E2.245

NGUYỄN THỊ QUẾ ANH - VŨ CÔNG GIAO - NGUYỄN HOÀNG ANH
(Đồng chủ biên)

CÁC LÝ THUYẾT, MÔ HÌNH, CÁCH TIẾP CẬN VỀ QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC VÀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG

(Sách tham khảo)

NHÀ XUẤT BẢN HỒNG ĐỨC

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

CÁC LÝ THUYẾT, MÔ HÌNH, CÁCH TIẾP CẬN VỀ QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC VÀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Cuốn sách này được xuất bản bởi Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội trong khuôn khổ Chương trình đào tạo thạc sĩ "Quản trị nhà nước và Phòng, chống tham nhũng", với sự tài trợ của Đại sứ quán Anh. Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội chịu trách nhiệm về nội dung và giữ bản quyền cuốn sách này.

This book was published by the School of Law, Vietnam National University Hanoi within its Master Program on State Governance and Anti-corruption, with finanancial support from British Embassy in Hanoi. The School of Law, Vietnam National University Hanoi is responsible for the content of and holds the copyright to this book.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

KHOA LUẬT ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
CHƯƠNG TRÌNH ĐÀO TẠO THẠC SĨ QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC VÀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG
--O-O--
Nguyễn Thị Quế Anh – Vũ Công Giao – Nguyễn Hoàng Anh
Đồng chủ biên

CÁC LÝ THUYẾT, MÔ HÌNH, CÁCH TIẾP CẬN VỀ QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC VÀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG

(Sách tham khảo)

THƯ VIỆN HUBT

NHÀ XUẤT BẢN HỒNG ĐỨC

TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

British Embassy
Hanoi

THƯ VIỆN
HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Tài trợ bởi Đại sứ quán Anh tại Hà Nội

MỤC LỤC

GIỚI THIỆU 9

PHẦN 1
CÁC LÝ THUYẾT, MÔ HÌNH, CÁCH TIẾP CẬN VỀ QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC

1. HÀNH CHÍNH CÔNG VÀ QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC
GS.TS. Phạm Hồng Thái 12
2. QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC HIỆN ĐẠI: MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN, THỰC TIỄN
PGS.TS. Vũ Công Giao 36
3. QUẢN TRỊ CÔNG MỚI: NGHIÊN CỨU LÝ THUYẾT TRÊN THẾ GIỚI VÀ VÀI LIÊN HỆ VỚI THỰC TIỄN VIỆT NAM
PGS.TS. Nguyễn Hoàng Anh 53
4. LÝ THUYẾT QUẢN TRỊ CÔNG MỚI VÀ QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC HIỆN ĐẠI
TS. Nguyễn Văn Quân - TS. Đinh Ngọc Thắng 83
5. QUẢN LÝ CÔNG MỚI VÀ VẬN DỤNG VÀO CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM
PGS.TS. Đặng Khắc Ánh 101
6. "QUẢN TRỊ VÀ PHÁP LUẬT": THÔNG ĐIỆP VỀ CÁCH TIẾP CẬN MỚI NHẰM THÚC ĐẨY HIỆU QUẢ CỦA NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT
TS. Bùi Tiến Đạt 114
7. SỰ THAY ĐỔI CHỨC NĂNG NHÀ NƯỚC VÀ TÁC ĐỘNG CỦA NÓ ĐỐI VỚI QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY
PGS.TS. Nguyễn Minh Tuấn 125
8. NHỮNG ĐẶC TRƯNG CỦA QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC TỐT
PGS.TS. Vũ Công Giao 145

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

9. QUẢN TRỊ CÔNG HIỆN ĐẠI: CÁC CHIỀU CẠNH, YÊU CẦU THEO QUAN ĐIỂM CỦA OECD
NCS. Nguyễn Phú Hải 168

10. XU HƯỚNG PHÂN QUYỀN THEO CHIỀU DỌC TRONG QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM
TS. Mai Văn Thắng 184

11. "TỪ TRÊN XUỐNG" VÀ "TỪ DƯỚI LÊN" KHÁI QUÁT VỀ HAI CÁCH TIẾP CẬN TRONG QUẢN TRỊ
NCS. Nguyễn Quang Đức – PGS.TS Vũ Công Giao 205

12. QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM
PHÂN TÍCH TỪ LÝ LUẬN VỀ QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC TỐT
TS. Nguyễn Thị Minh Hà 216

13. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ QUẢN TRỊ DÂN CHỦ
PGS.TS. Đặng Minh Tuấn - TS. Phạm Thế Lực 229

14. TIẾP CẬN DỰA TRÊN QUYỀN TRONG QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC
TS. Ngô Minh Hương 243

15. SỰ THAM GIA CỦA CÁC TỔ CHỨC XÃ HỘI TRONG QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC HIỆN ĐẠI
TS. Nguyễn Văn Quân1 - NCS. Nguyễn Thuỳ Dương 261

16. QUẢN TRỊ CÔNG VÀ PHÁT TRIỂN CON NGƯỜI
NCS. Nguyễn Thùy Dương 280

17. QUẢN TRỊ TỐT VÀ QUẢN LÝ HỘI HỌP THÍCH HỢP: MỘT SỐ HÀM Ý CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM
NCS. Lê Thị Thuý Hương 290

PHẦN 2
CÁC LÝ THUYẾT, MÔ HÌNH, CÁCH TIẾP CẬN VỀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG

18. THAM NHŨNG LÀ BỆNH DỊCH, PHÒNG CHỐNG NÓ PHẢI THEO CƠ CHẾ BỆNH DỊCH
GS.TS. Nguyễn Đăng Dung 336

19. QUẢN TRỊ TỐT VÀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG
TS. Đinh Văn Minh 353

20. PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG VÀ NGHỊCH LÝ TRONG QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC
PGS.TS. Chu Hồng Thanh 369

21. ĐỔI MỚI TƯ DUY LÝ LUẬN VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC
ĐỂ BẢO ĐẢM HIỆU QUẢ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY
PGS. TS. Nguyễn Hữu Đồng 379

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

22. CÁCH TIẾP CẬN THỂ CHẾ VỀ CHỐNG THAM NHŨNG: XÂY DỰNG VÀ VẬN HÀNH HỆ THỐNG LIÊM CHÍNH QUỐC GIA
TS. Bùi Hải Thiêm 391

23. CÁC LÝ THUYẾT VỀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG
TS. Olli Hellmann 404

24. KHÁI QUÁT MỘT SỐ LÝ THUYẾT, CÁCH TIẾP CẬN VỀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG
TS. Đỗ Thu Huyền - PGS.TS Vũ Công Giao 423

25. "KINH TẾ", "VĂN HOÁ" VÀ "TÂN THỂ CHẾ": PHÂN TÍCH BA CÁCH TIẾP CẬN VỀ NGUYÊN NHÂN CỦA THAM NHŨNG
ThS. Đậu Công Hiệp – PGS.TS. Vũ Công Giao 438

26. "SỰ LỰA CHỌN DUY LÝ" VÀ "HÀNH ĐỘNG CÓ Ý THỨC" PHÂN TÍCH HAI LÝ THUYẾT TRONG PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG
NCS. Hoàng Thị Bích Ngọc – PGS.TS. Vũ Công Giao 448

27. "UỶ NHIỆM" VÀ "HÀNH ĐỘNG TẬP THỂ" PHÂN TÍCH SO SÁNH HAI CÁCH TIẾP CẬN TRONG PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG
ThS. Đặng Thị Mỹ Hạnh – PGS.TS. Vũ Công Giao 460

28. PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG TIẾP CẬN TỪ GÓC NHÌN LIÊM CHÍNH TRONG QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC
TS. Tạ Thu Thủy 470

29. LÝ THUYẾT VỀ KIỂM SOÁT XUNG ĐỘT LỢI ÍCH TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ NHẰM PHÒNG NGỪA THAM NHŨNG
ThS. Lê Thị Thúy 491

30. XUNG ĐỘT LỢI ÍCH VÀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN, THỰC TIỄN
NCS. Đinh Thị Hương Giang 511

31. BẢO ĐẢM QUYỀN ĐƯỢC THÔNG TIN VÀ VẤN ĐỀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH CỦA CHÍNH PHỦ
TS. Nguyễn Tuấn Khanh 520

32. MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN CỦA CÔNG DÂN TRONG PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG
TS. Trần Văn Long 534

33. CÁC VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ VAI TRÒ CỦA KHU VỰC TƯ TRONG PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG
TS. Phạm Thị Huệ 552

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

34. SÁCH LƯỢC PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG CỦA TRUNG QUỐC VÀ NHỮNG GIÁ TRỊ THAM KHẢO VỚI VIỆT NAM
TS. Cầm Thị Lai 572

35. MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG CỦA TRUNG QUỐC VÀ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM
TS. Đỗ Văn Nhật 590

36. THAM NHŨNG TRONG KHU VỰC TƯ – NHẬN DIỆN, SỰ CẦN THIẾT VÀ CÁCH TIẾP CẬN ĐIỀU CHỈNH
NCS. Vũ Thị Linh, PGS. TS. Tô Văn Hoà, TS. Đào Lệ Thu 607

37. PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG Ở VIỆT NAM MỘT SỐ KẾT QUẢ BƯỚC ĐẦU VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM
TS. Nguyễn Thị Thanh Dung 624

38. LUẬT PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG NĂM 2018: KHÁI QUÁT PHÂN TÍCH NHỮNG ĐIỂM MỚI CƠ BẢN
NCS Hoàng Nam Hải 640

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

GIỚI THIỆU

Trong khuôn khổ Chương trình đào tạo thạc sĩ "Quản trị nhà nước và Phòng, chống tham nhũng", ngày 30/11/2018, Khoa Luật ĐHQG Hà Nội đã tổ chức Hội thảo khoa học với chủ đề "Các vấn đề lý luận về quản trị nhà nước và phòng, chống tham nhũng".

Hội thảo đã thu hút hàng trăm chuyên gia, nhà khoa học, nhà quản lý tham gia với hơn 30 tham luận về các lý thuyết, mô hình, cách tiếp cận về quản trị nhà nước và phòng chống tham nhũng ở trên thế giới và ở Việt Nam. Các đại biểu tham dự hội thảo cũng thảo luận, chia sẻ quan điểm và đề xuất nhiều giải pháp tiếp thu, vận dụng những yếu tố hợp lý của các lý thuyết, mô hình, cách tiếp cận mới về quản trị nhà nước và phòng chống tham nhũng ở trên thế giới phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh của nước ta.

Nhằm cung cấp ý kiến tư vấn cho các cơ quan nhà nước và các nhà hoạch định chính sách, đồng thời để xây dựng, củng cố hệ thống học liệu cho việc giảng dạy, nghiên cứu trong Chương trình đào tạo thạc sĩ Quản trị nhà nước và Phòng, chống tham nhũng của Khoa Luật - ĐHQG Hà Nội, chúng tôi quyết định chọn lọc, biên tập một số bài viết gửi đến hội thảo nêu trên để xuất bản cuốn sách này.

Do tính chất rất rộng lớn của vấn đề, cuốn sách này chắc chắn chưa bao quát hết được toàn bộ các khía cạnh của những nội dung nêu trên. Đồng thời, những luận giải, phân tích trong một số bài viết mới chỉ mang tính chất khái quát, gợi mở. Một số vấn đề quan trọng được đề cập trong nhiều bài viết, bởi nhiều tác giả, vì vậy có thể có những cách hiểu hay sự luận giải ít nhiều khác nhau. Chúng tôi cho rằng điều này là bình thường trong hoạt động học thuật, đặc biệt

THƯ VIỆN HUBT

là với những vấn đề mới, trừu tượng, phức tạp. Vì vậy, để tôn trọng quan điểm của các tác giả và nhấn mạnh những vấn đề cần nghiên cứu sâu hơn, chúng tôi chỉ biên tập kỹ thuật và đăng toàn văn những bài viết mà các tác giả gửi đến, trừ một số bài viết có nội dung quá xa với chủ đề hội thảo.

Hội thảo nêu trên và bản thân cuốn sách này cho thấy nhu cầu cần có thêm những công trình nghiên cứu khác để có thể nhìn nhận, đánh giá toàn diện và sâu sắc hơn về các lý thuyết, mô hình, cách tiếp cận về quản trị nhà nước và phòng chống tham nhũng ở trên thế giới – điều mà theo chúng tôi rất cần tìm hiểu, khảo sát trong bối cảnh nước ta hiện nay.

Chúng tôi hy vọng cuốn sách này sẽ là một tài liệu tham khảo hữu ích cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc xây dựng, hoạch định, tổ chức thực hiện và nghiên cứu, giảng dạy về chính sách, pháp luật về quản trị nhà nước và phòng, chống tham nhũng. Do giới hạn về nguồn lực và thời gian, chắc chắn cuốn sách này vẫn còn những hạn chế, thiếu sót. Chúng tôi mong nhận được sự góp ý chân tình của bạn đọc để có thể xuất bản những ấn phẩm tốt hơn về lĩnh vực này trong những năm tới đây.

Nhân dịp này, chúng tôi xin chân thành cảm ơn Đại sứ quán Anh về sự hỗ trợ quý báu trong việc tổ chức hội thảo nêu trên và xuất bản cuốn sách này.

Hà Nội, tháng 12/2018

Chương trình thạc sĩ Quản trị nhà nước và Phòng,
chống tham nhũng Khoa Luật ĐHQG Hà Nội

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

PHẦN 1
CÁC LÝ THUYẾT, MÔ HÌNH, CÁCH TIẾP CẬN VỀ QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

HÀNH CHÍNH CÔNG VÀ QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC

GS.TS. Phạm Hồng Thái[1]

Các thuật ngữ hành chính, hành chính công *(public administration)* quản lý công (*public management*) quản lý công mới (*new public management*) quản trị công/quản trị nhà nước (*state/publicgovernance*) là những hiện tượng phức tạp. Tính phức tạp của những hiện tượng này trước hết bởi chính "quê hương" đã sinh ra các thuật ngữ, khái niệm đó, mặt khác mỗi nhà khoa học lại có những nhận thức khác nhau về các hiện tượng đó theo cách suy xét của mình.

Việt Nam là nơi giao lưu của nhiều nền văn hóa, do đó cả trong khoa học cũng du nhập nhiều thuật ngữ mà trong tiếng Việt trước đây chưa sử dụng. Thực tiễn có những hiện tượng – khách thể của nhận thức, khá tương đồng về nội dung của nó, nhưng trong ngôn ngữ các dân tộc lại sử dụng những thuật ngữ khác nhau để thể hiện, vì vậy không phải lúc nào cũng có thể dịch ra theo cách "từ đối từ" mà cần dịch một cách tương đồng của những hiện tượng này, để sao cho khi nói đến một thuật ngữ nào đó là có thể hình dung, nhận ra được nội hàm, một số những chiều cạnh của hiện tượng mà nó phản ánh. Trong khuôn khổ bài viết này, tôi chỉ nêu vấn đề để trao đổi, mà không nhằm giải quyết một vấn đề nào đó có tính học thuật, hay thực tiễn của vấn đề.

1. QUAN NIỆM VỀ HÀNH CHÍNH

Trong ngôn ngữ châu Âu, tiếng Anh *"administration"*, tiếng Pháp *"administration"*, tiếng Nga "администрация" có nguồn gốc từ tiếng

[1] Khoa Luật ĐHQG Hà Nội.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

La tinh là "*administratio*", được người Nga giải thích có nghĩa chung là quản lý, lãnh đạo và có bốn nghĩa cụ thể: 1) hoạt động quản lý của cơ quan nhà nước; hoạt động tổ chức trong lĩnh vực quản lý; 2) các cơ quan chấp hành của quyền lực nhà nước; bộ máy chính phủ; 3) những người có chức vụ, ban giám đốc, ban lãnh đạo các cơ quan, xí nghiệp; 4) người điều hành, người chịu trách nhiệm chính tổ chức hoạt động một cơ quan, xí nghiệp... nào đó[1]. Thuật ngữ *administratio* được dịch sang tiếng Việt là "hành chính". Với cách giải thích nêu trên thì "hành chính" được hiểu dưới hai góc độ: Thứ nhất, "hành chính" là một loại hoạt động nhà nước – hoạt động quản lý; Thứ hai, hành chính là thiết chế - một tổ chức có quyền lực hành chính, thực hiện quản lý, hay thực hiện các hoạt động hành chính.

Trong khoa học pháp lý ở nước ta cũng có những cách hiểu khác nhau về "hành chính". Theo cách giải thích của *Từ điển Luật học*, "hành chính" có nghĩa là: "hoạt động dưới sự lãnh đạo của bộ máy nhà nước cao nhất là Chính phủ để tổ chức thi hành pháp luật, bảo đảm hoạt động thường xuyên, liên tục của các cơ quan nhà nước"[2], "hành chính nhà nước" được sử dụng với hai nghĩa khác nhau:"là một thiết chế được tạo thành bởi một hệ thống pháp nhân công quyền (hệ thống tổ chức bộ máy hành chính nhà nước và các cộng đồng hành chính - lãnh thổ) có thẩm quyền tổ chức và điều hành các quá trình xã hội..."[3] và hành chính nhà nước là hoạt động "thực thi quyền hành pháp bằng hoạt động hành chính nhà nước"[4]. Như vậy, hành chính là một phạm trù gắn liền với quyền hành pháp, là một công cụ của quyền hành pháp[5]. Việc "thực thi quyền hành pháp bằng hoạt động hành chính nhà nước" cũng chính là quản lý

---

1 *Từ điển Tiếng nước ngoài* – xuất bản lần thứ 14, (1987). Nxb Tiếng Nga, Matxcơva, tr.17 (tiếng Nga).

2 *Từ điển Luật học* (1999), Nxb Từ điển Bách khoa, Hà Nội, tr. 183.

3 Đinh Văn Mậu và Phạm Hồng Thái (1996), *Nhập môn Hành chính nhà nước*, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh, tr 21.

4 Tài liệu đã dẫn, tr.7.

5 Nguyễn Hữu Khiển (1999), *Tìm hiểu về hành chính nhà nước*, Nxb Khoa học Xã hội, Hà Nội, tr. 36.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

nhà nước do bộ máy hành chính nhà nước thực hiện. Xét về ngữ nghĩa của từ thì "hành chính" có nghĩa căn bản của nó là "quản lý", "lãnh đạo".

Hành chính có nghĩa là quản lý, lãnh đạo, còn quyền lực là phương tiện đặc thù, bảo đảm sự thống nhất ý chí giữa chủ thể quản lý và khách thể quản lý.

Như vậy, ở đâu có tổ chức thì ở đó có "hành chính" với tư cách là thiết chế được lập ra để tổ chức, điều hành, hay quản lý, phối hợp mọi thành viên của tổ chức. Tương ứng với các loại hình quản lý trong xã hội và tính chất của hành chính có*: hành chính của nhà nước nói chung; hành chính nhà nước ở trung ương, hành chính địa phương; hành chính của đơn vị sự nghiệp; hành chính của các tổ chức xã hội, hành chính doanh nghiệp v.v...*

Các hoạt động hành chính được điều chỉnh bởi các loại quy phạm pháp luật khác nhau, tùy thuộc vào tính chất của hoạt động đó. Hoạt động hành chính nhà nước được điều chỉnh bởi Hiến pháp và pháp luật, nhưng chủ yếu là pháp luật hành chính. Chính vì vậy, các nhà luật học quan niệm Luật Hành chính là một ngành luật về quản lý nhà nước (theo nghĩa hẹp của quản lý nhà nước"[1], hay về hành chính nhà nước, còn bản chất của quản lý nhà nước, hay hành chính nhà nước được hiểu là hoạt động "chấp hành và điều hành"[2], có các đặc điểm: Mang tính tổ chức - điều chỉnh tích cực là chủ yếu có tính: chủ động, sáng tạo cao; dưới luật; chính trị; kinh tế; *tính chuyên nghiệp và tính liên tục*; được bảo đảm về phương diện tổ chức - bộ *máy; được bảo đảm bằng cơ sở vật chất*[3].

Tóm lại, hành chính là một hiện tượng sinh ra cùng với các thiết chế của xã hội, là một bộ phận của tổ chức. Hành chính nhà nước xuất hiện cùng với sự ra đời của nhà nước để điều hành và thực thi chính sách (pháp luật). Về cơ bản, những quan niệm này ở Việt Nam cũng tương tự như những quan điểm khoa học của các tác giả

THƯ VIỆN HUBT
LƯU HÀNH PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1, 2, 3] Xem, Nguyễn Cửu Việt (2013), *Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, tr. 44; tr. 54-56.

phương Tây (phải chăng là chúng ta đã "nhiễm" khoa học phương Tây để giải thích về hành chính), tuy nhiên, cũng cần thấy rằng thuật ngữ "hành chính" trong tiếng Việt lại là từ ghép, bởi hai thành tố của nó trong đó "chính" có nghĩa là "định ra chính sách (pháp luật), còn "hành" có nghĩa là "thi hành và kiểm soát".

2. VỀ HÀNH CHÍNH CÔNG (PUBLIC ADMINISTRATION)

Hành chính nhà nước ra đời, gắn liền với nhà nước, đó là bộ máy thực thi pháp luật, nhưng vấn đề được đặt ra là bộ máy thực thi pháp luật này có được tách ra, độc lập với quyền lực tối cao hay lệ thuộc vào quyền lực tối cao – quyền lực lập pháp, đặc biệt trong một nhà theo mô hình đại nghị?

Sự độc lập của cơ quan "hành chính" với cơ quan "quyền lực tối cao" là tiền đề, giả thuyết cho sự hình thành, xuất hiện, tồn tại của hành chính công. Ở đây, có một giả định là nếu "hành chính" không tách khỏi quyền lực tối cao và độc lập với quyền lực tối cao, có chức năng thi hành pháp luật thì khi đó chưa có "hành chính công". Giả định này được minh chứng trong các nghiên cứu có tính giáo khoa "Lý luận nhà nước và pháp luật" về bản chất giai cấp của nhà nước chủ nô, nhà nước phong kiến", ở đó tất cả quyền lực nhà nước từ lập pháp, hành pháp và tư pháp đều nằm trong tay một nhà quân chủ (vua, hoàng đế), hay những tên gọi khác nhau, trong đó bộ máy hành chính – quan lại cũng chỉ là bộ máy thuần túy phục vụ nhà quân chủ, vì vậy khó có thể nói đến tính "công" của hành chính.

Theo quan niệm của học giả phương Tây thì tư tưởng về "hành chính công" hình thành, phát triển gắn với sự hình thành, phát triển của tư tưởng "phân quyền". Nhưng tư tưởng "phân quyền" nếu chỉ dừng lại ở phân quyền giữa hoạt động lập pháp và hoạt động hành pháp thì chưa có tư tưởng về "hành chính công" mà điều quan trọng là phải có thêm tư tưởng về sự độc lập giữa cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp. Với giả thuyết này, để đi tìm tư tưởng về "hành chính công" cần dõi theo lịch sử tư tưởng của nhân loại thông qua tác phẩm của các nhà tư tưởng lớn qua các thời đại.

THƯ VIỆN HUBT

2.1. Tư tưởng về hành chính công trong tư tưởng của các nhà tư tưởng lớn của nhân loại

Các nhà tư tưởng thời cổ đại như: Protagoras (485 - 411 TCN); Socrates (470 - 399 TCN), Xenophon (444 - 362 TCN), Thukydides (455 - 396 TCN) và của Demosthenes (384 - 322 TCN) cũng chưa phân biệt giữa lập pháp và hành pháp. Chỉ có Xenophon nói đến việc thi hành pháp luật, nghĩa là việc thi hành các quyết định chính sách có tính bắt buộc, là các chính sách do con người đề ra. Tuy vậy, Xenophon có nêu ra những tổ chức quan trọng nhất của nhà nước tham gia vào việc thi hành pháp luật nhưng ông chưa đưa ra được khái niệm riêng và tên riêng cho nó. Như vậy, ông đã nhận thấy không có việc thi hành nào không gắn với pháp luật và việc đề ra chính sách và thi hành chính sách về mặt khái niệm là không tách rời nhau. Ông cho rằng việc đề ra chính sách và thi hành chính sách đều do những cơ quan đặc biệt thực hiện.

Platon (427- 347 TCN) nhà tư tưởng vĩ đại của nhân loại thời cổ đại cho rằng nguyên tắc cơ bản của "xã hội lý tưởng" là "một cơ chế thống nhất không thể phân chia" trong đó có sự phân công lao động giữa các tầng lớp người khác nhau. Những nhà triết học, nhà quân sự, những người lao động (thợ thủ công và nông dân), mỗi loại người làm những công việc nhất định. Từ đó, ông cho rằng phân công lao động trong bộ máy nhà nước là cần thiết. Lập pháp, hành pháp và tư pháp là những hoạt động nhà nước" cùng nhằm vào một đối tượng, nhưng đồng thời chúng khác nhau".[1] Tuy nhiên Platon cũng chưa có bất kỳ một ý tưởng nào về sự độc lập giữa các thiết chế nắm quyền lực lập pháp, hành pháp, tư pháp, và như vậy cũng chưa có tư tưởng về hành chính công.

Arixtốt (384- 322 TCN) quan niệm thiết chế chính trị là một trật tự dựa trên cơ sở phân công các quyền lực nhà nước, còn quyền lực nhà nước là một thể thống nhất được tạo bởi ba bộ phận độc lập: cơ quan lập pháp (đại hội nhân dân); cơ quan hành chính (hành pháp);

[1] Platon, Tập I, M. 1968, Sách tiếng Nga, tr.70.

THƯ VIỆN HUBT
LƯU HÀNH NỘI BỘ

cơ quan xét xử (các tòa án). Nhưng khi đó ở Hy Lạp tư tưởng của ông đã không được thực hiện. Cơ quan lập pháp nắm luôn quyền quản lý, đôi khi cả xét xử. Nó có thể trở thành Tòa án tối cao, còn cơ quan hành chính đôi khi thực hiện cả quyền lập pháp.

Như vậy, tư tưởng phân quyền thời cổ đại chỉ là phân công lao động giữa các tầng lớp trong xã hội, trong bộ máy nhà nước (ở Platon) và sự phân công quyền lực, chức năng, thẩm quyền giữa các bộ phận của bộ máy nhà nước (ở Arixtôt). Thực ra các ông mới chỉ tiếp cận vấn đề phân quyền ở khía cạnh phân công lao động quyền lực, do đó nội dung về sự độc lập giữa các thiết chế quyền lực chưa thể hiện rõ nét, do đó khó có thể nói về tư tưởng hành chính công đã được hình thành.

Cicero (106 - 43 TCN) cho rằng, hình thức nhà nước tốt nhất là"republica" (nền cộng hoà). Trong tác phẩm "De Legibus", Cicero đã giải thích tính chất tự nhiên của pháp luật. Về câu hỏi ai đã phát triển và thi hành pháp luật, theo ông chức năng này thuộc "magistratus". Nhiệm vụ đầu tiên của Magistratus là phát triển các đạo luật có tính tích cực. Đồng thời, việc thi hành đạo luật tích cực đó lại phụ thuộc vào Magistratus. Magistratus được tổ chức theo hình thức có sự phân công lao động và được phân cấp theo chiều dọc từ trung ương đến địa phương. Ông cho rằng quyền lập pháp chung thuộc về thượng nghị viện, còn những quyết định cho các trường hợp riêng thuộc về các công sở. Cách tư duy của Cicero chỉ ra tính hai mặt trong việc thực hiện chức năng của nền cộng hoà. Nghĩa là, bắt đầu có một tư tưởng của một nền hành chính công đặc biệt trong tư duy cũng như trong tổ chức nhà nước trên thực tế.

Tư tưởng phân quyền thời cổ đại được các nhà tư tưởng tư sản kế thừa và phát triển, nâng lên một trình độ mới thành học thuyết "phân quyền" vào thời kỳ cách mạng tư sản thế kỷ XVII - XVIII, mà đại diện là J. Locke và đỉnh cao là S.L. Montesqieu.

THƯ VIỆN HUBT

J. Locke (1632 - 1704), trong tác phẩm *Second Treatise of Government* (Thiên luận thứ hai về chính quyền) và một số tác phẩm khác

của mình cho rằng, để đảm bảo các quyền tự do cơ bản của con người cần phải *hạn chế quyền lực chính trị*. Để đạt được điều đó phải tuân theo nguyên tắc phân quyền, tách hành pháp khỏi lập pháp. Theo ông, quyền lực nhà nước bao gồm: quyền lập pháp, hành pháp và quyền liên bang. Quyền lập pháp ((legislative power), do nghị viện - *cơ quan đại diện nhân dân* thực hiện, quyền hành pháp ((executive power) và quyền liên bang trao cho một nhà quân chủ, nhưng người đó không được lạm quyền, còn quyền tư pháp chỉ là một bộ phận của quyền hành pháp, nhưng khi xét xử phải có sự tham gia của nhân dân[1].

S.L. Montesqieu (1689-17766) - nhà xã hội học người Pháp trình bày lý thuyết phân quyền của mình rất rõ nét trong tác phẩm *Tinh thần pháp luật* xuất bản năm 1748. Trong tác phẩm này, ông tuyên bố phân quyền không chỉ thuần tuý là sự phân công có tính kỹ thuật các chức năng giữa các cơ quan nhà nước, mà chính là phân chia quyền cai trị giữa các lực lượng chính trị - xã hội khác nhau đã đấu tranh trong điều kiện cách mạng Pháp vì quyền thống trị. Xuất phát từ lô gích quyền lực nằm trong tay một người hay một nhóm người tất yếu dẫn đến lạm quyền, vì vậy để loại trừ khả năng đó cần thiết lập một trật tự trong đó quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp phải độc lập, trở thành lực lượng để kiềm chế lẫn nhau. Mỗi quyền lực thuộc về giai cấp, quyền lập pháp được phân chia giữa tư sản và phong kiến. Nghị viện có hai viện, Thượng viện đại diện cho quý tộc, Hạ viện đại diện cho nhân dân. Quyền hành pháp thuộc về giới quý tộc và việc thành lập chính phủ thuộc nhà vua nhưng phải chịu trách nhiệm trước nhân dân. Khác với J. Locke, Montesqieu coi tư pháp là một nhánh quyền lực độc lập nhưng không trao cho cơ quan thường trực mà trao cho cơ quan đại diện nhân dân bầu theo nhiệm kỳ.

Quan điểm phân quyền của J. Locke và Montesqieu đã thể hiện khuynh hướng chính trị rõ rệt: khuynh hướng quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Nhưng ngoài những vấn đề chính trị của lý thuyết phân quyền, cần nhận thấy tư tưởng về một nền "hành chính công"

[1] J.Loche, Tuyển tập tác phẩm triết học, Sách tiếng Nga, T.II. M, 1960, tr. 85-86.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

đã được thể hiện đậm nét trong tư tưởng phân quyền của Montesqieu, đó là sự là sự độc lập của các thiết chế quyền lực nhà nước, lập pháp, hành pháp và tư pháp.

J. Rousseau (1712- 1778) một nhà tư tưởng lớn trong thời đại lúc bấy giờ, đã phê lý thuyết phân quyền, cho là vừa bất hợp lý vừa không thể thực hiện được về mặt kỹ thuật. Ông cho rằng cần xây dựng bộ máy nhà nước bằng "khế ước xã hội", nhờ đó mà chủ quyền quốc dân mới được thực hiện. Ông lý luận: quyền lực là sự thể hiện ý chí của đại đa số, các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp từ bản thân nó là thống nhất, đó chỉ là sự biểu hiện bề ngoài của quyền lực tối cao thuộc về nhân dân. Theo ông, quyền lập pháp luôn gắn vơi chủ quyền quốc gia, đó là ý chí của nhân dân có chủ quyền. Cơ quan làm luật phải làm luôn cả nhiệm vụ giải thích luật, do đó không có một thiết chế nhà nước nào tốt hơn thiết chế mà ở đó quyền hành pháp gắn liền với lập pháp. Quyền hành pháp chỉ là "sức mạnh của bộ máy chính trị" do chủ quyền quốc dân quyết định, vì vậy "quyền hành pháp chỉ là người được uỷ quyền và phục vụ chủ quyền nhân dân". Trong mọi trường hợp Chính phủ phải trực thuộc nhân dân-người làm luật, còn quyền tư pháp cần phải độc lập tương đối với quyền lập pháp và hành pháp. Mặc dù ông có một luận điểm khác - phủ nhận sự phân chia quyền lực ở cấp cao nhất của chức năng nhà nước - nhưng ông vẫn đi đến vấn đề gọi là "force publique" (lực lượng công quyền) với tư cách làm chức năng hành pháp trong cuốn "Khế ước xã hội hay là các nguyên tắc của luật công" (Du Contract Social ou Principes du Droit publique - 1762). Theo ông, chức năng hành pháp này không nằm ở trong dân với tư cách là người lập pháp để lập ra các đạo luật "chung", mà cũng chẳng nằm ở cơ quan lập pháp để lập ra các đạo luật "cụ thể", mà nằm ở "agent" (người đại diện). Người đại diện theo ông nghĩa là "gouvernement ou suprême administration" (chính phủ hoặc là nền hành chính tối cao). Hoàn toàn bỏ qua những cái riêng khác, Rousseau đã thiết kế lên một tổ chức hành pháp đặc biệt ("chính phủ" hoặc là "nền hành chính tối cao") nhưng không thể so sánh vị trí của nó trong tổ chức nhà nước

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

với chính cái "hành pháp" ("puissance executrice") của Montesquieu. Dù sao thì trong Rousseau cũng tồn tại một tư tưởng cụ thể về hành chính công.

I. Cant (1724-1804)- người sáng lập nền tảng triết học cổ điển Đức và là người theo trường phái "nhà nước pháp quyền" cho rằng trong bất kỳ nhà nước nào cũng tồn tại ba quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Các quyền đó đều là sự thể hiện quyền lực của nhân dân, nhưng hoạt động theo thẩm quyền riêng của mình. Trong tác phẩm "Tính siêu hình của tập quán" (1797)[1] Kant đã trình bày tổ chức bên trong của nhà nước. Ông viết: "Mỗi một nhà nước chứa đựng ba quyền lực trong chính nó, chứa đựng những nguyện vọng được thống nhất chung của con người và được phân thành (trias politica): quyền lực của người thống trị (chủ quyền) tức quyền của người lập pháp, quyền lực thi hành, tức quyền của người cai trị (sau luật) và quyền lực tư pháp (là thừa nhận sự tồn tại của mỗi người theo luật) trong cá nhân người thẩm phán (potestas legislatoria, rectoria et iudiciaria). Để giải thích những từ "potestas rectoria" và "executoria" thì việc đưa ra từ hành chính là chưa đủ cơ sở để tìm đến một tư tưởng về hành chính công.

H.V. Hêgen (1770- 1831) nhà triết học vĩ đại người Đức cho rằng, nhà nước là một cơ thể thống nhất toàn vẹn. Nó xuất hiện, phát triển và hoạt động là nhờ vào sự khác biệt và quan hệ qua lại giữa các bộ phận cấu thành: lập pháp, hành pháp (trong hành pháp có tư pháp) và quyền lực chúa đất (quyền lực các tiểu vương). Phân chia quyền lực là sự bảo đảm của tự do. Tuy vậy, ông cũng phủ nhận sự độc lập tuyệt đối giữa các quyền lực, coi đó là "nguy cơ dẫn đến sự thù địch và chống đối"[2]. Với những tư tưởng đó chứng tỏ ông là người thuộc trường phái trung dung, mang tính thoả hiệp và là người đấu tranh để thiết lập chế độ quân chủ lập hiến, cũng như muốn đưa các yếu tố quân chủ vào thiết chế nhà nước nhằm đạt những tiến bộ. Nói cách khác, tư tưởng về hành chính công của ông không thật rõ ràng.

[1] Xem I. Kant: *Toàn tập*, tập IV do W. Weischedel xuất bản, 1960, tr. 431.

[2] *Triết học Pháp quyền Hêgen*, M. 1990, Sách tiếng Nga, tr. 295.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

2.2. Tư tưởng về hành chính công từ năm 1900 – giai đoạn hành chính công đã được hoàn thiện và phát triển

Trước hết là những tranh luận về "sự độc lập" của khoa học hành chính công, tách hành chính công ra khỏi "khoa học về nhà nước". Vào đầu thế kỷ thứ 20 có bốn trào lưu phát triển xoay quanh vấn đề hành chính công: phân tích hành chính công theo khía cạnh khoa học pháp lý; tổng hợp các kết quả thu được từ những mệnh đề kinh tế trước đây để phân tích hành chính công và đề ra những trạng thái và quá trình kinh tế lý tưởng, và sự phân tích của Max Weber đứng trên lập trường truyền thống của khoa học về nhà nước.

Có thể kể ra hàng loạt nghiên cứu về hành chính công dưới những góc nhìn, trào lưu khác nhau, trước hết là: Hành chính công với tư cách là bộ máy thư lại - Mô hình hành chính truyền thống: Max Weber (1864 – 1920); Fredrick Taylor (1856 - 1915) là người sáng lập nên trường phái quản lý khoa học vào thập kỷ đầu tiên của thế kỷ 20; trường phái các nguyên tắc hành chínhc có đại diện là Henri Fayol (1861 - 1925) là người sáng lập nên học thuyết của Pháp về tổ chức và quản trị các doanh nghiệp. Fayol tin rằng hành chính là một quá trình cần tiến hành trong mọi cấp độ của tổ chức. Theo ông các giai đoạn chính của hành chính là lập kế hoạch, tổ chức, ra mệnh lệnh, điều phối và kiểm soát. Trên cơ sở này, Gulick đã xây dựng nên 7 chức năng hành chính là : (1) Lập kế hoạch; (2) Tổ chức; (3) Bố trí nhân sự; (4) Hướng dẫn; (5) Điều phối; (6) Báo cáo; (7) Lập ngân sách; Ngoài ra còn có những quan điểm khoa học về pháp luật hành chính (O. Mayer và những người khác) và lý luận hành chính mới (H. Peters và Thieme); những quan điểm kinh tế R. Mayntz coi hành chính công như là "một hiện tượng xã hội" những quan điểm kinh tế bắt đầu từ A. Wagner (1835 - 1917); tư tưởng hành chính công trong lý luận hành chính công kinh điển của Mỹ...

Kể từ những năm 1940 - 1960 có hàng loạt bước phát triển mới trong lý thuyết hành chính. Từ cuối thập kỷ 1940, một chủ đề quan trọng để nghiên cứu và đánh giá là thiết kế cơ cấu, quan hệ của hệ thống, quan hệ hình thức, phi hình thức với hành vi. Tư tưởng hành

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

chính công trong các lý luận kinh điển kiểu mới là chức năng chuẩn bị chính sách và pháp luật.

Ngày nay, tư tưởng hành chính công trong lý luận hội nhập hiện đại (hành chính công dưới cách nhìn của lý thuyết hệ thống, đó là *Mô hình hệ thống chính trị và hành chính công (D. Easton); Về lý thuyết hệ thống hành chính nhà nước của N.Luhmann).* Kể từ thập kỷ 1980, tại các nước công nghiệp ở phương Tây đã chuyển sang một phương thức mới để quản lý khu vực công. Phương thức này có tên gọi khác nhau như: quản lý công mới, chủ nghĩa quản lý, nền hành chính dựa vào thị trường, hành chính hiện đại. Đặc điểm nổi bật của cách tiếp cận này là ngoài những cơ sở về lý luận và thực tiễn hành chính truyền thống, còn hấp thụ rất nhiều kinh nghiệm của quản lý khu vực tư nhân để đưa vào phương thức cũng như nội dung, đó là:

- Tập trung nhiều hơn vào việc đạt được các kết quả. Điều này gắn liền với việc xác định rõ chiến lược bao trùm và đặt ra các mục tiêu phát triển. Tiếp theo là đề ra chương trình để có thể đón nhận được các mục tiêu đặt ra. Xây dựng tổ chức, nhân sự và phân bố ngân sách phù hợp. Đo lường và đánh giá việc thực hiện một cách có hệ thống hơn tại mọi cấp độ. Liên quan tới vấn đề này có bao gồm việc giao thêm trách nhiệm cho nhà quản lý đối với các kết quả.

- Các hệ thống nhân sự và thời hạn làm việc linh hoạt hơn. Gắn bó phù hợp hơn các viên chức vào chức danh. Các quá trình tuyển dụng và đề bạt, đánh giá công tác và trả lương theo công tích (merit) linh hoạt hơn. Có mục tiêu rõ ràng về mặt tổ chức cũng như nhân sự để tạo điều kiện đo lường được kết quả thông qua các chỉ số thực hiện.

- Giảm bớt phạm vi của chính phủ, tránh cho chính phủ can thiệp sâu vào các công việc kinh doanh, sản xuất hay dịch vụ, mà chỉ tập trung vào việc quản lý tầm vĩ mô. Nói cách khác, các chức năng của chính phủ có thể phải chấp nhận sự thẩm định của thị trường (ví dụ như đem một số chức năng của Nhà nước ra hợp đồng; tư nhân hoá hay làm giảm bớt chi phí thông qua đấu thầu v.v..).

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- Tăng cường mối quan hệ với các chính khách và nhân dân, trong đó có việc trao nhiều trách nhiệm cho các nhà quản lý. Ở đây, có một xu hướng tại nhiều nước là các nhà quản lý công phải trở thành những nhà chính trị - hành chính (bureaucratic politicians), tức là, ngoài công tác quản lý còn phải biết nắm bắt và vận dụng các yếu tố chính trị. Không tách biệt quá trình hoạch định chính sách ra khỏi công tác quản lý. Điều quan trọng là các nhà chính trị vẫn là người có tiếng nói quyết định tới mục tiêu và phương thức hoạt động của mọi tổ chức. Và cuối cùng, phải đáp ứng tốt hơn cho các yêu cầu của công dân.

Hiện nay, một số nhà nghiên cứu đang có quan niệm chuyển từ khái niệm hành chính sang quản lý, bởi vì theo họ thì hành chính chỉ có nghĩa hẹp là tuân theo chỉ thị, còn quản lý có nghĩa là đạt được các kết quả. Dù còn cần tranh luận thêm về định nghĩa hẹp này của hành chính, song chúng ta có thể kiểm tra những quan niệm hiện tại về các chức năng của quản lý, vì những quan niệm này tạo nên khuôn khổ cho quản lý công mới (new public management).

2.3. Tư tưởng hành chính công của các nhà kinh điển chủ nghĩa Mác - Lênin

C. Mác (1818 - 1883) đã góp phần tiếp tục phát triển tư tưởng hành chính công trong bút chiến nổi tiếng của ông với Hegel về nhà nước Phổ. Trước hết, sự phê phán xã hội và nhà nước trong lịch sử là sự phản ánh được đánh dấu đặc biệt về chức năng hành pháp và tổ chức hành pháp; cũng chính từ sự phản ánh này để xem xét ông có một tư tưởng về hành chính công hay không.

Trong tác phẩm "Phê phán pháp quyền nhà nước của Hegel", Marx đã xem xét vấn đề "quyền lực của chính phủ". Ông mô tả phương thức tác động thực sự của nền hành chính, hay "bộ máy thư lại" của quyền lực chính phủ theo cách nhìn riêng của mình, ông thừa nhận trực tiếp một cơ cấu hành pháp như Hegel mô tả. Trong bộ *Tư bản*, Mác coi bộ máy thư lại như là bộ máy hành pháp của nhà nước. Ông xem đó là bộ máy thực hiện chức năng của nhà nước,

THƯ VIỆN HUBT

không phải là cái gì khác mà là một công cụ được tạo ra từ chức năng tổng thể, những cái mà Mác nhìn thấy - trước hết là tính kinh tế của nó. Ở đây, có thể thấy rõ chức năng hành pháp là một chức năng độc lập, mà nó ít được thừa nhận trong các lý luận về nhà nước và về hành chính ở thế kỷ 19.

Tuy vậy, khi tiếp cận từ khía cạnh chính trị của quyền lực nhà nước, C. Mác dường như đoạn tuyệt với tư tưởng phân quyền. Ông viết "Vào một thời kỳ và ở một nước mà thế lực vua chúa, giai cấp quý tộc và giai cấp tư sản tranh giành nhau quyền thống trị, mà do đó quyền thống trị bị phân chia thì học thuyết phân quyền tỏ ra là tư tưởng thống trị, nó được người ta coi là "quy luật vĩnh viễn"[1]. Như vậy, theo ông, nguyên tắc phân quyền chỉ tồn tại khi có sự tranh giành quyền lực giữa các thế lực chính trị xã hội khác nhau. Mỗi thế lực đều cố giành lấy một bộ phận quyền lực. Với quan điểm chính trị, C. Mác đã phê phán quan điểm phân quyền trong Hiến pháp nước Pháp sau cách mạng 1848. Ông viết: "Mỗi điều khoản của Hiến pháp đều chứa sẵn trong bản thân nó cái phản đề của bản thân nó, cái Thượng viện và Hạ viện của nó: tự do trong câu nói chung chung và xóa bỏ cái tự do trong điều khoản kèm theo"[2], "Hiến pháp đã thảo ra làm sao cho Quốc hội có thể gạt bỏ được tổng thống bằng con đường hợp hiến, nhưng tổng thống lại chỉ có thể bãi bỏ quốc hội bằng con đường không hợp hiến, bằng cách thủ tiêu luôn cả Hiến pháp. Như thế, là ở đây, bản thân Hiến pháp lại đi thách thức thủ tiêu mình bằng bạo lực. Chẳng những nó thần thánh hóa chế độ phân quyền giống như Hiến chương năm 1830, mà nó còn mở rộng cho chế độ phân quyền đến chỗ mâu thuẫn không sao chịu nổi... Nếu Hiến pháp giao cho tổng thống quyền thực tế, thì nó lại cố gắng bảo đảm cho quốc hội quyền lực tinh thần"[3]. Theo ông, thuyết phân quyền được áp dụng như sau: Nghị viện chỉ là nơi "bàn cãi suông, tòa án chỉ độc lập giả dối, còn toàn bộ quyền lực tập trung vào cơ quan hành pháp".

THƯ VIỆN HUBT

1 C. Mác – Ph.Ăngghen; *Tuyển tập*, T.1. Nxb. Sự thật, H, 1980, tr, 315.

2 C. Mác - Ph.Ăngghen; *Tuyển tập*, T.1. Nxb. Sự thật, H, 1980, 407.

3 C. Mác - Ph.Ăngghen; *Tuyển tập*, T.1. Nxb. Sự thật, H, 1980, tr, 405.

Trong tác phẩm *Tuyên ngôn của Đảng Cộng sản* (1847/1848), C. Mác đã tiên đoán một nhà nước khác, một xã hội và một nền kinh tế khác. Theo ông thì nhà nước đó là sản phẩm của cuộc chuyển biến kinh tế - xã hội. Điều này bắt đầu bằng việc xoá bỏ chính quyền của giai cấp tư sản và đập tan thượng tầng kiến trúc tư bản. Sau đó, thiết lập nên "nền chuyên chính vô sản", một bộ máy nhà nước vô sản kiểu mới - bộ máy nhà nước xã hội chủ nghĩa. Bộ máy nhà nước đó có các chức năng: xoá bỏ giai cấp bóc lột, bảo vệ đất nước chống ngoại xâm, dưới sự lãnh đạo của giai cấp công nhân, cải tạo xã hội chủ nghĩa trên lĩnh vực kinh tế và văn hoá, cũng như xây dựng một xã hội không có giai cấp. Chính quyền nhà nước không bị phân chia. Trên cơ sở kinh nghiệm Công xã Pari, C. Mác đã đưa ra quan niệm mới về tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước của nhà nước kiểu mới. Ông viết "Công xã Pari không phải là cơ quan đại nghị, mà là một tập thể hành động vừa lập pháp vừa hành pháp"[1]. Như vậy, theo ông, lập pháp và hành pháp nằm trong tay của những người đại diện cho dân, cụ thể là từ những cơ quan chính quyền cao nhất ở trung ương cho đến các cấp chính quyền ở địa phương. Chủ nghĩa quan liêu là tàn dư của các phương pháp hành chính tiền xã hội chủ nghĩa sẽ bị loại bỏ. Nếu đạt được một xã hội không có giai cấp và nếu tất cả sản xuất được tập trung vào tay các cá nhân liên minh với nhau, thì quyền lực công sẽ mất đi tính chính trị và sẽ có "những hiệp hội, trong đó sự phát triển tự do của mỗi người là điều kiện phát triển tự do cho mọi người". Và như vậy, sẽ không còn và không thể có một "nền hành chính công" được nữa. Đó là tư tưởng của C.Mác.

V. I. Lênin đã kế thừa và phát triển tư tưởng này của C. Mác, coi đó là cơ sở lý luận của quá trình tổ chức quyền lực nhà nước kiểu mới và trên cơ sở kinh nghiệm của cuộc cách mạng 1905 ở nước Nga, Ông viết "Những cơ quan đại diện vẫn còn nhưng chế độ đại nghị với tư cách là một hệ thống đặc biệt, một sự phân chia giữa công tác lập pháp và hành pháp được coi là địa vị đặc quyền của các nghị sỹ

THƯ VIỆN HUBT

[1] C.Mác- Ph.Ăngghen, *Tuyển tập*. Nxb. Sự thật, H, 1970, tr. 627.

thì không còn nữa"[1]. Như vậy, ở đây cả C. Mác và V.I. Lênin đã khẳng định quan điểm về sự thống nhất giữa lập pháp và hành pháp - sự thống nhất của quyền lực nhà nước, sự thống nhất nội tại bởi tính xã hội, tính nhân dân của nó trong điều kiện mà tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Sự thống nhất, xích lại gần nhau giữa quyền lập pháp và hành pháp không phải là sự "nhập cục" tất cả quyền lực đó lại và trao cho một cơ quan thực hiện, mà do nhiều cơ quan thực hiện. Về nguyên tắc quyền lực thuộc về chính quyền nhân dân, nhưng quyền lập pháp được trao cho cơ quan đại diện nhân dân thực hiện, còn quyền hành pháp trao cho cơ quan chấp hành của cơ quan đại diện, nhưng chúng thống nhất với nhau về bản chất, mục tiêu và không trở thành lực cản, đối lập nhau trong hoạt động.

3. TƯ TƯỞNG VỀ HÀNH CHÍNH CÔNG QUA CÁC BẢN HIẾN PHÁP VIỆT NAM

Theo giả định nói trên, nếu đi tìm tư tưởng về "hành chính công" lại thấy thể hiện ít, nhiều trong các Hiến pháp Việt Nam thông qua những phân tích về cách thức tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước.

Hiến pháp năm 1946 là bản Hiến văn ghi nhận thành quả Cách mạng tháng Tám năm 1945 của toàn thể nhân dân Việt Nam, dưới sự lãnh đạo của Đảng và đứng đầu là Chủ tịch Hồ Chủ tịch, bên cạnh việc ghi nhận "tất cả quyền bính trong nước là của nhân dân Việt Nam", nhưng về phương thức tổ chức quyền lực thực hiện quyền lực nhà nước có cách tiếp cận khá lý thú, toàn diện cả về khía cạnh chính trị, xã hội và khía cạnh kỹ thuật tổ chức. Điều 22 Hiến pháp năm 1946 quy định: "Nghị viện nhân dân là cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam dân Chủ Cộng hòa", đến Điều 43 quy định: Cơ quan hành chính (hành pháp) cao nhất của toàn quốc là Chính phủ Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, Điều 63 "Cơ quan tư pháp của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa gồm có: Tòa án tối cao, các toà án phúc thẩm, các tòa án đệ nhị cấp và sơ cấp". Như vậy, trong cơ cấu quyền lực gồm các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, mỗi nhá-

THƯ VIỆN HVHCBT TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] V. I. Lênin, *Toàn tập*, T. 38, Nxb. TB. M. 1978, tr. 59.

nh quyền lực do một loại thiết chế nhà nước thực hiện. Có thể thấy ở đây đã có sự phân biệt giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp, đồng thời khẳng định sự độc lập giữa các thiết chế quyền lực nhà nước. Thêm vào đó,cơ chế "cân bằng quyền lực" được hình thành trong Hiến pháp khi quy định định thẩm quyền cụ thể của các cơ quan cao nhất của nhà nước.

Hiến pháp 1946 đã tạo nên cơ chế "cân bằng quyền lực" hay cơ chế "kiềm chế quyền lực" giữa các nhánh quyền lực nhà nước, đặc biệt là giữa lập pháp và hành pháp. Hiến pháp quy định "Chủ tịch nước không phải chịu một trách nhiệm nào, trừ khi phạm tội phản quốc"; "Mỗi khi truy tố Chủ tịch, Phó Chủ tịch hay một nhân viên Nội các về tội phản quốc, Nghị viện sẽ lập một toà án đặc biệt để xét xử" (Điều 51). Hiến pháp 1946 không quy định trách nhiệm của Chủ tịch nước trước nghị viện nhân dân. Trong quan hệ với Nghị viện, Điều 31 quy định" Những luật đã được Nghị viện biểu quyết, Chủ tịch nước Việt Nam phải ban bố chậm nhất là 10 hôm sau khi nhận được thông tri. Nhưng trong hạn ấy, Chủ tịch nước có quyền yêu cầu Nghị viện thảo luận lại. Những luật đem ra thảo luận lại, nếu vẫn được Nghị viện ưng thuận thì bắt buộc Chủ tịch phải ban bố". Nghị viện có quyền biểu quyết tín nhiệm Nội các, nhưng trong hạn 24 giờ sau... Chủ tịch nước có quyền đưa vấn đề tín nhiệm ra nghị viện thảo luận lại... nếu Nội các mất tín nhiệm phải từ chức".

Hiến pháp 1959, về tổ chức để thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp cũng có những thay đổi so với Hiến pháp 1946, thể hiện ở những quy định "Quốc hội là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa", "Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa", "Uỷ ban Thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội do Quốc hội bầu ra". Chủ tịch nước được tách ra thành một định chế độc lập, không còn là người đứng đầu nhánh quyền lực hành pháp như quy định trong Hiến pháp 1946. Theo Hiến pháp 1959, Chủ tịch nước có những quyền mang tính biểu tượng nhà nước như những người đứng đầu nhà nước của các quốc gia khác như "thay mặt cho nước

THƯ VIỆN HUBT

Việt Nam Dân chủ Cộng hòa về mặt đối nội và đối ngoại" và những quyền khác quy định tại các Điều 63, Điều 64. Quyền hạn thực quyền của Chủ tịch nước gồm quyền "thống lĩnh lực lượng vũ trang toàn quốc, giữa chức vụ Chủ tịch Hội đồng quốc phòng", quyền "triệu tập và chủ tọa Hội nghị Chính trị đặc biệt". Còn Hội đồng Chính phủ được xác định là "Cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa". Như vậy, bắt đầu từ Hiến pháp năm 1959 đã hình thành cơ chế tập trung quyền lực nhà nước vào Quốc hội - cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, còn Chính phủ chỉ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, về mặt hành chính thì Hội đồng Chính phủ chỉ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất. Theo quy định Hiến pháp 1959, quyền xét xử do Toà án nhân dân tối cao, các Tòa án nhân dân địa phương và Tòa án đặc biệt do Quốc hội thành lập để thực hiện.

Hiến pháp 1980, bên cạnh những kế thừa về quyền lực nhân dân ở các Hiến pháp trước, đã đi theo hướng tiếp tục tập trung quyền lực vào cơ quan quyền lực nhà nước. Điều này thể hiện ở quy định: Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, còn Hội đồng Bộ trưởng là Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Như vậy, Chính phủ chỉ là cơ quan chấp hành và hành chính cao nhất của Quốc hội, chứ không phải cơ quan hành chính cao nhất của nước.

Quan điểm tập quyền, tập trung quyền lực vào Quốc hội được thể hiện càng rõ với quy định: "Quốc hội có thể đặt cho mình những nhiệm vụ, quyền hạn mới" và khi cần Quốc hội có thể trao cho Hội đồng Nhà nước và Hội đồng Bộ trưởng những nhiệm vụ, quyền hạn mới. Với cơ chế này có thể dẫn đến nhận thức là: quyền lực của Quốc hội không bị hạn chế bởi Hiến pháp, bởi pháp luật.

Hiến pháp 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001) bắt đầu có xu hướng giảm tính tập quyền, tập trung quyền lực nhà nước vào Quốc hội, thể hiện qua quan điểm "quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong

THƯ VIỆN HUBT

việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp", nhưng vẫn giữ quan điểm "Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, còn Chính phủ vừa là cơ quan chấp hành của Quốc hội và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất". Những quy định về "đặc quyền" tự quyết định của Quốc hội không còn được ghi nhận.

Trong Hiến pháp năm 2013, sự phân công quyền lực được thể hiện rõ ràng hơn bởi quy định "Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp", "Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước", "Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội", "Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp".

Từ những quy định của các Hiến pháp, theo các quy định đã nêu ở trên thì tư tưởng về hành chính công đã được hình thành khá rõ nét trong Hiến pháp 1946, bị mờ dần đi trong Hiến pháp 1959, đặc biệt là Hiến pháp 1980, đến Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) lại bắt đầu được thể hiện, và được thể hiện rõ hơn một bước trong Hiến pháp năm 2013, bởi cơ chế "kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, tư pháp".

4. NHẬN THỨC VỀ HÀNH CHÍNH CÔNG TRONG THỰC TẾ Ở VIỆT NAM

Ở Việt Nam, thuật ngữ "hành chính công" mới được sử dụng phổ biến vào cuối những năm 1990 của thế kỷ trước. Đã có một số công trình nghiên cứu về "hành chính công" nhưng trong pháp luật vẫn còn vắng bóng thuật ngữ này. Trong học thuật, thuật ngữ "hành chính công" thường được các tác giả sử dụng để phân biệt

THƯ VIỆN HUBT

với "hành chính tư" và cho rằng, "hành chính công" diễn ra trong khu vực công, hay còn gọi là khu vực nhà nước, còn "hành chính tư" diễn ra ở khu vực tư nhân. Đồng thời, cũng có quan điểm cho rằng thuật ngữ "hành chính công" được sử dụng phổ biến ở các nước có nền kinh tế thị trường phát triển, nơi mà khu vực tư nhân có vai trò quan trọng[1].

Về nội hàm của hành chính công, có quan niệm cho rằng hành chính công "là sự tổng hòa các hoạt động quản lý của chính phủ, là sự quản lý và giám sát của các cơ quan quản lý công cộng, chủ yếu là chính phủ đối với công việc công cộng và sự quản lý của chính phủ đối với bản thân"[2], bao gồm "bốn loại hoạt động cơ bản là: ra quyết định, tổ chức, điều hòa và giám sát"[3], trong đó ra quyết định bao gồm: xây dựng chính sách, lập kế hoạch thực hiện, xác định mục tiêu, nhiệm vụ. Hoạt động tổ chức bao gồm: việc thành lập bộ máy tổ chức, phân công trong bộ máy tổ chức, bố trí cán bộ, khai thác nguồn nhân lực..; hoạt động điều hòa bao gồm: điều hòa quan hệ giữa chính phủ với thị trường... xã hội... giữa các cơ quan chính phủ với nhau...

Trong khoa học hành chính công hiện nay xuất hiện nhiều thuật ngữ: "hành chính công mới", "hành chính phát triển"... Có quan điểm về việc chuyển từ hành chính công sang "quản lý công" để so sánh với "hành chính công truyền thống" của Max Weber. Kèm theo đó là một loạt thuật ngữ "quản lý công" "quản lý công mới" mà có tính tương đồng với "hành chính công", "hành chính công mới" (có chữ "mới"). Thêm vào đó, gần đây xuất hiện thuật ngữ "quản trị công" "quản trị công mới", "quản trị nhà nước", trong khi trước đây thuật ngữ "quản trị" chỉ được sử dụng với phạm vi hẹp như: quản trị doanh nghiệp, quản trị nguồn nhân lực v.v...

---

1 Học viện Hành chính Quốc gia, *Hành chính công*, Nxb. Thống kê, H., 2003, Tr. 9.

2 Học viện Hành chính Quốc gia, *Hành chính công*, Nxb. Khoa học và Kỹ thuật, H., 2008, tr. 5.

3 Học viện Hành chính Quốc gia, *Hành chính công*, Nxb. Khoa học và Kỹ thuật, H., 2008, tr.5.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Vậy phải chăng vấn đề được "phức tạp thêm" bởi chính cách sử dụng thuật ngữ của những nền văn hóa khác nhau mà chúng ta "tiếp thu", nhưng chưa có những nghiên cứu một cách xác đáng trong môi trường Việt Nam.

5. QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC

Dù hiểu như thế nào thì "quản trị nhà nước" cũng gắn liền với sự ra đời của nhà nước, nhưng do con người nhận thức về hiện tượng này muộn hơn với thực tiễn nên thuật ngữ "quản trị nhà nước" gần đây mới được đề cập và hiện vẫn đang được thảo luận.

Trong thực tế, từ thời xa xưa con người cũng đã luận bàn nhiều về thuyết "trị nước", "trị dân". Khái niệm "trị nước" hay "trị dân" về bản chất chính là quản trị, hay quản lý.

Về khái niệm quản trị nhà nước, có nhiều quan niệm khác nhau cả ở nước ngoài và ở Việt Nam, bởi nhận thức về quản trị, theo quan niệm của Nguyễn Hải Sản, thì "quản trị là quá trình làm việc với và thông qua những người khác để thực hiện các mục tiêu của tổ chức trong môi trường luôn biến động". Nguyễn Hải Sản cho rằng trọng tâm của khái niệm quản trị là "sự cân bằng giữa kết quả và hiệu quả của việc sử dụng các nguồn tài nguyên hạn chế". Định nghĩa quản trị bao gồm 5 yếu tố "làm việc và thông qua người khác; các mục tiêu của tổ chức; kết quả và hiệu quả; các nguồn tài nguyên hạn chế; môi trường quản trị luôn thay đổi" [1]. Vũ Công Giao sau khi viện dẫn hàng loạt quan điểm khác nhau về quản trị nhà nước của các tác giả nước ngoài đã đi đến nhận định "về bản chất, quản trị chính là quá trình ra quyết định và tổ chức thực hiện quyết định để quản lý, giải quyết các vấn đề chính trị, kinh tế, xã hội ở một quốc gia. Như thế, quản trị là một thuật ngữ chủ yếu gắn với tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước (quản trị quốc gia)". Cũng theo tác giả, khái niệm này cũng được sử dụng trong một số bối cảnh khác, chẳng hạn như quản trị doanh nghiệp (corporate governance), quản trị quốc tế (international governance)"[2].

---

[1] Xem: NGuyễn Hải Sản, Quản trị học, Nxb Thống kê, 2007. tr. 8

[2] Xem: Vũ Công Giao, "Bài viết quản trị nhà nước hiện đại: một số vấn đề lý luận, thực tiễn", Kỷ yếu Hội thảo Khoa Luật *Các vấn đề lý luận về quản trị nhà nước và phòng, chống tham nhũng*.

THƯ VIỆN HUBT
SƯU TẦM PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Bên cạnh đó, có những tác giả viện dẫn quan điểm của các học giả nước ngoài cho rằng: quản trị nhà nước nói đến việc thực hành quyền lực các qua thể chế chính thức hoặc phi chính thức nhằm quản lý mọi nguồn tài nguyên đã giao cho nhà nước; quản trị nhà nước là truyền thống và thể chế thực thi quyền lực ở một quốc gia, bao gồm chọn người lãnh đạo đất nước như thế nào, giám sát họ và khi cần thay thế họ ra sao; năng lực của Chính phủ trong việc xây dựng và thực hiện chính sách và cung cấp dịch vụ công... Cũng có quan điểm cho rằng việc thay từ "quản lý nhà nước" sang quản trị nhà nước" không đơn thuần là sự thay đổi về thuật ngữ mà là sự thay đổi tư duy. Nếu quản lý nhà nước được hiểu là sự quản lý của nhà nước đối với xã hội, mà nhà nước có vai trò là chủ thể duy nhất của quản lý, thì trong "quản trị nhà nước", nhà nước xuất hiện hai tư cách: vừa là chủ thể quản trị xã hội, vừa là đối tượng được quản trị bởi công dân và các thiết chế xã hội khác.

Về vấn đề trên, còn có thể viện dẫn hàng loạt quan điểm về "quản trị công mới", "quản lý công mới" của các tác giả khác trong Hội thảo khoa học tại Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội vào tháng 11/2018 với chủ đề "Các vấn đề lý luận về quản trị nhà nước và phòng, chống tham nhũng".

Một học giả người Nga quan niệm quản trị nhà nước chỉ là một dạng của quản lý, bên cạnh các dạng quản lý nhà nước, tự quản địa phương, quản lý xã hội, tự điều chỉnh của nhóm; hành vi ứng xử hoặc hành động hợp lý của một cá nhân... và đưa ra các tiêu chí để đánh giá hiệu quả của quản trị nhà nước[1]:

a) Trình độ năng suất lao động, tương ứng với các tham số thế giới theo các loại lao động tương ứng;

b. Nhịp độ và quy mô tăng trưởng tài sản quốc dân, được tính theo phương pháp của Liên hợp quốc;

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Xem: *Bách khoa toàn thư kinh tế*. M.: Nxb Ekonomika, 1999. Tr. 412; và nhiều công trình về quản trị.

c. Trình độ phúc lợi của đời sống con người tính theo đầu người và với sự phân chia thu nhập thuộc các loại khác nhau, cũng như so sánh với các chuẩn mực của các nước phát triển;

d. Tính trật tự, an ninh và đáng tin cậy của các mối quan hệ xã hội, sự tái tạo của chúng với kết quả tích cực tăng dần.

Đồng thời, tác giả đã viện dẫn phương pháp của Ngân hàng Thế giới (các chỉ báo chuẩn mực, các tiêu chuẩn, các chỉ tiêu), mà theo đó xác định sự phát triển của các nước phát triển và so sánh các nước này với nhau:

1- Bức tranh thế giới: các chỉ tiêu kinh tế cơ bản, chất lượng cuộc sống (tuổi thọ, học vấn và mức sống);

2- Dân cư: cư dân và các nguồn lao động; sự nghèo đói; sự phân phối thu nhập và tiêu dùng; giáo dục - đào tạo; y tế;

3- Môi trường xung quanh: sử dụng đất và sản xuất nông nghiệp; các nguồn nước, độ bao phủ rừng và các khu bảo tồn; sử dụng năng lượng và chất thải;

4- Nền kinh tế: động năng tăng trưởng kinh tế; cơ cấu sản xuất; cơ cấu nhu cầu; ngân sách của chính phủ trung ương; cán cân thanh toán, các tài khoản nghiệp vụ vãng lai và dự trữ ngoại tệ;

5- Nhà nước và thị trường: cấp phát tài chính trong khu vực tư nhân; vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế; năng lượng và giao thông vận tải; liên lạc, thông tin; sự phát triển khoa học - kỹ thuật[1].

6- Các mối liên hệ toàn cầu: thương mại quốc tế; sự hỗ trợ tài chính và các luồng tư bản[2].

Nếu tiếp tục viện dẫn sẽ có thêm vô số những quan điểm khác nhau về một hiện tượng "quản trị nhà nước". Theo tôi, đây là một

---

[1] G.V. Atamanchuc. *Lý luận quản lý nhà nước*. tái bản lần thứ hai có sửa chữa, bổ sung, Nxb. Omega, L. Mockova, 2004, tr.57 (sách tiếng Nga).

[2] Xem: *Trên ngưỡng cửa thế kỷ XXI: Báo cáo về phát triển thế giới năm 1999/2000*. M. 2000. Tr. 209-255.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

hiện tượng phức tạp, đa diện, mà mỗi định nghĩa không thể phản ánh được mọi khía cạnh biểu hiện của nó, mà chỉ phản ánh được khía cạnh này hay khía cạnh khác của vấn đề.

Nhà nước với tư cách là một thiết chế xã hội, có cơ cấu, đội ngũ công chức và nguồn lực lớn nhất trong xã hội, do đó bản thân nhà nước phải quản lý lấy chính mình, có nghĩa quản lý trong nội bộ nhà nước, quản lý các nguồn lực mà xã hội đã trao cho nhà nước; thứ hai là quản lý tác động đến các quá trình xã hội, tác động đến các khách thể, đối tượng của quản lý nhằm đạt được những mục tiêu đã định, nhằm làm thay đổi hiện thực đời sống xã hội, nhà nước, cá nhân theo hướng tích cực, phát triển. Phải chăng quản trị nhà nước là quản lý bên trong bộ máy nhà nước với các nguồn lực đã được trao.

6. QUAN HỆ GIỮ HÀNH CHÍNH VỚI QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC

Nếu hiểu hành chính là quản lý, hành chính nhà nước là quản lý nhà nước, và quản trị nhà nước cũng là quản lý, có lẽ khó tìm ra mối liên hệ giữa các hiện tượng này. Phải chăng ở đây cần hiểu hành chính chỉ với nghĩa rất hẹp: hành chính là tổ chức với nghĩa là (cơ cấu – thiết chế) và các hoạt động tổ chức các quá trình xã hội trong thực tiễn thì mới thấy được mối quan hệ giữa hành chính và quản trị nhà nước. Mối quan hệ này được thể hiện ở một số nội dung sau: Bộ máy hành chính có ảnh hưởng mang tính quyết định đến quản trị nhà nước, bộ máy càng lớn, càng nhiều cấp làm cho quá trình quản trị nhà nước càng phức tạp bởi chính bộ máy quản trị nhà nước; bộ máy đơn giản, tiết kiệm làm gia tăng hiệu quả quản trị nhà nước, có khả năng phản ứng linh hoạt trong giải quyết các vấn đề phát sinh trong quản trị, quản lý; sự vận hành bộ máy hành chính thông suốt, thống nhất sẽ tạo nên quản trị nhà nước thống nhất, hiệu quả; đội ngũ nhân sự hành chính có năng lực, trình độ, phẩm chất đạo đức thì quản trị nhà nước tốt, ngược lại sẽ dẫn đến tình trạng tham nhũng, tiêu cực, làm trì trệ sự phát triển các quá trình xã hội.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. *Bách khoa toàn thư kinh tế*. M.: Nxb Ekonomika, 1999.
2. ChathamHouse, tại https://www.chathamhouse.org/research/topics/international-law-and-governance/international-governance
3. Nguyễn Hữu Khiển (1999), *Tìm hiểu về hành chính nhà nước*, Nxb. Khoa học Xã hội, Hà Nội.
4. Đinh Văn Mậu và Phạm Hồng Thái (1996), *Nhập môn hành chính nhà nước*, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh.
5. *Giáo trình Hành chính công*, Học viện Hành chính Quốc gia, Nxb Khoa học và Kỹ thuật, H., 2008.
6. *Từ điển Tiếng nước ngoài – xuất bản lần thứ 14*, (1987). Nxb. Tiếng Nga, Matxcơva (tiếng Nga)
7. *Từ điển Luật học* (1999), Nxb Từ điển Bách khoa, Hà Nội
8. OECD (2004), "Principles of Corporate Governance", tại http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pd
9. WB, *Trên ngưỡng cửa thế kỷ XXI: Báo cáo về phát triển thế giới năm 1999/2000*. M. 2000.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC HIỆN ĐẠI: MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN, THỰC TIỄN

PGS.TS. Vũ Công Giao[1]

1. KHÁI NIỆM QUẢN TRỊ, QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC

Thuật ngữ quản trị (*governance*) có nguồn gốc từ tiếng Hi Lạp cổ là *"kubernân"*, dùng để chỉ việc điều khiển một con tàu hoặc một cỗ xe[2]. Thuật ngữ này sau đó được tiếp nhận và thể hiện trong tiếng Latinh (thành *gubernare)* và trong nhiều ngôn ngữ châu Âu, trong đó bao gồm tiếng Pháp (thành *"gouvernance"*), tiếng Anh (thành *"governance"*).[3] Theo dòng thời gian, ngày nay, *governance* được hiểu theo nghĩa phổ biến là "quản trị".

Có nhiều định nghĩa về *governance*, dưới đây là một số ví dụ[4]:

- Theo Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi, *governance* là "các truyền thống và thể chế mà dựa vào đó để thực hiện quyền lực ở một quốc gia"[5].

---

1 Khoa Luật ĐHQG Hà Nội.

2 Xem: Sabri Boubaker, Duc Khuong Nguyen (editors),*Corporate Governance and Corporate Social Responsibility: Emerging Markets Focus,* World Scientific Publishing Co Pte Ltd, 2014, tr. 377. Dẫn theo Nguyễn Văn Quân, "Nguồn gốc và sự phát triển của quản trị tốt", trong cuốn *Quản trị tốt: Lý luận và thực tiễn*, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn (Đồng chủ biên), Nxb CTQG, 2017.

3 Xem Nguyễn Văn Quân, *Nguồn gốc và sự phát triển của quản trị tốt.*

4 Xem Vũ Công Giao, "Một số vấn đề về quản trị tốt", trong cuốn *Quản trị tốt: Lý luận và thực tiễn*, sách đã dẫn.

5 Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi. *The Worldwide Governance Indicators.*

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- Theo Ngân hàng Thế giới (WB), *governance* là "... cách thức mà quyền lực được thực thi thông qua các thể chế chính trị, kinh tế, xã hội của một quốc gia"[1].

- Theo Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP), *governance* là "việc thực thi quyền lực chính trị, hành chính, kinh tế để quản lý các vấn đề của quốc gia ở mọi cấp độ. Nó bao gồm các cơ chế, quy trình, và thiết chế mà thông qua đó các công dân và các nhóm biểu thị sự quan tâm và thực hiện các quyền hợp pháp và nghĩa vụ của mình, cũng như cho thấy sự khác biệt của họ"[2].

- Theo Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB), "quản trị nói đến môi trường thể chế mà ở đó các công dân tương tác với nhau và với các cơ quan, quan chức nhà nước"[3], đó là "cách thức mà nhờ đó quyền lực được thực hiện để quản lý các nguồn lực kinh tế, xã hội cho sự phát triển của một quốc gia. Nó đề cập đến chất lượng hoạt động của các thể chế có nhiệm vụ xây dựng, thực hiện và bảo đảm thực thi các chính sách tốt dựa trên cách thức hiệu lực, hiệu quả, công bằng và toàn diện"[4].

- Theo Hội đồng Quản trị toàn cầu (*Commission on Global Governance*), thì governance là "... tập hợp của rất nhiều cách thức mà trong đó các cá nhân và thiết chế, kể cả công và tư, giải quyết

---

Methodology and Analytical Issues, The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team, September 2010, tại https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-5430 (truy cập 22/11/2018)

[1] World Bank (2006), *Making PRSP Inclusive,* tại http://siteresources.worldbank.org/DISABILITY/Resources/280658-1172608138489/MakingPRSPInclusive.pdf (truy cập 22/11/2018)

[2] UNDP (1997), *Governance & Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document,* tạihttp://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Discussion-Paper--Governance-for-Sustainable-Development.pdf, (truy cập 22/11/2018).

[3] ADB (2005), *Governance: Sound Development ManagementGovernance,* tại https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32027/govpolicy.pdf (truy cập 20/11/2018).

[4] ADB (2005), *Governance: Sound Development Management* Governance, tài liệu đã dẫn.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

các vấn đề chung của họ. Đó là một quá trình liên tục mà thông qua đó những lợi ích đa dạng và xung đột với nhau có thể được giải quyết và các hành động hợp tác có thể được thực hiện. Nó bao gồm các thiết chế và cơ chế chính thức được trao quyền để bảo đảm sự tuân thủ những thoả thuận chính thức cũng như không chính thức mà người dân và các tổ chức đã nhất trí hoặc chấp nhận để đạt được lợi ích của họ"[1].

Từ những định nghĩa nêu trên, có thể thấy về bản chất, quản trị chính là *quá trình ra quyết định và tổ chức thực hiện quyết định để quản lý, giải quyết các vấn đề chính trị, kinh tế, xã hội ở một quốc gia*[2]. Quá trình này có liên quan và có sự tham gia của nhiều chủ thể, bao hàm nhiều cơ chế chính thức và không chính thức, có tính pháp lý hoặc tính xã hội, để đạt mục tiêu xây dựng, duy trì và phát triển xã hội.

Cũng từ những định nghĩa nêu trên, có thể thấy khái niệm quản trị mang tính chất và có phạm vi ở tầm quốc gia (quản trị quốc gia), song cơ bản gắn với vai trò của nhà nước (mặc dù nhà nước không phải là chủ thể duy nhất) trong việc bảo đảm các dịch vụ công cho xã hội, vì thế, có thể gọi là quản trị nhà nước[3] hay quản trị công. Điều này là để phân biệt một số bối cảnh khác mà trong đó khái niệm quản trị cũng được sử dụng, chẳng hạn như quản trị doanh nghiệp

---

1 Report of the Commission on Global Governance "Our Global Neighbourhood" (1995), tại http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/ (truy cập 20/11/2018).

2 Xem Vũ Công Giao, *Một số vấn đề về quản trị tốt*, trong cuốn "Quản trị tốt: Lý luận và thực tiễn", sách đã dẫn.

3 Vì một số lý do khách quan và chủ quan, Chương trình thạc sĩ của Khoa Luật ĐHQG Hà Nội sử dụng thuật ngữ "quản trị nhà nước" để chỉ các hoạt động quản trị xã hội ở cấp độ quốc gia mà do Nhà nước là chủ thể chủ chốt nhưng không phải là chủ thể duy nhất. Thuật ngữ "quản trị nhà nước" trong bối cảnh này tương đương với khái niệm "Governance" hoặc "Public Governance" đang được các tổ chức quốc tế đã và đang sử dụng.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

(*corporate governance*)[1], quản trị quốc tế (*international governance,*)[2] quản trị địa phương (*local governance*)[3]...

Nhìn lại lịch sử, trước đây thuật ngữ "governance" chủ yếu được sử dụng trong kinh tế học với nghĩa "quản trị doanh nghiệp" ("*corporate governance*")[4]. *Nó chỉ được sử dụng phổ biến trong luật học và chính trị học* kể từ đầu thập kỷ 1980, bởi các thể chế tài chính quốc tế và cơ quan Liên hợp quốc, bao gồm Ngân hàng thế giới (*World Bank* – WB), Quỹ Tiền tệ Quốc tế (*International Monetary Fund* - IMF), Chương trình Phát triển của Liên hợp quốc (*United Nations Development Program* – UNDP)[5]. *Các tổ chức quốc tế này sử dụng thuật ngữ "quản trị" như* là một trong những nguyên tắc và mục tiêu cho các chương trình hỗ trợ các nước đang phát triển. Kể từ đó, khái niệm này được tiêu chuẩn hoá thành những nguyên tắc cụ thể mà được gọi là "quản trị tốt" (*good governance*).

Từ góc độ quản lý nhà nước, hầu hết các nguyên tắc của quản trị tốt có sự tương đồng với các yêu cầu cải cách quản trị công (*public*

---

[1] Quản trị doanh nghiệp đề cập đến cách thức tổ chức, quản lý, thực hiện các hoạt động trong nội bộ của một doanh nghiệp. Về *cooperate governance*, ví dụ, xem OECD (2004), *Principles of Corporate Governance,* tại http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf (truy cập 20/11/2018).

[2] Quản trị quốc tế đề cập đến hoạt động của các tổ chức quốc tế và các quốc gia trong việc giải quyết các vấn đề toàn cầu như biến đổi khí hậu, xung đột, tranh chấp lãnh thổ, chống khủng bố...Về *international governance*, ví dụ, xem trang web của ChathamHouse, tại https://www.chathamhouse.org/research/topics/international-law-and-governance/international-governance (truy cập 20/11/2018).

[3] Ví dụ, về quản trị ở cấp địa phương, xem mục *Local Governance* trên trang web của UNDP http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/focus_areas/focus_local_governance.html (truy cập 20/11/2018).

[4] John Pitseys, *Le concept de gouvernance, Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2000, volume 62, tr. 214. Dẫn theo Nguyễn Văn Quân, *Nguồn gốc và sự phát triển của quản trị tốt*, tài liệu đã dẫn.

[5] Niaz Ahmed Khan, *Good Governance: A Primer on Selected Theories and Approaches*, https://docslide.net/documents/good-governance-a-primer-on-selected-theories-and-approaches.html (truy cập 20/11/2018).

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU CHỈ DÙNG TRONG KHÁO NỘI BỘ

administration reform) mà các tổ chức quốc tế và các nhà tài trợ phát triển thường đặt ra như là những điều kiện cho các nước đang phát triển. Chính vì những điều kiện này mà "quản trị tốt" đôi khi bị chỉ trích như là một áp lực chính trị của các nước phương Tây đối với các nước đang phát triển. Mặc dù vậy, từ quan điểm phát triển, cần thấy rằng áp lực này là cần thiết xét từ cả hai phía. Về phía các nước nhận viện trợ, họ cần phải cải cách quản trị công để có thể sử dụng hiệu quả các nguồn lực, trong đó có nguồn lực từ viện trợ phát triển, để thúc đẩy kinh tế, xã hội, chống thất thoát, tham nhũng, nâng cao hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước. Như vậy, quản trị tốt vừa là điều kiện của các nước cung cấp viện trợ, vừa là yếu tố sống còn để các nước nhận viện trợ thoát ra khỏi đói nghèo, khủng hoảng và phát triển bền vững. Đối với các nước cung cấp viện trợ, áp lực của người dân và các đảng phái chính trị, tổ chức xã hội của nước họ bắt buộc nhà nước phải có biện pháp đảm bảo tiền viện trợ phát triển, mà bản chất là tiền thuế do người dân và doanh nghiệp đóng góp, phải được sử dụng đúng đắn, hiệu quả. Việc cung cấp viện trợ phát triển vô điều kiện ở thời kỳ đầu đã cho các nước phát triển một bài học đó là: nếu cung cấp viện trợ phát triển mà không kèm điều kiện về cải cách theo hướng quản trị tốt, các khoản viện trợ đó phần lớn rơi vào túi các quan chức tham nhũng, trong khi người dân ở các nước nhận viện trợ không hoặc chỉ được hưởng rất ít lợi ích từ việc đó. Nói cách khác, viện trợ phát triển không kèm theo điều kiện về quản trị tốt thực chất chỉ làm giàu cho giới quan chức hủ bại, và đẩy các nước nghèo lún sâu thêm vào nợ nần, trì trệ và khủng hoảng.

Có hai cách tiếp cận chính về quản trị[1]. Cách tiếp cận thứ nhất nhấn mạnh yếu tố lãnh đạo (*leadership*), tức là cách thức sử dụng quyền lực nhà nước. Nguyên tắc nền tảng ở đây là việc sử dụng quyền lực nhà nước không chỉ phải hợp pháp (không được lạm dụng) mà còn phải hợp lý và hiệu quả, có như vậy mới có thể thúc đẩy được sự

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Niaz Ahmed Khan, tài liệu đã dẫn.

phát triển về kinh tế và bảo đảm sự ổn định xã hội của quốc gia. Đây là cách tiếp cận được WB nhấn mạnh và áp dụng trong việc thúc đẩy quản trị tốt ở châu Phi[1].

Cách tiếp cận thứ hai tập trung vào việc chia sẻ thẩm quyền quản trị công giữa nhà nước và các chủ thể bên ngoài nhà nước. Theo cách tiếp cận này, quản trị công là một dạng hoạt động có sự tham gia của nhiều chủ thể chứ không phải là lĩnh vực độc quyền của bộ máy nhà nước[2]. Cũng theo cách tiếp cận này thì không có một danh sách "đóng" về chủ thể của quản trị công. Có rất nhiều chủ thể tham gia vào quản trị công, trong đó những chủ thể chủ yếu bao gồm: Các công dân (*citizens*); các tổ chức xã hội, tổ chức dựa trên cộng đồng (*social organization, community-based organizations*); các doanh nghiệp (*business sector*); các cơ quan truyền thông (*the media: Press, TV and Radio*); các cơ quan và nhân viên chính quyền; các nhà tài trợ (*donors*)[3]. Mối quan hệ và ranh giới giữa các chủ thể này là mềm dẻo chứ không cứng nhắc[4].

Trong thực tế, cách tiếp cận thứ hai tạo thuận lợi cho việc giải quyết các vấn đề về quản trị công trong các xã hội hiện đại mà ngày càng đa dạng về mặt lợi ích, quan điểm và văn hoá. Trong bối cảnh xã hội ngày càng đa dạng như vậy, *các hoạt động quản trị công cần phải được lên kế hoạch và thực hiện dựa trên một* cơ chế phối hợp, có sự tham gia của các nhóm xã hội, nhóm lợi ích khác nhau mới có thể đảm bảo tính hiệu quả. Nếu chỉ dựa trên quyết định đơn phương của cơ quan công quyền như trước đây thì quản trị công sẽ gặp nhiều trở ngại và không thể giải quyết được nhiều vấn đề mới đặt ra trong xã hội hiện đại.

---

1 World Bank, World Development Report 1989, Financial Systems and Development World Development Indicators, tại tại https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5972/WDR%201989%20-%20English.pdf?sequence=1&isAllowed=y (truy cập 20/11/2018).

2 Niaz Ahmed Khan, tài liệu đã dẫn.

3 Niaz Ahmed Khan, tài liệu đã dẫn.

4 Niaz Ahmed Khan, tài liệu đã dẫn.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU CHỈ DÙNG THAM KHẢO NỘI BỘ

2. SỰ CHUYỂN DỊCH TỪ MÔ HÌNH CAI TRỊ SANG QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC HIỆN ĐẠI

Nhà nước ra đời là một bước tiến lớn trong lịch sử tiến hoá của nhân loại, đánh dấu trình độ tổ chức xã hội ở mức độ cao của loài người. Kể từ khi ra đời, chức năng chính của nhà nước vẫn là quản lý các phương diện hoạt động của xã hội, tuy nhiên, cùng với thời gian, cách thức quản lý xã hội của nhà nước dần dần thay đổi.

Ở thời kỳ đầu, cách thức quản lý xã hội của nhà nước mang nặng tính cưỡng chế, áp đặt một chiều. Nhà nước thể hiện ý chí độc đoán của mình (của giai cấp/tầng lớp thống trị) lên toàn thể nhân dân. Quản lý xã hội là công việc được xem là độc quyền của nhà nước, người dân về cơ bản không được tham dự và góp ý. Xã hội phân biệt rõ hai dạng chủ thể, trong đó nhà nước là người cai trị, còn nhân dân là người bị trị. Sự cai trị là bản chất và đặc trưng trong hoạt động của nhà nước ở thời kỳ này.

Cùng với thời gian, hoạt động quản lý xã hội của nhà nước dần dần thay đổi, dịch chuyển từ cai trị (*government*) sang quản trị (*governance*), mà những khác biệt nổi bật có thể kể như sau:

Thứ nhất, về chủ thể, mặc dù vẫn giữ vai trò cốt yếu, nhà nước không còn là độc tôn trong quản lý xã hội. Các nhà nước dân chủ hiện đại tạo môi trường và khuyến khích người dân, các tổ chức xã hội và doanh nghiệp tham gia ngày càng sâu rộng vào việc tổ chức, quản lý các hoạt động của xã hội phù hợp với tính chất và điều kiện của từng dạng chủ thể. Ở đây, khái niệm quản trị nhà nước chỉ hàm ý việc tạo lập các điều kiện và quy tắc chung cho hoạt động của cộng đồng, mà những điều kiện và quy tắc đó không chỉ giới hạn trong hệ thống các thiết chế nhà nước mà còn mở rộng đến các chủ thể khác trong xã hội[1].

[1] Gerry Stoker (1998), *Governance As Theory: Five Propositions*, International Social Science Journal, Volume 50, Issue 155, tr. 1–157. Dẫn theo Đỗ Minh Khôi, "Quản trị nhà nước hiện đại", trong cuốn *Quản trị tốt: Lý luận và thực tiễn*, sách đã dẫn.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Thứ hai, về phạm vi, trong quản lý xã hội, nhà nước không còn giới hạn ở các thiết chế và quy trình chính thức, mà còn sử dụng cả những thiết chế và quy trình phi chính thức[1]. Nếu như trước đây, nhà nước quản lý xã hội chỉ thông qua việc ban hành và thực thi các quy phạm pháp luật và tổ chức thực hiện bằng bộ máy công chức, thì hiện nay các nhà nước còn sử dụng những quy trình và thiết chế khác để quản trị quốc gia. Việc nhiều nhà chính trị sử dụng báo chí và mạng xã hội để chuyển tải các thông điệp, ý tưởng và quyết sách của nhà nước là một ví dụ nổi bật cho xu hướng đó, nhằm thích ứng với sự thay đổi trên phạm vi toàn cầu. Một tác giả cho rằng, quản trị nhà nước hiện đại đang biến đổi theo hướng *đa tầng và phi cấu trúc, định hướng(multi-layered and trans-scalar)* – mà đặc trưng là không có cấu trúc quản trị nào duy nhất thống trị và ưu trội, quản trị được khuếch tán từ nhiều cấp, nhiều điểm mà tính hệ thống và thứ bậc của quyền lực không rõ ràng[2]. Nói cách khác, đây là hình thức quản trị đa trung tâm *(polycentrism)* và biểu hiện ở sự khuếch tán vai trò lập quy và điều tiết của nhà nước - đối lập với mô thức quản trị nhà nước truyền thống mà nhấn mạnh trung tâm mệnh lệnh, có tính thứ bậc, trật tự rất cao, đề cao vai trò quản lý của nhà nước[3].

Thứ ba, về cách thức, trong quản lý xã hội, mặc dù vẫn duy trì quyền lực cưỡng chế khi cần thiết, xét tổng thể, nhà nước không còn hành xử một cách độc đoán, áp đặt mà phải tuân thủ các quy tắc dân chủ về giới hạn quyền lực, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình... Tổ chức và hoạt động của nhà nước không còn là một vùng cấm bất khả góp ý và chỉ trích, mà ngược lại trở thành một đối tượng bị giám sát thường xuyên và chặt chẽ bởi người dân. Quyền lực của nhà nước vốn dựa trên sức mạnh cứng *(hard power),* dần chuyển

---

[1] Đỗ Minh Khôi, "Quản trị nhà nước hiện đại", tài liệu đã dẫn.

[2] Jan Aart Scholte (2005), *Globalization:A Critical Introduction,* chương 6, tại https://trove.nla.gov.au/work/19620442. Dẫn theo Đỗ Minh Khôi, "Quản trị nhà nước hiện đại", tài liệu đã dẫn.

[3] Jan Aart Scholte (2005), *Globalization:A Critical Introduction,*chương 6, tại https://trove.nla.gov.au/work/19620442. Dẫn theo Đỗ Minh Khôi, "Quản trị nhà nước hiện đại", tài liệu đã dẫn.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

sang mô thức mới, sáng tạo hơn – quyền lực tiêu chuẩn *(standard power)* (hay còn gọi là quyền lực thiết lập *"luật chơi")*, mà trong đó những chủ thể phi nhà nước mới chính là nhân tố đề xuất các tiêu chuẩn hoặc luật chơi cho nhà nước[1].

3. NHỮNG YÊU CẦU CỦA QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC HIỆN ĐẠI

Như đã đề cập ở mục trên, quản trị nhà nước hiện đại đánh dấu bước chuyển dịch từ cai trị (*government)* sang quản trị (*governance).*

Khái niệm cai trị (*government)* hàm ý cách quản lý xã hội mà trong đó chính quyền độc quyền thực hiện các hoạt động hành chính công và thường có xu hướng lạm dụng quyền lực trong hoạt động này. Ngược lại, khái niệm quản trị (*governance)* hàm ý chính quyền chỉ là một chủ thể đóng vai trò dẫn dắt, tạo lập các điều kiện và quy tắc cho việc tham gia quản lý xã hội của nhiều chủ thể, bao gồm các chủ thể bên ngoài bộ máy nhà nước. Nói cách khác, khái niệm quản trị đề cập đến các quy trình và thiết chế chính thức và phi chính thức nhằm hướng dẫn và kiểm soát hành vi tập thể của các nhóm, trong đó chính quyền là một thành phần mà hoạt động của nó gắn với quyền hành và tạo ra nghĩa vụ chính thức[2]. Dưới góc độ quản trị, quyền lực nhà nước không chỉ được thực hiện thông qua cưỡng chế, mệnh lệnh, kế hoạch mà có thể được thực hiện thông qua quan hệ đối tác, mạng lưới và đoàn kết[3], hay nói cách khác là quan hệ hợp tác, bổ túc giữa công và tư, công bằng và dân chủ[4].

---

[1] Andrew D. Bishop (2015), *"Standard Power: The New Geopolitical Battle"*, the National Interest. Dẫn theo Đỗ Minh Khôi, "Quản trị nhà nước hiện đại", tài liệu đã dẫn.

[2] Joseph S. Nye Jr. and John D (2000),*Governance in a globalizing world,* BrookingsInstitution Press,tr. 12. Dẫn theo Đỗ Minh Khôi, "Quản trị nhà nước hiện đại", tài liệu đã dẫn.

[3] Bob Jessop (2016), *The StatePast, Present, Future,* Polity,tr.166-169, tại http://www.ritsumei.ac.jp/acd/re/k-rsc/hss/book/pdf/vol07_08.pdf. Dẫn theo Đỗ Minh Khôi, "Quản trị nhà nước hiện đại", tài liệu đã dẫn.

[4] Joseph Stiglitz (2003), *"Globalization And The Economic Role Of The State In The New Millennium"*, Journal Of Industrial and Corporate Change, Volume 12, Issue 1. Dẫn theo Đỗ Minh Khôi, "Quản trị nhà nước hiện đại", tài liệu đã dẫn.

THƯ VIỆN HUBT

Như vậy, so với mô hình cũ, quản trị nhà nước hiện đại có sự thay đổi cả về hình thức và nội dung của hoạt động quản lý. Yêu cầu cơ bản đặt ra trong vấn đề này đó là, hoạt động quản trị công phải mang tính xã hội thực sự và rộng rãi. Tính chất xã hội đó trước hết thể hiện ở sự tham gia dưới những hình thức khác nhau của người dân vào các hoạt động quản lý, điều tạo ra sự khác biệt với mô hình cai trị mà trong đó nhấn mạnh vai trò của bộ máy hành chính, thông qua việc ban hành và cưỡng chế thực thi các quy tắc cư xử bắt buộc với mọi chủ thể trong xã hội. Điều đó không có nghĩa là nhà nước mất đi hoặc phải "hy sinh" vai trò của mình trong quản lý xã hội. Vấn đề ở đây chỉ là nhà nước phải loại trừ các hành động chuyên chế, độc đoán, tăng cường các hành động tổ chức, kiến tạo, dựa trên sự kết nối chặt chẽ với người dân, doanh nghiệp và các tổ chức xã hội.

Yêu cầu tiếp theo trong quản trị nhà nước hiện đại đó là phải bảo đảm tính tự chủ của các chủ thể tham gia hoạt động quản lý, đặc biệt là của chính quyền địa phương. Điều này là bởi quản trị nhà nước hiện đại được xem là một dạng quản trị đa tầng,trong đó các hoạt động quản lý được khuếch tán đến nhiều cấp, nhiều điểm (quản trị đa trung tâm -*polycentrism)*[1]. Điều này cũng không có nghĩa là loại trừ vai trò của chính quyền trung ương hoặc cổ vũ cho sự ly khai. Vấn đề ở đây chỉ là để khắc phục hạn chế của mô hình cai trị truyền thống trong đó nhấn mạnh tính chất hành chính, mệnh lệnh, quan liêu mà đã không còn phù hợp với xã hội hiện đại. Sự phân cấp, phân quyền trong quản trị nhà nước hiện đại không triệt tiêu vị trí, vai trò của chính quyền trung ương, mà chỉ sắp đặt lại vị trí, vai trò đó một cách phù hợp hơn trong mô hình quản trị mới theo kiểu mạng lưới, mà ở đó chính quyền trung ương đứng ở giữa thực hiện các hoạt động điều phối, kiến tạo, dẫn dắt.

Một yêu cầu nữa đặt ra với quản trị nhà nước hiện đại đó là cách thức sử dụng quyền lực. Nếu như trong mô hình cai trị truyền thống, có thể xem quyền lực được sử dụng chủ yếu là quyền lực cứng (*hard*

[1] Jan Aart Scholte (2005), *Globalization:A Critical Introduction*, Sđd,chương 6. Dẫn theo Đỗ Minh Khôi, "Quản trị nhà nước hiện đại", tài liệu đã dẫn.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

power) thì trong quản trị nhà nước hiện đại, quyền lực quan trọng nhất là quyền lực mềm (*soft power*). Hiểu theo góc độ quản trị quốc gia, quyền lực cứng chính là sức mạnh dựa trên bộ máy cưỡng chế của nhà nước (quân đội, cảnh sát, toà án, nhà tù..), còn quyền lực mềm thể hiện ở uy tín, năng lực, hiệu quả, tính dân chủ, liêm chính, công minh của bộ máy công quyền. Thực tế cho thấy kể từ những thập kỷ cuối của thế kỷ 20, hầu hết các quốc gia trên thế giới đã chú trọng và chuyển dần sang sử dụng quyền lực mềm như là phương thức nền tảng trong quản lý nhà nước. Những quốc gia mà hiện vẫn coi quyền lực cứng như là phương thức quản lý xã hội chủ yếu hầu hết đều là những nhà nước chuyên chế, độc tài, chậm phát triển, trong xã hội tồn tại nhiều bất ổn.

Bên cạnh các yêu cầu cơ bản nêu trên, từ góc nhìn mang tính chất kỹ thuật, có tác giả cho rằng quản trị nhà nước hiện đại phải đáp ứng những yêu cầu sau: Thứ nhất, ***phẳng hơn*** *(flatter)*, thể hiện ở việc thu hẹp khoảng cách công dân và chính quyền bằng truyền thông, công nghệ thông tin; giảm tầng nấc trong hệ thống quản trị để hiệu quả hơn; cung cấp thông tin cho việc ra quyết định, phối hợp, hợp tác trong hành pháp; hình thành mạng lưới hợp tác giữa khối công và tư. Thứ hai, ***nhanh hơn*** *(agile)*, thể hiện ở việc thay đổi và thích nghi, đặc biệt trong tái cấu trúc bộ máy. Thứ ba, ***sắp xếp hợp lý*** *(streamlined)*, thể hiện ở việc xác định đúng chức năng nhiệm vụ; bộ máy, tinh giản nhưng không giảm dịch vụ. Thứ tư, ***hiểu biết và thích nghi với công nghệ*** *(tech-enabled and tech savy)*, thể hiện ở việc tái thiết kế bộ máy phù hợp với mạng lưới và công nghệ[1].

Bên cạnh đó, từ góc nhìn khác, có quan điểm cho rằng quản trị nhà nước hiện đại phải mang những dấu hiệu sau đây: (1) thể chế quản trị mạnh và pháp quyền; (2) tư pháp tin cậy và độc lập; (3) khung khổ pháp lý hiệu quả cho hoạt động kinh tế; (4) môi trường

[1] Global Agenda Council onthe Future of Government - World Economic Forum (2011),*The Future of GovernmentLessons Learned From Around The World*, URL: http://www3.weforum.org/docs/EU11/WEF_EU11_FutureofGovernment_Report.pdf - Dẫn theo Đỗ Minh Khôi, "Quản trị nhà nước hiện đại", tài liệu đã dẫn.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

kinh tế mở và cạnh tranh; (5) ổn định giá cả và trách nhiệm tài chính; (6) hệ thống thuế công bằng; (7) phát triển sự cạnh tranh trong thị trường tài chính, lao động và vốn; (8) năng lực quản lý và thực thi pháp luật, tư nhân hoá, nguồn lực ngoài hợp lý cho khối tư; (9) quan hệ đối tác khu vực cộng và tư trong việc thúc đẩy kinh doanh, nhấn mạnh các doanh nghiệp nhỏ và vừa; (10) tự do tiếp cận thông tin; (11) thúc đẩy phát triển công nghệ và cơ sở hạ tầng[1].

Tóm lại, quản trị nhà nước hiện đại có những thay đổi khác hẳn so với mô hình cai trị truyền thống. Những thay đổi đó nhằm đáp ứng các yêu cầu bắt nguồn từ tính chất dân chủ, đa dạng, đa nguyên của xã hội hiện đại. Những đặc điểm cơ bản nhất của quản trị nhà nước hiện đại là: (1) giảm vai trò cai trị, tăng vai trò điều tiết của nhà nước; (2) quản trị trên nền tảng pháp quyền, dân chủ và tôn trọng nhân quyền; (3) quản trị đa tầng, đa chủ thể, dựa trên sự chia sẻ trách nhiệm hơn là cai trị[2]. Đây là những đặc điểm chi phối tất cả các quốc gia trên thế giới trong thế kỷ 21. Việc nhận biết và áp dụng những đặc điểm đó có ý nghĩa rất quan trọng đối với sự phát triển của các quốc gia. Mặc dù vậy, đây là một công việc không dễ dàng, bởi sự thay đổi mô hình quản trị này có tính chất triệt để, toàn diện. So với mô hình cũ, quản trị nhà nước hiện đại đòi hỏi phải thay đổi không chỉ chức năng, nhiệm vụ của nhà nước mà có thể đòi hỏi phải thay đổi cả cách thức thiết lập và vận hành của cả hệ thống chính trị của một quốc gia.

4. LIÊN HỆ VỚI VIỆT NAM

Quản trị nhà nước ở Việt Nam trong những năm gần đây đang có những thay đổi sâu rộng, phù hợp với xu thế chung trên thế giới. Mặc dù Nhà nước vẫn giữ vị trí cốt yếu, chi phối mạnh mẽ mọi phương diện của đời sống xã hội, song mối quan hệ giữa Nhà nước và người

---

[1] United Nation (2002), *World Publicsector reportGlobalization andthe State*, tr. 66, tại https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/World%20Public%20Sector%20Report%20series/World%20Public%20Sector%20Report.2001.pdf (truy cập ngày 20/11/2018).

[2] Đỗ Minh Khôi, "Quản trị nhà nước hiện đại", tài liệu đã dẫn.

THƯ VIỆN HUBT TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

dân đang dần dần đổi khác. Nhà nước không còn hoàn toàn quản lý các công việc của xã hội mà ngày càng phối hợp nhiều và tốt hơn với người dân và các tổ chức xã hội trong vấn đề này. Thay cho việc áp đặt các mệnh lệnh hành chính một chiều như trước đây, Nhà nước đang dần đóng vai trò điều tiết, dẫn dắt, là đối tác hành động của người dân và các tổ chức xã hội.

Trong lĩnh vực kinh tế, chức năng của nhà nước đang có những biến đổi sâu rộng hơn cả. Cùng với sự sụp đổ của hệ thống xã hội chủ nghĩa, mô hình kinh tế chỉ huy trong đó nhà nước giữ vai trò độc tôn, vừa là chủ thể lập kế hoạch đồng thời là chủ thể thực hiện các hoạt động kinh tế về cơ bản đã chấm dứt ở Việt Nam. Kể từ Đổi mới (1986) đến nay, Nhà nước Việt Nam đang dần biến đổi trở thành chủ thể kiến tạo phát triển, giữ vai trò 'bà đỡ', 'trọng tài' thay vì là chủ thể trực tiếp và độc quyền vận hành nền kinh tế.

Trong lĩnh vực xã hội, khác với thời kỳ trước khi Nhà nước hoàn toàn bao cấp mọi vấn đề trong cuộc sống của người dân, kể từ Đổi mới đến nay, Nhà nước ngày càng chuyển sang đóng vai trò điều tiết các nguồn lực để bảo đảm an sinh xã hội cho các nhóm dễ bị tổn thương. Thay cho việc trực tiếp tạo ra các nguồn lực để bảo đảm an sinh xã hội, nhà nước đặt ra "luật chơi" bằng các chính sách về thuế nhằm phân phối lại các nguồn tài sản và thu nhập, đồng thời huy động các chủ thể ngoài nhà nước cùng tham gia cung cấp dịch vụ công.

Nói tóm lại, Nhà nước Việt Nam cũng đang điều chỉnh mô hình quản trị truyền thống sang một mô hình mới – trong đó tạo điều kiện cho sự tham gia rộng rãi, linh hoạt của các chủ thể ngoài nhà nước. Mặc dù vậy, sự chuyển đổi mô hình quản trị nhà nước ở Việt Nam mới chỉ là bước đầu. Tuy đã đạt được một số kết quả đáng khích lệ song vẫn còn nhiều trở ngại trên tất cả các phương diện. Một trong những trở ngại lớn nhất đó là cơ chế cho sự tham gia hiệu quả, thực chất của người dân vào quản lý nhà nước và xã hội còn nhiều bất cập và chậm được hoàn thiện. Nhà nước mới trong thực tế chưa *làm tốt* chức năng kiến tạo phát triển, bảo đảm và phát huy quyền làm chủ thực sự của người dân, nhất là quyền tham gia xây dựng chính sách,

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

quyền lựa chọn người đại diện cho mình và quyền sở hữu tài sản. Quyền dân chủ trực tiếp chưa được phát huy và đi vào thực chất, cơ chế phản biện xã hội còn hình thức. Những vấn đề này đang khiến cho việc chuyển đổi mô hình quản trị nhà nước gặp khó khăn.

Để tiếp tục thúc đẩy sự phát triển của đất nước trong giai đoạn tới đòi hỏi phải tăng cường đổi mới mô hình quản trị công. Việc này cần thực hiện thông qua một số giải pháp, trong đó đầu tiên là cần thay đổi triệt để nhận thức, tư duy về quản trị nhà nước, từ đó đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Về vấn đề này, thuận lợi là Hiến pháp năm 2013 đã mở ra một không gian rộng lớn cho đổi mới quản trị nhà nước. Trên cơ sở đó, cần rà soát bổ sung kiện toàn tổ chức bộ máy nhà nước theo các nguyên tắc pháp quyền, phát huy mạnh mẽ quyền làm chủ của nhân dân, tháo bỏ những rào cản cho sự phát triển. Đổi mới quản trị nhà nước cần thực hiện theo hướng "quản lý công mới" với trách nhiệm giải trình, tính minh bạch, tính dự đoán được và khuyến khích sự tham gia của khu vực doanh nghiệp và xã hội; tạo sự liên minh, hợp tác và mạng lưới với khu vực doanh nghiệp và xã hội công dân. Quá trình này không chỉ nhằm huy động các nguồn lực dồi dào trong xã hội mà còn tạo điều kiện cho xã hội thực hiện những công việc mà xã hội có thể làm tốt hơn, chỉ như vậy mới có thể xây dựng được một bộ máy nhà nước tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả. Qua đó, cũng cần đổi mới quy định chính thức nhằm tăng cường sự tương tác giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước với các tổ chức chính trị - xã hội.

Đổi mới quản trị nhà nước nhằm phát huy mạnh mẽ quyền làm chủ của nhân dân, phù hợp với quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam và Hồ Chủ tịch đã chỉ ra là mọi quyền lực đều thuộc về nhân dân, và sự nghiệp cách mạng là của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Dân chủ vừa là mục tiêu, vừa là phương tiện để phát triển. Thực thi dân chủ rộng khắp trong mọi phương diện của đời sống sẽ giúp phát huy khả năng sáng tạo của mỗi người dân, bảo đảm hiệu quả của thể chế, giảm chi phí giao dịch, nâng cao hiệu quả của cả nền kinh tế và tạo sự tăng trưởng bền vững.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU LƯU HÀNH NỘI BỘ

Để phát huy tốt nhất quyền làm chủ của nhân dân, nhà nước cần làm tốt chức năng kiến tạo phát triển, trong đó nhà nước không làm thay người dân và doanh nghiệp mà cần tập trung xây dựng các quy định chính thức phù hợp, tạo điều kiện cần thiết để mọi người dân và doanh nghiệp phát huy năng lực và sức sáng tạo vì lợi ích và đóng góp cho xã hội. Nhà nước cần bảo đảm người dân được quyền tham gia xây dựng chính sách, quyền lựa chọn người đại diện cho mình và quyền sở hữu tài sản. Tuy nhiên, quyền làm chủ cũng phải đi đôi với trách nhiệm xã hội và nghĩa vụ công dân mà trước hết là phải tuân thủ pháp luật. Nhìn chung, những thay đổi trong quy định chính thức phải đảm bảo sự mở rộng đối thoại với người dân và doanh nghiệp bằng nhiều hình thức để nhà nước, cán bộ, công chức gần dân hơn và chủ trương, chính sách, pháp luật sát với thực tiễn hơn.

Hiến pháp năm 2013 đã cho phép đổi mới thể chế để thực hiện quyền dân chủ trực tiếp, mà dân chủ trực tiếp càng sâu rộng và đi vào thực chất thì dân chủ đại diện càng hiệu quả. Do đó, đổi mới thể chế cần bảo đảm đặt mối quan hệ giữa dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện trong tổng thể các giải pháp bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân. Cụ thể là đổi mới các quy định chính thức đảm bảo mở rộng dân chủ trực tiếp và hoàn thiện cơ chế bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp, đồng thời hoàn thiện cơ chế và tăng cường năng lực phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc, tăng cường sự tham gia của người dân vào quá trình xây dựng chính sách và lựa chọn cán bộ; đổi mới các quy định chính thức đảm bảo nâng cao chất lượng hoạt động chất vấn của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp và trách nhiệm giải trình của người đứng đầu cơ quan hoạch định, xây dựng và thực hiện chính sách công.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Andrew D. Bishop (2015), "Standard Power: The New Geopolitical Battle", *the National Interest*.
2. ADB (2005), "Governance: Sound Development Management Governance", tại https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32027/govpolicy.pdf (truy cập 20/11/2018).

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

3. Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi. "The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues, The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team, September 2010", tại https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-5430 (truy cập 22/11/2018)

4. Bob Jessop (2016), "The State Past, Present, Future, Polity", tr.166-169, tại http://www.ritsumei.ac.jp/acd/re/k-rsc/hss/book/pdf/vol07_08.pdf.

5. Gerry Stoker (1998), "Governance As Theory: Five Propositions, International Social Science Journal", Volume 50, Issue 155, tr. 1–157. Dẫn theo Đỗ Minh Khôi, "Quản trị nhà nước hiện đại", trong cuốn *Quản trị tốt: Lý luận và thực tiễn*, sách đã dẫn.

6. Global Agenda Council on the Future of Government - World Economic Forum (2011), The Future of Government Lessons Learned From Around The World, URL: http://www3.weforum.org/docs/EU11/WEF_EU11_FutureofGovernment_Report.pdf

7. Vũ Công Giao, "Một số vấn đề về quản trị tốt", trong cuốn *Quản trị tốt: Lý luận và thực tiễn*, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn (Đồng chủ biên), Nxb CTQG, 2017.

8. Đỗ Minh Khôi, "Quản trị nhà nước hiện đại", trong cuốn "Quản trị tốt: Lý luận và thực tiễn", Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn (Đồng chủ biên), Nxb CTQG, 2017.

9. Jan Aart Scholte (2005), "Globalization: A Critical Introduction, chương 6, tại https://trove.nla.gov.au/work/19620442.

10. Jan Aart Scholte (2005), "Globalization: A Critical Introduction", chương 6, tại https://trove.nla.gov.au/work/19620442.

11. Joseph Stiglitz (2003), "Globalization And The Economic Role Of The State In The New Millennium", Journal Of Industrial and Corporate Change, Volume 12.

12. Joseph S. Nye Jr. and John D (2000), Governance in a globalizing world, Brookings Institution Press, tr. 12.

13. Nguyễn Văn Quân, Nguồn gốc và sự phát triển của quản trị tốt, trong cuốn "Quản trị tốt: Lý luận và thực tiễn", Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn (Đồng chủ biên), Nxb CTQG, 2017.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

14. UNDP, Local Governance, tại,://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/focus_areas/focus_local_governance.html (truy cập 20/11/2018).

15. John Pitseys, *Le concept de gouvernance, Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2000, volume 62, tr. 214.

16. Niaz Ahmed Khan, "Good Governance: A Primer on Selected Theories and Approaches", https://docslide.net/documents/good-governance-a-primer-on-selected-theories-and-approaches.html (truy cập 20/11/2018).

17. UNDP (1997), "Governance & Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document", tại http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Discussion-Paper--Governance-for-Sustainable-Development.pdf, (truy cập 22/11/2018).

18. Report of the Commission on Global Governance "Our Global Neighbourhood" (1995), tại http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/ (truy cập 20/11/2018).

19. OECD (2004), "Principlesof Corporate Governance", tại http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf (truy cập 20/11/2018).

20. Sabri Boubaker, Duc Khuong Nguyen (editors), *Corporate Governance and Corporate Social Responsibility: Emerging Markets Focus*, World Scientific Publishing Co Pte Ltd, 2014, tr. 377.

21. United Nation (2002), "World Public sector report Globalization and the State", tr. 66, tại https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/World%20Public%20Sector%20Report%20series/World%20Public%20Sector%20Report.2001.pdf (truy cập ngày 20/11/2018).

22. World Bank, "World Development Report 1989, Financial Systems and Development, World Development Indicators", tại https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5972/WDR%201989%20-%20English.pdf?sequence=1&isAllowed=y (truy cập 20/11/2018)

23. World Bank (2006), "Making PRSP Inclusive", tại http:// siteresources.worldbank.org/DISABILITY/Resources/280658-1172608138489/MakingPRSPInclusive.pdf (truy cập 22/11/2018)

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

QUẢN TRỊ CÔNG MỚI: NGHIÊN CỨU LÝ THUYẾT TRÊN THẾ GIỚI VÀ VÀI LIÊN HỆ VỚI THỰC TIỄN VIỆT NAM

PGS.TS. Nguyễn Hoàng Anh[1]

1. BƯỚC CHUYỂN TỪ NỀN HÀNH CHÍNH QUAN LIÊU SANG QUẢN TRỊ CÔNG MỚI

Khủng hoảng kinh tế bắt đầu từ những năm 1970 và đầu những năm 1980 dẫn đến sự định nghĩa lại vai trò của nhà nước. Đối diện với khủng hoảng tăng trưởng, Nhà nước dường như trở nên quá cồng kềnh và chậm chạp, hoạt động kém hiệu quả và lãng phí. Trong khi đó ở khu vực tư và các tổ chức khác đều chấn chỉnh lại và hiện đại hoá mô hình. Cũng trong thời kỳ này nổi lên vai trò của một số nhân vật chính trị (Thatcher, Reagan) – đại biểu của khu vực tư nhân, và không luôn nhất trí với việc thu hẹp các phương tiện tài chính trong hoạt động công, đã thúc đẩy cho xu hướng quản trị kiểu mới.

Những người đầu tiên nêu ý tưởng về quản trị công mới xuất hiện tại Vương quốc Anh dưới thời Thủ tướng Margaret Thatcher và trong chính quyền thành phố ở Hoa Kỳ (ví dụ: Sunnyvale, California) trong bối cảnh chịu ảnh hưởng nhiều nhất rất nhiều từ suy thoái kinh tế và khủng hoảng thuế. Tiếp theo, Chính phủ New Zealand và Úc đã tham gia phong trào này. Thành công của họ đã dẫn đến những cải cách theo hướng quản trị công mới trong chương trình nghị sự của hầu hết các nước OECD và các quốc gia

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Khoa Luật ĐHQGHN.

khác (OECD, 1995). Sau thời kỳ này các học giả đã đúc kết những đặc điểm chung của những cải cách này và tập hợp dưới tên gọi Quản trị công mới[1].

Sự ra đời của mô hình quản trị công mới được bắt đầu từ các quốc gia anglo-saxons – với ý tưởng nổi bật là làm mới hệ thống hành chính theo tinh thần của khu vực tư. Bởi vậy cùng với khái niệm quản trị công mới thì khái niệm nền kinh tế cạnh tranh và hiệu suất hiệu quả được coi là cốt lõi của quan niệm; và các công cụ quản lý phổ biến trong khu vực tư được cầu viện tới.

1.1. Mô hình hành chính quan liêu và sự thay đổi của bối cảnh mới

Song hành cùng thời kỳ công nghiệp hoá - mô hình hành chính quan liêu kiểu Weber (còn được dịch là hệ thống thư lại Max Weber[2]) đã ra đời.Mô hình Weber được đặc trưng bởi:

i) Một tổ chức hợp pháp, hợp lý: hệ thống các quy tắc pháp lý ổn định, thành văn, tính có thể dự đoán trước;

ii) Thẩm quyền dựa trên năng lực (chuyên gia chuyên nghiệp);

iii) Hệ thống hành chính thứ bậc; hệ thống chức vụ được sắp xếp theo kim tự tháp quyền lực;

iv) Hệ thống tài phán lãnh thổ ổn định;

v) Quản lý hồ sơ;

vi) Chủ nghĩa Elite: các cuộc thi tuyển chọn dành cho các ứng viên trẻ tài năng;

vii) Hệ thống chức nghiệp dựa trên công trạng; việc bổ nhiệm quan chức dựa trên học vấn và bằng cấp;

---

1 Gernod Gruening, Origine and theoretical basis of New Public Management, //www.pravo.unizg.hr/_download/repository/4_1_Origin_and_Theoretical_Basis%5B1%5D.pdf

2 Ngân hàng Thế giới, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, *Báo cáo tổng quan Việt Nam 2035 – Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ*, Nxb Hồng Đức, 2016, tr. 94.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

viii) Sự ổn định và bền vững của hành chính – đối lập với những thay đổi chính trị;

ix) Phát triển một "đạo đức hành chính, đề cao cống hiến cá nhân[1].

Trong mô hình này, mối quan hệ giữa hành chính và công dân có khoảng cách. Bí mật hành chính còn nhiều, hoạt động hành chính dựa trên nguyên tắc hợp pháp – có nền tảng là các quy phạm pháp luật; còn việc đánh giá tính hợp lý sẽ dựa vào môi trường xã hội. Các mối quan hệ dựa trên sự đáp ứng nhu cầu người dung dịch vụ, tuy nhiên không luôn luôn có sự thoả thuận.

Với nền hành chính đóng kín như vậy, việc cân nhắc các biến động xã hội vào hoạt động hành chính chủ yếu được thực hiện thông qua các kỳ bầu cử và các dự án chính trị, chứ hầu như không có khái niệm về đối thoại, lắng nghe khách hàng.

Trong mô hình hành chính quan liêu, trung lập về chính trị là nguyên tắc cốt lõi để phân chia ra hành chính và chính trị. Hành chính luôn là cơ quan chấp hành của bộ máy quyền lực và bởi vậy phải phi chính trị - nếu muốn vận hành chuẩn xác.

Các nhiệm vụ hành chính được xác lập thong qua hệ thống văn bản pháp luật; và cơ quan hành chính được tổ chức theo thứ bậc để bảo đảm sự kiểm soát chặt chẽ; các quy tắc pháp lý được xác lập để đảm bảo sự bình đẳng trong dịch vụ công. Sự bảo đảm chức nghiệp được coi là linh hồn của hoạt động công vụ; công chức trong nền hành chính quan liêu được bảo đảm ổn định chức nghiệp.

Mô hình hành chính Weber có những thế mạnh và cống hiến trong lịch sử. Theo các tác giả David Osborne et Ted Gaebler, cách đây khoảng hơn 100 năm thì mô hình quan liêu có nhiều ý nghĩa tích cực: đó là một phương pháp tổ chức hợp lý, có hiệu quả - nhằm thay

[1] David Held, "Các mô hình quản lý nhà nước hiện đại", Phạm Nguyên Trường dịch, Nxb Tri thức, 2016, tr.231; Catherine Fallon, Damien Piron, "Théories contemporaines de l'administration publique" (Bài giảng), xem tại: https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/174700/1/TCAP%202014.pdf .

THƯ VIỆN HUBT

thế cho việc thực hành quyền lực một cách độc đoán của các thiết chế độc tài. Đặc biệt với hệ thống tổ chức thứ bậc và sự chuyên môn hoá theo chức năng – bộ máy hành chính này cho phép thực hiện được những nhiệm vụ to lớn và phức tạp. Logic vận hành của bộ máy quan liêu chuyên nghiệp và phi chính trị - khiến người ta liên tưởng đến hệ thống dây chuyền vận hành trong nhà máy. Đúng như Max Weber đã tán dương: "Lý do có tính quyết định khiến cho tổ chức quan liêu phát triển được bao giờ cũng là nó ưu việt hơn về mặt thuần tuý kỹ thuật so với bất kỳ hình thức tổ chức nào.... Chuẩn xác, nhanh chóng, rõ ràng... giảm va chạm, giảm chi phí vật liệu và nhân lực – tất cả những cái đó đã được nâng lên đến điểm tối ưu trong bộ máy chính quyền quan liêu thực sự"[1].

Về thực tiễn, mô hình quan liêu đã từng phát huy vai trò trong giai đoạn nhất định. Nguyên nhân cơ bản bởi vì "... không phải vì nó có hiệu suất cao mà vì nó đã giải quyết những vấn đề cơ bản mà nhân dân cần giải quyết. Nó đem lại an toàn: khỏi bị thất nghiệp lúc tuổi già. Nó đem lại ổn định, một đặc trưng đặc biệt quan trọng sau cuộc Đại khủng hoảng. Nó đem lại một ý thức cơ bản về sự công bằng và công lý – như Weber đã chỉ ra: chế độ quan liêu được lập ra là để đối xử với mọi người như nhau. Nó đem lại việc làm, và nó cung cấp những dịch vụ cơ bản, không khoa trương, một cỡ hợp với mọi người và mọi người đều cần trong thời đại công nghiệp: đường xá, xa lộ, hệ thống thoát nước, trường học..."[2].

Nhưng sự kém thích ứng đã tiềm ẩn ngay trong các đặc trưng của mô hình quan liêu. Các phê phán đối với mô hình quản trị công quan liêu (mô hình Weber) chủ yếu trên các điểm như sau:

Thứ nhất, mô hình quan liêu bộc lộ tính cứng nhắc, khó thực hiện, bởi có sự chia cách quá lớn giữa công việc được quy định với

---

1 Max Weber, dẫn theo David Osborne và Ted Gaebler, *Đổi mới hoạt động của Chính phủ - tinh thần doanh nghiệp đang làm thay đổi khu vực công cộng như thế nào*, Sách tham khảo, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội 1997. tr.37-38.

2 David Osborne và Ted Gaebler, *Đổi mới hoạt động của Chính phủ - tinh thần doanh nghiệp đang làm thay đổi khu vực công cộng như thế nào*, sđd, tr. 40.

THƯ VIỆN HUBT

công việc phải làm trên thực tiễn, tính kém thích nghi. Các tác giả Crozier và Friedberg gọi đây là "vòng luẩn quẩn": khi có một tình huống mới nảy sinh, lại phải có một quy định mới – từ đó, tạo ra sự lạm phát các quy định, và lại sinh ra cả các tổ chức, các bộ phận mới để thực thi các quy định và thủ tục đó – điều này làm cho bộ máy hành chính trở nên cồng kềnh và kém hiệu quả về mặt kinh tế.

Thứ hai, sự chỉ trích cũng nhằm vào việc quản lý nguồn nhân lực – cụ thể là yếu tố động lực trong quản lý nhân lực. Công việc hành chính kiểu này khá đơn điệu và ít tính sáng tạo, chỉ đơn thuần là tác nghiệp kỹ thuật. Hơn nữa tính ổn định và an toàn của công việc sẽ dẫn đến sự ỷ lại: nếu người công chức biết rằng dù có làm việc như thế nào đi nữa thì anh ta cũng không bị mất việc, sẽ dẫn đến kết quả là anh ta không có động lực để cải tiến công việc hay mức lương của mình. Quy tắc muôn thuở là để con người năng động và tích cực hơn thì cần phải tạo lập nhiều lợi ích dựa trên chất lượng công việc của họ, và phải tạo nên rủi ro cho những người làm việc không đạt kết quả yêu cầu[1].

Nhìn lại lịch sử, mô hình quan liêu đã từng phát huy ưu thế trong những cảnh huống khủng hoảng, theo các tác giả David Osborne và Ted Gaebler, khi mọi người cùng chung mục tiêu, khi các nhiệm vụ tương đối rõ ràng và mọi người đều hăng say làm việc vì sự nghiệp thì lối suy nghĩ từ trên xuống, kiểm soát và chỉ huy đã khiến người ta giải quyết được mọi việc. Mô hình quan liêu cũng phát huy tác dụng trong một xã hội tiến triển chậm, khi sự thay đổi diễn ra thong thả, lao động chủ yếu trong xã hội vẫn là chân tay (chưa trí thức); và khi mà phần lớn con người trong xã hội có những nhu cầu tương tự như nhau[2].

Một khi xã hội đã thay đổi, mô hình quan liêu trở nên không thích ứng. Môi trường lý tưởng của mô hình quan liêu – nền văn

---

[1] Crozier, dẫn theo Jean – Michel Bonvin và Frederic Varone, "La nouvelle gestion publique", Khoá học "Administration et politique publique", xem trên: https://baripedia.org/wiki/La_Nouvelle_Gestion_Publique.

[2] David Osborne và Ted Gaebler, *Đổi mới hoạt động của Chính phủ - tinh thần doanh nghiệp đang làm thay đổi khu vực công cộng như thế nào*, sđd, tr. 40-41.

THƯ VIỆN HUBT

minh công nghiệp[1] – nay đã bị xáo trộn –thậm chí bị "quét sạch" – như cách dùng từ của David Osborne và Ted Gaebler trong thời kỳ của "nền kinh tế toàn cầu hậu công nghiệp dựa trên tri thức"[2], hoặc "làn sóng thứ ba"[3]. Những sự thay đổi đến cực kỳ nhanh chóng: toàn cầu hoá gây sức ép lớn đến từng hoạt động sản xuất vi mô ở từng địa phương xa xôi; xã hội thông tin tạo cho người dân thường cũng có được thông tin nhanh như những người lãnh đạo của họ; nền kinh tế trí thức trong đó người công nhân có học thức không hài lòng với mệnh lệnh và đòi tự chủ; kinh tế thị trường khiến khách hàng yêu cầu chất lượng cao và nhiều lựa chọn rộng rãi.

Trong môi trường mới đó, nền quản trị quan liêu đã lỗi thời, thậm chí là bất lực.

Các bằng chứng về sự bất cập của mô hình quan liêu trước những đổi thay của môi trường mới – đã được dẫn ra ngay trong những quốc gia phát triển. Như ở Mỹ, "hàng tá bộ luật với tác động trực tiếp vào cuộc sống gia đình đã huỷ bỏ và gây mâu thuẫn lẫn nhau, làm xấu thêm sự khủng hoảng gia đình. Hệ thống giáo dục được cấp đầy ngân quỹ xây dựng vào đúng lúc số trẻ em đến tuổi đi học giảm xuống, như thế gây ra việc xây dựng vô ích trường học, và như thế lại phải cắt giảm ngân quỹ đang rất cần cho những mục đích khác... Cùng lúc đó bộ máy luật lệ tạo ra một mạng lưới những quy định không thể nào chấp nhận được – chỉ trong một năm cho ra 45.000 trang những quy định phức tạp, 27 cơ quan chính phủ khác nhau giám sát 5.600 điều lệ liên bang chỉ liên quan đến sản xuất thép..."[4].

---

1 Cách gọi của Alvin Toffler, xem trong *Làn sóng thứ ba – The third wave*, Sách tham khảo, người dịch Nguyễn Văn Trung, Nxb Thanh niên, Hà Nội 2002.

2 Cách gọi của David Osborne và Ted Gaebler, Xem: "Đổi mới hoạt động của Chính phủ - tinh thần doanh nghiệp đang làm thay đổi khu vực công cộng như thế nào", sđd, tr.12.

3 Alvin Toffler, xem trong *Làn sóng thứ ba – The third wave*, Sách tham khảo, người dịch Nguyễn Văn Trung, Nxb Thanh niên, Hà Nội 2002.

4 Alvin Toffler, *Làn sóng thứ ba – The third wave*, Sách tham khảo, người dịch Nguyễn Văn Trung, Nxb Thanh niên, Hà Nội, 2002, tr. 323.

THƯ VIỆN HUBT

Môi trường mới – nền văn minh mới – là nguyên nhân cốt lõi dẫn đến sự thay đổi của quản trị nhà nước. Nền văn minh mới đòi hỏi những thiết chế và công cụ mới. Như Alvin Toffler đã viết: "Tất cả các đảng phái chính trị trong thế giới công nghiệp, tất cả các Quốc hội và Nghị viện, các Tổng thống và Thủ tướng, các toà án và cơ quan tư pháp, các Chính phủ quan liêu – nói tóm lại, tất cả các công cụ chúng ta phải dung để vạch ra và duy trì các quyết định chung – đang lỗi thời và phải được biến đổi. Nền văn minh Làn sóng thứ ba không thể hoạt động với một cấu trúc chính trị như Làn sóng thứ hai. Cũng giống như các nhà cách mạng đã tạo ra kỷ nguyên công nghiệp không thể cai trị với bộ máy phong kiến, ngày nay một lần nữa chúng ta cần phát minh ra những công cụ chính trị mới"[1].

Rõ ràng bối cảnh toàn cầu hoá, sự phát triển kinh ngạc của nền văn minh mới – gắn liền với kinh tế toàn cầu và xã hội thông tin - đã phá vỡ môi trường tồn tại của mô hình quản trị quan liêu.

1.2. Lý thuyết về lựa chọn công

Phê phán mô hình quản trị công cũ còn dựa trên lý thuyết về sự lựa chọn công và hoạt động của tổ chức. Theo lý thuyết này, mọi ngươi đều tìm kiếm những lợi ích riêng cho mình hơn là các lợi ích chung. Cơ quan hành chính cũng có cách xử sự như vậy: các quan chức, các lãnh đạo hành chính sẽ luôn tìm cách tối đa hóa lợi ích của mình, cố gắng có ngân sách tốt nhất cho dịch vụ của mình, cố gắng có những thẩm quyền phân phối nhiều nhất, thậm chí cố gắng có nhiều ưu quyền hơn. Điều này dẫn đến hậu quả là bộ máy hành chính trở nên phình to và tốn kém.

Thêm vào đó là ảnh hưởng của việc bất đối xứng về thông tin. Những người nắm giữ thông tin sẽ bàn về dịch vụ theo hướng mà việc gia tăng ngân sách cho dịch vụ là không phải bàn cãi. Độc quyền thông tin thường được sử dụng để thông qua việc gia tăng ngân sách hay biên chế. Trong nền hành chính quan liêu, các cấp trên thường không nắm vững tình hình ở cơ sở cho nên đành phải dựa trên tất

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU LƯU HÀNH NỘI BỘ

[1] Alvin Toffler, "Làn sóng thứ ba", Sđd, tr.321.

cả các thông tin cung cấp bởi cấp dưới, chấp nhận các yêu cầu của họ. Ngoài ra, các lãnh đạo hành chính cũng thường sử dụng các liên minh dân biểu để bảo vệ cho yêu cầu tăng ngân sách của họ.

Từ các yếu tố này, đặc biệt từ việc các cơ quan hành chính theo đuổi các lợi ích riêng của mình – sẽ dẫn đến xung đột giữa các lãnh đạo hành chính – những người nhắm đến các lợi ích của cơ quan, dịch vụ mình – với các lãnh đạo chính trị - những người đại diện cho tài sản chung và lợi ích chung. Kết quả dễ thấy là sự gia tăng các dịch vụ và phòng ban quan liêu, bởi các cơ quan sẽ có thêm ngân sách; sản xuất thêm các hàng hoá, gia tăng chất lượng, thậm chí vượt trội cả những gì người ta cần.

Các nhà quản lý sẽ độc quyền trong việc cung cấp hàng hóa và dịch vụ công cộng. Vì có một tình huống độc quyền, không có đối thủ cạnh tranh và bất cứ điều gì xảy ra, không có nguy cơ mất quyền cung cấp dịch vụ. Nhà nước sẽ cung ứng dịch vụ với chi phí cao hơn chi phí thị trường.

Bởi vậy lý thuyết lựa chọn công cho rằng cần phải có "nhà nước nhỏ" – và cho rằng sở dĩ nhà nước lớn là do vị thế độc quyền, để làm được điều này cần phải phá bỏ thế độc quyền của nhà nước và chuyển hướng sang thị trường.

Sự ràng buộc của nhà nước vào thị trường có thể diễn ra theo hai dạng:

Hoặc là ràng buộc nội bộ: chính nhà nước trong nội bộ của mình cần phải vận hành theo cách của thị trường, mà chủ yếu là sự minh bạch ngân sách.

Hoặc là sự ràng buộc bên ngoài: nhà nước cần phải đặt vào thế cạnh tranh với các chủ thể bên ngoài của thị trường. Sự cạnh tranh này dẫn đến việc nhà nước phải tìm cách cải thiện hiệu quả và chất lượng cung ứng dịch vụ công của mình.

Từ đó lý thuyết lựa chọn công cho rằng để chống lại sự quan liêu – cần làm những điều đối ngược lại. Ví dụ: mô hình quan liêu có đặc trưng là mối quan hệ thứ bậc trên dưới theo chiều dọc, bởi vậy

THƯ VIỆN HUBT

cần bị thay thế bởi sự hợp tác bề ngang. Hoặc trong mô hình quan liêu có đặc trưng bởi sự an toàn và ổn định của công vụ - thì nay cần làm những cải cách theo hướng bãi bỏ sự ổn định mà hướng tới quy chế công chức kiểu mới, theo đó công chức không có sự ổn định chức nghiệp vững vàng mà làm việc dựa trên hiệu suất. Các quy tắc và thủ tục không còn áp dụng lên tất cả một cách quan liêu, mà cần có sự cá thể hoá các chương trình dựa trên các chính sách công. Cũng như vậy cần chuyển đổi vị trí người thụ hưởng từ - người sử dụng – sang vị trí khách hàng. Thay vì độc quyền, nên tạo ra cạnh tranh – điều sẽ khiến cho cơ quan hành chính không thể làm những gì họ muốn – bởi vì họ sẽ phải cạnh tranh với các dịch vụ khác trên thị trường.

Tóm lại đó là sự chuyển đổi hành chính công sang mô hình hoạt động kiểu doanh nghiệp. Cơ quan hành chính phải lấy nguyên tắc hiệu lực hiệu quả làm tâm điểm; phải cạnh tranh với các nhà cung cấp dịch vụ khác. Điều này có lợi cho người dùng: có thể chọn được dịch vụ tốt nhất với giả cả hợp lý nhất. Và phương thức cung cấp dịch vụ cũng không theo chiều dọc mà cải tiến theo chiều ngang, các dịch vụ cung cấp không theo năng lực của cơ quan hành chính mà được cá thể hoá theo nhu cầu khách hàng. Muốn vậy cũng cần tạo ra sự mềm dẻo linh hoạt trong cung cấp dịch vụ - điều này gắn liền với trao quyền chủ động nhiều hơn cho các công chức ở cơ sở - không chỉ coi họ là những người thực hành máy móc – mà là người chịu trách nhiệm về hoạt động của mình. Quản trị công kiểu mới sẽ không dựa trên cung cách làm việc, mà dựa trên kết quả thu được. Người công chức sẽ chịu trách nhiệm nhiều hơn và nếu không đạt được kết quả đề ra thì sẽ bị trừng phạt. Cơ chế quản lý người làm việc trong cơ quan hành chính lúc này chuyển sang kiểu hợp đồng.

2. ĐẶC ĐIỂM, MÔ HÌNH, NGUYÊN TẮC, CÔNG CỤ CỦA QUẢN TRỊ CÔNG MỚI

2.1. Đặc điểm

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Sự đổi mới quản trị công là tất yếu, để thay thế cho mô hình quản trị công quan liêu. Nhưng diện mạo của nền quản trị công mới như thế nào?

Có nhiều cách mô tả về nền quản trị công mới.

Theo nhà tương lai học Alvin Toffler: Môi trường mới đòi hỏi những thiết chế mới – có thể thích ứng với sự biến đổi nhanh chóng của hoàn cảnh.

Đó là mô hình: "vai trò của Nhà nước – quốc gia bị giảm" do sự khác biệt ngày càng tăng của xã hội. Nền văn minh Làn sóng thứ ba sẽ dựa trên sự phân phối lại quyền lực mà trong đó quốc gia không còn quyền lực tuyệt đối như trong quá khứ, trong khi đó các thiết chế khác như công ty đa quốc gia hoặc thành phố - nhà nước sẽ có quyền lực hơn"[1]. Sâu xa hơn, khi bàn về những thay đổi trong thiết chế quản trị để thích ứng với môi trường mới, tác giả đưa ra ba công cụ: quyền lực thiểu số, dân chủ bán trực tiếp và phân cấp quyết định. Đây là những nguyên tắc nền tảng để thiết kế lại quản trị trong môi trường mới – mà theo tác giả, nếu càng bắt đầu sớm bao nhiêu thì càng tăng khả năng chuyển tiếp hoà bình – giữa hai làn sóng văn minh[2].

Các nguyên tắc của quản trị công kiểu mới cũng được đề cập một cách rộng rãi trong một nghiên cứu nổi tiếng của David Osborne và Ted Gaebler: "Đổi mới hoạt động của chính phủ".

Theo quan sát chung của David Osborne và Ted Gaebler, quản trị công kiểu mới có thể gói gọn trong thuật ngữ: "chính phủ kiểu doanh nghiệp"; "có tính doanh nghiệp". Cụ thể thì các tác giả cũng cho rằng không thể hoàn toàn quản lý một chính phủ như một doanh nghiệp, nhưng có thể làm cho nó có tính doanh nghiệp nhiều hơn, hoặc bớt quan liêu đi. Có mười nguyên tắc để vận hành nền quản trị/ chính phủ theo kiểu mới – được tóm tắt bởi David Osborne và Ted Gaebler:

- Khuyến khích sự cạnh tranh giữa những người cung ứng dịch vụ;
- Trao quyền cho người dân – bằng cách đẩy sự kiểm soát ra ngoài công sở quan liêu và đưa nó vào cộng đồng;
- Tập trung hơn vào kết quả chứ không phải việc làm;

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Alvin Toffler, Sđd, tr. 294.

[2] Alvin Toffler, Sđd, tr. 355.

- Hoạt động theo hướng mục tiêu – tức là các nhiệm vụ, chứ không phải theo các luật lệ và quy định;

- Coi người được phục vụ là khách hàng và dành cho họ sự lựa chọn trong sử dụng các dịch vụ công;

- Chú trọng ngăn chặn các vấn đề trước khi chúng xuất hiện – hơn là chỉ xử sự sau đó;

- Coi trọng việc làm ra tiền chứ không chỉ việc chi tiền;

- Phân quyền – nói cách khác là phi tập trung hoá quyền lực;

- Theo cơ chế thị trường, chứ không phải là cơ chế quan liêu;

- Nhà nước không chỉ cung ứng dịch vụ công cộng – mà tập trung vào việc làm xúc tác cho tất cả các khu vực (bao gồm khu vực nhà nước, khu vực tư nhân, khu vực tổ chức xã hội) để chúng hoạt động giải quyết các vấn đề của cộng đồng[1].

Và để thực thi các nguyên tắc này, Chính phủ cần thực sự thay đổi: đó là Chính phủ xúc tác – cầm lái chứ không phải bơi chèo.

Theo quan niệm của một số học giả châu Âu, sự đổi mới về quản trị công thể hiện:

- Tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý;

- Tăng sự tham gia: gần hơn với nhu cầu khách hàng; văn hoá chất lượng và tiến trình tham vấn công chúng.

Tuy nhiên nhà nước vẫn là chủ thể đặc biệt; chính danh của quyền lực dân chủ. Quan hệ hành chính vẫn là thứ bậc, nền văn hoá quản lý được phát triển (chứ không riêng văn hoá hành chính)[2]. Rõ rang quan điểm trên khá "dè dặt" so với các quan điểm Anh – Mỹ về quản trị công mới, và về bản chất thì chỉ mới là những cải tổ nhất định dựa trên nền hành chính quan liêu mà thôi.

---

[1] David Osborne và Ted Gaebler, Xem: "Đổi mới hoạt động của Chính phủ - tinh thần doanh nghiệp đang làm thay đổi khu vực công cộng như thế nào", sđd, tr. 47-48.

[2] Catherine Fallon, Damien Piron, Théories contemporaines de l'administration publique, sđd.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Gernod Gruening lại đưa ra nhóm những đặc điểm của quản trị công mới – trong đó có những đặc điểm mà các nhà khoa học hoàn toàn thống nhất, nhưng cũng có những đặc điểm còn tranh cãi.

Các đặc điểm mà đa số các học giả hoàn toàn thống nhất, đó là:

- Cắt giảm ngân sách;
- Khuyến khích trao thưởng
- Trách nhiệm giải trình;
- Dân chủ hoá và sự tham gia của công dân;
- Phân quyền;
- Lập kế hoạch và quản lý chiến lược;
- Tách biệt giữa quản lý và sản xuất;
- Cạnh tranh;
- Đo lường hiệu suất;
- Thay đổi phong cách quản lý;
- Ký kết hợp đồng;
- Quản lý linh hoạt;
- Cải thiện kế toán;
- Đề cao quản lý nhân sự (ưu đãi);
- Người sử dụng dịch vụ trả phí;
- Tách chính trị và quản trị;
- Cải thiện quản lý tài chính;
- Ứng dụng công nghệ thông tin.

Nhưng bên cạnh đó cũng có một số đặc trưng của quản trị công kiểu mới mà hiện đang còn tranh cãi, đó là:

- Tư nhân hoá bộ phận;
- Ràng buộc ngân sách.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- Sử dụng công cụ pháp luật; tài chính;

- Hợp lý hoá hệ thống tài phán;

- Phân tích và đánh giá chính sách;

- Cải thiện khung thể chế;

- Cấu trúc lại theo hướng hợp lý hoá/ tinh giản bộ máy hành chính

- Dân chủ hoá và sự tham gia của người dân[1].

Như vậy, những đặc trưng đang còn tranh cãi – chủ yếu là các đặc trưng liên quan đến địa vị pháp lý của chủ thể cung cấp dịch vụ công; đến vấn đề đánh giá và đôi khi là sự tham gia của công dân. Theo đánh giá của Emery và Giauque: Những thành tố này thường nằm trong khái niệm quản lý kinh tế vĩ mô và bởi vậy, đôi khi được thống nhất đưa vào – đôi khi chưa thống nhất – trong nội hàm của quản trị công kiểu mới[2].

Qua quan sát trên thế giới của một số học giả thì quản trị công kiểu mới thường thành công hơn nhiều nếu quyền lực do cánh tả nắm quyền. Trong khi đó cánh hữu – do vốn duy trì những quan điểm cứng rắn nên khó khăn khi tiếp cận các khía cạnh của quản trị công kiểu mới. Họ có xu hướng duy trì sự tồn tại của các dịch vụ công chứ ít quan tâm đến việc hoạt động theo hướng "nhà nước nhỏ"[3].

Với tính chất rộng lớn như vậy, bản chất của quản trị công mới là gì?

---

1 Gernod Gruening, Origine and theoretical basis of New Public Management, //www.pravo.unizg.hr/_download/repository/4_1_Origin_and_Theoretical_Basis%5B1%5D.pdf.

2 Emery / Giauque, Emery & Giauque, Différentiation et intégration de l'emploi public en mutation, https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_50820114C1E9.P001/REF.

3 Jean – Michel Bonvin và Frederic Varone, "La nouvelle gestion publique", Khoá học "Administration et politique publique", xem trên: https://baripedia.org/wiki/La_Nouvelle_Gestion_Publique.

THƯ VIỆN HUST
THƯ VIỆN PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Theo các tác giả Minogue, Polidano (1998); Pollitt (2003), thật khó có thể coi quản trị công kiểu mới chỉ là một cách làm, hay thậm chí mô hình. Những hiệu quả và tác động của quản trị công mới đã phát huy rộng rãi trên mọi lĩnh vực hoạt động của công quyền.

Bởi vậy một số học giả đã định nghĩa về "gói" quản trị công mới theo ba thuật ngữ trụ cột: chia tách + cạnh tranh + khuyến khích (Dunleavy & Margetts, 2000)[1].

2.2. Mô hình

Có thể khái quát thành ba mô hình chính của quản trị công mới – tổng hợp lại theo Emery và Giauque:

- Mô hình hiệu quả hoặc mô hình thị trường. Đó là một trong các mô hình nổi lên ngay từ đầu những năm 1980, ở một số nước Anglo-Saxon nói riêng. Đặc trưng của mô hình là hướng tới làm cho các tổ chức khu vực công trở nên hiệu quả hơn bằng cách so sánh chúng với các đối tác khu vực tư nhân. Trong mô hình này, khái niệm nên kinh tế cạnh tranh và hiệu suất chiếm ưu thế và các công cụ quản lý thường sử dụng ở khu vực tư nhân nay được cầu viện tới trong quản lý khu vực công.

- Mô hình tinh giản, phân cấp và linh hoạt. Mô hình này nhằm mục đích tách biệt hoạt động làm chiến lược và phân chia lại thẩm quyền ra quyết định tới các cấp gần gũi dân chúng, sát địa bàn cơ sở nhất. Mục đích chính là để kích hoạt các dịch vụ hành chính thực hành quản lý một cách linh hoạt hơn trong khi vẫn đảm bảo sự phân cấp quá trình ra quyết định[2].

- Mô hình chất lượng hoặc hướng tới xuất sắc. Mô hình này được dựa trên cơ chế thay đổi văn hóa tổ chức để khuyến khích việc học tập và cải tiến liên tục. Vì vậy, mô hình này đi cùng những nỗ lực

---

[1] Dẫn theo Emery & Giauque, "Différentiation et intégration de l'emploi public en mutation", https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_50820114C1E9.P001/REF, tr.4.

[2] Emery & Giauque, *différentiation et intégration de l'emploi public en mutation*, sđd.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

được thực hiện để để làm hài lòng người sử dụng dịch vụ công (khách hàng), thường thông qua Chứng nhận ISO hoặc khảo sát sự hài lòng.

Trên thực tế thì sự phân biệt ba mô hình này, theo các tác giả chỉ là tương đối, bởi lẽ khi áp dụng quản trị công, người ta ít khi chỉ nhắm đến một mục tiêu hay sử dụng một công cụ[1].

2.3. Nguyên tắc, công cụ

Nguyên tắc của quản trị công mới cũng chính là các đặc điểm – được đúc kết như các tác giả David Osborne và Ted Gaebler - với 10 đặc trưng cơ bản (xem ở trên) mang nặng tinh thần thị trường.

Tương tự, theo Varone & Bonvin, các nguyên tắc của quản trị công mới bao gồm:

i) Sự phân biệt giữa việc ban hành chính sách, chiến lược – do quyền lực chính trị đảm nhiệm, với quản lý hành chính – mà chủ thể thực hiện là cơ quan hành chính. Ngay trong cơ quan hành chính thì phân biệt giữa nhà tài trợ, người mua hàng và người cung cấp dịch vụ công;

ii) Định hướng các hoạt động hành chính theo các kết quả được cung cấp – thay vì theo các quy chuẩn thủ tục mệnh lệnh – trước hết trong lĩnh vực phân bổ tài nguyên;

iii) Giảm thiểu sự trực thuộc; bớt sự quan lieu, phân cấp một số nhiệm vụ hành chính và uỷ quyền quản lý xuống các cấp cơ sở;

iv) Đưa cơ chế thị trường vào việc cung cấp, sản xuất các sản phẩm và dịch vụ công ích;

v) Xác lập sự minh bạch trong chất lượng và giá cả của các khoản trợ cấp hành chính. Sử dụng có hiệu quả các nguồn lực công;

vi) Định hướng dịch vụ hành chính theo nhu cầu người sử dụng – thông qua việc để khách hàng chọn và đánh giá dịch vụ;

[1] Emery & Giauque, *différentiation et intégration de l'emploi public en mutation*, sđd.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Tương ứng với các nguyên tắc đó, quản trị công kiểu mới sử dụng các công cụ như:

i) Thoả thuận các hợp đồng cung ứng dịch vụ (mà trong hợp đồng này có các chỉ số hiệu suất cần đạt, thời hạn.v.v...) giữa các chủ thể chính trị với các lãnh đạo dịch vụ hành chính;

ii) Phân bổ ngân sách chung cho các nhà quản trị công – để cho họ có quyền tự chủ rộng rãi trong việc thực thi các tiêu chí về hiệu suất;

iii) Tạo lập các tổ chức thực thi và các cấu trúc hành chính mềm dẻo hơn; bỏ bớt một số quy chế công chức, thay vào đó là các cá nhân theo nhiệm kỳ và hưởng mức lương xứng đáng;

iv) Tạo cạnh tranh tuyển chọn trong việc cung ứng một số dịch vụ (đấu thầu công); bãi bỏ một số độc quyền hành chính và thay bằng các khoản tiền cho người dùng để khuyến khích họ tự chọn nhà cung cấp cho mình;

v) Tính toán và so sánh giá cả dựa trên phân tích kế toán (theo nhóm sản phẩm hành chính) và so sánh các nhà cung ứng dịch vụ khác nhau (dựa trên điểm chuẩn);

vi) Quản lý theo định hướng chất lượng, hợp đồng các dịch vụ công và đo lường sự hài lòng của khách hàng.

Cũng tiếp cận từ nguyên tắc, Monks cho rằng có 4 nguyên tắc cơ bản:

i) Cải thiện hiệu suất và hiệu quả của cơ quan hành chính. Nguyên tắc này nhấn mạnh về tính hiệu quả: mục đích có thể đạt được nhưng cần phải tiết kiệm. Để vậy cần có các cơ chế sau:

- Áp dụng cơ chế thị trường: so sánh chất lượng và chi phí, đấu thầu cạnh tranh) và hợp đồng phụ với các nhà khai thác tư nhân.

Bằng cách này có thể phá vỡ thế độc quyền của nhà nước – và trợ cấp dịch vụ theo kiểu thị trường. Với cung cách này có thể tìm ra giải pháp cung cấp dịch vụ công rẻ hơn của nhà nước. Cơ quan nhà nước chuyển từ cơ chế giao nhiệm vụ sang cơ chế cạnh tranh.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Nhưng rủi ro của phương thức này là chất lượng khó đánh giá được – bởi vậy thường chỉ dựa trên giá cả. Rủi ro của hệ thống này là ưu tiên các ưu đãi "thị trường tốt nhất" và do đó khó khăn trong lựa chọn.

- Quản lý theo mục tiêu: hợp đồng cung ứng dịch vụ công chỉ xác định mục tiêu, còn lại thì để cho chủ thể cung cấp dịch vụ tự lựa chọn phương tiện. Ngân sách được dự trù để đảm bảo đạt mục tiêu đó. Các chỉ số hiệu suất sẽ đo lường hiệu quả và chất lượng của dịch vụ. Tuy nhiên, thường có rủi ro là các chỉ số - do người trực tiếp làm đề xuất – sẽ hay tập trung vào hiệu suất mà ít chú ý đến các khía cạnh khác của công việc họ.

ii) Tổ chức công việc linh hoạt hơn. Nội dung chính của nguyên tắc này là chuyển từ mô hình kim tự tháp cứng nhắc sang mô hình linh hoạt hơn – cho phép người công chức thừa hành có quyền tự chủ hơn.

- Cần có sự phân chia vai trò trách nhiệm giữa hành chính và chính trị: chính trị gia có thể đặt ra các mục tiêu rộng nhưng hành chính phải diễn dịch thành các mục tiêu cụ thể hơn và thích hợp hơn với năng lực thực tế.

- Nguyên tắc này cũng đòi hỏi trao nhiều quyền hơn cho các chủ thể địa phương –bởi họ phải chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động của họ. Trong trường hợp này lại đòi hỏi các công cụ giám sát. Các công cụ này có những hữu ích – vì làm rõ các khía cạnh cụ thể của công việc và có thể so sánh các cá nhân với nhau. Tuy nhiên, rủi ro dễ thấy: cùng với sự phát triển các công cụ giám sát, lại xuất hiện hàng loạt các mệnh lệnh về phương thức làm việc, về quy cách... và lại quay trở lại như trong mô hình quan liêu.

- Nguyên tắc này đòi hỏi loại bỏ mối quan hệ thứ bậc phụ thuộc – tạo ra một thiết chế mềm mại linh hoạt. Các công chức phải có sáng kiến chủ động, tìm các phương thức làm việc mới – có thể phát triển kiểu công việc nhóm với các thông số định trước. Người công chức cũng có trách nhiệm hơn và tự chủ hơn.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU CHỈ DÙNG CHO THAM KHẢO NỘI BỘ

- Bãi bỏ quy chế công chức. Lý do là để công chức năng động hơn thì cần phải đặt họ trong tình thế nguy hiểm hơn, có thể bị mất việc nếu không đạt kết quả. Bởi vậy tiền lương phải được thiết kế theo hiệu quả công việc. Ví dụ, ở Thuỵ Sĩ trong các cơ quan bưu chính hiện nay có đến 5% lương được tính theo hiệu suất công việc.

Tuy nhiên, một số tác giả cũng hoài nghi về hiệu quả của giải pháp này: liệu công việc có thực sự tốt khi đặt người công chức ra khỏi bảo đảm an toàn chức nghiệp – điều mà mô hình Weber rất đề cao? Các tác giả cho rằng động lực làm việc ở khu vực tư chủ yếu là từ động lực bên trong; việc chấm dứt sự ổn định để thôi thúc công chức làm việc chỉ có thể có tác dụng trước mắt, còn về lâu dài có thể tạo ra sự mệt mỏi và áp lực – điều này có tác hại đến công việc, như những quan sát thực tiễn trong lĩnh vực y tế và công việc xã hội cho thấy[1].

Một giải pháp tương tự trong lĩnh vực công vụ là cá thể hoá các hợp đồng làm việc và các điều kiện lao động. Trong bản mô tả công việc hoặc trong hợp đồng lao động, người ta ghi rõ các mục tiêu công việc cụ thể và cuối năm thì đánh giá công việc theo từng mục tiêu đó, từ đó thiết kế mức lương được hưởng thêm – hay ngược lại. Nhưng thực tiễn giải pháp này cũng bị phê phán: trên thực tế như trong các dịch vụ bưu điện ở Thuỵ Sĩ thì sự biến động của mức lương là khhoong đáng kể, phần lớn các nhân viên đạt chuẩn lương 100% (bậc B), hiếm hoi có người được đánh giá bậc A hay ngược lại, hạ xuống bậc C. Hơn nữa gói ngân sách chung là không biến động bởi vậy không có them khoản lương để thưởng cho người có công. Mặt khác thì việc cá thể hoá tiền lương lại ảnh hưởng đến lao động nhóm: để có lương cao hơn, người ta phải tỏ ra có công trạng hơn người khác – dẫu rằng cùng làm việc chung nhóm, từ đó có thể tổn hại đến sự hợp tác chung[2].

Ở quy mô tổ chức thì các hợp đồng cung ứng dịch vụ công được ký lại theo hiệu quả làm việc – chí ít đối với các tổ chức nhận tiền nhà

---

1 Jean – Michel Bonvin và Frederic Varone, "La nouvelle gestion publique", Khoá học "Administration et politique publique", xem trên: https://baripedia.org/wiki/La_Nouvelle_Gestion_Publique.

2 Jean – Michel Bonvin và Frederic Varon, sđd.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU LƯU HÀNH THAM KHẢO NỘI BỘ

nước. Tiêu chí hiệu quả công việc là thước đo xem có tiếp tục giao dịch vụ công cho tổ chức đó hay không. Điều này có tác dụng kích thích công việc, nhưng cũng có nhược điểm là dẫn đến việc các tổ chức tìm mọi cách cắt giảm chi phí trong hoạt động.

iii) Định hướng đến khách hàng.

Quản trị công kiểu mới không coi người dùng dịch vụ là các đối tượng thụ hưởng hay đối tượng nộp thuế; mà coi họ là khách hàng. Và bởi là khách hàng nên lợi ích của họ được tính đến trong mọi dịch vụ. Cũng như vậy, dịch vụ cung cấp cho họ cần có chất lượng. Tuy nhiên, việc đánh giá chất lượng trong dịch vụ công luôn là vấn đề phức tạp. Thông thường trong quản trị công, người ta sử dụng các công cụ như sau:

Thứ nhất: Khảo sát thị trường và sự hài lòng của khách hàng: khách hàng sẽ trực tiếp đánh giá chất lượng dịch vụ - qua đó nhằm cải tiến dịch vụ. Đảm bảo sự hài lòng của khách hàng được coi như la đạt chất lượng dịch vụ. Người ta có thể sử dụng khảo sát sự hài lòng của khách hàng như một công cụ để làm căn cứ cho kỷ luật hành chính.

Thứ hai: các chứng chỉ chất lượng (ISO, EDUQUA). Các tổ chức mong muốn được cung cấp ngân sách cho dịch vụ công thì cần đạt những chứng chỉ nhất định. Tuy nhiên, công cụ chứng chỉ - theo nhận xét của một số tác giả - mang đậm tính quan liêu – chúng không có mối liên hệ thực sự với hoạt động mà cơ quan hành chính hay tổ chức sự nghiệp đang làm, mà chỉ là công cụ marketing. Các chứng chỉ giúp đánh giá chất lượng của tổ chức nhiều hơn là đánh giá chất lượng của dịch vụ.

Thứ ba: thảo luận, về chất lượng, tức là tạo ra các diễn đàn về chất lượng với sự tham gia rộng rãi của nhiều người nhằm cải tiến dịch vụ. Tuy nhiên, rủi ro của công cụ này là đôi khi trở thành diễn đàn để thể hiện các đánh giá tiêu cực.

THƯ VIỆN HUBT

iv) Định hướng về người dân: đây là việc đưa người dân trở thành đối tác cùng thực hiện dịch vụ công. Quá trình ra quyết định

cần có sự tham gia của người dân như là một đối tác cùng thực hiện dịch vụ, và đỉnh cao là việc định nghĩa chất lượng dịch vụ không xuất phát từ người cung cấp, mà từ người dân.

Tóm lại: Các lý thuyết về quản trị công mới hết sức đa dạng và có màu sắc khác biệt từ châu Âu sang các quốc gia Anh – Mỹ. Nếu quan niệm quản trị nhà nước là "sự thực hiện các quyền lực chính trị để quản lý một quốc gia" (WB 1989); quản trị nhà nước là thực thi quyền lực chính quyền và trong lĩnh vực chính trị. (OECD); hoặc "quản trị nhà nước là các khía cạnh thực hành quyền lực qua thể chế chính thức hoặc phi chính thức nhằm quản trị mọi nguồn tài nguyên đã giao cho nhà nước" (Theo các học giả Huther và Shah)[1] - thì có thể tóm tắt những nét tương đồng cơ bản – nếu dựa vào hai thành tố chính của quản trị công: hoạt động của hệ thống chủ thể quản trị và các hoạt động quản trị tác động ra bên ngoài.

Những nội dung mang tính cải cách của quản trị công mới – liên quan đến hoạt động bên trong của chủ thể quản trị là:

- Sự thay đổi về phương thức hoạt động: chuyển từ "bơi chèo" sang "cầm lái", tức là không trực tiếp thực hiện các dịch vụ công mà chủ yếu là tạo ra xúc tác và môi trường để các dịch vụ công đó được thực thi bởi các chủ thể bên ngoài.

- Sự thay đổi cấu trúc của hệ thống quản trị: chuyển từ mô hình thứ bậc sang cấu trúc linh hoạt hơn – theo chiều ngang, hoặc các mô hình mềm dẻo để có thể lôi kéo sự tham gia của nhiều chủ thể khác (kể cả khu vực tư);

- Phân cấp, phân quyền: để đối phó với áp lực ra quyết định nhanh chóng trong thời đại thông tin, các cấu trúc hệ cấp không còn phù hợp, mà có xu hướng chuyển quyền ra quyết định cho cấp cơ sở, thậm chí là "vùng ngoại vi", - tức là các chủ thể ngoài khu vực công;

THƯ VIỆN HUBT

[1] Phạm Duy Nghĩa, Bài giảng "Khái niệm quản trị nhà nước", xem tại https://fsppm.fuv.edu.vn/vn/mpp5/hoc-ky-xuan-2013/quan-tri-nha-nuoc/bai-giang/

- Phi quy chế hoá: do chuyển từ quản trị theo luật lệ - sang quản trị theo mục tiêu, kết quả, nên hệ thống quy tắc cứng nhắc không còn quan trọng, đặc biệt trong lĩnh vực công vụ, quy chế công chức bị bãi bỏ mà thay vào là chế độ lương theo kết quả hoạt động.

Những cải cách quản trị công mới – tiếp cận từ các hoạt động của chủ thể quản trị ra bên ngoài, có thể tóm tắt:

- Tư nhân hoá, thúc đẩy cạnh tranh và tìm cách gợi mở mọi nguồn lực và sự tham gia từ cộng đồng (bao gồm cả xã hội hoá);

- Thiết kế hoạt động theo kết quả, xác định chủ thể quản lý theo nhu cầu khách hàng

- Định hướng đến khách hàng, coi người sử dụng dịch vụ công là khách hàng và quyết định cơ bản các hoạt động dịch vụ công;

- Áp dụng cơ chế thị trường: sử dụng những cơ chế khuyến khích của thị trường; thậm chí sử dụng thị trường như công cụ đạt mục tiêu quản trị công.

3. HẠN CHẾ CỦA QUẢN TRỊ CÔNG MỚI

Ngoài các đánh giá về những rủi ro nhất định của quản trị công mới trong từng khía cạnh thực hành – như đã trình bày ngay trên – của Mönks, thì các học giả cũng nhấn mạnh một số rủi ro của quản trị công mới.

Thứ nhất, theo quan sát của Giauque – quản trị công mới khó có thể đạt được được sự tự chủ về hoạt động cung ứng dịch vụ công – như mục tiêu mong đợi. Lý do là bởi có sự phụ thuộc lớn vào quyền lực công và các nguồn cấp ngân sách. Đây là các cơ quan sẽ cấp phát ngân sách, phương tiện cho các dịch vụ công dựa trên mục tiêu do chính họ đề ra. Điều đáng nói là trong một số trường hợp điển cứu thì các mục tiêu này được định nghĩa một cách chật hẹp cụ thể đến mức mà cung cách hoạt động sẽ phụ thuộc vào cách định nghĩa các mục tiêu kể trên.

Thứ hai: quản lý công mới dựa trên nền tảng sáng kiến cá nhân. Nhưng một khi các sáng kiến này gặp rủi ro, người ta sẽ không dám

THƯ VIỆN HUBT

đưa ra các sáng kiến nữa. Như vậy, quản lý dựa trên nền tảng sáng kiến sẽ tiềm ẩn những rủi ro. Ở đây, có sự mâu thuẫn giữa phát huy sáng kiến cá nhân – với rủi ro mất việc: đối diện với những rủi ro công việc người ta không dễ dàng phát huy sáng kiến cá nhân. Thật khó để động viên, khuyến khích các công chức phát huy sáng kiến – khi đồng thời đặt họ vào hoàn cảnh đầy rủi ro, không bảo đảm chức nghiệp.

Thứ ba: trong quản trị công mới, về lý thuyết thì người ta dựa trên chất lượng dịch vụ, nhưng bởi khái niệm chất lượng rất trừu tượng, nên trong thực tiễn người ta thường đánh giá dịch vụ qua các tiêu chí như hiệu suất, giá cả, đặc biệt là chi phí rẻ. Và trong trường hợp này thực có sự mâu thuẫn lớn: một mặt đòi hỏi chất lượng cao nhưng mặt khác lại cần giá thành cắt giảm. Và trong thực tiễn thì cơ quan hành chính bị kiểm soát về tài chính nhiều hơn là về chất lượng.

Thứ tư: hạn chế của các chỉ số hiệu suất hoạt động: Theo quan sát của Giauque thì thường xuyên có khoảng cách giữa các chỉ số quy định với thực tiễn. Đó cũng chính là khoảng cách giữa mong muốn về thúc đẩy chất lượng công việc với những chỉ số tự hạn chế việc thúc đẩy chất lượng dịch vụ trong một số trường hợp.

Thứ năm: sự thiếu khả thi trong cá thể hoá dịch vụ theo nhu cầu khách hàng. Quản trị công mới mong muốn cá thể hoá dịch vụ theo nhu cầu khách hàng tuy nhiên trong bối cánh cắt giảm ngân sách thì việc cá thể hoá dịch vụ theo từng khách hàng là khó khả thi, ngược lại cơ quan hành chính có xu hướng tiêu chuẩn hoá các dịch vụ.

Giới hạn của gói tiền lương – khiến cho chính sách khen thưởng đối với người xuất sắc cũng khó thực hiện. Mặt khác quản trị công khuyến khích sang kiến cá nhân nhưng vì không có sự chắc chắn bảo đảm cho các hoạt động cá nhân, nên cuối cùng thì các cá nhân sẽ không thiết tha lắm với phát huy sáng kiến.

Ngoài ra, những rủi ro cho quản trị công mới còn nằm trong các yếu tố như:

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- Mong muốn giảm chi phí và mong muốn cải thiện chất lượng dịch vụ: bởi vì giá cả là khái niệm dễ thấy, dễ đo đếm; trong khi

chất lượng thì rất khó đánh giá – người ta sẽ có xu hướng nhấn mạnh hơn đến việc làm chủ các chi phí – chứ không phải đến khái niệm chất lượng.

- Sự mâu thuẫn giữa các mệnh lệnh của cơ quan với các mong đợi của khách hàng. Mâu thuẫn này đặt nặng lên vai các công chức trong cơ quan hành chính – một mặt vừa phải tuân thủ các quy định hành chính, mặt khác đối diện với các khách hàng với những mong đợi hoàn toàn khác biệt. Bởi vậy đôi khi cần cân nhắc giữa hai đòi hỏi đó. Đối với công chức thì cơ quan hành chính có nhiều phương tiện để trừng trị hơn là khách hàng – nên dẫn đến tình trạng đôi khi nền quản trị sẽ coi trọng các mệnh lệnh hành chính hơn là mong đợi của khách hàng.

4. MỘT SỐ LIÊN HỆ GỢI MỞ VỀ CẢI CÁCH QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM

Những thay đổi đến từ nền kinh tế toàn cầu hoá, từ sự bùng nổ của cách mạng thông tin không loại trừ bất kỳ quốc gia nào. Nền hành chính nhà nước Việt Nam đứng trước rất nhiều áp lực – nên cải cách là hướng đi tất yếu. Cải cách quản trị nhà nước ở Việt Nam đã diễn ra trong quá trình lâu dài, với những chiến lược lớn như: Đổi mới (1986); xây dựng nhà nước pháp quyền (1994); các Chiến lược cải cách hành chính (1986-1995; 1995-2001; 2001-2010; 2011-2020); xã hội hoá dịch vụ công; Quy chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp; Chính phủ kiến tạo phát triển – trong vài năm gần đây.

Nhận định về cải cách hành chính ở Việt Nam, tác giả Jairo Acuna –Alfaro đã viết "Cải cách hành chính ở Việt Nam cho tới nay đem lại kết quả vừa khả quan vừa không mấy khả quan, đồng thời cũng cho thấy đây là một quá trình cải cách chứa đựng những căng thẳng nội tại"[1].

Những thành tựu của công cuộc đổi mới quản trị công, cải cách hành chính nhà nước bước đầu cho thấy sự tương đồng trong định

[1] Jairo Acuna –Alfaro, *Nâng cao hiệu quả quản trị quốc gia và đẩy mạnh cải cách hành chính ở Việt Nam*, UNDP, *Cải cách nền hành chính Việt Nam, thực trạng và giải pháp*, Nxb Chính trị Quốc gia, H. 2009, tr.23.

THƯ VIỆN HUBT

hướng phát triển của Việt Nam hướng tới một nền quản trị công kiểu mới. Có thể điểm một vài nét thành tựu cơ bản trên chặng đường đó như:

- Định hướng về một nền hành chính quản lý chiến lược, bằng chính sách và khơi gợi sự tham gia của khu vực tư. Đó chính là những cải cách nổi bật mà công cuộc cải cách hành chính đã đạt được: tách bạch dần dà (dẫu chưa triệt để) giữa chức năng cung ứng dịch vụ công và quản lý nhà nước. Doanh nghiệp nhà nước, tập đoàn nhà nước đã từng bước tự chủ, tách khỏi hành chính, bộ chủ quản. Việc đưa các đơn vị sự nghiệp công lập ra khỏi nhóm các cơ quan quản lý nhà nước – đó là thành công lớn định lượng trong công cuộc cải cách hành chính. Đặc biệt gần đây, với ý tưởng về Chính phủ kiến tạo – phát triển đã cho thấy mong muốn thay đổi ở cơ quan hành chính cao nhất sang hướng "cầm lái" chứ không chèo đò – tức là chuyển hướng sang kiến thiết thể chế, tạo lập môi trường khơi gợi sự tham gia của các chủ thể bên ngoài; chứ không trực tiếp thực thi các hoạt động kinh tế - xã hội. "Chính phủ kiến tạo" là khái niệm bắt đầu hình thành ở Việt Nam từ năm 2014 và đặc biệt được sử dụng nhiều trong những tuyên bố chính trị của Chính phủ cho đến nay[1]. Chưa có những kết quả rõ ràng về thực tiễn triển khai, nhưng theo quan sát của các học giả thì với khái niệm trên cho thấy một quyết tâm chính trị mới: *nhà nước đang tìm cách thay đổi chức năng của mình trong quan hệ với thị trường*. Nhà nước Việt Nam, từ vị thế điều hành trực tiếp - thông qua các mệnh lệnh hành chính – các hoạt động kinh tế, chuyển sang vị thế kiến tạo một môi trường phù hợp để nuôi dưỡng thị trường phát huy được hết sức mạnh của mình[2].

---

1 Ý tưởng ra đời từ thông điệp đầu năm 2014 của nguyên Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng về nhiệm vụ xác định rõ hơn mối quan hệ giữa nhà nước và thị trường và nên chăng thay đổi phương thức lãnh đạo từ điều hành sang tạo điều kiện; và được nhắc đến nhiều bởi Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc – nhiệm kỳ bắt đầu từ 7/4/2016 với cam kết xây dựng chính phủ kiến tạo liêm chính, hành động vì người dân và doanh nghiệp.

2 Đinh Tuấn Minh, Phạm Thế Anh (Chủ biên), "Từ Nhà nước điều hành sang Nhà nước kiến tạo phát triển", Báo cáo nghiên cứu của CIEM, VIE, VEPR, VCCI, Nxb. Tri thức, 2016, tr. 16.

THƯ VIỆN NHBT TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- Xã hội hoá dịch vụ công, chuyển nhiều đơn vị sự nghiệp công lập sang quy chế tự chủ, và cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước. Tinh thần của thị trường thể hiện bước đầu trong các hoạt động đó: dịch vụ công không còn là sân chơi độc quyền của nhà nước và các tổ chức do nhà nước lập. Các chủ thể bên ngoài nhà nước bắt đầu tham gia vào hầu hết các lĩnh vực sự nghiệp - như giáo dục, y tế. Các cơ chế để hợp tác giữa công – tư được mở rộng – thông qua hợp đồng đấu thầu, qua hợp đồng hợp tác kinh doanh, hợp đồng làm việc. Nhà nước khuyến khích các đơn vị sự nghiệp công lập chuyển đổi sang hoạt động theo loại hình doanh nghiệp, các đơn vị sự nghiệp công lập chuyển đổi sang loại hình doanh nghiệp, loại hình ngoài công lập được hưởng các chính sách ưu đãi về thuế, đất đai, tài sản nhà nước đã đầu tư theo quy định của pháp luật[1].

- Phi quy chế hoá, bước đầu trong quan hệ công vụ. Người lao động tại các đơn vị sự nghiệp đã hưởng quy chế hợp đồng – sự bảo đảm chức nghiệp trọn đời đã không còn tuyệt đối, nhất là khi dự thảo sửa đổi Luật viên chức có đề xuất việc bãi bỏ chế độ hợp đồng làm việc không xác định thời hạn[2]. Quy chế hợp đồng tạo nên sự mềm mại linh hoạt trong sử dụng người lao động, giảm thiểu khả năng ỷ lại hay không hiệu quả trong sử dụng người lao động tại khu vực công. Đã bước đầu có những triển khai về việc điều chỉnh lại đội ngũ công chức theo hướng việc làm.

- Phân cấp phân quyền là xu hướng diễn ra rầm rộ trong những năm gần đây. Việc chuyển giao quyền lực từ trung ương xuống địa phương đã tiến hành dần dà, và đến nay thể hiện rõ ràng tại cấp tỉnh – trên hầu khắp các phương diện như tổ chức bộ máy, ngân sách, lệ phí và nhiều nhất là trong các thẩm quyền quản lý các công việc cụ

---

[1] Nghị định 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập.

[2] Báo cáo đánh giá tổng kết thi hành Luật Viên chức và Dự thảo Luật sửa đổi bổ sung Luật Viên chức – website Bộ Nội vụ, xem tại: https://moha.gov.vn/DATA/DOCUMENT/2018/01/CV/CV298-BNV.pdf.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

thể trong các lĩnh vực văn hoá, xã hội và kinh tế. Việt Nam là một trong các quốc gia phân cấp ngân sách mạnh nhất ở Đông Á[1].

Nỗ lực của Nhà nước Việt Nam trong việc thúc đẩy phân cấp phân quyền thể hiện cao nhất – lần đầu tiên nội hàm và công cụ phân cấp phân quyền được ghi nhận ở tầm Hiến pháp, đặc biệt trong đó lưu ý về khả năng Hội đồng nhân dân được quyết định *"quyết định các vấn đề của địa phương do luật định"* – bằng việc thừa nhận những thẩm quyền riêng biệt đó, ít nhiều nhà lập hiến đã tiếp cận đến các khái niệm gần gũi như phân cấp, phân quyền và tự quản địa phương. Trên thực tiễn nhiều địa phương năng động đã lien tục có những cải cách hành chính theo hướng nâng cao tự quản – nhưng thực tiễn thường hay bị gắn với khái niệm "xé rào".

- Còn nhiều cải cách theo hướng phá vỡ dần những khuôn mẫu cứng nhắc của cơ chế quan liêu, áp dụng dần một số ý tưởng của thị trường. Tư duy dịch vụ, khách hàng đã bước đầu được đưa vào hệ thống hành chính. Chính quyền điện tử, về dịch vụ hành chính công trực tuyến đã không chỉ còn là các khái niệm định hướng mà trở thành hiện thực - ở một số địa phương. Thành phố Đà Nẵng đã thực thi mô hình theo đó công dân, doanh nghiệp có thể xem thông tin, nộp hồ sơ trực tuyến và theo dõi toàn bộ quá trình xử lý hồ sơ của mình trên mạng internet (xem trang web: http://egov.danang.gov.vn). Công nghệ và thông tin cũng được vận dụng trong hoạt động nội bộ của chính quyền: từ những bước đi đầu tiên như bỏ thư giấy, thay bằng email; cho đến những chiến lược dài hơi: Thành phố Hồ Chí Minh triển khai các ứng dụng phục vụ liên thông, kết nối và trao đổi thông tin giữa các cơ quản lý Nhà nước trong giải quyết thủ tục hành chính[2].

---

[1] Ngân hàng Thế giới, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, *Báo cáo Việt Nam 2035*, sđd, tr.102

[2] Trung Sơn "Bỏ thư mời giấy Thành phố Hồ Chí Minh tiết kiệm cả tỷ đồng mỗi năm", 13/10/2016,: http://vnexpress.net/tin-tuc/doi-su/bo-thu-moi-giay-tp-hcm-tiet-kiem-ca-ty-dong-moi-nam-3482740.html; Minh Thư, "Thành phố Hồ Chí Minh đẩy mạnh xây dựng chính quyền điện tử", 19/10/2015, http://www.hochiminhcity.gov.vn/thongtinthanhpho/thongtintuyentruyen/ truy cập ngày 14/6/2017.

THƯ VIỆN HUBT Học liệu phục vụ tham khảo nội bộ

Tuy nhiên, những cải cách mang hơi hướng nền quản trị công phần nhiều mới chỉ dừng lại ở định hướng chung. Sự cụ thể hoá và thực thi các chiến lược đòi hỏi bước đi dài – và còn gặp muôn không ít trở ngại trong bối cảnh thực tiễn Việt Nam.

Cũng có thể nhận xét rằng những cải cách phần nhiều mới tập trung ở khía cạnh nội bộ, tổ chức – tức là nghiêng về tinh giản bộ máy, sắp xếp đội ngũ công chức, viên chức, phân cấp phân quyền. Các cải cách về phương thức hoạt động, cải cách trong mối quan hệ quản trị công với khách hàng và thị trường –còn dè dặt.

Thứ nhất, sự đổi mới của chính phủ - mô hình chính phủ kiến tạo phát triển – mới được đề xuất như một quyết tâm chính trị của giới lãnh đạo trong thời kỳ mới, nhưng việc thực thi đòi hỏi những đổi mới ở các khía cạnh vĩ mô. Các chính sách phải được xây dựng theo hướng xúc tác – khơi gợi sự tham gia, sự cạnh tranh giữa tất cả các chủ thể - khu vực công, tư. Tuy nhiên, nhiều chính sách hiện tại vẫn còn khá bó buộc và dành quyền nhiều về phía nhà quản trị – các thủ tục hành chính còn nặng nề. Đặc biệt tính khơi gợi của các chính sách kinh tế còn đáng bàn – chưa kể là đôi khi còn tạo ra sự bất bình đẳng, hay sự cản trở nhất định, mà những tranh luận thực tiễn cho thấy điều đó – như quá trình thảo luận về tội danh kinh doanh trái phép trên mạng trong dự thảo Bộ luật Hình sự sửa đổi. Cơ chế pháp lý – cụ thể là cơ chế tài phán - bảo đảm cho sự an toàn và bình đẳng của các chủ thể khi tham gia vào sân chơi chung – vẫn chưa thực sự tin tưởng. Năng lực xét xử của toà vẫn còn là điều đáng bàn – thể hiện không chỉ trong các nghiên cứu hàn lâm, ý kiến dư luận hay thực tiễn xét xử - qua các vụ việc lớn như vụ Hoàng Công Lương ở Hoà Bình, vụ xử án ông Thuỷ ở Vũng Tàu.

Thứ hai, sự tham gia của nhà nước vào hoạt động kinh tế vẫn còn nhiều – như nhận xét trong Báo cáo tổng quan Việt Nam 2035[1]. Sự hiện diện của khối doanh nghiệp nhà nước còn quá lớn trong nền kinh tế - hầu như tham gia trong tất cả các lĩnh vực kinh tế. Xã hội hoá mới dè dặt và những chính sách vĩ mô chưa thực sự kích thích quá trình xã hội hoá.

THƯ VIỆN HUBT

[1] Ngân hàng Thế giới, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, *Báo cáo Việt Nam 2035*, sđd.

Thứ ba, phân cấp phân quyền dù định rõ trong Hiến pháp nhưng Luật Tổ chức chính quyền địa phương vẫn chưa làm rõ hơn được những mảng thẩm quyền có thể thuộc về quyền "tự quyết định" của địa phương. Rất cần có những đổi mới ngay trong quy trình làm luật, và thúc đẩy sự hiện diện của đại diện địa phương trong quyết định những quyết sách liên quan đến địa phương. Trao quyền cho các địa phương theo hướng được tự tổ chức xây dựng một hệ thống quản lý tương xứng với quy mô, tính chất và khối lượng công việc của từng địa phương; được tự quyết trong những lĩnh vực sát hợp với đời sống người dân cơ sở: vệ sinh môi trường đô thị, quản lý điền địa, cung cấp nước sinh hoạt, giao thông đô thị, quản lý hộ tịch và cư trú... là những công việc trước mắt cần tiến hành để nâng cao tự chủ của địa phương. Nhưng song song với tiến trình đó rõ ràng là sự "chia sẻ" những thẩm quyền hiện đang nắm giữ từ trung ương – và tiến trình này chắc hẳn cần những bước đi dài, quyết liệt – bởi sự sẻ chia quyền lực thường không luôn được tiến hành một cách thuận lợi dễ dàng.

Thứ tư, các cải cách theo hướng nền hành chính hiệu quả, lấy thước đo là kết quả chứ không phải tiến trình – là dấu hiệu yếu kém nhất, khó nhìn nhận rõ nhất trong cải cách quản trị nhà nước ở Việt Nam. Hoạt động công vụ hay các dịch vụ công được cung ứng vẫn theo lối độc quyền, mệnh lệnh. Các khảo sát về kết quả hài lòng của công dân đã cso nhưng việc sử dụng chúng để cải thiện trực tiếp dịch vụ công vẫn là điều xa xôi. Các công chức vẫn hoạt động với sự tuân thủ các luật pháp quy chế nội bộ, việc xây dựng quy chế việc làm cho công chức dù khởi động cách đây hàng thập niên nhưng nay vẫn chỉ là dự án và ngay trong nhóm viên chức, việc quản lý theo kết quả vẫn khá xa vời. Dù là cơ chế hợp đồng nhưng sự linh hoạt cho phép người viên chức tự chủ hoạt động, hay cho phép thủ trưởng đơn vị tự chủ sử dụng viên chức – vẫn khá xa vời. Sự tự chủ của lãnh đạo đơn vị sự nghiệp đối với nhân sự vẫn chưa cao - do tuân thủ loạt các quy chế viên chức vẫn còn hơi hướng bảo đảm sự ổn định chức nghiệp cho người viên chức. Minh chứng cho điều này là ngay cả khi có những

THƯ VIỆN HUBT

dấu hiệu vi phạm rất rõ ràng hoặc khi không hài lòng với hoạt động của người viên chức thì việc tìm kiếm các căn cứ để kỷ luật – chấm dứt hợp đồng làm việc – đối với viên chức là rất khó khăn.

Thứ năm, ngay trong nền hành chính vẫn tồn tại khá nhiều vấn nạn: chậm chạp, con người thiếu năng lực, các vụ việc tham nhũng khá nổi bật – ngay tại các cơ quan cao nhất. Công cuộc đấu tranh chống tham nhũng hiện nay phần nào thể hiện những yếu kém còn lại của nền quản trị công ở Việt Nam. Rõ ràng song song với các cải cách quản trị nhà nước, đấu tranh phòng chống tham nhũng là giải pháp hữu hiệu để bảo đảm sự vận hành an toàn của các cải cách đó. Những đổi thay thường tạo ra cơ hội – kể cả những cơ hội xấu – đó là rủi ro câu kết với nhóm lợi ích, rủi ro lạm quyền. Mặt khác các thành tố của đổi mới quản trị công lại chính là những tiêu chí phòng chống tham nhũng – ví dụ như sự công khai minh bạch tài chính – vừa là công cụ để tiến tới quản trị công kiểu mới, vừa là phương tiện phòng chống tham nhũng. Bởi lẽ đó có thể là một đặc thù, trong bối cảnh Việt Nam, việc đổi mới quản trị nhà nước luôn song hành với công cuộc đấu tranh phòng chống tham nhũng.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ngân hàng Thế giới, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, *Báo cáo tổng quan Việt Nam 2035 – Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ*, Nxb Hồng Đức, H. 2016, tr. 94
2. David Held, *Các mô hình quản lý nhà nước hiện đại*, Phạm Nguyên Trường dịch, Nxb Tri thức, H. 2016, tr.231;
3. Catherine Fallon, Damien Piron, *Théories contemporaines de l'administration publique* (Bài giảng), xem tại: https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/174700/1/TCAP%202014.pdf
4. David Osborne, Ted Gaebler, *Đổi mới hoạt động của Chính phủ - tinh thần doanh nghiệp đang làm thay đổi khu vực công cộng như thế nào*, Sách tham khảo, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội 1997.
5. Alvin Toffler, *Làn sóng thứ ba – The third wave*, Sách tham khảo, người dịch Nguyễn Văn Trung, Nxb Thanh niên, Hà Nội, 2002.

THƯ VIỆN HUBT

6. Gernod Gruening, *Origine and theoretical basis of New Public Management*, //www.pravo.unizg.hr/_download/repository/4_1_Origin_and_Theoretical_Basis%5B1%5D.pdf.

7. Emery / Giauque, Emery & Giauque, *Différentiation et intégration de l'emploi public en mutation*, https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_50820114C1E9.P001/REF.

8. Jean – Michel Bonvin và Frederic Varone, "La nouvelle gestion publique", Khoá học *"Administration et politique publique"*, xem trên: https://baripedia.org/wiki/La_Nouvelle_Gestion_Publique

9. Phạm Duy Nghĩa, *Bài giảng Quản trị nhà nước*, xem tại https://fsppm.fuv.edu.vn/vn/mpp5/hoc-ky-xuan-2013/quan-tri-nha-nuoc/bai-giang/

10. UNDP, *"Cải cách nền hành chính Việt Nam, thực trạng và giải pháp"*, Nxb Chính trị Quốc gia, 2009;

11. Đinh Tuấn Minh, Phạm Thế Anh (chủ biên), *"Từ Nhà nước điều hành sang Nhà nước kiến tạo phát triển"*, Báo cáo nghiên cứu của CIEM, VIE, VEPR, VCCI, Nxb Tri thức, 2016.

12. Báo cáo đánh giá tổng kết thi hành Luật Viên chức và Dự thảo Luật sửa đổi bổ sung Luật Viên chức – website Bộ Nội vụ, xem tại: https://moha.gov.vn/DATA/DOCUMENT/2018/01/CV/CV298-BNV.pdf

13. Trung Sơn "Bỏ thư mời giấy Thành phố Hồ Chí Minh tiết kiệm cả tỷ đồng mỗi năm", 13/10/2016, http://vnexpress.net/tin-tuc/thoi-su/bo-thu-moi-giay-tp-hcm-tiet-kiem-ca-ty-dong-moi-nam-3482740.html.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

LÝ THUYẾT QUẢN TRỊ CÔNG MỚI VÀ QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC HIỆN ĐẠI

TS. Nguyễn Văn Quân[1] - TS. Đinh Ngọc Thắng[2]

1. TOÀN CẦU HÓA NHỮNG THÁCH THỨC ĐẶT RA CHO QUẢN TRỊ QUỐC GIA

Trong thế kỷ 21, hầu như mọi quốc gia đều phải đối mặt với quá trình toàn cầu hoá. Toàn cầu hóa với sự gia tăng sự trao đổi ở mọi cấp độ cũng như sự bùng nổ các dòng dịch chuyển không ngừng của hoạt động tài chính, thương mại và công nghiệp, đã tạo nên hiệu ứng "dồn nén thời gian và không gian"[3], dẫn tới "sự thủ tiêu không gian và thời gian", làm mờ nhạt đi biên giới quốc gia - một trong những biểu tượng của quyền lực nhà nước. Toàn cầu hoá cũng làm cho chủ quyền quốc gia dần trở "rỗng"[4], thoát khỏi sự kiểm soát của nhà nước. Sự suy yếu của biên giới quốc gia còn đến từ sự tác động của các tiến bộ khoa học công nghệ mang đến cho cá nhân và các chủ thể khác các phương tiện hữu hiệu hơn để "thoát khỏi" khỏi sự kiểm soát truyền thống của nhà nước.

Đồng thời, quá trình toàn cầu hóa tạo điều kiện cho sự hình thành và phát triển của các chủ thể mới trong quan hệ pháp luật như các tổ chức quốc tế, các tổ chức phi chính phủ, các tập đoàn kinh tế

---

[1] Khoa Luật - ĐHQG Hà Nội.

[2] Khoa Luật - Trường Đại học Vinh.

[3] David Harvey, *The Condition of Postmodernity, an enquiry into the origins of cultural change*, Oxford; Cambridge: Blackwell, 1989 trích dẫn bởi Robert John Holton, *Globalization and the Nation-State*. London: Macmillan Press, 1989, tr. 8.

[4] Jacques Chevallier, *L'Étatpost-moderne*, Paris, Nxb. LGDJ, 2014, tr.29.

THƯ VIỆN HUBT

đa quốc gia hùng mạnh, các tổ chức xã hội-nghề nghiệp mang tính quốc tế. Các chủ thể này ngày càng lớn mạnh, sẽ tham gia cùng gánh vác, thậm chí cạnh tranh với nhà nước trong việc thực hiện một số chức năng lâu nay vốn thuộc về nhà nước, buộc nhà nước phải có những điều chỉnh trong cách thức điều hành và quản trị quốc gia.

Ngoài ra, cùng với hội nhập kinh tế thế giới và toàn cầu hóa là sự xuất hiện ngày càng nhiều những vấn đề có tính toàn cầu, gây bức xúc đối với các quốc gia và cộng đồng quốc tế như: ô nhiễm môi trường, biến đổi khí hậu, tội phạm xuyên biên giới, khủng bố.... Đối mặt với những thách thức đó, các quốc gia không thể đơn phương giải quyết được mà cần có sự hợp tác, tham gia của nhiều đối tác khác nhau[1]. Nhà nước phải duy trì và thu hút sự tham gia của các chủ thể khác vào việc xây dựng và hoạch định chính sách, pháp luật như là một nhiệm vụ quan trọng, vì những nhóm bên ngoài nhà nước có thể đóng góp năng lực cho quá trình lập quy, điều tiết các quan hệ xã hội[2], giải quyết những vấn đề vượt khỏi phạm vi quốc gia hoặc thiếu sự quản trị của quốc gia. Bối cảnh mới này buộc nhà nước phải có những điều chỉnh quan về mô hình quản trị nhà nước cũng như mối quan hệ giữa nhà nước với xã hội.

2. TỪ MÔ HÌNH NHÀ NƯỚC CHỈ HUY, NHÀ NƯỚC PHÚC LỢI SANG NHÀ NƯỚC ĐIỀU TIẾT

Đầu thế kỷ 21, nhà nước vẫn hiện diện mạnh mẽ trong đời sống xã hội, nhưng vai trò và vị trí của nó ngày nay đã khác trước. Mặc dù nhà nước vẫn là thực thể bảo đảm sự gắn kết xã hội và đảm bảo an ninh, nhưng hoạt động này phải tiến hành trong một khuôn khổ khác trước.

Sau Thế chiến thứ hai, nhà nước đóng vai trò ổn định và hoạch định kinh tế vĩ mô, tái thiết quốc gia và tái phân phối, cung cấp phúc lợi cho công dân. Đây là giai đoạn phát triển của mô hình nhà nước

---

[1] Nguyễn Văn Quân, *"Quản trị nhà nước trong bối cảnh toàn cầu hoá"*, Tạp chí *Quản lý nhà nước*, số 12/2017, tr.19.

[2] Jody Freeman, *Collaborative Governance in the Administrative State*, 45 UCLAL. REV. 1, 3, 1997.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

phúc lợi *(Welfare State)* tại nhiều quốc gia, đặc biệt là ở châu Âu. Nhà nước phúc lợi đặc trưng bởi mong muốn và ý chí thiết lập sự bình đẳng xã hội trên thực tế, chứ không chỉ dừng lại ở bình đẳng mang tính hình thức[1] (bình đẳng về các quyền theo quy định của luật pháp), nhà nước có nhiệm vụ tạo nên một xã hội công bằng và tốt đẹp hơn, bằng cách giảm thiểu bất bình đẳng và tạo ra cơ hội cho tất cả mọi người dân khả năng tiếp cận các quyền lợi cơ bản. Các quyền lợi đó được thực hiện thông qua hàng loạt chương trình khác nhau, nhưng chủ yếu thông qua an sinh xã hội. Nhà nước phúc lợi thực hiện các vai trò quan trọng như: Duy trì các hỗ trợ chống nghèo đói; hướng tới mục tiêu công bằng thông qua việc thu hẹp sự chênh lệch về mức sống giữa các nhóm người trong xã hội; duy trì an sinh xã hội chống lại rủi ro do tai nạn, ốm đau, mất sức lao động sớm, thất nghiệp, tuổi già, nhu cầu chăm sóc khi bị tổn thất; nâng cao sự phồn thịnh và chăm lo cho việc phân phối công bằng[2].

Để thực hiện được các mục tiêu đó, nhà nước can thiệp sâu vào các hoạt động kinh tế, đặc biệt là tăng cường và mở rộng sự hiện diện của nhà nước trong việc cung cấp các dịch vụ công; nhà nước buộc phải kiểm soát nguồn lực chính thông qua vai trò sở hữu và kiểm soát những ngành công nghiệp quan trọng, can thiệp trực tiếp vào nền kinh tế.

Mô hình nhà nước phúc lợi đã đạt được những thành công rõ rệt ở Âu sau Thế chiến thứ hai[3]. Tuy nhiên, từ những năm 1970, mô hình nhà nước phúc lợi gặp phải những khó khăn, khi tốc độ tăng trưởng kinh tế chậm lại sau cuộc khủng hoảng dầu lửa thế giới năm 1973 và chi tiêu xã hội không ngừng tăng lên do hậu quả xã hội

---

[1] Jacques Chevallier, *l'Etat régulateur*, Revue française d'administration publique, 2004/3 (n 111), tr. 476.

[2] Phạm Thị Hồng Điệp, "Những thách thức với các nhà nước phúc lợi châu Âu trong thế kỷ XXI", Tạp chí *Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội*, chuyên san Kinh tế và kinh doanh, số 28 (2012), tr.60.

[3] Phạm Thị Hồng Điệp, *Những thách thức với các nhà nước phúc lợi châu Âu trong thế kỷ XXI*, Sđd, tr.61.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

của khủng hoảng kinh tế (thất nghiệp, nghèo khổ). Cuối thế kỷ 20, đầu thế kỷ 21, dưới sự tác động của xu hướng thâm hút ngân sách và nợ công, nhiều quốc gia buộc phải chuyển từ mô hình nhà nước phúc lợi sang mô hình nhà nước điều tiết (*Regulatory State*).

Trước những đòi hỏi của thời cuộc mới, nhà nước cũng buộc phải kiếm các nguồn lực bên ngoài - kêu gọi sự tham gia của các chủ thể ngoài nhà nước. Mô hình quản trị truyền thống dựa trên các quy tắc do giới kỹ trị xây dựng (hay còn gọi là mô hình quản trị theo chế độ đại diện lợi ích) cần phải được thay thế bằng một mô hình mới – mô hình quản trị hợp tác. Theo đó, mô hình này đòi hỏi sự tham gia rộng rãi, linh hoạt của các chủ thể và chia sẻ thông tin, chia sẻ trách nhiệm giữa chủ thể công (nhà nước) và các chủ thể tư trong việc xây dựng và điều chỉnh các quy tắc, quy định (lập quy hay còn gọi là điều tiết – *regulatory*). Quản trị hiện đại xuất hiện như là sự thay thế cho quản lý, cai trị truyền thống. Theo đó, quản trị là được hiểu là cách thức đưa ra các quyết định thông qua việc thảo luận, đàm phán thường xuyên giữa các chủ thể khác nhau.

Với tư cách là một chủ thể kinh tế, nhà nước phải chịu những biến đổi sâu rộng: các chính sách tư hữu hóa được tiến hành trong nhiều lĩnh vực dịch vụ công vốn là độc quyền của nhà nước, trong khi đó sự sụp đổ của hệ thống xã hội chủ nghĩa đã đánh dấu chấm hết cho mô hình kinh tế chỉ huy. Nhà nước có xu hướng trở thành chủ thể điều hành đơn thuần và là trọng tài của sự vận hành kinh tế thay vì là người chủ cuộc chơi. Và ngay trong lĩnh vực này, nhà nước cũng phải điều đình, phối hợp, hợp tác với các chủ thể mới như các tổ chức tài chính, tiền tệ quốc tế, các tập đoàn đa quốc gia...

Trong các lĩnh vực truyền thống của mình như cung ứng dịch vụ công, nhà nước buộc phải tiến hành quá trình tư nhân hóa và chia sẽ một phần vai trò cung cấp dịch vụ từ khu vực công sang tư nhân. Quá trình này đòi hỏi sự giám sát của bên thứ ba và sự tham gia của khối tư nhân vào việc hoạch định và thực thi chính sách. Nói cách khác, những đòi hỏi của thời cuộc mới đã tạo điều kiện cho chủ thể mới ngoài nhà nước tham gia cuộc chơi, luật chơi. Điều này buộc nhà

THƯ VIỆN HUBT

nước phải chuyển đổi mô hình từ nhà nước mệnh lệnh, nhà nước phúc lợi sang nhà nước điều tiết[1].

Xu hướng chuyển dịch này xuất hiện ở châu Âu sau khủng hoảng dầu mỏ năm 1973: trước thách thức của cạnh tranh quốc tế và gánh nặng tài chính ngày càng tăng của mô hình nhà nước phúc lợi, các quốc gia châu Âu đã buộc phải chuyển đổi mô hình quản trị, trong đó có sự giảm vai trò chủ động, can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế và gia tăng vai trò điều tiết của nhà nước – đặt ra luật chơi thay vì đánh thuế và chi tiêu[2].

Điều tiết có nhiều khác biệt các phương thức can thiệp truyền thống lâu nay của nhà nước đối với kinh tế: Điều tiết được tiến hành trong nền kinh tế thị trường có mức độ "mở" lớn hơn. Trong đó, các chủ thể tham gia có khả năng hành động độc lập, triển khai các chiến lược cạnh tranh của riêng mình; nhà nước điều tiết nhằm mục đích duy trì một sự cân bằng tổng thể thông qua việc thiết lập một số quy tắc nhất định và can thiệp thường xuyên để làm giảm căng thẳng[3]; Như vậy, trong mô hình nhà nước điều tiết, nhà nước không còn là chủ thể chủ chốt mà là trọng tài của trò chơi kinh tế, nhà nước tự hạn chế mình ở vai trò thiết lập cuộc chơi cho các chủ thể kinh tế và cố gắng để điều hòa các hoạt động động của các chủ thể này[4].

Việc vận dụng phương thức điều tiết đòi hỏi sự hội tụ của một số điều kiện: nhà nước phải đứng ở phía bên ngoài hoạt động kinh tế, có khả năng làm trọng tài giữa các lợi ích liên quan; hoạt động điều tiết phải thường xuyên, liên tục để thực hiện những điều chỉnh cần thiết. Điều tiết đòi hỏi sử dụng một loạt các công cụ chính sách bao

---

1 Michael Moran, *The Frank Stacey Memorial Lecture: from Command State toRegulatory State?*Public Policy and Administration, vol 15, no 4, 2000.

2 Xem: Giandomenico Majone, *From Positive State to The Regulatory State: Cause And Consequence Of Changes In Modern Governance,*Journal of Public Policy, Vol. 17, No. 2, 1997, tr. 139-167; John Braithwaite (2006), The Regulatory State?, trong R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder and Bert A. Rockman (eds), The Oxford Hanbook of Political Institutions, Oxford University Press, chapter 21.

3 Jacques Chevallier, *L'Étatpost-moderne*, Sdd, tr.63.

4 Jacques Chevallier, *L'Étatpost-moderne*, Sdd, tr.63.

THƯ VIỆN HUBT THUỘC HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

gồm[1]: lập quy (*rule-marking*), kiểm tra, giám sát (*monitoring*), phân xử (*adjudication*), giải quyết tranh chấp (*dispute resolution*).

Bên cạnh điều tiết mang tính nhà nước, chúng ta còn chứng kiến phương thức "tự - điều tiết" (*self regulation*), dựa trên phương thức tự tổ chức và tự kiểm soát của các nhóm nghề nghiệp, hoặc "cùng - điều tiết" (*co - regulation*), dựa trên sự can thiệp đồng thời của các chủ thể công quyền và tư nhân. Các phương thức điều tiết này dần được xem là sự bảo đảm tốt nhất cho việc các quy tắc chấp nhận và tạo điều kiện cho sự thích ứng, tự - điều tiết được nhiều học giả cổ súy như là sự thay thế cho điều tiết mang tính nhà nước[2].

Tóm lại, nhà nước điều tiết là sự chuyển dịch cách thức quản trị từ mô hình trực tiếp cung cấp dịch vụ công gắn với vai trò của nhà nước phúc lợi sang mô hình nhà nước giám sát việc cung ứng này được bởi các chủ thể khác[3]. Vai trò này đòi hỏi nhà nước duy trì và mở rộng sự tham gia một cách chủ động vào lĩnh vực công của các chủ thể khác trong xã hội. Để làm được điều này, nhà nước phải thiết lập một mô hình hành chính công mới, thay thế cho mô hình hành chính công cổ điển vẫn tồn tại và ổn định cho đến cuối những năm 1970[4]. Mô hình mới nhằm đối phó với khủng hoảng tài chính, những bất ổn đến từ quy trình quản lý kiểu cũ thiếu linh hoạt, cũng như sự phản đối của công chúng đối với mô hình hành chính công kiểu cũ[5]. Đây chính là cơ sở cho sự hình thành và phát triển của mô hình quản trị công mới (*New Public Management - NPM*).

---

1 Jacques Chevallier, *L'Étatpost-moderne*, Sđd, tr.63.

2 Wolfgang Schulz, Thorsten Held, *Regulated Self-Regulation as a Form of Modern Government: An Analysis of Case Studies from Media and Telecommunications Law*, Nxb. University of Luton Press, 2004, tr. 15-16.

3 Colin Scott (2000), "Accountability in the Regulatory State",Journal of Law and Society", Vol. 27, No. 1.

4 R. D. Behn, The new public management paradigm and the search for government accountability, International Public Management Journal, 1 (2) (1998): 131–64.

5 C. Pollitt, *Clarifying convergence: striking similarities and durable differences in public management reform*, Public Management Review, 4 (1) (2002): 471–92.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ NHÀM NHÁO NỘI BỘ

3. QUẢN TRỊ CÔNG MỚI *(NEW PUBLIC MANAGEMENT - NPM)* VÀ QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC

3.1. Bối cảnh ra đời của quản trị công mới

Trong thế giới ngày nay, lập luận truyền thống về "lợi ích công cộng" - dựa trên đó nhà nước tạo lập tính chính danh của mình đã phần nào mất đi sức mạnh của nó[1]. Bởi vì, quản lý nhà nước không chỉ hành động vì lợi ích công cộng mà còn phải chứng minh tính hiệu quả của hoạt động. Giống như doanh nghiệp, nhà nước phải không ngừng nâng cao hiệu quả và giảm chi phí hoạt động, phải hoàn thành các nhiệm vụ của mình trong những điều kiện tốt nhất có thể có, chăm lo đến chất lượng của các dịch vụ mà nhà nước cung ứng và sử dụng hiệu quả nhất những phương tiện sẵn có[2].

Tại các nước phương Tây, vấn đề về hiệu quả trong lĩnh vực quản lý công được bàn luận sôi nổi trong hai giai đoạn: trong những năm 1960 nhân danh đòi hỏi "hợp lý hóa" trong quản lý công, và từ những năm 1970 trong bối cảnh khủng hoảng của mô hình nhà nước phúc lợi, buộc giới kỹ trị phải tìm cải cách quản trị nhà nước. Trong bối cảnh này, nhiều quốc gia trên thế giới đặt vấn đề xem xét lại khu vực công về quy mô và khả năng điều hành sự phát triển của đất nước, đặc biệt các quốc gia như Anh, Mỹ. Các cuộc cải cách lớn trong khu vực công được tiến hành. Tác động của các cuộc cải cách này không chỉ là những thay đổi lớn đơn thuần mà đó chính là những thay đổi trong nhận thức của xã hội về vai trò của khu vực công và cách thức điều hành. Cách tiếp cận hướng đến kết quả đầu ra, hiệu quả quản lý, phân cấp, phân quyền, áp dụng các yếu tố của thị trường vào nền hành chính trở thành một xu thế lớn của các nền hành chính phát triển.

Bởi vì, người ta thấy rằng, trong xã hội ngày nay, nhà nước và doanh nghiệp phải đối mặt cùng một số vấn đề như nhau: những tiến triển mau chóng và sâu rộng của khoa học công nghệ, áp lực từ

THƯ VIỆN HUBT

[1] Jacques Chevallier, *L'État post-moderne*, Sđd. tr. 70.

[2] Jacques Chevallier, *L'État post-moderne*, Sđd. tr.70.

sự cạnh tranh ngày một khốc liệt, đòi hỏi gia tăng năng suất để tối ưu hóa các nguồn lực ngày càng khan hiếm, tìm kiếm và thoả mãn nhu câu của lượng khách hàng nhiều hơn... Nói cách khác, nhà nước cũng không thoát khỏi những quy tắc của doanh nghiệp tuân thủ nếu muốn nâng cao hiệu quả và năng suất. Đồng thời, chúng ta chứng kiến sự xói mòn niềm tin của công chúng vào một số biểu tượng và hệ giá trị mà dựa trên đó nhà nước tạo lập tính chính danh[1], ví dụ như như dân chủ đại diện, lợi ích công cộng.... Hiện tượng khủng hoảng về tính chính danh này trùng hợp với sự lên ngôi của các giá trị doanh nghiệp. Trong khi quản lý công đồng nghĩa với sự nặng nề, trì trệ và quan liêu thì quản lý tư nhân kiểu doanh nghiệp lại cho thấy sự năng động và sáng tạo. Điều này gợi ý cho nhà nước vay mượn một số phương pháp của quản trị tư cho điều hành, quản trị quốc gia. Hình thức quản trị công mới được đề xuất vào những năm 1980 nhằm đáp ứng những đòi hỏi đó[2].

Được xây dựng và áp dụng ban đầu tại Anh[3], rồi được phổ biến tại các nước Anglo-saxon (Mỹ, Úc, New Zealand...), các nước Bắc Âu và châu Âu lục địa, quản lý công mới dựa trên quan niệm mà theo đó cơ quan hành chính phải hoạt động phỏng theo mô hình của doanh nghiệp tư nhân, mô hình được xem là có hiệu quả. Mô hình NPM đòi hỏi sự thoái lui của nhà nước trong các hoạt động sản xuất (thông qua tư nhân hóa) phải được đi kèm với tăng quyền tự chủ quản lý (*managerialization*), cạnh tranh theo quy luật của thị trường các dịch vụ (*marketization*); giám sát liên tục các nguồn lực được sử dụng, quản trị hướng tới sự thay đổi (*management for change)* hơn là duy trì cấu trúc hiện có (*maintenance management*) quản lý nguồn nhân lực hướng tới tạo cho các cá nhân và nhóm nhiều quyền tự chủ hơn.

---

[1] Achim Hurrelmann, Steffen Schneider and Jens Steffek, Introduction: Legitimacy in an Ageof Global Politics, trong Achim Hurrelmann, Steffen Schneider, Jens Steffek (eds.) Legitimacy in an Age of Global Politics, Nxb. Palgrave Macmillan, 2007, tr. 1-15.

[2] Jan-Erik Lane, New Public Management: An Introduction, Nxb. Routledge, 2000, tr. 35-36.

[3] Jan-Erik Lane, New Public Management: An Introduction, Sđd, tr.3.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

So sánh mô hình quản lý nhà nước truyền thống (mô hình quan liêu) và quản trị công mới

	Mô hình Weber	Quản trị công mới
Mục tiêu	Tuân thủ các quy tắc, quy trình và thủ tục (đúng quy trình)	Đạt được kết quả đề ra, làm hài lòng khách hàng
Tổ chức	Tập quyền (thứ bậc mang tính chức năng, cấu trúc hình tháp)	Phi tập trung hoá (uỷ quyền, cấu trục mạng lưới…)
Chia sẻ trách nhiệm giữa chính trị và quản lý	Không rõ ràng	Rõ ràng
Thực thi nhiệm vụ	Phân công, phân cấp và chuyên môn hoá	Tự chủ
Tuyển chọn	Thông qua thi cử	Hợp đồng, đấu thầu
Thăng tiến	Theo thâm niên	Theo tài năng, trách nhiệm và hiệu quả
Giám sát	Bằng các chỉ số giám sát	Các chỉ số về hiệu quả
Ngân sách	Dựa theo khả năng	Dựa theo mục tiêu đề ra

3.2. Các đặc trưng của quản trị công mới

Quản trị công mới với tư cách là lý thuyết về mô hình hành chính công theo các tiêu chí hiện đại, chủ động, năng động, nhạy bén, thích nghi cao nhằm đáp ứng các yêu cầu quản lý và dịch vụ tối đa trong các điều kiện kinh tế thị trường phát triển mạnh mẽ và bối cảnh quan hệ quốc tế ngày càng phụ thuộc chặt chẽ lẫn nhau. Lý thuyết này chứa đựng nhiều kiến thức của lý thuyết trò chơi và kinh tế học[1].

- *Chú trọng hiệu quả hoạt động quản lý:*

Trong mô hình quản trị công mới, vai trò của khoa học quản lý và của các nhà quản lý, nhất là các nhà quản lý theo lối quan trị doanh nghiệp được đề cao và chính là yếu tố quyết định việc đạt

THƯ VIỆN HUBT

[1] Jan-Erik Lane, *New Public Management: An Introduction*, Sđd, tr. 3.

được mục tiêu của quản lý. Nếu trong mô hình hành chính truyền thống, các nhà hành chính chủ yếu làm nhiệm vụ thi hành mệnh lệnh và làm theo các quy tắc định sẵn thì ngày nay với tư cách nhà quản trị, họ phải tính toán, dự toán, sáng tạo và năng động để đạt được mục tiêu. Vì mục tiêu phải đạt là hiệu quả, hiệu suất của hoạt động quản lý, các nhà hành chính bên cạnh việc quan tâm đến chu trình, phương pháp còn phải quan tâm đến mục đích có đạt được không, cụ thể là hiệu quả được lượng hoá, đánh giá bằng các chỉ tiêu đánh giá dựa trên so sánh kết quả/chi phí. Hiệu quả trong quản lý công thường được đúc kết thành 3 tiêu chí: hiệu quả, hiệu suất và tính kinh tế (3E: efficacy, efficiency, economicity).

Dĩ nhiên, tính hiệu quả của hành chính công có những nét khác với hiệu quả của doanh nghiệp. Đối với cơ quan hành chính, hiệu quả công việc không thể đơn thuần là "hiệu suất", năng suất như các doanh nghiệp tư nhân, mà chính quyền phải quản lý tốt hơn các nguồn lực được phân bổ. Hiệu quả của cơ quan hành chính được đánh giá căn cứ vào mức độ thực hiện các mục tiêu do các đại biểu dân cử đặt ra trước đó chứ không chỉ căn cứ vào khả năng sinh lợi về mặt tài chính.

Ngoài ra, quản lý công phải hướng tới mục đích cải thiện "hiệu quả công", thông qua việc cho phép chính quyền (cơ quan công quyền) đạt được các mục tiêu do các thiết chế chính trị giao cho với một chi phí tốt thiểu. Như vậy, đòi hỏi nhà nước nỗ lực thường xuyên tăng năng suất, giảm chi phí mà không làm giảm chất lượng dịch vụ cung cấp. Đòi hỏi này dẫn đến việc xem xét lại cấu trúc của quản lý, các phương thức tổ chức lao động và phương pháp quản lý.

- *Phi quy chế hoá:*

Cách tiếp cận quản trị công mới không đòi hỏi những quy định chặt chẽ như một mạng lưới dày đặc trong nền hành chính công truyền thống yêu cầu công chức phải tuân thủ một cách cứng nhắc và nghiêm ngặt, mà thay vào đó là cơ chế mềm dẻo, linh hoạt hơn,

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THIẾT THỰC NỘI BỘ

dễ thích nghi với tình hình kinh tế, chính trị, xã hội mới. Người công chức không nhất thiết phải làm công ăn lương suốt đời mà họ có thể làm hợp đồng toàn phần hoặc bán phần, miễn là họ phải đạt được mục tiêu của tổ chức đặt ra khi làm việc. Công dân không còn là chủ thể thụ động hưởng dịch vụ của nhà nước mà trở thành khách hàng sử dụng dịch vụ, có quyền được đòi hỏi phục vụ.

Phi quy chế hoá được thực hiện bằng cách đơn giản hoá các thể chế, các quy định, thủ tục của chính phủ, vì chúng trở nên quá nặng nề, phức tạp đến nỗi người dân không thể hiểu và tiếp cận, còn cơ quan hành chính nhà nước cũng khó áp dụng. Từ đó, đặt ra yêu cầu phải cải cách thể chế theo hướng đơn giản hoá các thủ tục hành chính để giải quyết các vấn đề hành chính nhanh hơn và đỡ tốn kém hơn. Một hệ thống lập quy ít phức tạp tạo ra một chế độ công vụ đa dạng hơn, tạo điều kiện cho cấp địa phương phát huy sáng kiến và phát triển các dịch vụ theo yêu cầu cá nhân. Nhưng đồng thời, nó cũng có mặt trái là dẫn đến sự đối xử khác nhau giữa các công dân, tạo ra nguy cơ phân phối không đồng đều các loại hình dịch vụ trong dân chúng và giữa các vùng, miền khác nhau. Một hệ thống chính sách bao gồm các quy định đơn giản hơn và số lượng ít hơn sẽ tăng tự do cá nhân cho công dân, thúc đẩy phát triển kinh tế cho các doanh nghiệp.

- *Phi tập trung hoá*[1]*:*

Vấn đề này được thể hiện dưới những hình thức khác nhau, ở những mức độ khác nhau nhưng xu hướng chung là chính phủ trung ương giao quyền hạn, trách nhiệm, thẩm quyền nhiều hơn cho các đơn vị chính quyền địa phương (phân quyền lãnh thổ) hay cho các bộ, các đơn vị tổ chức bên dưới (phân quyền chức năng) trong việc chủ động quản lý các nguồn lực được phân bổ trong phạm vi thẩm quyền, đồng thời đề cao mối quan hệ giữa chính phủ với các bộ phận hoạch định chính sách, giữa cấp hoạch định chính sách với cấp thi

[1] Christopher Pollitt, Johnston Birchall, Keith Putman, *Decentralising Public Service Management*, MacMillan, 1998, tr 1.

THƯ VIỆN HUBT
LƯU HÀNH NỘI BỘ

hành. Sự độc lập ngày càng cao giữa chính quyền trung ương và các cấp chính quyền địa phương trở thành pháp nhân công quyền đi liền với sự củng cố mạnh mẽ vai trò trung tâm của chính phủ và tạo ra những chính sách và phương pháp quản lý năng động, thích ứng với môi trường luôn biến động.

Phân quyền hành chính nhằm đạt các mục đích như: Phát huy tính chủ động sáng tạo của chính quyền địa phương, làm cho nền hành chính sát và phù hợp hơn với đặc điểm kinh tế - xã hội địa phương; phát triển dịch vụ đa dạng hơn theo hướng người tiêu dùng là khách hàng, làm cho dịch vụ công có hiệu quả cao; phát triển nền dân chủ, tăng cường sự tham gia của công dân trong nền hành chính công; thúc đẩy sự công bằng, trách nhiệm giải trình giúp cho công dân dễ dàng giám sát hoạt động của các nhà chức trách.

- *Áp dụng một số yếu tố của thị trường*[1]*:*

Áp dụng các yếu tố của cơ chế thị trường như cạnh tranh, đấu thầu đề cao tính hiệu quả, lượng hoá, so sánh kết quả/chi phí, công dân là "khách hàng" của nền hành chính, làm cho nền hành chính trở nên năng động, đa dạng, phong phú, thoát khỏi vỏ ốc quan liêu truyền thống của bộ máy quản lý kiểu cũ.

- *Tư nhân hoá một phần các hoạt động của nhà nước dựa trên cơ sở thực hiện các mục tiêu và pháp luật của nhà nước, đặc biệt là trong lĩnh vực dịch vụ công:*

Xu hướng này bắt đầu tại Anh khi Margaret Thatcher lên nắm quyền vào năm 1979 và sau đó phổ biến ra nhiều quốc gia trên thế giới. Tư nhân hoá không chỉ là công cụ để nâng cao hiệu quả của lĩnh vực công mà còn xuất phải từ lý do chính phủ đã có quá nhiều chức năng, nếu không tư nhân hoá thì không thể đáp ứng nhanh chóng các yêu cầu ngày càng tăng của người dân.

THƯ VIỆN HUBT
LƯU HÀNH PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Warner, E. and J. Clifton 2013, Marketization, public services and the city: the potential for Polanyan counter movements, Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 7(1): 2-17.

Theo quan niệm của các nhà nghiên cứu, tư nhân hoá không chỉ đơn thuần là bán đi các tài sản của nhà nước, chuyển sở hữu công thành sở hữu tư mà bao hàm rất nhiều hình thức, trong đó có thể kể đến các hình thức như đấu thầu, làm hợp đồng thầu phụ, cho thuê hay cổ phần hoá các doanh nghiệp để nâng cao tính cạnh tranh. Ngoài ra, ý nghĩa quan trọng khác của tư nhân hoá là thu hút được đông đảo các thành phần xã hội, nhất là khu vực tư, cá nhân và các tổ chức phi chính phủ tham gia vào hoạt động của nền hành chính công. Mức độ, phạm vi tư nhân hoá và xã hội hoá ở các nước khác nhau, tuỳ thuộc vào hoàn cảnh của mỗi quốc gia và bối cảnh chính trị.

- *Vận dụng nhiều phương pháp quản lý doanh nghiệp vào thực tiễn quản lý:*

Tuy phân biệt rõ và không biến hành chính công thành tổ chức quản lý tư nhân theo cơ chế thị trường, song trong xã hội hiện nay và nền kinh tế thị trường, nền hành chính công có thể và đã vận dụng nhiều phương pháp quản lý của các doanh nghiệp tư nhân, nhất là các phương pháp quản lý hiện đại. Đó cũng là đòi hỏi khách quan về sự hiệu quả, chất lượng và sự linh hoạt, mềm dẻo trong đáp ứng các dịch vụ cho yêu cầu ngày càng tăng của công dân cả về số lượng và chất lượng.

3.3. Tác động của xu hướng chuyển đổi từ quản lý sang quản trị tới nhà nước và pháp luật

Mô hình quản lý nhà nước truyền thống dựa trên các quy tắc do giới kỹ trị xây dựng, đặc thù bởi tính bất cân xứng, mệnh lệnh phục tùng, nhân danh lợi ích công công, lợi ích cộng đồng, là cơ sở cho sự tồn tại của luật công. Xu hướng chuyển đổi từ quản lý sang quản trị sẽ dẫn tới những biến đổi về nhà nước và pháp luật, đặc biệt là Luật Hành chính.

Ảnh hưởng tới nhà nước:

Ở cấp độ quốc gia, cơ chế quản trị áp dụng trong tổ chức và vận hành của nhà nước dẫn tới sự xác định lại một cách sâu sắc vai trò của nhà nước trong đời sống xã hội. Trước hết, quản trị nghĩa đồng nghĩa với việc nhà nước phải hạn chế hành xử như chủ thể độc tôn của cuộc chơi, sự can thiệp của nhà nước chỉ là hạn hữu và phải được cân nhắc kỹ càng. Với sự chuyển dịch từ quản lý, cai trị sang quản trị, nhà nước

THƯ VIỆN HUBT

phải kết hợp với các bên hữu quan để thiết lập các quy tắc trò chơi, tìm kiếm giải pháp cho các vấn đề có tính tập thể. Nghĩa là, các vấn đề có tính lợi ích chung không còn là trách nhiệm duy nhất của nhà nước mà đòi hỏi sự tham gia của các chủ thể đến từ xã hội. Các chủ thể này sẵn sàng bỏ qua việc bảo vệ lợi ích của nhóm mình để tạo dựng lợi ích chung và hợp tác để hiện thực hoá các lựa chọn tập thể. Lựa chọn tập thể (lựa chọn công) là kết quả của một quá trình lâu dài, phức tạp, quanh co, trong đó các chủ thể phi nhà nước được mời gọi tham gia.

Xu hướng chuyển sang quản trị đòi hỏi nhà nước phải tập trung lại vào những nhiệm vụ mà nhà nước là chủ thể duy nhất có thể đảm nhận. Những nhiệm vụ này hoặc liên quan tới độc quyền cưỡng chế (ví dụ: tư pháp), hoặc liên quan đến bảo vệ cộng đồng dân cư trước mọi nguy cơ, rủi ro (ví dụ: an ninh, quốc phòng), hoặc vì lý do các chức năng đó là cần thiết để duy trì sự gắn kết xã hội (tổ chức cung cấp các dịch vụ công). Ngoài các chức năng thiết yếu này, nhà nước không làm thay xã hội. Như vậy, quản trị đòi hỏi nhà nước phải từ bỏ vị trí chủ thể điều hành nền kinh tế, đặc biệt là tránh xa hoạt động sản xuất, kinh doanh.

Quản trị dẫn tới xu hướng phi tập trung hoá, hay phân quyền hành chính trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Phân quyền và tự quản địa phương được xem như là một thành tố không thể thiếu của tổ chức nhà nước hiện nay, được nhiều thể chế và tổ chức quốc tế xem như là công cụ then chốt của "quản trị tốt"[1].

- *Ảnh hưởng tới pháp luật:*

Sự gia tăng của phương thức quản trị cho thấy sự yếu thế của các cơ chế pháp lý truyền thống trong việc đối phó với các vấn đề của

[1] UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS (UCLG), "Decentralization and local democracy in the world", First global Report by United Cities and Local Governments, U.S.A, 2008; UN-HABITAT, "International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services for all", United Nations Human Settlement Programme, Nairobi, 2009; WHITE S., Government Decentralization in the 21 st Century, Washington, Center for Strategic and International Studies, 2011.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

xã hội đương đại. Quản trị hợp tác, đa chủ thể mâu thuẫn với quan niệm truyền thống về pháp luật hành chính. Trong mô hình quản trị, người ta đề cao hiệu quả của hành động công, quản lý nhà nước không còn được dẫn dắt bởi tính hợp pháp và đúng quy trình, thủ tục, mà các nhà quản lý cần chứng minh tính có căn cứ của các hành động, chất lượng và hiệu suất công việc. Thế nhưng việc sử dụng công cụ pháp lý không còn là đảm bảo cho tính hiệu quả mà còn có xu hướng mẫu thuẫn với tính hiệu quả, vì lý do hình thức và cứng nhắc của pháp luật. Cho nên, các phương thức đàm phán phi pháp lý được sử dụng thay thế cho các công cụ pháp lý truyền thống.

Tiếp theo, Luật Hành chính với đặc trưng nổi bật là tính đơn phương, được xem như là thứ pháp luật bất bình đẳng và các ưu quyền, sẽ trái ngược với bối cảnh mới mà hoạt động công phải tiến hành. Như vậy, quản trị tạo ra sự biến đổi luật công, đặc biệt là Luật Hành chính. Biến đổi nổi bật của Luật Hành chính dưới tác động của xu hướng quản trị công là "hợp đồng hoá"[1] - hay có thể gọi là sử dụng phổ biến các hình thức hợp đồng trong quản lý nhà nước, như hợp đồng hành chính. Vì hợp đồng cho phép các bên hữu quan có thể kết hợp, làm việc với nhau một cách ổn định và tương đối bình đẳng

Hợp đồng được sử dụng một cách phổ biến trong xu hướng mở rộng việc chuyển giao dịch vụ công cho tư nhân, thậm chí là đối với cả những lĩnh vực vốn thuộc về nhà nước như nhà tù, cảnh sát... Đối với các các công trình cơ sở hạ tầng có giá trị lớn phục vụ dịch vụ công, nhà nước thường sử dụng hình thức đối tác công - tư, là một hình thức đặc thù của hợp đồng hành chính ở nhiều quốc gia có nền hành chính phát triển.

4. QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC, QUẢN TRỊ CÔNG MỚI VÀ KHẢ NĂNG ỨNG DỤNG TẠI VIỆT NAM

Quản trị nhà nước và quản trị công mới đều là những phương thức được đề ra nhằm nâng cao hiệu quả của nền hành chính theo

[1] Jacques Chevallier, *La gouvernance et le droit. Mélanges Paul Amselek*, Bruylant, 2005, tr.201-202; Jacques Chevallier, *L'Etat post-moderne*, Sđd, tr.140.

THƯ VIỆN HUBT

hướng minh bạch, tinh gọn, năng động, hướng đến phục vụ người dân thay vì cai trị, quản lý người dân như trong mô hình hành chính công truyền thống.

Về bản chất, cả hai đều là những tiếp cận mới đối với hành chính công. Mục tiêu chính của quản trị công là nâng cao chất lượng của hoạt động quản lý nhà nước, hướng tới xây dựng một nền hành chính năng động, linh hoạt trong điều hành, giám sát và quản lý các chủ thể khác nhau của xã hội nhằm nâng cao hiệu quả của khu vực công và quản lý nhà nước.

Quản trị nhà nước và quản trị công mới đều có một số đặc điểm chung như: đề cao cơ cấu tổ chức phi tập trung; định hướng quản lý theo mô hình doanh nghiệp, mời gọi các chủ thể phi nhà nước tham gia vào thực hiện các chức năng truyền thống của nhà nước, đặc biệt là trong cung ứng dịch vụ công. Tuy nhiên, quản trị nhà nước là một xu hướng lớn và bao trùm hơn so với quản trị công mới, phản ánh những biến đổi sâu rộng của nhà nước đương đại, dưới tác động của toàn cầu hoá, và hội nhập quốc tế, cũng như sự lớn mạnh của xu hướng dân chủ hoá của thế giới đương đại.

Trên cơ sở nghiên cứu những triết lý và nội dung của mô hình quản lý công mới và xu hướng quản trị hoá trong quản lý công, chúng tôi xin đề xuất một số nội dung cần tiếp tục quan tâm trong quá trình triển khai công tác cải cách hành chính và lĩnh vực công như sau:

Thứ nhất, đẩy mạnh phân cấp quản lý, trao quyền chủ động nhiều hơn cho các nhà quản lý trong điều hành tổ chức để họ có quyền điều hành tổ chức một cách chủ động và có kế hoạch hơn: Phân cấp quản lý là một yếu tố của mô hình quản lý công mới đã và đang được nhiều quốc gia thực hiện trong tiến trình cải cách và hiện đại hoá nền hành chính. Mặc dù mục tiêu, mức độ và lợi ích do phân cấp quản lý mang lại có thể không giống nhau ở từng quốc gia, nhưng một số mục tiêu cơ bản của phân cấp quản lý là: cung cấp dịch vụ tốt hơn cho người sử dụng; tăng cường trách nhiệm của các cơ quan trung ương nhằm đáp ứng nhu cầu của

THƯ VIỆN HUBT

công dân; cải tiến chất lượng và hiệu quả của các dịch vụ công; trao quyền lực nhiều hơn cho các đơn vị cấp dưới. Phân cấp quản lý cũng nhằm giảm bớt việc quá tải và ách tắc công việc ở các cơ quan hành chính trung ương, đẩy nhanh tiến trình ra quyết định và thực hiện quyết định bằng việc giảm thiểu những vướng mắc do "tập trung quyền lực" trong các bộ và các cơ quan hành chính khác (tính quan liêu). Ngoài ra, phân cấp quản lý cũng nhằm giao quyền nhiều hơn trong điều hành hoạt động của tổ chức cho các nhà quản lý. Các cơ quan trung ương chỉ làm nhiệm vụ hoạch định chính sách và hướng dẫn thực hiện chính sách.

Thứ hai, mời gọi và tạo điều kiện cho các chủ thể phi nhà nước tham gia vào thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước, đặc biệt là cung cấp dịch vụ công cho người dân: Đây là cách thức nhằm giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước nhưng vẫn đảm bảo việc cung ứng dịch vụ công cho người dân với mức phí chấp nhận được, để nhà nước có thể tập trung nguồn lực vào những vấn đề có tính ưu tiên hơn. Ở nhiều nước, phương thức này được tiến hành dưới dạng "đối tác công - tư" (PPP). Ở Việt Nam, hình thức đối tác công - tư đang được áp dụng khá phổ biến, nhưng do chưa có cơ chế pháp lý hoàn thiện nên đã gây ra một số hệ luỵ (một số dự án BOT là những ví dụ điển hình).

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. John Braithwaite, *The Regulatory State?*, in R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder and Bert A. Rockman (eds), *The Oxford Hanbook of Political Institutions*, Nxb. Oxford University Press, 2006.
2. Jacques Chevallier, *L'État post-moderne,* Paris, Nxb. LGDJ, 2014.
3. Jacques Chevallier, *La gouvernance et le droit. Mélanges Paul Amselek, Bruylant, 2005, tr. 189-207.*
4. Jolle Demers, Alex E. Fernandez, Jilberto and Barbara Hogenboom, *Good Governance in the Era of Global Neoliberalism: Conflict and depolarization in Latin America, Eastern Europe, Asia and Africa, Nxb.* Routledge, 2004.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

5. Phạm Thị Hồng Điệp, "Những thách thức với các nhà nước phúc lợi châu Âu trong thế kỷ XXI", Tạp chí *Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội*, chuyên san Kinh tế và kinh doanh, số 28 (2012).

6. Shaun Goldfinch, Joe L. Wallis (editors), *International Handbook of Public Management Reform*,Edward Elgar Pub, 2009.

7. Achim Hurrelmann, Steffen Schneider, Jens Steffek (eds.)*Legitimacy in an Age of Global Politics*, Nxb. Palgrave Macmillan, 2007

8. Jan-Erik Lane, *New Public Management: An Introduction*, Nxb. Routledge, 2000.

9. Giandomenico Majone, *From Positive State to The Regulatory State: Cause and Consequence of Changes In Modern Governance*, Journal of Public Policy, Vol. 17, No. 2, 1997.

10. Michael Moran, *The Frank Stacey Memorial Lecture: From Command State toRegulatory State?* Public Policy and Administration, vol 15, no 4, 2000.

11. John Pitseys, *Le concept de gouvernance, Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2000, volume 62.

12. Christopher Pollitt, Sandra van Thiel and Vincent Homburg (ed.), *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, Palgrave Macmillan, 2007.

13. Christopher Pollitt, Johnston Birchall, Keith Putman, *Decentralising Public Service Management*, MacMillan, 1998.

14. Christopher Pollitt, *Clarifying convergence: striking similarities and durable differences in public management reform*, Public Management Review, 4 (1) (2002).

15. Nguyễn Văn Quân, "Quản trị nhà nước trong bối cảnh toàn cầu hoá", Tạp chí *Quản lý nhà nước*, số 12/2017.

16. James N. Rosenau, *Governance in the Twenty-first Century*, Global Governance, Vol. 1, No. 1 (Winter 1995).

17. James N. Rosenau, Ernst-Otto Czempiel (Eds), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Nxb. Cambridge University Press, 1992.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

QUẢN LÝ CÔNG MỚI VÀ VẬN DỤNG VÀO CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM

PGS.TS. Đặng Khắc Ánh[1]

1. QUẢN LÝ CÔNG - CÁCH TIẾP CẬN MỚI ĐỐI VỚI HÀNH CHÍNH CÔNG

Trong khoa học hành chính hiện nay, giữa các nhà nghiên cứu vẫn còn có quan điểm khác nhau về cách hiểu các khái niệm "hành chính" và "quản lý" cũng như mối quan hệ giữa chúng với nhau. Mặc dù trong nhiều trường hợp, hai khái niệm này được sử dụng tương đồng với nhau nhưng trong thực tế, có thể nhận thấy sự khác biệt giữa hành chính và quản lý nói chung và giữa hành chính công với quản lý công nói riêng nằm ở cách thức tiếp cận đối với các khái niệm này.[2]

Tuy nhiên, hầu hết các nhà nghiên cứu đều thừa nhận rằng, khi nói tới "quản lý" là người ta tập trung vào nghiên cứu cách thức làm thế nào để công việc được hoàn thành một cách nhanh nhất, rẻ nhất và hiệu quả nhất, còn tập trung vào "hành chính" có nghĩa là điều hành theo các quy định, quy tắc có sẵn nhiều hơn. Hughes cho rằng, theo nguyên nghĩa gốc La tinh, thuật ngữ "hành chính" (*administration*) bắt nguồn từ *minor* và sau đó là *ministrare*, có nghĩa là "phục vụ" (*to serve*), còn "quản lý" (*management*) xuất phát từ *manus*, có nghĩa là "điều hành" (*to control by hand*). *Từ điển giải nghĩa Oxford* cũng định

THƯ VIỆN HUBT

[1] Học viện Hành chính Quốc gia.

[2] Xem Đặng Khắc Ánh (2013), tr.76; Đặng Khắc Ánh (2016a), tr.17.

nghĩa "hành chính" (*administration*) là hoạt động cai trị (*an act of administering*) và "quản lý" (*management*) là hướng dẫn, kiểm soát định hướng công việc (*to control the course of affairs by one's own action*).[1] Từ cách hiểu này, về cơ bản, hành chính bao gồm các hoạt động được thực hiện theo một quy trình định trước, theo chỉ dẫn, còn quản lý hướng tới cách thức làm thế nào để tạo ra kết quả và người thực hiện hoạt động quản lý chịu trách nhiệm về kết quả đó. Như vậy, hành chính tập trung vào việc tuân thủ các quy định, trình tự, thủ tục thực hiện công việc và quản lý đề cập nhiều hơn tới kết quả hoạt động và trách nhiệm của nhà quản lý đối với việc đạt kết quả đó. Trong khi hành chính hướng tới việc kiểm soát đầu vào và quy trình tạo nên sản phẩm và dịch vụ thì quản lý hướng tới kiểm soát kết quả đạt được của quá trình đó. Chính vì vậy, trước đây, thuật ngữ "quản lý" thường được sử dụng trong khi nói tới hoạt động của các doanh nghiệp (trong khu vực tư) còn "hành chính" được dùng để chỉ hoạt động của khu vực nhà nước (với nghĩa hành chính công).

Việc sử dụng các thuật ngữ "hành chính" và "quản lý" trong khu vực công (hành chính công và quản lý công) cũng mang ý nghĩa phân biệt như đã phân tích ở trên. Có thể nhận thấy hai thuật ngữ "hành chính công" và "quản lý công" trong các tài liệu đều được sử dụng để chỉ cùng một đối tượng là hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước nhưng với những cách tiếp cận khác nhau. Dunleavy và Hood cho rằng quản lý công được nhìn nhận như một cách tiếp cận mới trong việc thực hiện các chức năng của nhà nước,quản lý công cũng nghiên cứu những vấn đề trong lĩnh vực mà hành chính công truyền thống quan tâm nhưng khác biệt về cách thức và điểm nhấn.[2]

Hành chính công (còn gọi là hành chính nhà nước) là hoạt động thực thi quyền hành pháp, tức là hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước nhằm thực thi pháp luật, đưa pháp luật vào tổ chức và quản lý xã hội. Như vậy, nói tới hành chính công chủ yếu là nói tới sự quản lý của nhà nước đối với hành vi của các đối tượng trong xã

THƯ VIỆN HUBT
DỊCH VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Hughes Owen E. (2003), tr.6.

[2] Xem Dunleavy, P./Hood, C. (1994), p.6.

hội (công dân và tổ chức) bằng pháp luật, dựa trên nền tảng các quy định pháp luật theo các quy trình, thủ tục nghiêm ngặt được xác định trước. Hành chính công chủ yếu đề cập tới tính chất "cai trị" của nhà nước. Hoạt động của các chủ thể hành chính công được xem xét như là hoạt động điều chỉnh, duy trì trật tự xã hội theo đúng quy định với các nguồn lực công được cung cấp và nhiệm vụ của các nhà hành chính công là áp dụng đúng quy định của pháp luật (về nội dung, quy trình, thủ tục). Hành chính công, mặc dù cũng đề cập tới những vấn đề như hiệu lực và hiệu quả, thường chỉ tập trung vào các giá trị của khu vực công mang tính chính trị như dân chủ, công bằng, minh bạch và trung thực mà ít quan tâm tới chất lượng sử dụng các nguồn lực công để tạo nên sản phẩm (tức là ít quan tâm đến hiệu quả sử dụng các nguồn lực).

Ngược lại, quản lý công trước hết được xem xét từ giác độ điều hành, sử dụng các nguồn lực trong khu vực công như thế nào để đạt được hiệu quả quản lý xã hội cao nhất. Theo cách tiếp cận mới này, quản lý công không chỉ tập trung vào hoạt động xây dựng chính sách (theo các mục tiêu chính trị) và tuân thủ quy định để thực hiện mục tiêu chính sách, mà còn tập trung vào kỹ thuật quản lý, sử dụng các nguồn lực để hiện thực hóa chính sách trong thực tiễn một cách hiệu quả nhất. Nếu như trong quan niệm truyền thống, hành chính công được xem xét chủ yếu từ giác độ hiệu lực, tức là khả năng của nhà nước vận dụng pháp luật và các công cụ cưỡng chế nhà nước để cưỡng chế xã hội vào một trật tự định sẵn (trong pháp luật) thì quản lý công được hiểu là cách tiếp cận hành chính công từ giác độ hiệu quả. Như vậy, quản lý côngchính là sự vận dụng sự khéo léo, nghệ thuật và khoa học quản lý vào bối cảnh, trong đó các giá trị chính trị là tiêu chí đánh giá thành công[1]. Nói cách khác, quản lý công là "sự liên kết giữa xu hướng chuẩn hóa trong hành chính công truyền thống với xu hướng kỹ thuật (*instrumental*) trong quản lý nói chung"[2]. Vì thế, sự thay đổi từ cách sử dụng "hành chính công" sang

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Xem Guy, Mary E. (1998), tr.1836-1837.

[2] Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert (2004), p.8.

"quản lý công" không chỉ mang ý nghĩa thay đổi thuật ngữ mà còn là sự thay đổi lớn cả về lý luận và chức năng của nhà nước[1]. Đó chính là quá trình thay đổi nhận thức để tiếp cận hành chính công với tư cách là hoạt động quản lý nhà nước theo hướng tích cực và hiệu quả hơn, gần gũi với hoạt động kiểu doanh nghiệp hơn[2]. Thuật ngữ " hành chính công" trong các tài liệu về quản lý nhà nước đang dần được thay thế bằng thuật ngữ "quản lý công" và thay thế cho khái niệm "các nhà hành chính công", "các công chức hành chính" là khái niệm "nhà quản lý công". Việc thay đổi này không chỉ mang tính hình thức mà còn chứa đựng những chuyển đổi căn bản trong thực tế về chức năng và nhiệm vụ đối với những con người giữ các vị trí khác nhau trong bộ máy nhà nước[3].

2. QUẢN LÝ CÔNG MỚI - XU HƯỚNG CẢI CÁCH TOÀN CẦU

Thuật ngữ "quản lý công" xuất hiện ở các nước phát triển từ khá sớm, khoảng cuối thế kỷ XIX - đầu thế kỷ XX nhưng chỉ được sử dụng tương đối rộng rãi trong các tài liệu và thực tiễn quản lý nhà nước vào khoảng những năm 1960. Đây là giai đoạn mà các nhà nghiên cứu về hành chính công chuyển từ việc chủ yếu nghiên cứu khía cạnh hình thành chính sách để thực hiện các mục tiêu chính trị trong hoạt động của nhà nước sang tập trung vào nghiên cứu khía cạnh quản lý trong hoạt động của nhà nước để ứng phó với những thay đổi[4].

Cách tiếp cận quản lý công đối với hoạt động quản lý của nhà nước thực sự bùng nổ vào khoảng những năm 80 của thế kỷ XX, cùng với sự xuất hiện và phát triển của mô hình "quản lý công mới". Cuộc cải cách này không chỉ mang ý nghĩa của một cuộc thay đổi nội bộ, mà còn phản ánh một xu hướng thay đổi cơ bản trong hoạt động của các nhà nước: nền hành chính không chỉ làm chức

---

1 Xem Hughes Owen E. (2003), tr.6.

2 Xem David Osborne /Ted Gaebler (1997).

3 Hughes, Owen E. (2003), tr.6; Đặng Khắc Ánh (2013), tr. 77-78.

4 Đặng Khắc Ánh (2013), tr.78.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

năng "cai trị" mà chuyển dần sang chức năng "phục vụ", cung cấp các dịch vụ công cho xã hội, từng bước chuyển đổi vai trò của nhà nước từ "người chèo thuyền" (tự mình cung cấp các dịch vụ) sang vai trò "người lái thuyền" (điều tiết, can thiệp bằng các công cụ vĩ mô, chuyển việc trực tiếp cung cấp dịch vụ cho các đối tác phi nhà nước)[1]. Nguyên tắc "nhà nước nhỏ tới mức cần thiết, xã hội lớn tới mức có thể" xác định mức độ và phạm vi can thiệp của nhà nước vào kinh tế: nhà nước chỉ nên can thiệp và trực tiếp thực hiện việc cung cấp hàng hóa và dịch vụ khi khu vực tư nhân không thể làm tốt các nhiệm vụ phục vụ cho nhu cầu phát triển của xã hội theo định hướng của nhà nước[2].

Nguyên nhân chủ yếu dẫn tới sự xuất hiện của mô hình này là do khủng hoảng kinh tế diễn biến trầm trọng dẫn tới sự thâm hụt ngân sách ở hầu hết các quốc gia phát triển trong khi khu vực công đang ngày càng được mở rộng, can thiệp vào hầu hết các lĩnh vực của đời sống xã hội đã buộc các nhà nước phải tìm cách giảm chi ngân sách. Bên cạnh đó, mô hình hành chính công truyền thống ngày càng bộc lộ nhiều nhược điểm, không đáp ứng các đòi hỏi của tiến trình hiện đại hóa và các nhu cầu ngày càng cao của công dân cả về số lượng và chất lượng dịch vụ. Do chỉ tập trung chú ý vào việc kiểm soát đầu vào và quy trình thực hiện các hoạt động hành chính nên mô hình hành chính công truyền thống thường cứng nhắc, kém năng động, chỉ bảo đảm được hiệu lực hoạt động của bộ máy hành chính mà không chú trọng nhiều tới việc bảo đảm hiệu quả. Hoạt động của các công chức trong bộ máy hành chính được đánh giá bởi mức độ tuân thủ các quy trình, thủ tục mà ít chú ý tới chất lượng sử dụng các nguồn lực nên họ ít có động lực thay đổi, thiếu tính chủ động và sáng tạo trong quá trình thực hiện các nhiệm vụ dẫn tới chi phí cung cấp các dịch vụ công, từ dịch vụ hành chính công tới các dịch vụ công cộng cao và việc sử dụng các nguồn lực công lãng phí, không hiệu quả. Trong khi

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Xem David Osborne/Ted Gaebler (1997); Đặng Khắc Ánh (2016b).

[2] Xem Đặng Khắc Ánh (2016b), tr.25-26.

đó, khu vực tư nhân phát triển mạnh mẽ và ngày càng năng động trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế được tăng cường và sự phát triển như vũ bão của khoa học - công nghệ cũng tạo nên những áp lực thay đổi lớn đối với các nhà nước[1].

Quản lí công mới đặc biệt nhấn mạnh đến yếu tố hiệu quả, tức là hướng tới việc sử dụng các nguồn lực công đang ngày càng hạn chế để cung cấp được các dịch vụ tối đa đáp ứng các nhu cầu của xã hội. Mục đích của quá trình này là nhằm hướng tới xây dựng một nền hành chính nhà nước kiểu mới, hoạt động không chỉ bảo đảm hiệu lực, mà còn hướng tới hiệu quả và phục vụ tốt hơn các đòi hỏi ngày càng cao của công dân và xã hội.

Quản lý công mới mang những đặc điểm chủ yếu sau:[2]

a) Tăng cường tư nhân hóa

Tư nhân hóa các nhiệm vụ của nhà nước là quá trình chuyển giao những nhiệm vụ mà trước đây nhà nước tự mình thực hiện sang cho khu vực tư nhân thực hiện dưới sự kiểm soát của nhà nước. Trong quá trình thay đổi này, nhà nước phải "nhỏ tới mức cần thiết" (tức là chỉ trực tiếp tham dự khi thực sự cần) và cho phép "xã hội lớn tới mức có thể" (tức là thị trường và cộng đồng sẽ được phép đảm nhận tất cả những gì mà họ có thể và muốn làm). Khi đó quy mô của nhà nước (cả về nhiệm vụ và cơ cấu) sẽ tinh giản tới mức tối đa, cho phép nhà nước vận hành một cách năng động hơn, sáng tạo hơn và tiết kiệm, hiệu quả hơn[3].

Để làm được điều đó, cần xác định lại những nhiệm vụ chủ yếu mà nhà nước phải đảm nhiệm (trong số các nhiệm vụ mà nhà nước đang trực tiếp thực hiện) và qua quá trình tái cơ cấu lại nhiệm vụ như vậy sẽ điều chỉnh lại quy mô các nhiệm vụ của nhà nước theo hướng giảm bớt, gọn nhẹ hơn, tập trung vào các nhiệm vụ cốt lõi (*core tasks*) và chuyển giao việc thực hiện một số nhiệm vụ mà nhà

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Đặng Khắc Ánh (2013), tr.78-80.

[2] Xem Đặng Khắc Ánh (2013), tr.78-80; Đặng Khắc Ánh (2017).

[3] Xem Đặng Khắc Ánh (2016b).

nước đang trực tiếp đảm nhận sang cho khu vực tư nhân (các doanh nghiệp tư nhân) dưới nhiều hình thức khác nhau[1].

Quá trình tư nhân hóa giúp cho nhà nước giảm bớt sức ép chi ngân sách trong bối cảnh nguồn thu của ngân sách ngày càng eo hẹp và tăng cường hiệu quả hoạt động đầu tư từ ngân sách nhà nước cũng như tang thêm khả năng tập trung các nguồn lực cho các nhóm đối tượng cần được ưu tiên để đảm bảo tốt hơn công bằng xã hội. Tuy nhiên, tư nhân hóa cũng đặt ra nhiều vấn đề thách thức đối với hoạt động quản lý của nhà nước đối với xã hội, thể hiện trên một số khía cạnh chủ yếu như: trong khi coi tư nhân hóa là yêu cầu tất yếu, khách quan của quá trình cải cách để nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của nhà nước thì cũng có thể nhận thấy rõ ràng rằng không phải nhiệm vụ nào mà nhà nước đang đảm nhận cũng có thể "tư nhân hóa". Bên cạnh đó, khả năng kiểm soát của nhà nước đối với việc thực hiện các nhiệm vụ sau khi tư nhân hóa và khả năng bảo đảm công bằng xã hội, khả năng tiếp cận các dịch vụ thiết yếu của các nhóm yếu thế cũng là những vấn đề cần quan tâm khi tư nhân hóa[2].

b) Tập trung vào hiệu quả hoạt động bằng cách tăng cường kiểm soát kết quả thay cho việc kiểm soát theo quy trình

Mô hình hành chính công truyền thống đòi hỏi các công chức phải thực thi công vụ theo đúng các quy trình định sẵn. Như đã nói ở trên, việc kiểm soát theo quy trình trong mô hình hành chính công truyền thống khiến cho hoạt động hành chính trở nên cứng nhắc, máy móc và không khuyến khích được nhân viên phát huy tính chủ động, sáng tạo trong quá trình thực thi công vụ để tiết kiệm các nguồn lực. Ngược lại, kiểm soát theo kết quả cho phép các nhân viên năng động hơn và chủ động hơn trong quá trình ra quyết định thực hiện nhiệm vụ, qua đó tăng hiệu quả hoạt động và tiết kiệm các nguồn lực

THƯ VIỆN HUBT
PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Xem Osborne, David/Gaebler, Ted (1997), tr.55-90.

[2] Xem Đặng Khắc Ánh (2016b).

trong quá trình thực hiện công vụ[1]. Chính vì vậy, trong bối cảnh cần tăng cường hiệu quả chi ngân sách, các nước áp dụng mô hình quản lý công mới đã dần từng bước thay thế việc kiểm soát theo quy trình bằng việc kiểm soát kết quả đầu ra để kích thích tính chủ động, sáng tạo của công chức.

c) Đưa cạnh tranh vào hoạt động của nhà nước

Một trong những ưu điểm của đầu tư trong khu vực tư nhân là khuyến khích cạnh tranh để tối ưu hóa việc sử dụng nguồn lực đầu vào, phát huy tính sáng tạo trong việc thực hiện nhiệm vụ để tạo ra kết quả đầu ra rẻ nhất, tốt nhất, đáp ứng yêu cầu của khách hàng nhiều nhất. Chính vì vậy, để tăng cường hiệu quả hoạt động của nhà nước cũng cần tạo cơ chế cạnh tranh trong việc thực hiện các nhiệm vụ.

Việc đưa các yếu tố của thị trường như khuyến khích cạnh tranh vào hoạt động cung cấp dịch vụ của nhà nước khiến cho các hàng hoá và dịch vụ công được cung cấp tốt hơn, với giá rẻ hơn và đáp ứng yêu cầu của xã hội. Cạnh tranh trong cung cấp dịch vụ công có thể diễn ra khá đa dạng, không chỉ giữa các tổ chức tư nhân mà còn có thể được thực hiện giữa các cơ quan nhà nước và tư nhân hay giữa cơ quan nhà nước với nhau.

d) Phi quy chế hoá

Trong mô hình quản lý công mới, cơ chế hoạt động của hành chính nhà nước cần trở nên mềm dẻo hơn, linh hoạt hơn. Thay cho việc kiểm soát đầu vào và quy trình hoạt động là tăng cường kiểm soát kết quả đầu ra. Trong quá trình chuyển từ việc giám sát đầu vào và sự tuân thủ quy trình sang việc giám sát đầu ra, đánh giá hoạt động thông qua kết quả hoạt động, tính chủ động của cơ quan nhà nước và người công chức được nâng lên. Để đảm bảo tính chủ động này, một đòi hỏi tất yếu là phải tăng quyền tự chủ của các cơ quan Nhà nước và công chức trong quá trình ra quyết định lên tới mức có

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Xem Đặng Khắc Ánh (2013b).

thể. Xu hướng này dẫn tới việc cần phải loại bỏ đi các quy định vốn cứng nhắc, phức tạp trong các quy trình xử lý công việc, tạo thêm không gian cho người công chức thể hiện năng lực giải quyết vấn đề của mình - đó là quá trình phi quy chế hoá.

Thực chất của quá trình phi quy chế hoá ở các nước phát triển là loại bỏ bớt đi các thể chế, các quy định, thủ tục cứng nhắc để người dân thực sự dễ hiểu, có thể thực hiện đúng các quy định và cho phép các cơ quan hành chính nhà nước và các công chức có nhiều quyền tự do hơn trong quá trình ra quyết định giải quyết các yêu cầu của công dân và xã hội trong thực tế.

e) Đẩy mạnh phân quyền

Phân quyền là quá trình cân nhắc, phân chia lại các thẩm quyền giải quyết các nhiệm vụ giữa các cấp chính quyền và chuyển giao dần quyền quyết định các vấn đề từ trung ương xuống các cấp chính quyền địa phương để địa phương tự mình quyết định các công việc trên địa bàn quản lý của mình. Phân quyền không chỉ giúp cho chính quyền trung ương giảm chi ngân sách, bớt đi các hoạt động sự vụ để tập trung vào hoạch định chiến lược, mà còn tăng tính chủ động cho các địa phương, giảm bớt sự quan liêu, tăng mức độ dân chủ trong hoạt động của nhà nước.

f) Vận dụng phương pháp quản lý của khu vực tư vào khu vực công

Bên cạnh việc tăng cường đưa các yếu tố thị trường vào làm thay đổi mối quan hệ giữa nhà nước với thị trường, chuyển giao một số lĩnh vực công việc trước đây do nhà nước trực tiếp thực hiện cho khu vực tư nhân dưới sự giám sát của nhà nước qua hoạt động tư nhân hoá, vẫn có những nhiệm vụ đòi hỏi nhà nước phải trực tiếp cung cấp. Trong trường hợp này, mô hình quản lý của khu vực tư, nhất là quản lý doanh nghiệp là một mẫu hình tốt cho nhà nước học tập. Trong mô hình quản lý công mới, các cơ quan cung cấp dịch vụ của nhà nước áp dụng các phương pháp quản lý của doanh nghiệp để tăng hiệu quả, chất lượng và sự linh hoạt trong đáp ứng các dịch vụ

THƯ VIỆN HUBT

cho yêu cầu ngày càng cao của công dân. Những giải pháp từ quản lý doanh nghiệp có thể vận dụng làm tăng chất lượng hoạt động của nội bộ nền hành chính nhà nước bao gồm:

- Cải cách trong lĩnh vực tổ chức bộ máy hành chính: xây dựng một cơ cấu tổ chức hành chính mềm dẻo và năng động hơn, giảm bớt tầng nấc và xác định rõ cơ chế phối hợp giữa các cấp, các cơ quan nhà nước.

- Cải cách trong lĩnh vực nhân sự hành chính: tăng cường mức độ giao lưu về nhân sự giữa bộ máy nhà nước và khu vực phi nhà nước để tăng khả năng luân chuyển nhân sự; vận dụng kỹ thuật quản lý nguồn nhân lực của khu vực doanh nghiệp vào cải thiện hoạt động quản trị nhân sự cứng nhắc trong cơ quan nhà nước,...

- Cải cách trong lĩnh vực bảo đảm nguồn lực vật chất cho hoạt động hành chính: thay đổi cách thức phân bổ ngân sách theo định hướng nhiệm vụ và kết quả hoạt động (khoán chi hành chính theo nhiệm vụ); tăng quyền chủ động ngân sách cho chính quyền địa phương, ...

Tuy nhiên, cần phải lưu ý rằng do quản lý nhà nước có những nét đặc thù riêng, khác với quản lý của doanh nghiệp (chẳng hạn như mục tiêu của các cơ quan nhà nước thường không phải là hiệu quả kinh tế mà là hiệu quả xã hội, hiệu quả chính trị, bản chất của việc sử dụng quyền lực cũng khác nhau) nên không phải bất cứ phương pháp nào áp dụng có hiệu quả ở khu vực tư cũng có thể áp dụng vào khu vực công.[1]

3. VẬN DỤNG CÁC NỘI DUNG QUẢN LÝ CÔNG MỚI VÀO ĐỔI MỚI Ở VIỆT NAM

Ở Việt Nam, cải cách hành chính với mục tiêu xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại và hoạt động có hiệu lực, hiệu quả là một nội dung quan trọng được Đảng và Nhà nước xác định là một bộ phận quan trọng của công cuộc đổi mới, là trọng tâm của tiến trình cải cách nhà nước[2].

THƯ VIỆN HUBT

[1] Xem Đặng Khắc Ánh (2013).

[2] Xem Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020.

Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương khóa VII ngay từ năm 1995 đã khẳng định: tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trọng tâm là cải cách một bước nền hành chính nhà nước. Đại hội XI của Đảng đã khẳng định sự cần thiết phải hoàn thiện bộ máy nhà nước, tạo bước chuyển mạnh về cải cách hành chính.[1] Cải cách hành chính trong tương lai cần được xem là một trong những công cụ quan trọng để đẩy mạnh tiến trình đổi mới, trước hết là đổi mới kinh tế.

Tiếp tục thực hiện các mục tiêu chung đặt ra đối với công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước trong những năm trước đây, trong giai đoạn 2011-2020, ba nhiệm vụ trọng tâm của cải cách hành chính được Chính phủ xác định là cải cách thể chế hành chính nhà nước, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức hành chính và nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ công.[2]

Trong bối cảnh đó, để nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính, cần phải tiếp cận hoạt động hành chính nhà nước theo hướng quản lý công cả từ giác độ nghiên cứu lý luận và triển khai các hoạt động cải cách trong thực tiễn.

Như đã khẳng định ở trên, cải cách hành chính phải bắt nguồn từ thực tiễn của mỗi quốc gia, phụ thuộc vào chế độ chính trị, trình độ phát triển kinh tế - xã hội và cả những yếu tố khác như truyền thống, văn hoá, lịch sử,... của quốc gia đó. Tuy nhiên, những kinh nghiệm của các nước khác đều là những bài học quan trọng, có thể tham khảo và vận dụng một cách thích hợp.

Mô hình "quản lý công mới" được hình thành và ứng dụng rộng rãi ở các nước phát triển đã mang lại những thành công nhất định, nâng cao chất lượng hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước. Tuy nhiên, thực tế chỉ ra rằng mô hình này khó vận dụng một cách trọn vẹn ở các nước đang phát triển và chuyển đổi do sự khác biệt về đặc điểm phát triển của các nền hành chính, về chính trị, thực trạng của

THƯ VIỆN HUBT

[1] Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), tr. 141.

[2] Xem Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020.

hệ thống pháp luật và nhiều yếu tố môi trường khác như văn hoá và truyền thống hành chính,...[1]

Các nước phát triển với truyền thống hành chính lâu đời, với hệ thống luật pháp đã tương đối ổn định và đầy đủ, trình độ phát triển kinh tế - xã hội và tương ứng với nó là ý thức dân chủ, ý thức pháp luật của đại bộ phận dân cư đã đạt tới mức độ tương đối cao khiến cho các giải pháp cải cách hành chính được áp dụng sẽ khác với ở các nước đang phát triển. Chẳng hạn, ở hầu hết các nước đang phát triển hiện nay đều thiếu một hệ thống pháp luật đầy đủ và hoàn chỉnh. Điều đó đòi hỏi phải tiến hành thể chế hoá các hoạt động hành chính thay vì phi quy chế hoá như ở các nước phát triển.

Giải pháp tư nhân hoá - một trong những giải pháp chủ chốt của mô hình cải cách mới ở các nước phát triển, chỉ có thể áp dụng một cách không trọn vẹn ở các nước đang phát triển nói chung và Việt Nam nói riêng. Bên cạnh các lý do chính trị, nguyên nhân chủ yếu là sự yếu kém của khu vực tư nhân chưa phát triển khiến cho việc bảo đảm cung cấp các dịch vụ thiết yếu trở nên khó khăn đối với họ. Tuy nhiên, để tăng cường số lượng và cải thiện chất lượng các dịch vụ công, cần lôi cuốn cả tư nhân tham gia cùng với nhà nước trong quá trình xã hội hóa. Việc xã hội hoá từng phần các dịch vụ này nhằm thu hút tối đa các nguồn lực trong xã hội tham gia vào quá trình cung cấp các dịch vụ công trong khi nhà nước vẫn nắm vai trò chủ đạo là một trong những phương án khả thi.

Trong tương lai, việc tiếp tục nghiên cứu và vận dụng các các yếu tố tích cực của mô hình "quản lý công mới" để nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước là yêu cầu cấp thiết và có ý nghĩa quan trọng quyết định tới thành công của sự nghiệp đổi mới ở nước ta.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đặng Khắc Ánh (2013): "Hành chính công và quản lý công". Tạp chí *Giáo dục Lý luận*, số 193 (2013), tr.76-80.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Đặng Khắc Ánh (2013).

2. Đặng Khắc Ánh (2016a), "Từ hành chính công tới quản lý công - bước tiến trong sự phát triển của khoa học hành chính". Tạp chí *Quản lý nhà nước*, số 245 (6/2016), tr.17-20.

3. Đặng Khắc Ánh (2016b), "Xu hướng cải cách "Nhà nước nhỏ, xã hội lớn" và cải cách hành chính ở nước ta hiện nay". Kỷ yếu Hội thảo khoa học *Cải cách hành chính nhà nước theo tinh thần Hiến pháp 2013*. Nxb. Lao động - Xã hội, Hà Nội, 2016, tr. 24-34.

4. Đặng Khắc Ánh (Chủ biên) (2017), *Hành chính so sánh, Giáo trình Cử nhân hành chính*, Nxb. Bách khoa Hà Nội, 2017.

5. *Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020* (Ban hành kèm theo Nghị quyết 30c/NQ-CP ngày 08 tháng 11 năm 2011 của Chính phủ).

6. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*. Văn phòng trung ương Đảng, Hà Nội, 2016.

7. David Osborne/Ted Gaebler (1997), *Đổi mới hoạt động của Chính phủ*. Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1997.

8. Dunleavy, P./Hood, C. (1994): From Old Public Administration to New Public Managment, in Public Money and Management, 14:3, pp. 9-16, July/September.

9. Guy, Mary E. (1998), *Public Management, in Jay M. Shafritz (Editor in chief): The International Encyclopedia of Public Policy and Management*. Westview Press,1998, pp.1836-1840.

10. Hughes Owen E. (2003), *Public Management and Administration*, 3rd edition, Palgrave Macmillan, 2003.

11. Ngân hàng Thế giới (1998), *Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

"QUẢN TRỊ VÀ PHÁP LUẬT": THÔNG ĐIỆP VỀ CÁCH TIẾP CẬN MỚI NHẰM THÚC ĐẨY HIỆU QUẢ CỦA NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

TS. Bùi Tiến Đạt[1]

"Không chỉ cần nghĩ về pháp quyền mà còn phải tính đến *vai trò của pháp luật"*

("Think not only about the rule of law, but also about the role of law" - World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, 2017)

1. "QUẢN TRỊ VÀ PHÁP LUẬT": CÁCH TIẾP CẬN LIÊN NGÀNH NHẰM TĂNG CƯỜNG HIỆU QUẢ CHÍNH SÁCH

Hai mươi năm sau Báo cáo Phát triển Thế giới về sự thay đổi chức năng của nhà nước (*Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi*),[2] năm 2017, Ngân hàng Thế giới bàn về hiện tượng song sinh với nhà nước - vấn đề pháp luật - một cách trực diện thông qua Báo cáo Phát triển Thế giới 2017 với chủ đề *Quản trị và pháp luật*.[3] Báo cáo "Quản trị và pháp luật" tìm hiểu lý do tại sao các chính sách phát triển thất bại ở một quốc gia trong khi thành công ở quốc gia khác.

---

[1] Khoa Luật – ĐHQGHN.

[2] World Bank, *World Development Report 1997: The State in A Changing World*, 1997 (http://documents.worldbank.org/curated/en/518341468315316376/World-development-report-1997-the-state-in-a-changing-world).

[3] World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, 2017 (http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017).

THƯ VIỆN HUBT

Qua đó nghiên cứu này đưa ra quan điểm làm sao để các chính sách nhà nước đặt ra đạt hiệu quả mong muốn.

Những thông điệp chính của Báo cáo là:

(1) Những cải cách thành công không chỉ là áp dụng những bài học thành công nhất ở một số quốc gia vào những quốc gia khác. Các chính sách chỉ phát huy hiệu quả nếu đảm bảo ba yêu cầu: cam kết chính trị đáng tin cậy; sự phối hợp, hỗ trợ tốt; và hợp tác.

(2) Sự phân bổ quyền lực không cân đối có thể làm suy yếu hiệu quả chính sách. Tính bất cân đối này có thể dẫn tới các kết quả xấu như: một số nhóm bị loại bỏ khỏi quy trình chính sách; một số nhóm lũng đoạn chính sách và chủ nghĩa thân quen.

(3) Các thay đổi mang tính khả thi. Giới tinh hoa, công dân và các nhân tố quốc tế có thể thúc đẩy thay đổi bằng cách tạo động lực, thay đổi ưu tiên và niềm tin và tăng cường tính phản biện, tranh luận trong quá trình xây dựng chính sách.

(4) Ba nguyên tắc cơ bản khi tư duy lại vấn đề quản trị phục vụ phát triển là:

a. Không chỉ nghĩ về hình thức thể chế mà còn phải nghĩ đến chức năng của thể chế.

b. Không chỉ nghĩ về nâng cao năng lực và còn phải tính đến việc phân bổ quyền lực một cách hợp lý, cân xứng.

c. Không chỉ nghĩ về pháp quyền (rule of law) mà còn phải tính đến vai trò của pháp luật (role of law).[1]

Có thể thấy, thông qua Báo cáo Phát triển Thế giới 2017, Ngân hàng Thế giới đang thúc đẩy các quốc gia giải quyết vấn đề chính sách, thể chế từ cách tiếp cận liên ngành quản trị - luật. Một mặt, Báo cáo này coi trọng vai trò của pháp luật và chế độ pháp quyền để đạt được các chính sách phát triển. Mặt khác, Báo cáo cũng nhấn mạnh, nếu chỉ tiếp cận hiện tượng pháp luật riêng biệt thì khó đạt được hiệu quả chính sách. Do đó, cần có cách tiếp cận liên ngành quản trị-

[1] World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law (Main Messages)*, 2017.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

luật, tức là phải tiếp cận luật từ góc nhìn quản trị để thấy được đời sống pháp luật thực sự với những yếu tố, nhân tố tương tác đa dạng và phức tạp. Như Báo cáo đúc kết: Chúng ta "không chỉ nghĩ về pháp quyền mà còn phải tính đến vai trò của pháp luật".[1]

Tương tự như cách tiếp cận của Ngân hàng Thế giới, Liên hợp quốc cũng thể hiện phương pháp này thông qua việc đưa ra các Mục tiêu Phát triển bền vững (Sustainable Developmental Goals - SDGs). Mục tiêu thứ 16 của SDGs (về hòa bình, công lý và thể chế mạnh mẽ nhằm thúc đẩy xã hội công bằng, hòa bình và dung nạp)[2] có liên quan mật thiết đến pháp luật và quản trị. Hay nói cách khác, pháp luật và quản trị hiệu quả là hai yếu tố mang tính quyết định đến việc thực hiện được mục tiêu phát triển bền vững nêu trên.

Từ tiêu đề của nghiên cứu "Quản trị và pháp luật", Báo cáo Phát triển Thế giới 2017 không thể không đưa ra quan niệm của các tác giả về "quản trị". Theo đó, quản trị (*governance*) được định nghĩa là "quá trình qua đó nhà nước và các nhân tố phi nhà nước tương tác nhằm xây dựng và thực thi chính sách trong khuôn khổ một hệ thống những quy tắc chính thức và phi chính thức vốn định hình quyền lực và cũng được định hình bởi quyền lực".[3] Khái niệm quản trị này được quan niệm và áp dụng rất rộng khi quản trị xuất hiện ở nhiều cấp độ, từ tổ chức quốc tế tới thể chế quốc gia, chính quyền địa phương, cộng đồng và doanh nghiệp. Các nhân tố này tác động qua lại với những lợi ích đan cài, tạo nên một hệ thống tương tác phức tạp.[4]

Trước thực trạng các chính sách không hiệu quả như mong muốn ở nhiều quốc gia, Báo cáo Phát triển Thế giới 2017 đề xuất một chu trình nâng cao hiệu quả chính sách phát triển gồm 6 bước.

- Bước 1 - *Chẩn đoán*: đánh giá các vấn đề về chức năng (cam kết, phối hợp, hợp tác)

---

1 World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law (Main Messages)*, 2017.

2 https://www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice/

3 World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, 2017, tr. 3.

4 World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, 2017, tr. 3.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

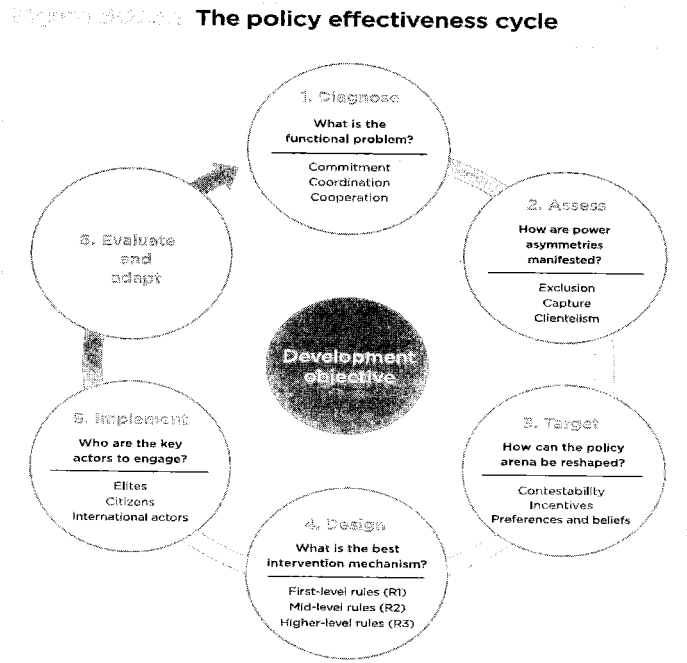
- Bước 2 – Đánh giá: Xác định bản chất của sự phân bổ quyền lực bất đối xứng trong xây dựng và thực thi chính sách, pháp luật (loại trừ, lũng đoạn, chủ nghĩa thân quen).

- Bước 3 – Đặt mục tiêu: Định hình lại chính sách; xác định các yếu tố đảm bảo cho cải cách (tranh cãi, động lực, ưu tiên và niềm tin).

- Bước 4 – *Thiết kế*: Xác định giải pháp tốt nhất (các quy tắc cấp độ đầu, các quy tắc cấp độ trung bình, và các quy tắc cấp độ cao).

- Bước 5 – *Thi hành*: Xác định nhân tố chủ chốt tham gia vào thực thi chính sách (giới tinh hoa, công dân, nhân tố quốc tế).

- Bước 6 – Đánh giá và điều chỉnh[1].



(Nguồn: World Bank, World Development Report 2017: Governance and the Law, 2017, tr. 30)

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Nguồn: World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, 2017, tr. 30.

2. CÁCH TIẾP CẬN ĐA CHIỀU QUẢN TRỊ - LUẬT TRONG XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN: MỘT SỐ LIÊN HỆ VỚI VIỆT NAM

Trong *Báo cáo Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ* do Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư ấn hành năm 2016, một trong những giải pháp và mục tiêu quan trọng đưa ra là xây dựng thể chế hiện đại và nhà nước hiệu quả. Để có thể xây dựng được một nhà nước hiệu quả thì đương nhiên đi kèm với một nền pháp luật hiệu quả được thúc đẩy bởi nền quản trị tốt. Báo cáo Việt Nam 2035 thể hiện những đúc kết quan trọng của các nghiên cứu học thuật và thực tiễn về pháp luật và phát triển, đồng thời cũng phần nào phản ánh sự chuyển hướng triết lý phát triển quốc gia dựa trên cách tiếp cận quản trị - luật.

Như vừa điểm qua những thông điệp chính của Báo cáo Phát triển Thế giới 2017, tư duy về vai trò của pháp luật là một ba nguyên tắc cơ bản khi tư duy lại vấn đề quản trị phục vụ phát triển.

Pháp quyền và vai trò của pháp luật

Liên hợp quốc quan niệm pháp quyền chính là một nguyên tắc quản trị. Trong một báo cáo năm 2004, Liên hợp quốc định nghĩa pháp quyền (rule of law) là "một nguyên tắc quản trị (principle of governance) trong đó mỗi người, thể chế và tổ chức, công và tư, bao gồm cả chính nhà nước, chịu trách nhiệm giải trình trước pháp luật được công bố công khai, được thi hành bình đẳng, được phân xử độc lập và tương thích với các quy phạm luật quốc tế và một nguyên tắc của các tiêu chuẩn".[1] Vậy trong một nền pháp quyền, pháp luật nên có vai trò như thế nào?

Trong các giáo trình về pháp luật ở Việt Nam, pháp luật thường được quan niệm theo nghĩa hẹp là "hệ thống quy tắc xử sự có tính bắt buộc chung, do nhà nước ban hành hoặc thừa nhận, thể hiện ý chí của nhân dân, được Nhà nước bảo đảm thực hiện bằng những cách thức nhất định trong đó có cưỡng chế nhà nước nhằm điều chỉnh các

[1] United Nations. 2004. *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies: Report of the Secretary General.* Report S/2004/616, United Nations Security Council, New York.

THƯ VIỆN HUBT
LƯU HÀNH NỘI BỘ - TÀI LIỆU THAM KHẢO NỘI BỘ

quan hệ xã hội để bảo vệ, bảo đảm các quyền, tự do của con người và sự phát triển của xã hội".[1] Bên cạnh đó, cách tiếp cận về pháp luật theo nghĩa rộng phần nào được các giáo trình đề cập: "pháp luật tồn tại và phát triển trên cả ba lĩnh vực: hệ thống các quy phạm pháp luật, tư tưởng pháp luật, ý thức pháp luật, văn hóa pháp luật, thực tiễn pháp luật"[2]. Tuy nhiên, đây vẫn chưa phải là quan niệm chủ đạo trong nền luật học Việt Nam.

Nếu chỉ hiểu pháp luật theo nghĩa hẹp, nhiều quốc gia đang không mấy thành công trong phát triển cũng có hệ thống pháp luật khá đầy đủ và bài bản. Và có lẽ Việt Nam cũng nằm trong số các quốc gia đó với một hệ thống pháp luật đã phủ tương đối rộng khắp các quan hệ xã hội. Tuy nhiên, như Báo cáo Phát triển Thế giới 2017 nhận định, trong nhiều lĩnh vực pháp luật của nhiều quốc gia chỉ tồn tại trên giấy và không được thực thi, không được thực thi hiệu quả hoặc thậm chí không thể thực thi. Nhiều chính phủ không có được pháp luật tốt hoặc có pháp luật tốt nhưng hiệu quả không như kỳ vọng.[3]

Từ cách tiếp cận pháp luật và phát triển, không thể nhìn pháp luật như một hiện tượng riêng rẽ với đời sống riêng của nó. Thay vào đó, pháp luật "là sản phẩm của các quan hệ xã hội và quyền lực đồng thời là công cụ thách thức và tái định hình các quan hệ đó"[4]. Cần nhìn nhận pháp luật trong mối quan hệ với một loạt các hiện tượng liên quan như "tư tưởng pháp luật, ý thức pháp luật, văn hóa pháp luật, thực tiễn pháp luật"[5] và thậm chí phải mở rộng cách tiếp cận pháp luật từ góc nhìn của các lĩnh vực khoa học khác như chính trị học, xã hội học, kinh tế học, quản trị học v.v...

---

1 Đào Trí Úc – Hoàng Thị Kim Quế, *Giáo trình Đại cương về nhà nước và pháp luật*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, 2017, tr. 91.

2 Đào Trí Úc – Hoàng Thị Kim Quế (Đồng chủ biên), *Giáo trình Đại cương về nhà nước và pháp luật*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, 2017, tr. 90; Hoàng Thị Kim Quế, *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, 2015, tr. 292.

3 World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, 2017, tr. 83.

4 World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, 2017, tr. 83-84.

5 Đào Trí Úc – Hoàng Thị Kim Quế (đồng chủ biên), *Giáo trình Đại cương về nhà nước và pháp luật*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, 2017, tr. 90.

THƯ VIỆN HUBT

Báo cáo Phát triển Thế giới 2017 nhận định rằng cách hiểu phổ biến về pháp luật vẫn là quy tắc do nhà nước đặt ra hoặc thừa nhận (*positive state laws*), nhưng nhấn mạnh cần quan tâm cả đến sự vận hành pháp luật (*operation of law*). Theo đó, "sự vận hành pháp luật đòi hỏi một *hệ thống pháp luật* của các *tác nhân* và *quy trình* có chức năng đặt ra, giải thích, tán thành và thi hành pháp luật" và "hệ thống này bao gồm các thiết chế lập pháp, tư pháp và thi hành luật, cơ quan hành chính, cũng như các tổ chức nghề luật, luật sư và các nhóm xã hội dân sự".[1]

Pháp luật đa dạng và phức tạp hơn chúng ta hay quan niệm. Pháp luật không chỉ là luật cứng (*hard law* - các quy tắc xử sự do nhà nước đặt ra và các quy tắc do nhà nước thừa nhận như pháp luật quốc tế và pháp luật tập quán), mà còn bao gồm cả luật mềm (*soft law* - những tiêu chuẩn và nguyên tắc khuyến nghị, hướng dẫn). Luật mềm này điều chỉnh cả khu vực công lẫn khu vực tư, và thậm chí còn có ảnh hưởng lớn hơn và cạnh tranh với luật cứng.[2]

Hình thức pháp luật và vai trò của pháp luật

Đúc kết từ nhiều nghiên cứu, Báo cáo Phát triển Thế giới 2017 lý giải rằng sự khác biệt quá lớn giữa pháp luật và thực tiễn hiếm khi do thiếu các quy tắc mà chủ yếu do các quy tắc phi pháp lý lại có hiệu lực thay cho các quy tắc pháp lý.[3] Hiện tượng các quy tắc phi pháp lý chiếm ưu thế có thể do các quy tắc đó tốt hơn các quy tắc pháp lý hoặc cũng có thể do các quy tắc đó có ảnh hưởng hơn các quy tắc pháp lý. Báo cáo này cũng định nghĩa vai trò của pháp luật (*role of law*) là "con đường để các nhóm và cá nhân trong xã hội sử dụng pháp luật như là phương tiện để thúc đẩy, thi hành và thể chế hóa các lợi ích và mục tiêu".[4]

---

1 World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, 2017, tr. 84.

2 John Braithwaite and Peter Drahos, *Global Business Regulation*, Cambridge, U.K., Cambridge University Press, 2000; Terence C. Halliday and Gregory Shaffer, *Trans-national Legal Orders*, Cambridge Studies in Law and Society Series, New York: Cambridge University Press, 2015.

3 World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, 2017, tr. 93.

4 World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, 2017, tr. 96.

THƯ VIỆN HUBT
PHỤC VỤ NHU CẦU NỘI BỘ

Các nhà làm luật cần tư duy về chức năng của một quy phạm pháp luật thay vì chỉ nghĩ chúng ta cần làm bao nhiêu luật. Báo cáo Việt Nam 2035 đưa ra khuyến nghị "áp dụng nguyên tắc thị trường đối với các quyết sách kinh tế" – là một trong những giải pháp nhằm hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ.[1] Đây không hẳn là sự kinh tế hóa chính sách hay kinh tế hóa pháp luật, mà có thể đơn giản chỉ là ghi nhận các quy luật đời sống vào trong chính sách và pháp luật. Hay nói cách khác, chính sách và pháp luật phải phù hợp với quy luật đời sống mới có thể vận hành tốt như mong muốn. Đây là tư duy của quản trị: không nên chỉ lập nhiều quy tắc mà còn cần làm cho quy tắc phát huy hiệu quả.

Làm cho pháp luật phát huy hiệu quả mong muốn là một thách thức lớn vì pháp luật có thể gây ra những ảnh hưởng trái ngược: pháp luật có thể thúc đẩy các nhân tố mới phát triển nhưng lại có thể củng cố quyền lực hiện tại; pháp luật có thể đem lại trật tự và ổn định nhưng lại có thể gây ra xung đột và rối ren; pháp luật có thể củng cố hoặc hủy hoại tính chính đáng; pháp luật có thể tạo ra sự đấu tranh cấu trúc hoặc có thể dập tắt sự tương tác phản biện đó.[2]

Pháp quyền và sự phân bổ quyền lực

Báo cáo Việt Nam 2035 đưa ra những khuyến nghị nhằm xác định lại và tái định dạng chức năng của Nhà nước vẫn đi theo con đường của Báo cáo Phát triển Thế giới 1997 *"Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi"* phân tích thấu đáo. Theo đó, hướng tới 2035 "tổ chức bộ máy nhà nước cần được tổ chức lại theo hướng giảm bớt sự phân mảnh quyền lực cả về chiều ngang và chiều dọc, cùng với sự phân định rõ hơn giữa phạm vi của khu vực công và khu vực tư, giữa chức năng hoạt động kinh tế với chức năng quản lý, điều tiết nền kinh tế của nhà nước".[3] Đề xuất này cũng thể hiện tinh thần của Báo cáo Phát triển

---

1 Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư, *Báo cáo Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ*, 2016, tr. 112.

2 World Bank, *World Development Report 2017, Governance and the Law*, 2017, tr. 97.

3 Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư, *Báo cáo Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ*, 2016, tr. 109.

THƯ VIỆN HUBT

Thế giới 2017 nhằm phân bổ quyền lực hợp lý, cân xứng giữa các chủ thể quyền lực, trong đó nhà nước đóng vai trò trung tâm.

Báo cáo Việt Nam 2035 nêu rất rõ vai trò của phân công quyền lực – một trong những yếu tố cốt lõi của nhà nước pháp quyền: "Phân công quyền lực giữa các nhánh hành pháp, lập pháp và tư pháp trong bộ máy nhà nước cũng rõ ràng hơn để mỗi nhánh có thể thực thi vai trò của mình mà không bị can thiệp bất hợp lý từ nhánh quyền lực khác"[1]. Đây cũng là trọng tâm trong các nghiên cứu hàn lâm nghiên cứu chính sách về thực hiện Hiến pháp Việt Nam năm 2013[2].

Tuy nhiên sự phân bổ quyền lực theo Báo cáo Việt Nam 2035 còn đi xa hơn chuyện phân công quyền lực theo chiều ngang - vấn đề trọng tâm của chủ nghĩa hiến pháp và của luật học. Báo cáo này còn đề cập đến phân quyền theo chiều dọc giữa trung ương và địa phương, sự tản quyền, ủy quyền, và quyền hạn hợp lý của mỗi cơ quan công quyền như sau:

Xóa bỏ sự chồng lấn về thẩm quyền giữa các cơ quan công quyền sẽ hạn chế tình trạng cát cứ, manh mún quyền lực và làm giảm dư địa cho sự thương lượng và trốn tránh trách nhiệm trong bộ máy hành chính. Nguyên tắc bao trùm ở đây là các chức năng của khu vực công nên được thiết kế theo hướng một cơ quan nên chịu trách nhiệm về nhiều loại hoạt động công quyền khác nhau. Sự ủy quyền giữa các cấp chính quyền và trong cùng một cấp chính quyền sẽ được tiếp tục nhưng phải thực hiện theo cơ chế được quy định rõ ràng, dựa trên các chỉ tiêu hiệu quả khách quan.[3]

Đáng lưu ý trong nhận định trên là các lý thuyết về quản trị đã được áp dụng khi các tiêu chí khách quan được dùng để đánh giá

---

1 Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư, *Báo cáo Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ*, 2016, tr. 109.

2 Xem: Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội, *Kỷ yếu Hội thảo "Đánh giá thi hành Hiến pháp 2013"*, 28/9/2018.

3 Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư, *Báo cáo Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ*, 2016, tr. 110.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

tính hiệu quả của việc ủy quyền. Nhìn một cách rộng hơn, chúng ta có thể thấy trong những năm qua, Việt Nam đã bắt đầu áp dụng một loạt chỉ số đánh giá hiệu quả quản trị nhà nước ở từng lĩnh vực cụ thể với những góc nhìn khác nhau như Chỉ số cải cách hành chính, Chỉ số hài lòng về sự phục vụ hành chính, Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) v.v...

Tăng cường tính phản biện, tranh luận trong quá trình xây dựng chính sách

Báo cáo Phát triển Thế giới 2017 gợi ý một giải pháp nhằm đạt được pháp luật hiệu quả là tạo ra môi trường, diễn đàn, cơ hội để các nhóm xã hội (đặc biệt các nhân tố ít được đại diện nói lên tiếng nói) thực hiện phản biện, thảo luận những chính sách của chính quyền.[1] Cũng trên triết lý đó, Báo cáo Việt Nam 2035 lập luận "các tổ chức phi chính phủ, bao gồm cả các tổ chức xã hội, nghề nghiệp và tôn giáo sẽ tham gia tích cực hơn trong đời sống cộng đồng, bao gồm cả việc tham gia giám sát kết quả hoạt động của nhà nước và thực thi vai trò là đối tác của các cơ quan nhà nước khi triển khai các hoạt động hoặc chương trình vì lợi ích chung"[2]. Sự tham gia giám sát của các tổ chức xã hội và người dân đối với việc xây dựng và thực thi chính sách, pháp luật của nhà nước là thiết yếu nhằm tăng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của nhà nước. Theo đó, mục tiêu là đến năm 2035, "Nhà nước Việt Nam sẽ có một hệ thống vận hành hiệu quả cơ chế kiểm soát và cân bằng giữa các nhánh quyền lực nhà nước và tăng cường năng lực của người dân trong việc quy trách nhiệm đối với nhà nước".[3]

Cam kết chính trị đáng tin cậy, phối hợp, hỗ trợ tốt; và hợp tác

Nhiều chính sách ở các quốc gia thất bại vì ở đó thiếu cam kết chính trị mạnh mẽ của giới chính khách, thiếu sự hợp tác, phối hợp,

---

1 World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, 2017, tr. 97.

2 Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư, *Báo cáo Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ*, 2016, tr. 109.

3 Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư, *Báo cáo Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ*, 2016, tr. 118.

THƯ VIỆN HUBT

tương tác hiệu quả giữa các thiết chế nhà nước với nhau và giữa các thiết chế nhà nước với các thiết chế phi nhà nước. Chính vì vậy, Báo cáo Phát triển Thế giới 2017 dành hẳn một chương bàn về giải pháp thúc đẩy sự thương lượng và thích nghi trong giới tinh hoa của một quốc gia – qua đó khuyến khích họ tham gia vào tiến trình cải cách một cách tích cực, thực chất và đáng tin cậy. Trong bối cảnh Việt Nam, không thể phủ nhận quyết tâm chính trị của Đảng Cộng sản là nhân tố thiết yếu của các cuộc cải cách thể chế.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. John Braithwaite and Peter Drahos, *Global Business Regulation*, Cambridge, U.K., Cambridge University Press, 2000; Terence C. Halliday and Gregory Shaffer, *Trans-national Legal Orders*, Cambridge Studies in Law and Society Series, New York: Cambridge University Press, 2015.
2. Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội, Kỷ yếu Hội thảo *Đánh giá thi hành Hiến pháp 2013*, 28/9/2018.
3. Hoàng Thị Kim Quế, *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, 2015.
4. United Nations, 2004, *The Rule of Law and Transitional Justice in Confict and Post-confict Societies: Report of the Secretary General.* Report S/2004/616, United Nations Security Council, New York.
5. Đào Trí Úc – Hoàng Thị Kim Quế, *Giáo trình Đại cương về nhà nước và pháp luật*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, 2017.
6. World Bank, World Development Report 1997: The State in A Changing World, 1997 (http://documents.worldbank.org/curated/en/518341468315316376/World-development-report-1997-the-state-in-a-changing-world).
7. World Bank và Bộ Kế hoạch và Đầu tư, *Báo cáo Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ*, 2016.
8. World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, 2017.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

SỰ THAY ĐỔI CHỨC NĂNG NHÀ NƯỚC VÀ TÁC ĐỘNG CỦA NÓ ĐỐI VỚI QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

PGS.TS. Nguyễn Minh Tuấn[1]

1. SỰ THAY ĐỔI CHỨC NĂNG NHÀ NƯỚC TRONG BỐI CẢNH TOÀN CẦU HÓA HIỆN NAY

Chức năng nhà nước suy cho cùng là đề cập đến vấn đề nhà nước *"nên làm gì và không nên làm gì"*. Để trả lời câu hỏi này mỗi một thời kỳ, một một quốc gia, dân tộc ở những khu vực địa lý khác nhau sẽ có những lời giải khác nhau. Theo cách hiểu có tính phổ quát nhất thì: *"Chức năng nhà nước là phương diện (mặt) hoạt động chủ yếu của nhà nước để thực hiện các nhiệm vụ được đặt ra đối với nhà nước"*.[2] Nói cách khác cũng có thể hiểu rằng: *"Chức năng nhà nước là những phương diện (mặt) hoạt động chủ yếu của nhà nước, thể hiện bản chất, vai trò xã hội, mục tiêu và các nhiệm vụ của nhà nước, được thực hiện bằng những hình thức và phương pháp nhất định"*[3].

Chức năng nhà nước là một vấn đề "động", bởi lẽ trong suốt chiều dài lịch sử nhân loại, số lượng, nội dung, hình thức, phương pháp thực hiện luôn có sự biến đổi liên tục. Trong một thế giới luôn vận động và biến đổi nhanh chóng, phức tạp, khó lường như hiện nay, việc nhận thức đầy đủ, sâu sắc những yếu tố tác động tích cực và

---

[1] Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

[2] Nguyễn Minh Đoan, *Giáo trình Lý luận về nhà nước và pháp luật*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2010, tr. 45.

[3] Hoàng Thị Kim Quế, *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb Đại học Quốc gia, Hà Nội, 2015, tr. 136.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

tiêu cực đến vai trò quản lý, điều hành của Nhà nước trong hội nhập quốc tế có ý nghĩa đặc biệt quan trọng.

Toàn cầu hóa đã có mầm mống từ rất lâu, song với tư cách là một hiện tượng mang tính toàn cầu thì nó mới chỉ xuất hiện từ những năm 70 của thế kỉ XX nhờ cuộc cách mạng công nghệ thông tin.Toàn cầu hóa là sự gia tăng và mở rộng không ngừng các mối liên hệ phụ thuộc ở tất cả các lĩnh vực trên phạm vi toàn cầu dựa trên sự gia tăng trao đổi thương mại và sự phát triển vượt bậc của công nghệ đã giúp rút ngắn khoảng cách về không gian, tạo thuận lợi cho những liên hệ mang tính toàn cầu. Toàn cầu hóa là một hiện tượng khách quan và đa chiều. Hiện tượng ấy thẩm thấu và tác động trên tất cả các phương diện từ kinh tế, chính trị đến văn hóa. Hiện tượng này đang mang đến cả những thời cơ và thách thức cho các đối tượng chịu sự tác động.

Nhà nước trong bối cảnh toàn cầu hóa không thể và không đủ sức đóng vai trò là người tạo lập cho sự phát triển mà chỉ là một trong những chất xúc tác cùng những tác nhân khác, tạo ra những điều kiện cho sự phát triển[1]. Trong một thế giới luôn vận động và biến đổi nhanh chóng, khó lường như hiện nay, thì việc nhận thức đầy đủ, sâu sắc những yếu tố tác động đến vai trò của Nhà nước trong việc tận dụng cơ hội, vượt qua thách thức trong quá trình hội nhập quốc tế là hết sức cần thiết.

Nếu như nhà nước trước kia vẫn được quan niệm là tổ chức quyền lực đóng vai trò quản lý xã hội nhằm giữ cho xã hội trong sự ổn định trật tự, đảm bảo phúc lợi chung của xã hội, đảm bảo các quyền con người cơ bản thì nay trước tác động của toàn cầu hóa, nhà nước đang có những chuyển biến trong cấu trúc nền tảng với xu hướng *vừa gia tăng vai trò của nhà nước và sự suy giảm vai trò của nhà nước*, theo hướng có sự thay thế hoàn toàn những chức năng truyền thống bằng những chức năng mới hoặc các chức năng truyền

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Xem: Đinh Nguyễn An, "Vai trò của Nhà nước trong hội nhập quốc tế của Việt Nam", Tạp chí *Lý luận chính trị*, số 4-2017.

thống vẫn được duy trì song được thực hiện với những phương thức mới. Chẳng hạn, vai trò của nhà nước trong quan hệ quốc tế không hề giảm đi, thậm chí còn tăng lên. Ngược lại, trong lĩnh vực kinh tế, toàn cầu hóa cũng đã hạn chế dần sự chia cắt thị trường trên quy mô toàn cầu, dẫn đến sự liên kết giữa các thị trường, gây sức ép nhất định lên nhà nước, khiến nhà nước buộc phải thay đổi tư duy và cách thức quản lý. Nhà nước trong bối cảnh toàn cầu hóa không thể đơn phương hành động mà phải có sự phối hợp, chia sẻ với các thành phần kinh tế và xã hội khác. Nhìn vào chi phí mà nhà nước bỏ ra để thực hiện chức năng trong các lĩnh vực mới có thể thấy được rằng nhà nước hiện đại đã chi nhiều hơn cho thực hiện chức năng mới và giảm chi cho những mặt hoạt động có tính truyền thống[1].

Không những thế, toàn cầu hóa còn làm thay đổi cơ cấu quyền lực của nhà nước, làm đa dạng hóa các chủ thể nắm giữ quyền lực này. Tính mở của nhà nước thể hiện rõ nhất ở sự tham gia ngày càng đa dạng các thành phần xã hội vào việc kiến tạo, giám sát và thi hành chính sách.

Trong lĩnh vực quản lý văn hóa – xã hội, xu hướng toàn cầu hóa văn hóa buộc các nhà nước phải có những sách lược phát triển văn hóa để ứng phó với những biến đổi, cần phải có sự thay đổi tư duy, tăng cường đối thoại và tôn trọng lẫn nhau giữa các chủ thể, cả trong lĩnh vực đối nội và đối ngoại.

Nếu xét về lịch sử, *lý thuyết nhà nước công cụ (State as Instrument)* là lý thuyết nhà nước theo chủ nghĩa Mác vốn dĩ đã ra đời từ rất lâu và có ảnh hưởng đến nhiều nước xã hội chủ nghĩa. Với lý thuyết này, quan điểm của chủ nghĩa Mác nhìn nhận nhà nước như là một công cụ của sự thống trị của giai cấp nắm quyền. Trong tác phẩm nguồn gốc nhà nước thì Ăngghel có nói rõ nhà nước được nhìn nhận như công cụ nằm trong tay giai cấp thống trị[2]. Trong một vài công trình của

[1] Xem thêm: Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics: An Introduction*, Palgrave Macmillan, 2004.

[2] Xem: Friedrich Engels, *The Origin of the Family, Private Property and the State*, Moscow, Foreign Languages Publishing House, 1954.

THƯ VIỆN HUBT

mình, Mác cũng cho rằng nhà nước có thể đóng vai trò như là một bên hòa giải giữa những nhóm xã hội, một cách linh hoạt[1]. Nhìn chung, lý thuyết này không còn được nhắc đến nhiều nữa và cũng không phải là lý thuyết chủ đạo trong bối cảnh toàn cầu hóa hiện nay.

Ngày nay có khá nhiều những tư tưởng hoặc lý thuyết về nhà nước hiện đại cũng như chức năng của nhà nước hiện đại. Tác giả Colin Scott và Niamh Hardiman cho rằng nhà nước hiện đại được chia thành 4 dạng theo tiêu chí chức năng đó là *1. Nhà nước kiến tạo phát triển, 2. Nhà nước điều tiết, 3. Nhà nước trọng tài, giải quyết các tranh chấp, xung đột; 4. Nhà nước cổ vũ đạo lý*[2].

Trên thực tế có nhiều lý thuyết khác nhau về chức năng nhà nước hiện đại, chẳng hạn như *lý thuyết nhà nước như là một người theo đuổi lợi ích riêng*. Với lý thuyết này, nhà nước theo đuổi lợi ích riêng của mình, không nhất thiết lợi ích ấy đồng nhất với lợi ích của các nhóm xã hội khác. Trong trường hợp này nhà nước buộc phải có sự trao đổi, thương lượng để đạt được mục đích. Hoặc *lý thuyết nhà nước như một người lính gác* (The State as Guardian), dưới góc độ này nhà nước hành động không phải chỉ để gia tăng lợi ích của chính mình mà để ổn định toàn bộ hệ thống. Nhà nước trung lập trong xử lý các vấn đề đối nội, hành động để bảo vệ quyền con người mà đã thành lập ra nhà nước.

Ngoài những lý thuyết kể trên, trên thế giới hiện nay xuất hiện *lý thuyết về nhà nước điều tiết*. Tác giả Carneiro nhìn nhận nhà nước như là một thực thể giúp cộng đồng thoát ra khỏi những hiểm nguy thường trực.[3] Tác giả Otto Hintze nhấn mạnh vai trò của quân đội, cảnh sát

---

1 Xem thêm trong các cuốn sách tập hợp quan điểm của C. Mác, chẳng hạn Ralph Miliband, *The State in Capitalist Society*, New York, Basic Books, 1969; Nicos Poulantzas, *Political Power and Social Classes*, London, New Left Books, 1973.

2 Colin Scott, Niamh Hardiman, *Governance as Polity: An Institutional Approach to the Evolution of State Functions*, Public Administration, Volume 88, Issue 1 March 2010, pp. 170 – 189.

3 Robert L. Carneiro, *A Theory of the Origin of the State*, Science 169, (1970), pp. 73-78.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

trong việc bảo vệ sự an toàn xã hội chống lại những bất ổn trong đời sống hiện đại[1]. Còn tác giả Wittfogel thì lại nhìn nhà nước như là một chủ thể kiến tạo và duy trì hòa bình, nhà nước có trách nhiệm phải tạo lập, gia tăng những thiết chế, công cụ duy trì hòa bình và kiến tạo phát triển[2]. Nhóm tác giả Rod Hague và Martin Harrop cho rằng nhà nước theo tiến trình lịch sử có sự chuyển dịch từ nhà nước với vai trò là người gác đêm sang nhà nước phúc lợi và hiện nay là *nhà nước điều tiết* có vai trò thiết lập chuẩn mực, quy tắc hơn là cung cấp hàng hóa hay dịch vụ[3]. Nhìn chung các quan điểm này đều coi vai trò của nhà nước như là người lính gác cho lợi ích của cộng đồng, bảo vệ quan hệ tài sản, bảo vệ trước những khả năng có thể bị tấn công từ bên ngoài, và giải quyết các công việc đối nội. Nhà nước điều tiết là mô hình quản trị nhà nước hiện đại mà ở đó có sự dịch chuyển vai trò của nhà nước từ chỗ độc quyền quyết định trong quản lý xã hội sang vai trò điều tiết, dẫn dắt. Để thực hiện vai trò này đòi hỏi nhà nước phải mở rộng sự tham gia vào lĩnh vực công của các chủ thể trong xã hội.

Bên cạnh những học giả trên thế giới thì ở Việt Nam cũng đã có nhiều học giả bàn về vấn đề lý thuyết nhà nước hiện đại. Nhìn chung đều cho rằng việc chuyển từ việc sử dụng thuật ngữ "government" (cai trị) sang "governance" (quản trị) trong quản lý nhà nước là một xu thế tất yếu hiện nay. Chẳng hạn, tác giả Lê Ngọc Hùng đã giải thích về khái niệm "quản trị" như sau: Ông cho rằng trước kia, quản trị thường gắn với chính phủ (government), chính quyền và chủ yếu nói về quyền lực nhà nước. Nhưng từ những năm 1980 đến nay, nội hàm khái niệm quản trị được mở rộng bao gồm: (i) quản trị nhà nước với các chủ thể là các tổ chức và thể chế của nhà nước, (ii) quản trị xã hội với các tổ chức phi chính phủ và hộ gia đình (iii) quản trị thị trường,

---

[1] Otto Hintze, *Military Organization and the Organization of the State, The Historical Essays of Otto Hintze*, New York, Oxford University Press, 1975, pp. 178-215.

[2] K. Wittfogel, *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*, New Haven, CT, Yale University Press), 1957, pp. 48-77.

[3] Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics: An Introduction*, Palgrave Macmillan, 2004, p. 315.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU LƯU HÀNH NỘI BỘ

khu vực tư nhân với các tổ chức doanh nghiệp[1]. Tác giả này cũng làm rõ thêm rằng trong quản trị nhà nước hiện nay có sự biến đổi từ "*cai trị, thống trị, chỉ huy, ra lệnh, kiểm soát*" sang "điều tiết, phục vụ, hỗ trợ và kiến tạo, phát triển", *tăng cường giao tiếp bên ngoài với môi trường xung quanh, nghĩa là "mở cửa"*[2].

Góp phần vào cách nhìn nhận đa chiều về quản trị nhà nước hiện đại, tác giả Lê Minh Quân đồng tình với việc nhà nước phải mở cửa, nhưng nhấn mạnh một yêu cầu rất quan trọng nữa đó là: nhà nước hiện đại phải là nhà nước liêm chính. Theo tác giả, *nhà nước liêm chính* có những đặc trưng chủ yếu là: 1. Chính đáng trong xác định chức năng, nhiệm vụ; 2. Nhà nước liêm chính là nhà nước tôn trọng và thực hiện nghiêm pháp luật; 3.Chặt chẽ, nghiêm minh trong cơ chế kiểm soát quyền lực; 4. Công khai, minh bạch trong trách nhiệm giải trình; 5. Liêm khiết, tận tụy, chuyên nghiệp trong đội ngũ cán bộ, công chức.[3] Nhà nước liêm chính trước hết là nhà nước có tính chính đáng (tính chính danh, tính hợp thức). Tính chính đáng của nhà nước hình thành trên cơ sở: ý chí, nguyện vọng và lợi ích chính đáng, hợp pháp của nhân dân; tính tất yếu khách quan trong việc tổ chức và vận hành quyền lực nhà nước; yêu cầu, điều kiện và định hướng phát triển của xã hội[4].

Có thể khẳng định rằng trên thế giới hiện nay đã có sự thay đổi rất lớn lao về chức năng của nhà nước từ việc tư duy lại đến việc hiện thực hóa chúng. Ngày nay, *quản trị quốc gia tốt* là lý do chủ đạo quyết định con đường phát triển của một quốc gia[5]. Hiện có những quan điểm khác nhau về nội hàm của quản trị tốt. Tuy nhiên, theo các cơ

---

1 Xem: Lê Ngọc Hùng, "Quản lý và quản trị xã hội từ góc độ lý thuyết hệ thống", Tạp chí *Lý luận chính trị*, số 9-2017.

2 Xem: Lê Ngọc Hùng, "Quản lý và quản trị xã hội từ góc độ lý thuyết hệ thống", Tlđd.

3 Xem: Lê Minh Quân, "Nhà nước liêm chính", Tạp chí *Lý luận chính trị*, số 7-2017.

4 Xem: Lê MinhQuân, *Nhà nước liêm chính*, Tlđd.

5 Xem: S. Chiavo – Campo và P.S.A. Sundaram, *Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2003; Ngân hàng Thế giới & Bộ KH-ĐT, *Việt Nam 2035 – Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ*, Hà Nội, 2016.

THƯ VIỆN HUPT TÀI LIỆU THAM KHẢO NỘI BỘ

quan Liên hợp quốc, quản trị tốt bao gồm 8 đặc trưng chính (major characteristics) đó là: Sự tham gia (*participatory*), định hướng đồng thuận (*consensus oriented)*, trách nhiệm giải trình (*accountable*), sự minh bạch (*transparent*), sự kịp thời *(responsive*), tính hiệu lực (*effective*), tính hiệu quả (*efficient)*, tính bình đẳng và không loại trừ chủ thể nào (*equitable and inclusive)* và tuân thủ pháp quyền (*follows the rule of law*)[1]. Tác giả Vũ Công Giao cho rằng: "Quản trị tốt là một tập hợp những tiêu chí về quản lý xã hội nhằm hướng đến mục tiêu thúc đẩy, bảo đảm sự phát triển hài hoà, bền vững của một quốc gia. Nó không phải là một phương thức hay mô hình tổ chức, hoạt động của một nhà nước hay một hệ thống chính trị, mà là các nguyên tắc định hướng cho việc thiết kế và vận hành bộ máy nhà nước hoặc hệ thống chính trị đó. Quản trị tốt là xu thế của quản lý nhà nước trong sthế kỷ XXI, thể hiện sự chuyển biến lớn trong nhận thức của nhân loại về cách thức tổ chức, vận hành bộ máy nhà nước. Đối với các quốc gia, quản trị tốt được xem là thiết yếu để phát triển ổn định và hội nhập quốc tế. Quản trị tốt đòi hỏi những nỗ lực lâu dài, liên tục, của nhiều chủ thể, kể cả trong và ngoài nhà nước. Theo nghĩa đó, trình độ quản trị tốt phản ánh năng lực, sự phát triển của cả một dân tộc chứ không chỉ của một chính quyền"[2].

Tóm lại qua những nghiên cứu ở trên có thể đưa ra một số nét chính về sự thay đổi chức năng nhà nước hiện đại trong bối cảnh toàn cầu hóa như sau:

Thứ nhất, vai trò và vị trí của nhà nước trong các mối quan hệ xã hội đã thay đổi, nhà nước từ vị trí đứng trên quyết định tất cả trở thành đối tác hành động của các chủ thể khác. Những đòi hỏi của thời cuộc mới đã tạo điều kiện cho chủ thể mới ngoài nhà nước tham gia cuộc chơi, luật chơi.

---

[1] Xem: *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, What is Good Governance? và tài liệu Good Governance in Multiethnic Communities, Conditions, Instruments, Best Practices, Ways to Achieve and Measure Good Governance at the Local Level.*

[2] Vũ Công Giao, *Một số vấn đề lý luận về quản trị tốt,* in trong sách: Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn, *Quản trị tốt lý luận và thực tiễn,* Nxb Chính trị Quốc gia Hà Nội, 2017, tr. 47-48.

THƯ VIỆN HUBT

Thứ hai, toàn cầu hóa và sự phát triển của các tiến bộ khoa học-công nghệ dẫn tới "sự thủ tiêu không gian và thời gian". Giống như doanh nghiệp, nhà nước phải không ngừng nâng cao hiệu quả và giảm chi phí hoạt động, phải hoàn thành các nhiệm vụ của mình trong những điều kiện tốt nhất có thể[1]. Thời hiện đại, nhà nước phải hợp tác, đàm phán với các đối tác phi nhà nước trong việc xây dựng và hoạch định các chính sách công, nhằm hướng tới mục tiêu hiệu quả và hài hòa lợi ích của các chủ thể khác nhau.

Thứ ba, không ai phủ nhận được rằng nhà nước thời hiện đại vẫn rất cần thiết. Nhà nước hiện đại trong bối cảnh toàn cầu hóa có vai trò là kiến tạo phát triển, tạo ra môi trường thuận lợi để thị trường và xã hội làm tốt chức năng của mình, tập trung sửa chữa các khuyết tật thị trường và bảo đảm công bằng, bình đẳng. Ngày nay, quản trị quốc gia hàm ý nhà nước xử lý như thế nào trong mối quan hệ với công dân, với xã hội, với thị trường trong quá trình xây dựng, ban hành, thực thi chính sách, pháp luật để giải quyết các vấn đề đối nội, đối ngoại. Chính vì vậy, vai trò tối cao của nhà nước trong mô hình này là tác động để cả thị trường và xã hội làm đúng chức năng của chúng nhằm đạt được mục tiêu đề ra. Muốn thế, nhà nước chỉ nên làm đúng chức năng của mình mà không làm thay hay kìm hãm sự phát triển của hai trụ cột còn lại một cách duy ý chí.

Thứ tư, nhà nước hiện đại khác với nhà nước trước đây là đã chuyển từ cai trị sang quản trị tốt với mục tiêu thúc đẩy, bảo đảm sự phát triển hài hoà, bền vững của một quốc gia. Quản trị tốt là các nguyên tắc định hướng cho việc thiết kế và vận hành bộ máy nhà nước hoặc hệ thống chính trị hiện đại.

Thứ năm, nhà nước hiện đại trong bối cảnh toàn cầu hóa phải được thiết kế theo hướng thu hẹp khoảng cách giữa chính quyền và người dân bằng truyền thông, bằng công nghệ thông tin, đồng thời phải thay đổi và thích nghi nhanh hơn, đặc biệt trong việc tái cấu

THƯ VIỆN HUBT

[1] Nguyễn Văn Quân, "Nguồn gốc và sự phát triển của quản trị tốt", in trong sách: Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn, *Quản trị tốt lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị Quốc gia Hà Nội, 2017, tr. 74-91.

trúc bộ máy nhà nước. Không những thế nhà nước phải được tinh giản, xác định đúng chức năng, nhiệm vụ đồng thời phải được thiết kế phù hợp với mạng lưới và công nghệ. Không những thế, nhà nước hiện đại phải chịu những ràng buộc và phải chia sẻ quyền lực với các chủ thể mới, logic đa quốc gia đòi hỏi phải tìm kiếm sự thỏa thuận thay vì cơ chế mệnh lệnh - phục tùng truyền thống.... Nhà nước phải điều đình, dàn xếp với các chủ thể khác để giải quyết nhiều công việc thay cho áp đặt một chiều bằng các mệnh lệnh hành chính.

2. NHỮNG THUẬN LỢI VÀ THÁCH THỨC ĐẶT RA ĐỐI VỚI QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM TRƯỚC NHỮNG TÁC ĐỘNG CỦA SỰ THAY ĐỔI CHỨC NĂNG NHÀ NƯỚC

Nhà nước hiện đại cần tập trung đóng vai trò sửa chữa các khuyết tật của thị trường, phân phối một phần nguồn lực của xã hội để vừa đảm bảo sự công bằng, cân bằng, hiệu quả và sự tiến triển cho toàn xã hội.[1] Nhà nước chỉ cần tập trung thời gian và nguồn lực để tạo lập môi trường phát triển, xây dựng các thể chế căn bản cần cho phát triển như: một hệ thống pháp luật ghi nhận và bảo hộ tự do sở hữu, tự do cam kết, thỏa thuận (còn gọi là tự do hợp đồng), tự do kinh doanh, tự do cạnh tranh, một chính quyền minh bạch, đáng tin cậy, mọi hành vi can thiệp vào nền kinh tế có tính tiên liệu và có khả năng lường trước được.

- Những thuận lợi

Thuận lợi thứ nhất đó là sự quyết tâm chính trị của Đảng và Nhà nước hiện nay. Có lẽ chưa lúc nào vấn đề chống tham nhũng được đưa ra một cách quyết liệt và không có vùng cấm như hiện nay. Đây là vấn đề quyết tử để chống lại "lợi ích nhóm" và làm cho chính quyền càng ngày càng minh bạch, tạo dựng niềm tin của người dân vào những cải cách của nhà nước. Chính quyết tâm chính trị này là một nhân tố thuận lợi nhất tạo ra sự hứng khởi cho những thay đổi quản trị nhà nước ở Việt Nam tiếp theo.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU LƯU HÀNH NỘI BỘ

[1] Huỳnh Thế Du, "Luận giải về kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam", Tạp chí *Thời đại mới*, 11/2013.

Thuận lợi thứ hai đó là chưa lúc nào xu thế hòa bình, hợp tác và phát triển của thế giới cũng như sự phát triển mạnh mẽ của khoa học - công nghệ, đặc biệt là cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư (CMCN 4.0) lại mạnh mẽ như hiện nay. Nếu biết tận dụng tốt thì chính những tác động bên ngoài này có thể giúp ta tranh thủ được sự ủng hộ cải cách của cộng đồng quốc tế.

Thuận lợi thứ ba đó là công cuộc đổi mới đất nước ngày càng đi vào chiều sâu, tạo ra thế và lực mới của Việt Nam trong hội nhập quốc tế.[1] Thời gian qua với những thành công và cả những thất bại, chúng ta cũng đã thu nhận được nhiều bài học quan trọng cho những cải cách, đổi mới thời gian tới.

Thuận lợi thứ tư mặc dù hành lang pháp lý cho việc phát triển xã hội còn nhiều vấn đề. Tuy vậy có một thực tế là các tổ chức xã hội dù dưới hình thức này hay hình thức khác đã dần được hình thành và đã dần được chuyên nghiệp hóa, có tính tổ chức cao. Phát triển xã hội lành mạnh, đúng đắn trở thành đối tác cùng với nhà nước tạo dựng sự thịnh vượng và phát triển luôn là vấn đề được cộng đồng quốc tế quan tâm và ủng hộ. Theo kết luận của Hội đồng châu Âu tháng 10 năm 2012, Phái đoàn EU và các nước thành viên EU tại Việt Nam đã xây dựng một Lộ trình EU về cam kết với xã hội công dân tại Việt Nam ưu tiên ở Việt Nam thúc đẩy một môi trường thuận lợi cho các tổ chức xã hội ở Việt Nam; thúc đẩy sự tham gia có ý nghĩa của xã hội trong việc hoạch định chính sách trong nước; tăng cường năng lực cho các tổ chức xã hội để các tổ chức xã hội thực hiện vai trò của mình hiệu quả hơn; đảm bảo hỗ trợ chính trị của EU cho xã hội công dân ở Việt Nam.[2]

Thuận lợi thứ năm, mặc dù còn chưa đầy đủ nhưng thời gian qua chúng ta đã có những nỗ lực rất lớn trong việc xây dựng những đạo luật nhằm cụ thể hóa quyền của người dân như Luật Tiếp cận thông

---

1 Đinh Nguyễn An, "Vai trò của Nhà nước trong hội nhập quốc tế của Việt Nam", Tạp chí *Lý luận chính trị*, số 4-2017.

2 Xem lộ trình của EU về cam kết đối với xã hội công dân tại Việt Nam (bản dịch Tiếng Việt) tại địa chỉ: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/vietnam/documents/press_corner/2014/20141110_civil_society_vi.pdf

THƯ VIỆN HUBT

tin, Luật Phòng chống tham nhũng, Luật Trưng cầu dân ý. Có thể thấy đây là những bước khởi đầu hết sức tốt đẹp, được người dân, các nhà khoa học và cộng đồng quốc tế đánh giá cao.

- Những thách thức

1. Thách thức trước tiên trong quản trị nhà nước ở Việt Nam đó là vấn đề "lợi ích nhóm" vẫn còn tồn tại khá phổ biến

Các chính sách, pháp luật mặc dù rất tiến bộ, nhưng khi thực hiện lại bị "khúc xạ", "biến dạng", "thay đổi" do những lợi ích nhóm vẫn tồn tại trong xã hội hiện nay. Thời thị trường, vì lợi ích mà người ta có thể bày mưu hãm hại đối tác của mình; có thể lừa đảo, cài bẫy, chiếm dụng vốn, thậm chí còn dùng cả vũ lực để thanh toán đối thủ một khi cảm thấy bị thất thế trong cạnh tranh. Thời thị trường cũng dẫn đến một khuynh hướng làm cho con người lầm tưởng rằng, giá trị thị trường là giá trị chân chính duy nhất, là thước đo duy nhất để đo giá trị của cả bản thân mình lẫn của cả những người khác. Đây chính là khuynh hướng biến mọi giá trị trong cuộc sống của con người thành hàng hóa. Nguy hại nhất và cũng là tình trạng khá phổ biến hiện nay trên thế giới, là việc sản xuất ra những loại hàng hoá bất chấp tiêu chuẩn an toàn vệ sinh và bất chấp sự an nguy đến tính mạng của người tiêu dùng, kể cả người tiêu dùng thứ hàng hoá đó là những đứa trẻ vô tội, bất chấp sự huỷ hoại môi trường sống của con người[1]. Chính vì vậy, điều cấp thiết hiện nay đó *là phải hoàn thiện khuôn phổ pháp lý, phải dùng chính những cơ chế, thủ tục và sự giám sát chặt chẽ, xử lý nghiêm minh để ngăn chặn những lợi ích nhóm đó.*

Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP) đã đưa ra lời cảnh báo về 5 kiểu tăng trưởng kinh tế cần phải tránh. Đó là: 1. Tăng trưởng không việc làm – kiểu tăng trưởng kinh tế nhưng không mở rộng những cơ hội tạo thêm việc làm, hoặc phải làm việc nhiều giờ và có thu nhập thấp. 2. Tăng trưởng không lương tâm – kiểu tăng trưởng mà thành quả của nó chủ yếu đem lại lợi ích cho người giàu, còn người nghèo được

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Nguyễn Trọng Chuẩn, "Kinh tế thị trường và trách nhiệm xã hội", Tạp chí *Triết học*, số 2 (201), tháng 2 – 2008.

hưởng ít, thậm chí số người nghèo còn tăng thêm, khoảng cách giàu nghèo gia tăng. 3. Tăng trưởng không có tiếng nói – kiểu tăng trưởng kinh tế không kèm theo sự mở rộng nền dân chủ hay là việc tạo thêm quyền lực, chặn đứng tiếng nói khác và dập tắt những đòi hỏi được tham dự nhiều hơn về xã hội và kinh tế. 4. Tăng trưởng không gốc rễ – kiểu tăng trưởng khiến cho nền văn hóa của con người trở nên khô héo. 5. Tăng trưởng không tương lai – kiểu tăng trưởng mà thế hệ hiện nay đã phung phí những nguồn lực mà các thế hệ tương lai cần đến[1].

Khó khăn ở Việt Nam hiện nay là thực hiện công bằng xã hội ở cả khâu phân phối hợp lý tư liệu sản xuất, lẫn ở khâu phân phối kết quả sản xuất. Nhà nước cần tạo cơ hội cho mọi người, mọi vùng, miền có thể tham gia và hưởng lợi từ tăng trưởng kinh tế. Chẳng hạn, cần đầu tư mạnh cho giáo dục, y tế, xây dựng kết cấu hạ tầng, đặc biệt là ở những vùng, miền có nhiều khó khăn, ở nông thôn, vùng sâu, vùng xa[2]. Công bằng xã hội ở Việt Nam hiện nay còn nhiều vấn đề phải giải quyết, như hệ thống chuẩn mực xã hội, năng suất lao động, quyền lực, nhất là quyền sở hữu, chính vì vậy cần phải xây dựng nhà nước pháp quyền, hiện đại hoá lực lượng sản xuất và xây dựng quan hệ sản xuất phù hợp với trình độ phát triển của lực lượng sản xuất[3].

2. Thách thức thứ hai trong việc quản trị nhà nước hiện đại đó là làm sao phải đa dạng hóa các sản phẩm dịch vụ công cộng, dịch vụ xã hội, chuẩn hóa dịch vụ xã hội theo tiêu chuẩn quốc tế, nâng cao hợp tác quốc tế trong việc thực hiện chức năng xã hội.

Nhìn vấn đề rộng hơn thì toàn cầu hóa nảy sinh những vấn đề mang tính quốc tế mà một quốc gia đơn lẻ không thể giải quyết, thí dụ

---

[1] Nguyễn Thị Nga, "Quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và công bằng xã hội ở nước ta hiện nay - Những quan điểm cơ bản của Đảng", Tạp chí *Triết học*, số 9 (184), tháng 9, 2006.

[2] Trần Thành, "Vai trò của nhà nước trong việc kết hợp tăng trưởng kinh tế với công bằng xã hội ở nước ta hiện nay", Tạp chí *Triết học*, số 2 (177), tháng 2 – 2006.

[3] Đỗ Huy, "Công bằng xã hội ở Việt Nam: Nhận diện và giải pháp thực hiện", Tạp chí *Triết học*, số 5 (204), tháng 5 – 2008.

THƯ VIỆN HUB
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

như vấn đề tội phạm quốc tế, vấn đề lây lan bệnh dịch, ô nhiễm môi trường (nguồn nước, không khí...), v.v... Để giải quyết những vấn đề đó, đòi hỏi các nhà nước trong khu vực và trên thế giới phải phối hợp chặt chẽ với nhau trong việc thực hiện chức năng xã hội. Việc thực hiện tốt chức năng xã hội sẽ thúc đẩy tiến trình hội nhập quốc tế, toàn cầu hóa diễn ra thuận lợi hơn, củng cố địa vị lãnh đạo của Đảng, góp phần vào thắng lợi của công cuộc đổi mới, phát triển đất nước.[1]

3. Thách thức thứ ba là dưới tác động từ mặt trái của kinh tế thị trường, các nhóm yếu thế dễ bị tổn thương hơn do hạn chế về khả năng cạnh tranh, phòng ngừa rủi ro, tìm kiếm cơ hội vươn lên, tạo áp lực lớn cho việc bảo đảm quyền và cơ hội tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản, quyền thụ hưởng các chính sách ASXH của họ. Bảo đảm an sinh xã hội trở thành vấn đề trung tâm trong chiến lược phát triển đất nước, bởi vì việc chăm lo, không ngừng nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân là mục tiêu cao nhất của sự nghiệp xây dựng xã hội XHCN ở Việt Nam.

3. MỘT SỐ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ CỦA QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM TRONG BỐI CẢNH TOÀN CẦU HÓA HIỆN NAY

Từ những phân tích cả về lý thuyết chức năng nhà nước hiện đại cũng như đánh giá những cơ hội và thách thức, tác giả bài viết cho rằng thời gian tới để nâng cao hiệu quả của quản trị nhà nước ở Việt Nam cần tập trung vào những vấn đề sau:

Thứ nhất, nhận thức lại, tư duy lại vai trò của Nhà nước đồng thời thúc đẩy và tạo điều kiện tốt nhất cho sự tham gia của công chúng vào quá trình xây dựng, thực thi, giám sát chính sách, pháp luật của Nhà nước

Cần giải quyết mối quan hệ giữa các thiết chế trong hệ thống chính trị (quan hệ giữa nhà nước với đảng cầm quyền; quan hệ giữa

THƯ VIỆN HUBT

[1] Xem: Võ Thị Hoa, "Thực hiện chức năng xã hội của Nhà nước trong quá trình hội nhập quốc tế", Tạp chí *Lý luận chính trị*, số 4-2017.

nhà nước với xã hội). Cần quan niệm lại về vấn đề nhà nước theo hướng nhà nước chỉ là chủ thể dẫn dắt, nâng đỡ xã hội phát triển. Nhà nước không thể và không cần làm thay những gì mà xã hội có thể làm và làm tốt hơn nhà nước. Vấn đề là phải tạo ra những cơ chế phù hợp, thúc đẩy các tổ chức xã hội phát triển nhưng vẫn đảm bảo tuân thủ Hiến pháp và phát luật.

Có thể hiểu rằng nền kinh tế thị trường có ba trụ cột: Nhà nước pháp quyền, thị trường và xã hội. Đất nước phát triển được phải phát triển hài hòa ba trụ cột đó. Chính vì vậy - như đã nêu trên - phát triển xã hội lành mạnh, đúng đắn trở thành đối tác cùng với nhà nước tạo dựng sự thịnh vượng và phát triển luôn là vấn đề cần tiếp tục được quan tâm và ủng hộ thời gian tới.

Việc chuyển quan niệm coi quyền lực nhà nước là trung tâm sang mô hình nhà nước và các nguồn quyền lực phi nhà nước tương tác với nhau trên các phương diện. Xét dưới góc độ chính trị đây thực chất là quá trình chia sẻ quyền lực nhà nước với các nguồn quyền lực phi nhà nước. Nếu như trước kia nhà nước đóng vai trò là chủ thể quyền lực quan trọng nhất thì nay các chủ thể của quyền lực phi nhà nước cũng đang đóng một vai trò quan trọng. Cần tạo điều kiện cho các cá nhân, tổ chức tham gia vào hoạt động quản lí nhà nước. Biện pháp này vừa giúp chia sẻ gánh nặng quản lí của các cơ quan nhà nước, vừa huy động được những sáng kiến tiếp cận dựa trên quyền từ các chủ thể khác trong xã hội nhằm tìm kiếm những giải pháp tối ưu nhất.

Cần phân định rõ vai trò quản lý nhà nước về kinh tế.Nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam cùng một lúc phải thực hiện nhiều vai trò khác nhau. Bên cạnh vai trò xây dựng, hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường, tạo dựng và cải thiện môi trường kinh tế vĩ mô, môi trường kinh doanh, can thiệp vào nền kinh tế với mục tiêu sửa chữa những khuyết tật của thị trường, nhà nước còn phải bảo đảm xã hội cho người dân. Nhà nước vừa điều tiết sự tự phát của thị trường theo chiều hướng có lợi cho sự vận hành bình thường của nền kinh tế nhưng vẫn phải đảm bảo sự công bằng xã hội. Nhà nước phải điều tiết nền kinh tế vĩ

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

mô sao cho đảm bảm được quyền tự do kinh doanh, tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh, kích thích tăng trưởng, kích thích đổi mới khoa học – công nghệ và điều tiết kinh tế đối ngoại.

Về thực hiện chức năng xã hội, nhà nước cần xóa đói giảm nghèo, giúp đỡ những người có hoàn cảnh khó khăn, giúp đỡ vật chất cho những người thất nghiệp tạm thời và giúp đỡ họ tìm kiếm việc làm, nâng cao trình độ nghề nghiệp, đồng thời đào tạo lại nghề cho họ, đảm bảo theo khả năng làm đầy đủ cho người có khả năng lao động. Ngoài ra, nhà nước cần xây dựng hệ thống tổng thể an sinh xã hội cho tất cả mọi người dân trên cơ sở phân phối công bằng hơn thu nhập quốc dân, thành lập hệ thống an sinh xã hội thống nhất trên cơ sở phân phối thu nhập quốc dân một cách công bằng. Có như vậy mới có thể đấu tranh với nạn đói nghèo và bất bình đẳng về kinh tế.

Thứ hai, tiếp tục và đổi mới cơ chế lấy doanh nghiệp, người dân làm trọng tài để đánh giá chất lượng của bộ máy công quyền nhằm tăng cường tính đồng thuận, trách nhiệm giải trình, sự minh bạch

Gần đây, ở Việt Nam đã xuất hiện một số chỉ số đo lường các khía cạnh khác nhau của quản trị quốc gia ở cấp độ địa phương, nhưng có phạm vi toàn quốc. Đó là Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (gọi tắt là PCI) do VCCI tiến hành hàng năm từ 2006[1]; Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (gọi tắt là PAPI) do UNDP tiến hành hàng năm từ 2011[2]; Chỉ số công lý (JUPI) do UNDP tiến hành 2 năm một lần từ 2013[3]. Tuy nhiên cần công khai hóa và tiếp tục có những đánh giá tác động những chỉ số này đối với xã hội như thế nào, góp phần vào cải cách ra sao.

Thứ ba, tăng cường sự giám sát việc tuân thủ tính pháp quyền (follows the rule of law) của Nhà nước, đảm bảo sự kịp thời, tính hiệu lực, tính hiệu quả, tính bình đẳng và không loại trừ chủ thể nào

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Xem cụ thể hơn tại đây: http://www.pcivietnam.org/
[2] Xem cụ thể hơn tại đây: http://papi.org.vn/
[3] Xem cụ thể hơn tại đây: http://chisocongly.vn/

Cần phải có những chế tài xử phạt rõ ràng, có sự thanh tra, kiểm tra, giám sát chặt chẽ. Pháp luật là công cụ chủ yếu, quan trọng nhất để nhà nước thực hiện vai trò quản lý và điều hành xã hội. Để thực hiện tốt vai trò này, nhà nước phải có trách nhiệm tổ chức xây dựng một hệ thống pháp luật đồng bộ và ổn định nhằm, *một mặt*, tạo điều kiện thuận lợi cho các thành viên trong xã hội yên tâm, tích cực tham gia vào mọi hoạt động của đời sống xã hội; *mặt khác*, phải bảo vệ những lợi ích chính đáng của các cá nhân, tổ chức xã hội hướng tới công bằng và tiến bộ xã hội.[1]

Chính nhà nước phải tuân thủ tính pháp quyền, hoạt động trong giới hạn của Hiến pháp, pháp luật đã đặt ra cả về nội dung và quy trình, thủ tục; tôn trọng, ghi nhận, bảo đảm quyền con người; bảo đảm sự minh bạch, giải trình trách nhiệm trong hoạt động của mình; thu hút sự tham gia của công chúng vào quá trình xây dựng, thực thi chính sách, pháp luật. Việc áp dụng kinh nghiệm, bài học từ nước khác cần được đặt trong bối cảnh trong nước, điều chỉnh cho phù hợp với bối cảnh đó. Mặt khác, điều quan trọng không kém, thậm chí quan trọng hơn, không nên dựa vào lý do bối cảnh để né tránh, từ chối những cuộc cải cách cần thiết, trong đó có cải cách hệ thống quản trị quốc gia.[2]

Thứ tư, cam kết và đẩy nhanh quá trình thực hiện sáng kiến đối tác Chính phủ mở (OGP) với bốn tiêu chí cụ thể là minh bạch tài khóa, công khai tài sản, tăng cường sự tham gia của người dân và tăng cường khả năng tiếp cận thông tin của người dân

Có thể nói sáng kiến đối tác Chính phủ mở (OGP) là một sáng kiến quốc tế nổi bật nhất từ trước tới nay. OGP ra đời năm 2011 bởi 8 nhà lãnh đạo chính phủ và 9 lãnh đạo của các tổ chức xã hội (bao gồm Brazil, Indonesia, Mexico, Na uy, Philippines, Nam Phi, Anh và Mỹ). Đến nay đã có 79 quốc gia và 20 chính quyền địa phương tham gia

---

[1] Xem: Nguyễn Văn Thức, "Vai trò của nhà nước và vấn đề trách nhiệm xã hội", Tạp chí *Triết học*, số 6 (205), tháng 6 – 2008.

[2] Nguyễn Đức Lam, "Quản trị tốt: những chuẩn mực chung", in trong sách: Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn, *Quản trị tốt lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị Quốc gia Hà Nội, 2017, tr. 72-73.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ CHUYÊN MÔN NỘI BỘ

OGP. Đây được coi là sáng kiến quốc tế nổi bật nhất hiện nay nhằm gia tăng sự minh bạch của các chính phủ, thúc đẩy việc trao quyền cho công dân, đấu tranh chống tham nhũng, phát huy công nghệ thông tin hiện đại để cải thiện hoạt động quản trị nhà nước. OGP có 4 tiêu chí tính điểm bao gồm: (1) sự minh bạch tài khóa; (2) công khai tài sản; (3) sự tham gia của người dân; (4) tiếp cận thông tin. Từ tháng 09/2017, OGP bổ sung thêm tiêu chí về không gian dân sự nhằm đảm bảo môi trường hoạt động cho các tổ chức xã hội phát triển.[1]

Nhà nước Việt Nam hiện nay cũng đang hướng tới việc tăng cường tính minh bạch, trách nhiệm giải trình, phòng chống tham nhũng và nâng cao hiệu quả quản trị của nhà nước. Trong thời gian qua, ở Việt Nam đã có Chiến lược quốc gia về PCTN đến năm 2020, Chiến lược cải các tư pháp đến năm 2020, xây dựng chính phủ liêm chính, kiến tạo, hành động và cách mạng công nghệ 4.0 v.v... Khi tham gia vào OGP, lợi ích lớn nhất mà ta có được đó là sẽ gia tăng niềm tin của người dân trong việc quản trị nhà nước và phòng chống tham nhũng, tận dụng được sự ủng hộ của cộng đồng quốc tế và người dân để nâng cao hiệu quả quản trị công, thu hút đầu tư nước ngoài, hạn chế dần các điều kiện phát sinh tham nhũng, lành mạnh hóa các quan hệ xã hội.[2]

OGP đưa ra cách tiếp cận mới ở chỗ coi chính phủ và tổ chứcxã hội là quan hệ đối tác ngang bằng, thông qua cơ chế mở cùng trao đổi và cùng xây dựng kế hoạch hành động. Trong OGP, các tổ chức xã hội được nhìn nhận là đối tác (Partnership), không phải là sự đối đầu. Các tổ chức xã hội chính là đại diện cho người dân tham gia xây dựng chính sách, giám sát chi tiêu và giám sát kết quả thực hiện của Chính phủ, đồng thời ngăn chặn tham nhũng.

---

[1] Xem: Vũ Công Giao, "OGP và việc thúc đẩy quản trị quốc gia của Việt Nam", in trong Kỷ yếu Hội thảo *Sáng kiến đối tác chính phủ mở [OGP] và vai trò của các tổ chức xã hội* do Tổ chức hướng tới minh bạch tổ chức ngày 9/11/2018 tại Hà Nội.

[2] Xem: Nguyễn Thị Kiều Viễn, "Chính phủ mở - con đường phía trước", Vietnamnet, đăng ngày 07/01/2015, truy cập tại: http://vietnamnet.vn/vn/thoi-su/chinh-phu-mo-con-duong-phia-truoc-215384.html.

THƯ VIỆN HUBT

Có thể nói OGP không phải là một cơ chế đe dọa hệ thống chính trị hay tạo nên gánh nặng cho nhà nước mà là một cơ chế quốc tế nơi mà luật chơi sẽ đơn giản và linh hoạt để hướng tới một xã hội mở hơn và tăng cường chống tham nhũng tại Việt Nam.

Hiện nay, Việt Nam đã đạt được 8 trên 16 điểm tối đa của OGP năm 2016 (Như bảng dưới đây). Điều này có nghĩa Việt Nam cần đạt thêm 4 điểm nữa để đạt mức tối thiểu 12/16 và vượt qua bài "kiểm tra giá trị" để tham gia và là thành viên của OGP.

Điểm hợp lệ OGP của Việt Nam		
1	Minh bạch tài khóa	0/4
2	Tiếp cận thông tin	4/4
3	Công khai tài sản	2/4
4	Sự tham gia của công dân	2/4
Tổng cộng		8/16

OGP là hoàn toàn phù hợp với khung pháp lý và chính sách của Việt Nam hiện nay.[1] Xét về triển vọng, trong thời gian tới rất có thể Việt Nam sẽ đạt thêm 2 điểm nữa ở tiêu chí minh bạch tài khóa vì thời hạn công bố báo cáo kiểm toán là trùng hợp với thời hạn quy định tại Luật Ngân sách nhà nước. Với tiêu chí sự tham gia của người dân vẫn có khả năng Việt nam cũng sẽ tăng điểm nếu các luật mới được thông qua và triển khai một cách tích cực.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đinh Nguyễn An, "Vai trò của Nhà nước trong hội nhập quốc tế của Việt Nam", Tạp chí *Lý luận chính trị*, số 4-2017.
2. Robert L. Carneiro, *A Theory of the Origin of the State*, Science 169, 1970.
3. S. Chiavo Campo và P.S.A. Sundaram, *Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2003.

[1] Xem Báo cáo tóm lược chính sách: Chính phủ mở không phải là một lựa chọn mà là con đường phía trước, in trong Kỷ yếu Hội thảo *Sáng kiến đối tác chính phủ mở [OGP] và vai trò của các tổ chức xã hội* do Tổ chức hướng tới minh bạch tổ chức ngày 9/11/2018 tại Hà Nội.

THƯ VIỆN HUBT TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

4. Huỳnh Thế Du, "Luận giải về kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam", Tạp chí *Thời đại mới*, 2013.

5. Nguyễn Minh Đoan, *Giáo trình Lý luận về nhà nước và pháp luật*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2010.

6. Vũ Công Giao, OGP và việc thúc đẩy quản trị quốc gia của Việt Nam, in trong Kỷ yếu Hội thảo *Sáng kiến đối tác chính phủ mở [OGP] và vai trò của các tổ chức xã hội* do Tổ chức hướng tới minh bạch tổ chức ngày 9/11/2018 tại Hà Nội, 2018.

7. Vũ Công Giao, "Một số vấn đề lý luận về quản trị tốt", in trong sách: Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn, *Quản trị tốt lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị Quốc gia Hà Nội, 2017.

8. Rod Hague, Martin Harrop, Comparative Government and Politics: An Introduction, Palgrave Macmillan, 2004.

9. Võ Thị Hoa, Thực hiện chức năng xã hội của Nhà nước trong quá trình hội nhập quốc tế, Tạp chí Lý luận chính trị số 4-2017.

10. Đỗ Huy, "Công bằng xã hội ở Việt Nam: Nhận diện và giải pháp thực hiện", Tạp chí *Triết học*, số 5 (204),2008.

11. Otto Hintze, Military Organization and the Organization of the State, *The Historical Essays of Otto Hintze (New York, Oxford University Press*, 1975.

12. Lê Ngọc Hùng, "Quản lý và quản trị xã hội từ góc độ lý thuyết hệ thống", Tạp chí *Lý luận chính trị*, số 9-2017.

13. Nguyễn Đức Lam, "Quản trị tốt: những chuẩn mực chung", in trong sách: Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn, *Quản trị tốt lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị Quốc gia Hà Nội, 2017.

14. Nguyễn Thị Nga, "Quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và công bằng xã hội ở nước ta hiện nay - Những quan điểm cơ bản của Đảng", Tạp chí *Triết học*, số 9 (184), 2006.

15. Lê Minh Quân, "Nhà nước liêm chính", Tạp chí *Lý luận chính trị*, số 7-2017.

16. Nguyễn Văn Quân, "Nguồn gốc và sự phát triển của quản trị tốt", in trong sách: Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn, *Quản trị tốt lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị Quốc gia Hà Nội, 2017.

THƯ VIỆN HUBT PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

17. Hoàng Thị Kim Quế, *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb Đại học Quốc gia, Hà Nội, 2015.

18. Colin Scott, Niamh Hardiman, *Governance as Polity: An Institutional Approach to the Evolution of State Functions*, Public Administration, Volume 88, Issue 1 March 2010.

19. Trần Thành, "Vai trò của nhà nước trong việc kết hợp tăng trưởng kinh tế với công bằng xã hội ở nước ta hiện nay", Tạp chí *Triết học*, số 2 (177), 2006.

20. Nguyễn Văn Thức, Vai trò của nhà nước và vấn đề trách nhiệm xã hội, Tạp chí Triết học, số 6 (205), tháng 6 – 2008.

21. Tổ chức hướng tới minh bạch, "Báo cáo tóm lược chính sách: Chính phủ mở không phải là một lựa chọn mà là con đường phía trước", in trong Kỷ yếu Hội thảo *Sáng kiến đối tác chính phủ mở [OGP] và vai trò của các tổ chức xã hội* do Tổ chức hướng tới minh bạch tổ chức ngày 9/11/2018 tại Hà Nội.

22. Nguyễn Thị Kiều Viễn, "Chính phủ mở - con đường phía trước", Vietnamnet, đăng ngày 07/01/2015, truy cập tại: http://vietnamnet.vn/vn/thoi-su/chinh-phu-mo-con-duong-phia-truoc-215384.html

23. K. Wittfogel, *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power* (New Haven, CT, Yale University Press), 1957.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

NHỮNG ĐẶC TRƯNG CỦA QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC TỐT

PGS.TS. Vũ Công Giao[1]

"Quản trị tốt" (*good governance* – hay "quản trị nhà nước tốt") là thuật ngữ hiện diện rất nhiều trong các nghiên cứu học thuật về quản trị nhà nước và phòng, chống tham nhũng trên thế giới, cũng như trong các văn kiện và tài liệu của Liên hợp quốc và nhiều tổ chức quốc tế khác trong vài thập kỷ gần đây. Điều đó cho thấy quản trị tốtđã trở thành một yêu cầu với các nhà nước dân chủ và là một vấn đề cơ bản trong các chương trình nghị sự quốc tế.

Có nhiều định nghĩa về quản trị tốt, trong đó tiêu biểu có thể kể đến những định nghĩa dưới đây[2]:

- Theo UNDP: "Quản trị tốt nói đến các hệ thống quản lý có năng lực, kịp thời, toàn diện và minh bạch..."[3].

- Theo WB: "Quản trị tốt là tập hợp các thể chế minh bạch, có trách nhiệm giải trình, có năng lực và kỹ năng, cùng với ý chí quyết tâm làm những điều tốt đẹp... Tất cả giúp cho một nhà nước cung cấp những dịch vụ công cho người dân một cách hiệu quả'[4].

---

[1] Khoa Luật ĐHQG Hà Nội.

[2] Mục này trích từ Vũ Công Giao, "Một số vấn đề lý luận về quản trị tốt", trong cuốn *Quản trị tốt: Lý luận và thực tiễn*, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn (Đồng chủ biên), Nxb Chính trị Quốc gia, 2017.

[3] Nguồn: Remarks by Helen Clark, Administrator of the United Nations DevelopmentProgramme, at the Fourth United Nations Conference on the Least DevelopedCountries High Level Interactive Thematic Debate on Good Governance at All Levels,Istanbul, 11 May 2011.

[4] Paul Wolfowitz, *World Bank President*, Jakarta, 11 April 2006. Nguồn: World

THƯ VIỆN HUBT

- Theo Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB): "Quản trị tốt thể hiện qua bốn yếu tố cơ bản: (i) trách nhiệm giải trình (*accountability*), (ii) sự tham gia (*participation*), (iii) tính chất có thể dự đoán (*predictability*), và (iv) sự minh bạch (*transparency*)"[1].

- Theo Hội đồng châu Âu (EC): "Quản trị tốt dựa trên 5 nguyên tắc đó là: công khai (*openness*), sự tham gia (*participation*), trách nhiệm giải trình *(accountability*), tính hiệu quả (*effectiveness*) và sự gắn kết (*coherence)*[2].

- Theo Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF): "Quản trị tốt thể hiện qua các yếu tố như sự minh bạch trong hoạt động của nhà nước, tính hiệu quả trong việc quản lý các nguồn lực công, và tính ổn định, minh bạch của môi trường pháp lý và kinh tế..."[3].

- Theo Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD): "Các yếu tố chủ yếu của quản trị tốt bao gồm: (i) trách nhiệm giải trình (*accountability*), sự minh bạch (*transparency*), tính hiệu quả *(efficiency*) và hiệu lực (*effectiveness*), tính kịp thời (*responsiveness*), tầm nhìn (*forward vision*), pháp quyền (*rule of law*)[4].

Định nghĩa dài và chi tiết nhất về quản trị tốt là của Văn phòng Cao uỷ nhân quyền Liên hợp quốc, trong đó nêu rằng: "...quản trị tốt liên quan đến các tiến trình và kết quả chính trị và thể chế mà cần thiết để đạt được các mục tiêu phát triển. Đó là một tiến trình

---

Bank, Strengthening the World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption, 21 March 2007, tr. 1.

1 Nguồn: ADB (1995), *Governance: Sound Economic Management*, tr. 3, 4, 8, tại https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32027/govpolicy.pdf

2 Nguồn: EC, "European Governance: A White Paper", Brussels, 25 July 2001, fn. 1 on tr. 8, tr. 10 (sic).

3 Michel Camdessus, *IMF Managing Director, Address to the United Nations Economic and Social Council*, 2 July 1997.

4 OECD, *Directorate for Public Governance and Territorial Development*, "Principal Elements of Good Governance". Tại http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/irrc.htm.

THƯ VIỆN HUBT TÀI LIỆU THAM KHẢO NỘI BỘ

mà các cơ quan công quyền giải quyết các vấn đề công cộng, quản lý các nguồn lực công và bảo đảm việc thực hiện các quyền con người theo cách thức hoàn toàn không có sự tham nhũng và lạm dụng và thực sự tuân thủ nguyên tắc pháp quyền... Tuỳ thuộc vào bối cảnh và mục đích sử dụng, thuật ngữ quản trị tốt có thể được dùng để nói đến các vấn đề như: tôn trọng đầy đủ các quyền con người *(full respect of human rights);* nguyên tắc pháp quyền *(the rule of law),* sự tham gia hiệu quả [của người dân] (*effective participation*), sự cộng tác của nhiều chủ thể (*multi-actor partnerships*), chính trị cạnh tranh (*political pluralism*), các tiến trình và thể chế minh bạch và có trách nhiệm giải trình (*transparent and accountable processes and institutions*), khu vực công hiệu lực, hiệu quả (*efficient and effective public sector*), tính hợp pháp (*legitimacy*), tiếp cận với kiến thức, thông tin và giáo dục (*access to knowledge, information and education*), trao quyền chính trị của người dân (*political empowerment of people),* sự công bình (*equity*), sự ổn định (*sustainability*), thái độ và các giá trị giúp thúc đẩy trách nhiệm, sự đoàn kết và sự khoan dung (*attitudes and values that foster responsibility, solidarity and tolerance)*[1].

Từ những định nghĩa nêu trên, có thể hiểu quản trị tốt/quản trị nhà nước tốt là một tập hợp những tiêu chí về quản lý xã hội nhằm hướng đến mục tiêu thúc đẩy, bảo đảm sự phát triển hài hoà, bền vững của một quốc gia.[2] Quản trị tốt không phải là một phương thức hay mô hình tổ chức, hoạt động của một nhà nước hay một hệ thống chính trị, mà là các nguyên tắc định hướng cho việc thiết kế và vận hành bộ máy nhà nước hoặc hệ thống chính trị đó.[3]

Những định nghĩa nêu trên cũng chia sẻ rất nhiều đặc trưng cấu thành khái niệm quản trị tốt. Một tài liệu của Liên hợp quốc khái quát những đặc trưng chính (*major characteristics*)[4] của quản trị tốt bao

---

[1] Nguồn: http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx

[2] Xem Vũ Công Giao, *Một số vấn đề lý luận về quản trị tốt*, Tlđd.

[3] Xem Vũ Công Giao, *Một số vấn đề lý luận về quản trị tốt*, Tlđd.

[4] Trong một số tài liệu gọi là các nguyên tắc (principles) của quản trị tốt.

THƯ VIỆN HUBT
PHỤC VỤ THIẾT THỰC

gồm[1]: Sự tham gia (*participatory*) của người dân, định hướng đồng thuận (*consensus oriented)*, trách nhiệm giải trình (*accountable*), sự minh bạch (*transparent*), sự kịp thời *(responsive*), tính hiệu lực (*effective*), tính hiệu quả (*efficient)*, tính bình đẳng và không loại trừ chủ thể nào (*equitable and inclusive)* và tuân thủ pháp quyền (*follows the rule of law*).[2] Các mục dưới đây phân tích nội hàm cơ bản của những đặc trưng này.

1. SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN

Quản trị tốt đòi hỏi phải có sự tham gia của người dân một cách trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua các cơ quan đại diện (*representatives*) hoặc các thiết chế trung gian hợp pháp (*legitimate intermediate institutions*)[3]. Sự tham gia của người dân được xem là một yếu tố cốt lõi và là một tiêu chí đánh giá quản trị tốt[4], vì nó thể hiện mối quan hệ hợp tác giữa người dân và nhà nước, thể hiện vị thế và trách nhiệm của công dân trong xã hội. Việc thu hút người dân tham gia vào hoạt động quản trị công mang lại lợi ích cho cả người dân và nhà nước. Người dân thì có cơ hội bày tỏ ý kiến, quan điểm và phản ánh những bất cập, hạn chế chính sách, pháp luật với nhà nước, trong khi nhà nước thì thu thập được những thông tin hữu ích và những sáng kiến, đề xuất có giá trị thực tế cao trong việc sửa đổi, bổ sung chính sách pháp luật về quản trị công. Không chỉ vậy, mối quan hệ giữa Nhà nước và nhân dân trở lên gắn bó, lòng tin của

---

1 Xem Vũ Công Giao, *Một số vấn đề lý luận về quản trị tốt*, Tlđd.

2 United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *What is Good Governance?*, tại https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf.

3 Xem Vũ Công Giao, *Một số vấn đề lý luận về quản trị tốt*, Tlđd.

4 OECD (2002), *Citizens as Patners: Information, Consultation, and Participation, and Public Participation in Policy Making*, tại https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf; S. Chiavo – Campo và P.S.A. Sundaram, *Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*, Sđd, tr. 587 -612; Sina Odugbemi and Thomas Jacobson (Ed.), *Governance Reform Under Real World Conditions – Citizens, Stakeholders, and Voice*, The World Bank, Whashington DC, 2008.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

người dân với nhà nước tăng lên, những hiểu lầm, bức xúc được hoá giải, tính dân chủ và ổn định của xã hội được tăng cường.

Sự tham gia của nhân dân không có nghĩa là hạn chế hay xoá bỏ vị trí, vai trò quản lý xã hội của nhà nước, mà chỉ là bổ trợ cho nhà nước trong việc thực thi vai trò đó. Để bảo đảm sự tham gia hiệu quả của công dân vào quản trị công đòi hỏi người dân phải có những năng lực nhất định để có thể nhận định, đánh giá và thảo luận, đề xuất các phương án, giải pháp có giá trị tham khảo với nhà nước trong việc giải quyết một vấn đề nảy sinh trong xã hội. Để có được năng lực đó đòi hỏi sự nỗ lực, cố gắng của bản thân mỗi công dân, song cũng đặt ra những yêu cầu với nhà nước và cộng đồng trong việc tuyên truyền, giáo dục nâng cao dân trí và chia sẻ, cung cấp thông tin về tình hình của đất nước và của địa phương. Không chỉ vậy, nó còn đòi hỏi các nhà nước phải xây dựng cơ chế tiếp thu, phản hồi ý kiến đóng góp của người dân một cách kịp thời và hiệu quả.

Hình thức tham gia mang tính chất rộng rãi và trực tiếp nhất của người dân ở tất cả các quốc gia là trưng cầu dân ý. Đây là một hình thức dân chủ trực tiếp điển hình, trong đó cho phép người dân bày tỏ ý kiến về một vấn đề quan trọng của đất nước và nhà nước bắt buộc phải thực thi phương án đã được đa số người dân bỏ phiếu tán thành trong trưng cầu dân ý. Mặc dù vậy, do trưng cầu dân ý là một việc làm rất tốn kém và phức tạp nên hầu hết các quốc gia chỉ quy định áp dụng với những vấn đề lớn, có ý nghĩa đặc biệt quan trọng với sự tồn tại, phát triển của đất nước.

Trong bối cảnh công nghệ thông tin phát triển rất nhanh như hiện nay, có những phương pháp và kênh tham vấn công dân nhanh chóng, kinh tế và thuận tiện hơn rất nhiều mà hầu như tất cả các quốc gia đều có thể áp dụng, ví dụ như khảo sát bằng bảng hỏi hay bằng các trang web chuyên biệt trên Internet. Việc mở các hộp thư điện tử riêng để xin ý kiến công dân cũng là một phương pháp thường hay được sử dụng. Các kênh và phương pháp tham vấn như vậy có thể giúp thu hút một cách hiệu quả sự tham gia của công chúng vào quản trị công ở các quốc gia.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Những nghiên cứu gần đây cho thấy trong mấy thập kỷ gần đây, bên cạnh các kênh truyền thống, Internet ngày càng được các nhà nước sử dụng để thu hút sự tham gia của công chúng. Mạng Internet giúp tạo ra sự tương tác trực tiếp và rất thuận tiện giữa người dân và nhà nước, giúp cho việc tham vấn và thu hút sự tham gia của người dân vào hoạt động quản lý của nhà nước trở lên thuận tiện hơn bao giờ hết. Tham vấn qua mạng hiện được xem là một trong ba yếu tố của chính phủ điện tử,[1] vì một trong các mục tiêu của chính phủ điện tử là sự tham gia của công chúng,[2] và nội hàm của khái niệm"dân chủ điện tử" là "việc sử dụng các công nghệ mạng để thu hút công dân thảo luận, tranh luận, tham vấn và biểu quyết trên mạng".[3]

2. PHÁP QUYỀN

Quản trị tốt đòi hỏi phải có khuôn khổ pháp luật công bằng và pháp luật phải được thực thi pháp luật một cách không thiên vị (*impartially*)[4]. Bên cạnh đó, quản trị tốt đòi hỏi các quyền con người, đặc biệt là quyền của các nhóm thiểu số, phải được bảo vệ một cách đầy đủ. Việc thực thi pháp luật một cách không thiên vị lại đặt ra yêu cầu bảo đảm một nền tư pháp độc lập (*independent judiciary*) và một lực lượng cảnh sát liêm chính, vô tư (*impartial and incorruptible police force*)[5]. Đây chính là những yếu tố thuộc nội hàm của khái niệm pháp quyền.[6]

---

1 Trích theo: Jim Macnamara, *The Quadrivium of Online Public Consultation: Policy, Culture, Resources, Technology.* Dẫn theo Nguyễn Đức Lam, *"Quản trị tốt: những chuẩn mực chung"*, trong cuốn *Quản trị tốt: Lý luận và thực tiễn*, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn (Đồng chủ biên), Nxb Chính trị Quốc gia, 2017.

2 Jim Macnamara, *The Quadrivium of Online Public Consultation: Policy, Culture, Resources, Technology,* Dẫn theo Nguyễn Đức Lam, *Quản trị tốt: những chuẩn mực chung*, Tlđd.

3 Xem Nguyễn Đức Lam, *Quản trị tốt: những chuẩn mực chung*, Tlđd.

4 United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *What is Good Governance?* https://www.unescap.org/resources/what-good-governance.

5 United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *What is Good Governance?*, https://www.unescap.org/resources/what-good-governance

6 Xem Vũ Công Giao, *Một số vấn đề lý luận về quản trị tốt*, Tlđd.

THƯ VIỆN HUBT

Theo Liên hợp quốc, pháp quyền mang tính chất là một nguyên tắc cơ bản về quản trị nhà nước và xã hội.[1] Nghị viện châu Âu cũng xem pháp quyền là một nguyên tắc chung của các quốc gia trong châu lục. Theo cách tiếp cận tổng quát này, pháp quyền là yếu tố đóng vai trò nền tảng, định hướng các mục tiêu và hoạt động của mọi quốc gia, ràng buộc cả nhà nước và những chủ thể khác trong các xã hội.

Theo Dự án Công lý thế giới (World Justice Project – WJP), có bốn nguyên tắc tổng quát (*universal principles*) của pháp quyền, đó là:[2]

Thứ nhất, trách nhiệm giải trình (accountability) (của nhà nước và các chủ thể khác trong xã hội): Nguyên tắc này có nghĩa là bản thân nhà nước cùng các chủ thể khác trong xã hội, kể cả khu vực tư nhân, đều có trách nhiệm giải trình theo pháp luật.

Thứ hai, pháp luật phải công bằng (*just laws*): Nguyên tắc này đòi hỏi luật pháp phải rõ ràng, công khai, công bằng, ổn định, được áp dụng một cách bình đẳng và phải bảo vệ các quyền cơ bản của con người, bao gồm các quyền về an ninh, tài sản và các quyền con người cốt lõi khác.

Thứ ba, chính quyền mở (open government): Nguyên tắc này đòi hỏi hoạt động của bộ máy nhà nước cũng như hệ thống pháp luật phải được tổ chức, xây dựng, thực thi và vận hành một cách công khai, minh bạch, có sự tham gia rộng rãi và thực chất của người dân.

Thứ tư, cơ chế giải quyết xung đột vô tư, có thể tiếp cận(accessible & impartial dispute resolution): Theo nguyên tắc này, công lý phải được bảo đảm kịp thời bởi các thiết chế và chủ thể độc lập với các cơ quan nhà nước khác, có đủ nguồn lực cần thiết, dễ tiếp cận với người dân và phản ánh quan điểm của cộng đồng mà đang phục vụ.

Từ một góc nhìn khác, có thể xác định những thành tố cơ bản của pháp quyền bao gồm[3]:

---

[1] United Nations, *What is the Rule of Law?*, tại https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/.

[2] http://worldjusticeproject.org/what-rule-law

[3] Xem Nguyễn Đức Lam, *Quản trị tốt: những chuẩn mực chung*, Tlđd. Ngoại trừ các dự án hỗ trợ phát triển của Trung Quốc.

THƯ VIỆN HUBT

- *Thượng tôn pháp luật:* Nhà nước pháp quyền là nhà nước trong đó các cơ quan, công chức chính quyền và công dân đều phải tuân thủ pháp luật. Đây là nội dung cốt lõi tối thiểu của pháp quyền. Nguyên tắc này đặt ra yêu cầu khắt khe hơn đối với nhà nước: trong khi công dân được làm những gì pháp luật không cấm, thì nhà nước chỉ được làm những gì pháp luật cho phép; mọi hành động của chính quyền đều phải tuân theo đúng thẩm quyền, đúng quy trình, thủ tục đã được xác lập.

- *Tôn trọng, bảo đảm quyền con người:* Nhà nước phải thể hiện sự tôn trọng và bảo đảm quyền con người cả trong pháp luật và thực tế. Quyền của công dân chính là nghĩa vụ của các nhà nước. Quyền của công dân có thể phải chịu những giới hạn nhất định nhưng phải do luật định và chỉ khi cần thiết để bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự, an toàn, đạo đức của cộng đồng và quyền, lợi ích hợp pháp của người khác.

- *Giới hạn và kiểm soát quyền lực nhà nước:* Nhà nước phải xây dựng và vận hành các cơ chế kiểm soát cả bên trong (kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước) với nhau và bên ngoài (kiểm soát quyền lực nhà nước của người dân và các tổ chức xã hội). Quyền lực nhà nước phải được giám sát thường xuyên và hiệu quả. Các hành vi lạm dụng quyền lực nhà nước phải bị xử lý kịp thời, nghiêm minh.

- *Bảo vệ công lý:* Công lý thể hiện dưới cả hai dạng: quy trình, thủ tục và mặt nội dung. Về mặt thủ tục, công lý thể hiện qua các yếu tố như: cách thức ban hành luật (ví dụ, có đúng thẩm quyền không); sự rõ ràng (có đủ rõ để công dân theo đó mà xử sự).

- *Chất lượng của pháp luật:* trong một nhà nước pháp quyền, pháp luật phải có tính chắc chắn, tính tiên liệu, ổn định trong khoảng thời gian đủ dài, pháp quyền liên quan đến không chỉ luật hôm nay, mà cả ngày mai; các thiết chế, luật lệ, chính sách không được phụ thuộc vào ý chí chủ quan của bất kỳ cá nhân hay nhóm người nào.

3. MINH BẠCH

THƯ VIỆN HUBT
Tài liệu Phục vụ Nhu cầu Nội bộ

Xét một cách tổng quát, minh bạch có nghĩa là cho phép mọi người nhìn thấy sự thật mà không hề che đậy hoặc bị làm mờ đi hay gây nhiễu;

làm cho quan sát sự vật hiện tượng một cách chính xác và dễ dàng hơn[1]. Minh bạch trong quản trị công có nghĩa là khi các cơ quan, công chức nhà nước đưa ra các quyết định, và quá trình thực hiện các quyết định phải công khai để công chúng biết, ngoại trừ những trường hợp cần giữ bí mật vì an ninh quốc gia hay để bảo đảm tính hiệu quả của hoạt động quản lý (ví dụ, các giấy tờ, hồ sơ trong hoạt động tố tụng...).

Công khai là nền tảng của minh bạch song không hoàn toàn đồng nghĩa với minh bạch. Trong quản trị công nhiều khi có sự công khai nhưng vẫn thiếu minh bạch. Đó là bởi minh bạch có những đòi hỏi cao hơn sự công khai đơn thuần. Sự minh bạch yêu cầu việc công khai thông tin phải đầy đủ, có hệ thống, dưới những dạng thức dễ hiểu, bằng những cách thức dễ tiếp cận (ví dụ như trên các phương tiện truyền thông đại chúng), để mọi người đều có thể biết và kiểm chứng, giám sát. Nói cách khác, minh bạch không chỉ dừng lại ở số lượng thông tin mà còn ở nội dung, phạm vi, độ chính xác, sự kịp thời và khả năng tiếp cận với thông tin được công khai[2] . Minh bạch là biểu hiện về mặt chất lượng của sự công khai, nó cho phép những người quan tâm nhìn thấu qua và có thể kiểm tra, giám sát những thông tin được công bố[3].

Trong quản trị nhà nước, minh bạch đòi hỏi sự công khai xuyên suốt trong cả quá trình từ khi thiết kế chính sách, xây dựng và tổ chức thực hiện, đánh giá hiệu lực, hiệu quả của văn bản pháp luật... Các công đoạn của quá trình này đều cần công khai (trừ những trường hợp đặc biệt theo luật định) để người dân có thể biết và tham gia ý kiến cũng như thực hiện quyền giám sát của mình. Theo nghĩa cụ thể hơn, trong hoạt động quản trị công, minh bạch được hiểu là khả năng truy cập thông tin của người dân và những điều kiện thuận lợi để người dân hiểu rõ quá trình ra quyết định của các cơ quan công quyền. Chính vì vậy, minh bạch mang tính chủ động và đặt nhiều trách nhiệm hơn vào các tổ chức và cơ quan quản lý[4].

---

1 Xem Nguyễn Đức Lam, *Quản trị tốt: những chuẩn mực chung*, Tlđd.

2 Xem Nguyễn Đức Lam, *Quản trị tốt: những chuẩn mực chung*, Tlđd.

3 Xem Nguyễn Đức Lam, *Quản trị tốt: những chuẩn mực chung*, Tlđd.

4 Quỹ châu Á, "Thực tiễn tốt trong tăng cường tính minh bạch của môi trường kinh doanh cấp tỉnh", Hà Nội, 2011 - Dẫn theo Nguyễn Đức Lam, *Quản trị tốt: những chuẩn mực chung*, Tlđd.

THƯ VIỆN HUBT PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Minh bạch có thể được chia thành các cấp độ từ thấp đến cao, cụ thể như sau:[1]

Cấp độ 1: Sẵn có thông tin: Ở cấp độ này, minh bạch mới chỉ dừng ở việc cung cấp thông tin sẵn có theo yêu cầu của người dân và doanh nghiệp. Thời điểm, cách thức cung cấp thông tin cũng được diễn ra một cách bị động, tùy theo yêu cầu của người cần thông tin. Đối tượng cần tìm thông tin vẫn phải phụ thuộc nhiều vào cơ quan nhà nước trong việc tiếp cận thông tin.

Cấp độ 2: Cung cấp thông tin chủ động: Ở cấp độ này, cơ quan nhà nước chủ động nghiên cứu nhu cầu thông tin của người dân và doanh nghiệp, từ đó thiết kế cơ sở dữ liệu thông tin nhằm đáp ứng tốt nhất nhu cầu này. Ngoài ra, cơ sở dữ liệu này cũng được chủ động công bố trên nhiều phương tiện nhằm giúp người dân và doanh nghiệp có thể tiếp cận một cách dễ dàng như website, báo chí, hội thảo, hay sách xuất bản.

Cấp độ 3: Tham gia vào quá trình hoạch định, phản biện và giám sát chính sách: Ở cấp độ này, công chúng tham gia một cách chủ động vào quá trình hoạch định chính sách và giám sát quá trình thực hiện chính sách đó. Sự tham gia này được coi là một phần của tính minh bạch vì nó giúp các đối tượng quản lý thể hiện nhu cầu và hiểu rõ hơn bản chất các chính sách. Ngoài ra, sự rõ ràng trong tiêu chí và quy trình ra quyết định (trong chính sách) cho phép bản thân các đối tượng quản lý có thể dự đoán được chính sách hay kết quả của các quyết định quản lý, và giám sát được quá trình thực hiện chính sách.

Công khai, minh bạch có ý nghĩa rất lớn đối với hiệu quả quản trị nhà nước, là một trụ cột của quản trị tốt, là một lợi thế cạnh tranh của quốc gia, doanh nghiệp, là yếu tố cùng với trách nhiệm giải trình giúp giảm thiểu bất ổn kinh tế vĩ mô. Bên cạnh đó, minh bạch còn giúp tăng cường các chỉ số khác của quản trị công như kiểm soát tham nhũng, nâng cao trách nhiệm giải trình, hiệu lực của luật pháp

[1] Xem Nguyễn Đức Lam, *Quản trị tốt: những chuẩn mực chung*, Tlđd.

THƯ VIỆN HUBT PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

và hiệu quả quản lý. Theo nghĩa rộng hơn, công khai, minh bạch là một yếu tố cơ bản, tiền đề cho sự phát triển của một quốc gia hướng tới một xã hội thực sự dân chủ, công bằng, văn minh[1].

4. TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

Theo định nghĩa của World Bank, thuật ngữ "trách nhiệm giải trình" hàm ý rằng các thông tin chính xác và dễ tiếp cận là cơ sở để đánh giá xem một công việc có được thực hiện tốt hay không, trong đó bao gồm các cơ chế khen thưởng, xử phạt đúng đắn để khuyến khích hiệu quả làm việc[2].

Trách nhiệm giải trình xuất hiện trong mối quan hệ giữa các bên, được coi là có trách nhiệm giải trình khi một bên chịu thông báo cho bên kia biết về các hoạt động của mình; lý giải về các hành động đó; chịu sự trừng phạt của bên kia trong trường hợp thực thi sai điều đã cam kết.

Từ cách tiếp cận trên, có thể suy ra rằng trách nhiệm giải trình được kết hợp giữa hai yếu tố: sự giải trình và sự chịu trách nhiệm. Trách nhiệm sẽ không còn ý nghĩa nếu như một bên chịu trách nhiệm vô căn cứ. Nói cách khác, trách nhiệm phải dựa trên sự giải trình. Ngược lại, chỉ giải trình mà không coi là nghĩa vụ và không kèm theo chế tài thì sự giải trình đó cũng chỉ mang tính hình thức, không thực chất.

Trách nhiệm giải trình làm lành mạnh hóa mối quan hệ giữa hai bên. Trong khuôn khổ hoạt động quản trị công, trách nhiệm giải trình được hiểu là trách nhiệm của cơ quan công quyền. Cơ quan công quyền khi đã nhận quyền lực từ nhân dân và đặt ra mục tiêu thực thi quyền lực vì nhân dân thì đồng thời có nghĩa vụ trả lời, lý

---

[1] Xem Nguyễn Đức Lam, *Quản trị tốt: những chuẩn mực chung*, Tlđd. Cũng xem Nguyễn Hoàng Anh, "Trách nhiệm giải trình trong quản trị nhà nước", trong cuốn *Quản trị tốt: Lý luận và thực tiễn*, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn (Đồng chủ biên), Nxb Chính trị Quốc gia, 2017.

[2] World Bank, Báo cáo phát triển Việt Nam 2010, "Các thể chế hiện đại", tr.04., xem trên: http://documents.worldbank.org/ - Dẫn theo Nguyễn Đức Lam, *Quản trị tốt: những chuẩn mực chung*, Tlđd.

THƯ VIỆN HUBT TÀI LIỆU LƯU HÀNH NỘI BỘ

giải và chịu trách nhiệm về mọi hoạt động của mình trước nhân dân. Như vậy, trong quản trị công, trách nhiệm giải trình trước hết là việc cơ quan nhà nước cung cấp, giải thích, làm rõ các thông tin về thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao với nhân dân và chịu trách nhiệm của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đó.

Theo OECD, trách nhiệm giải trình bao gồm hai nhóm: trách nhiệm giải trình theo chiều dọc và trách nhiệm giải trình theo chiều ngang. Trách nhiệm giải trình theo chiều ngang chính là cơ chế kiềm chế - đối trọng giữa ba nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp. Trách nhiệm giải trình theo chiều dọc chính là mối quan hệ giữa công dân và công quyền – những người có quyền ra quyết định, nhưng công dân có khả năng gây ảnh hưởng nhất định đến tiến trình ra quyết định đó[1].

World Bank phân loại trách nhiệm giải trình như sau[2]:

- Trách nhiệm giải trình đảm bảo việc tuân thủ (hệ thống trách nhiệm giải trình hướng lên trên: Cá nhân hay tổ chức chú trọng tới các nguyên tắc, quy định và kiểm soát đưa từ trên xuống, nhấn mạnh tới sự tuân thủ các quy định và hướng dẫn trong một hệ thống cấp bậc.

- Trách nhiệm giải trình đối với kết quả hoạt động (hệ thống trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới): Cá nhân hay tổ chức chú trọng tới các kết quả họ được giao thực hiện, và có các cơ chế để đảm bảo rằng cá nhân hay tổ chức nào làm không đúng sẽ phải chịu hệ quả, và cá nhân hay tổ chức nào làm tốt sẽ được thưởng.

Một tác giả chia trách nhiệm giải trình thành bốn loại, bao gồm: trách nhiệm giải trình về chính trị; trách nhiệm giải trình về hành chính; trách nhiệm giải trình về nghề nghiệp, và trách nhiệm giải trình trước xã hội[3]. Trong khi đó, một số nhà nghiên cứu nước ngoài

---

[1] Xem: Hudson and Govnet (2009), dẫn trong: *Accountability and Democratic Governance*: Orientations and Principles for Development © OECD 2014, http://www.oecd-ilibrary.org

[2] World Bank, Báo cáo phát triển Việt Nam 2010, "Các thể chế hiện đại", tr.5.

[3] Xem Phạm Duy Nghĩa, "Trách nhiệm giải trình: vươn tới những chuẩn mực của nền hành chính phát triển", tr.2, xem tại: http://www.fetp.edu.vn.

THƯ VIỆN HUBT

chia trách nhiệm giải trình ra làm 8 loại: trách nhiệm giải trình về đạo đức; trách nhiệm giải trình hành chính; trách nhiệm giải trình chính trị; trách nhiệm giải trình quản lý; trách nhiệm giải trình thị trường; trách nhiệm giải trình tư pháp; trách nhiệm giải trình trước cử tri và trách nhiệm giải trình nghề nghiệp[1].

Từ một góc nhìn khác, trách nhiệm giải trình có thể bao gồm hai cấp độ: trách nhiệm giải trình trong hệ thống cơ quan nhà nước và trách nhiệm giải trình trước xã hội. Theo một tác giả, từ góc độ bảo đảm quyền được thông tin của người dân nói chung, trách nhiệm giải trình gắn liền với trách nhiệm thông tin đến đối tượng thụ hưởng/chịu sự quản lý và được thể hiện bằng hai hình thức là giải trình chủ động và giải trình bị động: Giải trình chủ động là các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân chủ động thông tin, chủ động công khai nội dung hoạt động của mình; giải trình bị động là các cơ quan, tổ chức, cá nhân cung cấp thông tin theo yêu cầu của các chủ thể có liên quan[2].

Theo quan điểm phổ biến của cộng đồng quốc tế, trách nhiệm giải trình là một yêu cầu cốt yếu của quản trị tốt. Không chỉ các cơ quan nhà nước mà các tổ chức xã hội công dân và khối tư nhân cũng phải có trách nhiệm giải trình trước công chúng và trước các đối tác. Phạm vi chủ thể và đối tượng hướng tới của trách nhiệm giải trình khác nhau giữa các quốc gia, phụ thuộc vào việc các quyết định và hành động được tiến hành hay áp dụng ở trong hay ở ngoài cơ quan, tổ chức đó. Tuy nhiên, xét chung thì một tổ chức hoặc cơ quan nhà nước sẽ phải chịu trách nhiệm giải trình trước những chủ thể mà bị ảnh hưởng bởi các quyết định hay hành động của mình.

Trách nhiệm giải trình có mối quan hệ khăng khít với pháp quyền và sự minh bạch. Không thể có trách nhiệm giải trình nếu không tôn trọng và thực hiện các nguyên tắc pháp quyền và sự minh bạch.

---

[1] Jabbra, J. G. and Dwivedi, O. P. (eds.), *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*, Kumarian Press, Hartford, CT, 1989.

[2] Xem Nguyễn Tuấn Khanh, "Hoàn thiện cơ sở pháp lý về trách nhiệm giải trình", Ban Nội chính 03/09/2013, http://noichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/201309/hoan-thien-co-so-phap-ly-ve-trach-nhiem-giai-trinh-292197/.

THƯ VIỆN HUBT THƯ VIỆN PHỤC VỤ ĐÀO TẠO NỘI BỘ

Nói cách khác, đây là các yếu tố gắn kết trong một tổng thể mà cần phải thúc đẩy đồng thời mới có thể đạt được mục tiêu và hiệu quả như mong muốn.

5. KỊP THỜI, HIỆU QUẢ

Quản trị tốt đòi hỏi các thiết chế và tiến trình phải phục vụ tất cả các chủ thể có liên quan trong một khung thời gian có thể chấp nhận được *(within a reasonable timeframe).*[1] Đây được gọi là tính kịp thời.

Kịp thời (hay đáp ứng kịp thời) là một nguyên tắc cơ bản của quản trị tốt, thể hiện rõ bản chất khế ước xã hội trong mối quan hệ giữa nhà nước và công dân. Nguyên tắc này thể hiện ở hai phương diện cơ bản: (i) Nhà nước đáp ứng các nhu cầu, nguyện vọng thiết yếu của người dân; (ii) Các dịch vụ công được phục vụ, các đề nghị, yêu cầu của người dân được giải quyết trong một thời hạn hợp lý.[2]

Việc bảo đảm tính kịp thời trong quản trị công có tác dụng tăng niềm tin và gắn kết người dân vào các quá trình ra quyết định, thực thi, giám sát và đánh giá chính sách, pháp luật của nhà nước. Để bảo đảm tính kịp thời trong quản trị công, nhà nước cần xác định các nhu cầu, nguyện vọng của người dân để từ đó xây dựng kế hoạch và hành động nhằm hiện thực hóa các nhu cầu và nguyện vọng đó một cách hiệu quả trong thời hạn xác định. Thêm vào đó, Nhà nước cần bảo đảm quyền tiếp cận thông tin để thường xuyên tiếp nhận các ý kiến phản hồi của người dân, đồng thời cần xây dựng các cơ chế để thúc đẩy sự tham gia của người dân và bảo đảm sự tiếp cận bình đẳng các dịch vụ công. Ngoài ra, Nhà nước cần xây dựng đội ngũ các công chức, viên chức có năng lực và phẩm chất đạo đức, đồng thời đa dạng

---

1 United Nations – Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *What is Good Governance?*, http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf

2 Xem Đặng Minh Tuấn, "Quản trị nhà nước theo nguyên tắc hiệu quả, đáp ứng kịp thời và định hướng đồng thuận", trong cuốn *Quản trị tốt: Lý luận và thực tiễn*, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn (Đồng chủ biên), Nxb Chính trị Quốc gia, 2017.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

hóa các hình thức phục vụ và tham gia trực tuyến để có thể đáp ứng nhanh nhất các nhu cầu, nguyện vọng của nhân dân[1].

Trong bộ máy nhà nước, yêu cầu về tính kịp thời đặt ra rõ ràng và lớn hơn với các cơ quan hành pháp, vì hành pháp chịu trách nhiệm chính trong việc đáp ứng các nhu cầu cơ bản, thiết yếu hàng ngày của người dân. Ở góc độ khác, so với cấp chính quyền trung ương, cấp chính quyền địa phương cũng chịu nhiều áp lực hơn về tính kịp thời trong quản trị công, vì hoạt động của chính quyền địa phương gắn trực tiếp với đời sống và các quyền, lợi ích của người dân.[2]

Hiệu quả trong quản trị tốt có nghĩa là "tạo ra các kết quả đáp ứng các yêu cầu của xã hội trong khi sử dụng tối ưu các nguồn lực của mình"[3]. Như vậy, theo cách tiếp cận này, hiệu quả trong quản trị được xem xét dựa trên mối tương quan so sánh giữa các kết quả đầu ra so với nguồn lực được sử dụng.

Nguyên tắc hiệu quả trong quản trị công đòi hỏi việc ban hành các quyết định phải được cân nhắc để bảo đảm sự đúng đắn và hợp lý, bao gồm trong cả việc sử dụng các nguồn lực để đạt mục tiêu đề ra. Không chỉ vậy, nguyên tắc này đòi hỏi phải tăng cường trách nhiệm giải trình đối với việc quản lý các nguồn lực đó. Quản trị hiệu quả cũng cần có cơ chế giám sát chặt chẽ nhằm nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ và phòng chống tham nhũng.

Nguyên tắc hiệu quả giúp nâng cao chất lượng quản trị nhà nước, thúc đẩy việc thực thi các chương trình, chính sách và cung

---

1 *United Nations, Responsive and Accountable Public Governance*, World Public Sector Report 2015, http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN95253.pdf, tr.27-47. Dẫn theo Đặng Minh Tuấn, *Quản trị nhà nước theo nguyên tắc hiệu quả, đáp ứng kịp thời và định hướng đồng thuận*, Sđd.

2 Xem: Đặng Minh Tuấn, *Quản trị nhà nước theo nguyên tắc hiệu quả, đáp ứng kịp thời và định hướng đồng thuận*, Sđd.

3 United Nations – Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *What is Good Governance?*,http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

cấp dịch vụ công tốt hơn cho người dân, nhờ vậy cuộc sống của nhân dân được nâng cao[1].

Nhìn nhận từ góc độ vĩ mô, tính hiệu quả trong quản trị nhà nước còn được xem xét trên nhiều khía cạnh khác như: sự tham gia của nhân dân, trách nhiệm giải trình, sự minh bạch, công bằng, sự đồng thuận... Ví dụ, Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) ở Việt Nam bao gồm 6 chỉ số cụ thể như sau: sự tham gia của người dân; tính công khai, minh bạch; trách nhiệm giải trình với người dân; kiểm soát tham nhũng; thủ tục hành chính công; cung ứng dịch vụ công. Các chỉ số này lại được chia thành 22 chỉ số nội dung thành phần và 92 chỉ tiêu thành phần về hiệu quả quản trị và hành chính công[2].

Trong quản trị nhà nước, hiệu quả của việc huy động, sử dụng ngân sách nhà nước và các nguồn lực tài chính công cần được chú trọng đặc biệt. Nếu không được tính toán và kiểm soát tốt, ngân sách nhà nước và các nguồn lực tài chính công rất có nguy cơ bị lạm dụng, dẫn đến tình trạng lãng phí, tham nhũng – những biểu hiện nguy hại nhất của việc sử dụng không hiệu quả nguồn lực nhà nước. Quản trị hiệu quả trong lĩnh vực công cũng gắn liền với việc sử dụng hiệu quả bộ máy và đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước. Bên cạnh nguồn lực bên trong, các cơ quan nhà nước cũng có thể sử dụng các nguồn lực bên ngoài. Để nâng cao hiệu quả của việc cung ứng các dịch vụ công, hiện nay có xu hướng xã hội hóa hoạt động này (chuyển cho các tổ chức, doanh nghiệp phi nhà nước thực hiện). Khi xây dựng các chương trình cung cấp các dịch vụ công, nhà nước có thể tính toán hiệu quả bằng cách cân nhắc việc tự mình đảm trách hay giao cho bên tư nhân thực hiện. Để làm được điều này, các cơ quan nhà nước

---

1 Good Governance in the Public Sector – Consultation Draft for an International Framework, jointly developed by the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) and the International Federation of Accountants (IFAC), 2013.

2 http://papi.org.vn/chi-so.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

cần phải xem xét nhiều yếu tố như chính sách, bộ máy, tính chuyên nghiệp và chi phí[1].

Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước là yêu cầu cơ bản nhất để đảm bảo quản trị nhà nước hiệu quả. Ngoài ra, sự phân công rõ chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước, năng lực quản trị của các cán bộ, viên chức cũng đóng vai trò quan trọng đảm bảo hiệu quả trong quản trị nhà nước.

6. ĐỊNH HƯỚNG ĐỒNG THUẬN

Ở bất kỳ xã hội nào cũng có những nhóm xã hội khác nhau với nhiều quan điểm khác nhau về mỗi vấn đề. Quản trị tốt đòi hỏi các nhà nước phải trung hoà *(mediation)* các lợi ích khác biệt trong xã hội để đạt được sự đồng thuận rộng rãi (*broad consensus*) về một lợi ích tốt nhất cho toàn thể cộng đồng và cách thức để đạt được mục tiêu một cách ổn định, lâu dài[2]. Điều này chỉ có thể đạt được khi có sự hiểu biết đầy đủ về bối cảnh lịch sử, văn hoá, xã hội của một cộng đồng hay quốc gia.

Xét cụ thể, nguyên tắc đồng thuận hàm chứa các nội dung cơ bản như: sự thống nhất về lợi ích chung giữa các thành viên xã hội, trong đó quan trọng nhất là về lợi ích kinh tế, chính trị và văn hóa; sự tự nguyện nhất trí, tự giác gắn kết giữa các thành viên xã hội; tôn trọng và thừa nhận những sự khác biệt không "đi ngược" mục tiêu chung, lợi ích chung của các thành viên xã hội[3].

Nguyên tắc đồng thuận đóng vai trò rất quan trọng trong việc bảo đảm sự phát triển xã hội bền vững, ổn định chính trị, xã hội. Theo Liên

---

[1] Xem Đặng Minh Tuấn, *Quản trị nhà nước theo nguyên tắc hiệu quả, đáp ứng kịp thời và định hướng đồng thuận*, Sđd.

[2] United Nations – Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *What is Good Governance?*, http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf.

[3] Xem Trần Đắc Hiến, *Đồng thuận xã hội- một số vấn đề lý luận và thực tiễn*,tại www.tapchicongsan.org.vn/Home/Nghiencuu-Traodoi/2010/2270/Dong-thuan-xa-hoi-mot-so-van-de-ly-luan-va.aspx

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU LƯU HÀNH NỘI BỘ

hợp quốc, định hướng đồng thuận là một yêu cầu của quản trị tốt, đặc biệt trong quản trị nhà nước – quản trị xã hội với nhiều thành phần, tầng lớp, giai cấp với nhiều lập trường, quan điểm khác nhau[1]. Tuyên ngôn thế giới về các quyền con người năm 1948 ghi nhận 2 nguyên tắc cơ bản có ý nghĩa bảo đảm định hướng đồng thuận xã hội: "Ý chí của nhân dân phải là cơ sở tạo nên quyền lực của chính quyền; ý chí đó phải được thể hiện qua các cuộc bầu cử định kỳ và chân thực, được tổ chức theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu, bình đẳng và bỏ phiếu kín, hoặc bằng những thủ tục bầu cử tự do tương tự" (Khoản 3 Điều 21); "Khi hưởng thụ các quyền và tự do của mình, mọi người chỉ phải tuân thủ những hạn chế do luật định, nhằm mục đích bảo đảm sự công nhận và tôn trọng thích đáng đối với các quyền và tự do của người khác, cũng như nhằm đáp ứng những yêu cầu chính đáng về đạo đức, trật tự công cộng và phúc lợi chung trong một xã hội dân chủ" (Khoản 2 Điều 29). Theo các nguyên tắc phổ quát trên, quản trị nhà nước phải bảo đảm chính quyền được xây dựng trên cơ sở sự ủy nhiệm của nhân dân – đó là điều kiện tiên quyết đầu tiên bảo đảm sự đồng thuận của nhân dân về chính quyền và nền dân chủ do chính họ xây dựng; tiếp theo các quyền và tự do của con người cần đặt dưới những lợi ích chung của xã hội, có thể bị hạn chế vì các lợi ích đó nhưng phải được thực hiện trong những điều kiện của xã hội dân chủ[2].

Để đảm bảo được sự đồng thuận xã hội, quản trị nhà nước cần thúc đẩy sự tham gia của nhân dân vào quản lý nhà nước, bảo đảm sự minh bạch, trách nhiệm giải trình, quyền tiếp cận thông tin của người dân, lắng nghe và bảo đảm thực thi các nguyện vọng, nhu cầu của nhân dân, đảm bảo dân chủ và thực thi đầy đủ các quyền con người, quyền cơ bản của công dân. Nhìn chung, quản trị nhà nước tăng cường đồng thuận phải được tiếp cận dưới góc độ "từ dưới lên",

---

1 United Nations – Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, What is Good Governance? Xem: http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf.

2 Xem Đặng Minh Tuấn, *Quản trị nhà nước theo nguyên tắc hiệu quả, đáp ứng kịp thời và định hướng đồng thuận*, Sđd.

THƯ VIỆN HUBT TÀI LIỆU THAM KHẢO NỘI BỘ

tức mọi chính sách, pháp luật và chương trình của nhà nước được đưa ra trên cơ sở ý nguyện, đề xuất của nhân dân. Không thể (hoặc rất khó) có đồng thuận xã hội nếu các chính sách, pháp luật của nhà nước thể hiện một chiều quan điểm, đường lối từ trên xuống, mang tính áp đặt[1].

Xây dựng, bảo đảm đồng thuận xã hội đặt ra nhiều thách thức đối với quản trị nhà nước, đặc biệt trong các xã hội tồn tại nhiều các nhóm, tầng lớp, giai cấp khác biệt về lịch sử, văn hóa, xã hội dẫn đến xung đột, chia rẽ sâu sắc. Các nhà nước chuyển đổi cũng có những khó khăn, thách thức trong việc xây dựng đồng thuận xã hội, bởi vì xã hội đang trong quá trình chuyển đổi từ cái cũ sang cái mới, nên có sự xung đột giữa các thế hệ với các lập trường quan điểm bảo thủ và cấp tiến[2].

7. BÌNH ĐẲNG VÀ KHÔNG LOẠI TRỪ CHỦ THỂ NÀO

Theo Liên hợp quốc, sự thịnh vượng của một xã hội phụ thuộc vào việc bảo đảm tất cả các thành viên của nó có cảm nhận rằng họ là một thành tố trong đó chứ không bị gạt ra bên lề của quá trình phát triển. Điều này đòi hỏi tất cả các nhóm xã hội, đặc biệt là các nhóm dễ bị tổn thương, đều có cơ hội được duy trì và nâng cao sự thịnh vượng của họ[3].

Từ phương diện dân chủ, bình đẳng thể hiện qua các khía cạnh đó là: 1) bình đẳng về chính trị (ví dụ, quyền phổ thông đầu phiếu), 2) bình đẳng về xã hội, nghĩa là quyền bình đẳng về vị thế trong xã hội và được quan tâm đồng đều, bất kể thuộc về giai cấp hay tài sản, và 3) bình đẳng về cơ hội, tức là bình đẳng trong việc tiếp cận các thiết chế, hoạt động và dịch vụ công[4].

---

[1] Xem Đặng Minh Tuấn, *Quản trị nhà nước theo nguyên tắc hiệu quả, đáp ứng kịp thời và định hướng đồng thuận*, Sđd.

[2] Xem Đặng Minh Tuấn, *Quản trị nhà nước theo nguyên tắc hiệu quả, đáp ứng kịp thời và định hướng đồng thuận*, Sđd.

[3] United Nations – Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *What is Good Governance?*, http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf

[4] Sartori, Giovanni, *Xét lại Lý Thuyết về Dân chủ*, New Jersey, Nxb Chatham House, 1987, tr.343. Dẫn theo Lý Ba, *Bình đẳng và Dân chủ*, tại https://icevn.org/vi/blog/binh-dang-va-dan-chu/

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Trong quản trị tốt, bình đẳng là một nguyên tắc cơ bản, bởi sự bình đẳng có mối liên hệ không tách rời với các nguyên tắc khác như pháp quyền, sự tham gia của người dân và định hướng đồng thuận. Nhưng sâu xa hơn, bình đẳng bắt nguồn từ các lý thuyết nền tảng của quản trị nhà nước, bao gồm chủ nghĩa hợp hiến và dân chủ. Theo những lý thuyết này, nhà nước là thiết chế quyền lực công do tất cả người dân lập ra, vì thế có trách nhiệm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của tất cả người dân, không phân biệt đối xử vì bất cứ yếu tố nào.

Nguyên tắc bình đẳng gắn kết với nguyên tắc không loại trừ chủ thể nào (hay còn gọi là "phát triển bao trùm") trong quản trị nhà nước. Trong khi nguyên tắc thứ nhất bảo đảm cho tất cả mọi công dân đều có cơ hội như nhau, thì nguyên tắc thứ hai yêu cầu nhà nước phải có chính sách ưu tiên cho những nhóm và cá nhân dễ bị tổn thương để họ không bị gạt ra ngoài lề của sự phát triển. Hai nguyên tắc này không mâu thuẫn mà bổ trợ cho nhau, bởi bình đẳng thực chất không có nghĩa là cào bằng quyền và nghĩa vụ giữa tất cả công dân, mà phải bao gồm sự nâng đỡ những nhóm và cá nhân yếu thế để họ có cùng xuất phát điểm với các nhóm và cá nhân khác trong việc nắm bắt, tiếp cận với các cơ hội và dịch vụ công.

Để bảo đảm nguyên tắc bình đẳng và không loại trừ chủ thể nào trong quản trị công, các nhà nước cần rà soát hệ thống pháp luật để loại trừ tất cả các quy định trực tiếp hoặc gián tiếp có tính phân biệt đối xử với bất kỳ nhóm hoặc cá nhân công dân nào trong xã hội, dựa trên bất kỳ yếu tố nào như về dân tộc, chủng tộc, giới tính, tôn giáo, quan điểm chính trị, tình trạng gia đình, sức khỏe... Bên cạnh đó, các nhà nước cần xây dựng và củng cố khung khổ chính sách, pháp luật về an sinh xã hội để bảo đảm mọi công dân đều được hưởng mức sống tối thiểu và các dịch vụ công cơ bản, thiết yếu.

Bên cạnh các đặc trưng nêu trên, một số cơ quan, tổ chức quốc tế và học giả khác còn bổ sung thêm một số đặc trưng khác của quản trị tốt. Ví dụ, có tài liệu cho rằng ngoài các đặc trưng nêu trên, quản trị tốt còn biểu hiện ở tính có thể dự đoán hoặc tính nhất quán (trong chính sách, pháp luật của nhà nước) (*predictability or*

THƯ VIỆN HVBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

coherence)[1], hay ở các vấn đề như: bảo vệ các quyền con người phổ quát (*universal protection of human rights*); pháp luật không phân biệt đối xử (*non-discriminatory laws*); thủ tục tư pháp hiệu quả, vô tư và nhanh chóng (*efficient, impartial and rapid judicial processes*); việc phân bổ các nguồn lực và quyền ra quyết định cho các cấp chính quyền địa phương (*devolution of resources and decision making to local levels from the capital*)[2]; tính trách nhiệm *(responsibility)*[3]. Mặc dù vậy, ít hoặc nhiều, trực tiếp hoặc gián tiếp, các đặc trưng này đều đã hàm chứa trong những đặc trưng cơ bản đã được phân tích ở trên.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. ADB (1995), *Governance: Sound Economic Management*, tr. 3, 4, 8, tại https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32027/govpolicy.pdf.
2. Vũ Công Giao, "Một số vấn đề lý luận về quản trị tốt", trong cuốn *Quản trị tốt: Lý luận và thực tiễn*, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn (Đồng chủ biên), Nxb Chính trị Quốc gia, 2017.
3. Remarks by Helen Clark, *Administrator of the United Nations DevelopmentProgramme, at the Fourth United Nations Conference on the Least DevelopedCountries High Level Interactive Thematic Debate on Good Governance at All Levels*, Istanbul, 11 May 2011.
4. Paul Wolfowitz, *World Bank President*, Jakarta, 11 April 2006. Nguồn: World Bank, *Strengthening the World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption*, 21 March 2007, tr. 1.

---

[1] Xem *Good Governance in Multiethnic Communities, Conditions, Instruments, Best Practices, Ways to Achieve and Measure Good Governance at the Local Level*, Tlđd, tr.12.

[2] Xem Miriam Wyman - *Thinking about Governance: A Draft Discussion Paper PreparedforTheCommonwealthFoundationCitizensandGovernanceProgramme*- http://www.education.gov.mt/youth/pdf_cyf/CYF_Themes_Concept_Papers/cg_governance_paper.pdf. Cũng xem Catalin-Valentin RAIU (2015), *An Ontology of Good Governance.A Political Theory Approach*, http://revecon.ro/articles/2015-1/2015-1-8.pdf http://revecon.ro/articles/2015-1/2015-1-8.pdf

[3] Commission on Human Rights, Resolution 2000/64.

THƯ VIỆN HUBT TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

5. EC, "*European Governance: A White Paper*", Brussels, 25 July 2001, fn. 1 on tr. 8, tr. 10 (sic).

6. Michel Camdessus, *IMF Managing Director, Address to the United Nations Economic and Social Council*, 2 July 1997.

7. OECD,"Directorate for Public Governance and Territorial Development", "Principal Elements of Good Governance". Tại http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/irrc.htm.

8. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *What is Good Governance?, tại https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf.*

9. OECD (2002),*Citizens as Patners: Information, Consultation, and Participation, and Public Participation in Policy Making*, tại *https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf*;

10. S. Chiavo –Campo và P.S.A. Sundaram, *Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*, Sđd, tr. 587 -612; Sina Odugbemi and Thomas Jacobson (Ed.), *Governance Reform Under Real World Conditions – Citizens, Stakeholders, and Voice*, The World Bank, Whashington DC, 2008.

11. Nguyễn Đức Lam, "*Quản trị tốt: những chuẩn mực chung*", trong cuốn *Quản trị tốt: Lý luận và thực tiễn*, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn (Đồng chủ biên), Nxb Chính trị Quốc gia, 2017.

12. United Nations,*What is the Rule of Law?*, tại https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/.

13. Quỹ châu Á, "Thực tiễn tốt trong tăng cường tính minh bạch của môi trường kinh doanh cấp tỉnh", Hà Nội, 2011 - Dẫn theo Nguyễn Đức Lam, *Quản trị tốt: những chuẩn mực chung*.

14. World Bank, Báo cáo phát triển Việt Nam 2010, "Các thể chế hiện đại", tr.04., xem trên: http://documents.worldbank.org/ - Dẫn theo Nguyễn Đức Lam, *Quản trị tốt: những chuẩn mực chung*.

15. Hudson and Govnet (2009), dẫn trong *Accountability and Democratic Governance*: Orientations and Principles for Development © OECD 2014, http://www.oecd-ilibrary.org.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU CHỈ LƯU HÀNH THAM KHẢO NỘI BỘ

16. World Bank, *Báo cáo phát triển Việt Nam 2010*, "Các thể chế hiện đại", tr.5.

17. Phạm Duy Nghĩa, "Trách nhiệm giải trình: vươn tới những chuẩn mực của nền hành chính phát triển", tr.2, xem tại: http://www.fetp.edu.vn.

18. Jabbra, J. G. and Dwivedi, 0. P. (eds.), *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*, Kumarian Press, Hartford, CT, 1989.

19. Nguyễn Tuấn Khanh, *Hoàn thiện cơ sở pháp lý về trách nhiệm giải trình*, Ban Nội chính 03/09/2013, http://noichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/201309/hoan-thien-co-so-phap-ly-ve-trach-nhiem-giai-trinh-292197/

20. Đặng Minh Tuấn, "Quản trị nhà nước theo nguyên tắc hiệu quả, đáp ứng kịp thời và định hướng đồng thuận", trong cuốn *Quản trị tốt: Lý luận và thực tiễn*, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn (Đồng chủ biên), Nxb Chính trị Quốc gia, 2017.

21. Trần Đắc Hiến, "Đồng thuận xã hội - một số vấn đề lý luận và thực tiễn", tại www.tapchicongsan.org.vn/Home/Nghiencuu-Traodoi/2010/2270/Dong-thuan-xa-hoi-mot-so-van-de-ly-luan-va.aspx

22. Sartori, Giovanni. *Xét lại Lý thuyết về dân chủ*, New Jersey, Nxb Chatham House, 1987

23. Lý Ba, *Bình đẳng và Dân chủ*, tại https://icevn.org/vi/blog/binh-dang-va-dan-chu/

24. Liên hợp quốc, *Good Governance in Multiethnic Communities, Conditions, Instruments, Best Practices, Ways to Achieve and Measure Good Governance at the Local Level.*

25. Miriam Wyman - *Thinking about Governance: A Draft Discussion Paper Prepared for The Commonwealth Foundation Citizens and Governance Programme-* http://www.education.gov.mt/youth/pdf_cyf/CYF_Themes_Concept_Papers/cg_governance_paper.pdf. Cũng xem Catalin-Valentin RAIU (2015), *An Ontology of Good Governance.A Political Theory Approach*, http://revecon.ro/articles/2015-1/2015-1-8.pdf

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

QUẢN TRỊ CÔNG HIỆN ĐẠI: CÁC CHIỀU CẠNH, YÊU CẦU THEO QUAN ĐIỂM CỦA OECD

NCS. Nguyễn Phú Hải[1]

DẪN ĐỀ

Quản trị công (*public governance*) theo Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (*the Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD*) là "... những thoả thuận chính thức và không chính thức mà xác định cách thức đưa ra những quyết định công *(public decisions)* và cách thức những hành động công *(public actions)* được thực hiện, nhằm duy trì các giá trị hiến định *(constitutional values)* của một quốc gia khi phải đối mặt với các vấn đề và môi trường đang thay đổi"[2].

Giống như Chương trình phát triển của Liên hợp quốc (UNDP), OECD cổ vũ cho khái niệm "quản trị tốt" (hay "quản trị công tốt" - *good governance/good public governance*), trong đó bao gồm các yếu tố chính đó là: trách nhiệm giải trình (*accountability*), minh bạch (*transparency*), hiệu quả (*efficiency*), hiệu lực (*effectiveness*), kịp thời (*responsiveness*) và pháp quyền (*rule of law*),[3] bởi cho rằng có mối liên hệ chặt chẽ giữa quản trị công tốt với đầu tư (*investment*) và phát triển (*development*)[4].

---

[1] Trường Đại học Khoa học xã hội và nhân văn, ĐHQG Hà Nội.

[2] OECD, *Policy Frameworkfor Investment User's Toolkit*, 2011 edition, chương 10 (Public Goverance), tại http://www.oecd.org/investment/toolkit/policyareas/publicgovernance/41890394.pdf, truy cập 14.10.2018

[3] OECD, *Policy Framework for Investment User's Toolkit, Tlđd*, tr.2.

[4] OECD, *Policy Framework for Investment User's Toolkit, Tlđd*, tr.2.

THƯ VIỆN HUBT
PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Như vậy, bản chất của quản trị công theo OECD là quản trị nhà nước (hay quản trị quốc gia). OECD cho rằng, các nhà nước là chủ thể có vai trò, trách nhiệm chính trong việc xây dựng và thực hiện thể chế quản trị công của nước mình theo các nguyên tắc của quản trị tốt[1], đồng thời đưa ra một số phân tích mang tính định hướng để hỗ trợ các quốc gia trong việc thực thi vai trò, trách nhiệm đó.

Bài viết này khái quát các quan điểm hướng dẫn của OECD về quản trị công hiện đại. Ngoài một số tài liệu khác, kiến thức, thông tin tro bài này được tác giả chủ yếu khái quát từ nội dung của Chương 11 (có tiêu đề là Quản trị công - Public Governance), trong cuốn Khuôn khổ chính sách cho hoạt động đầu tư *(Policy Framework for Investment)* của OECD[2]. Trong tài liệu này, OECD đề cập đến hai chiều cạnh chính (*two key dimensions*) của quản trị công hiện đại, đó là: i) quản trị điều chỉnh và pháp quyền (*regulatory governance andthe rule of law);* và ii) liêm chính trong khu vực công (*public sector integrity*). Ở mỗi chiều cạnh, tài liệu phân tích những yếu tố quan trọng mà qua đó phản ánh và cụ thể hoá các yếu tố của quản trị công tốt đã đề cập ở trên.

Theo quan điểm của OSCE, quản trị công tốt liên hệ mật thiết với đầu tư và phát triển. Thách thức lớn nhất hiện nay với các yếu tố này là sự thay đổi xã hội đang diễn ra trên nền kinh tế thế giới. Như vậy, vai trò của các chính phủ dần dần cần biến chuyển theo hướng tiếp cận linh hoạt trong việc thiết kế và ứng dụng của quản trị công.

Quản trị công vẫn luôn là yếu tố quan trọng đối với các nhà đầu tư và công việc của họ. Quản trị công tạo điều kiện cho việc xây dựng niềm tin và hệ thống nguyên tắc, tính ổn định cần thiết cho các hoạt động đầu tư ngắn và trung hạn. Nó tạo ra một nền tảng tương tác trơn tru với hiệu suất cao giữa Nhà nước và công chúng, khác hẳn với cách tiếp cận "kiểm soát và ra lệnh" truyền thống, mà dựa trên tính linh hoạt, tính định hướng, truyền thông và thuyết phục.

THƯ VIỆN HUBT

[1] OECD, *Policy Framework for Investment User's Toolkit, Tlđd,*tr.2

[2] OECD, *Policy Framework for Investment User's Toolkit, Tlđd,*tr.2

Quản trị công hiện đại đang phát triển theo hướng minh bạch và tham gia hơn. Tính rõ ràng và chắc chắn được đưa vào quy định, và được đánh giá bởi chính các doanh nghiệp và người dân. Các cơ chế sáng tạo để giám sát và đánh giá việc quản trị công thường được sử dụng với mục đích cải thiện tính minh bạch và niềm tin của công chúng, đều là những yếu tố quan trọng cần cân nhắc khi quyết định đầu tư.

Theo OSCE, có 05 câu hỏi về quản trị công liên quan tới những vấn đề dưới đây, và sẽ được phân tích kỹ hơn ở các mục tiếp theo:

- Khung cải cách pháp luật (*Regulatory reform framework);*

- Phối hợp trong bộ máy chính phủ *(Coordination across government).*

- Phân tích tác động của pháp luật (*Regulatory impact analysis - RIA).*

- Tham vấn công chúng *(Public consultation).*

- Đơn giản hóa thủ tục hành chính (*Simplifying the administrative burden).*

1. KHUNG CẢI CÁCH PHÁP LUẬT

Chính phủ cần phải thiết lập và thực hiện khung cải cách pháp luật toàn diện, nhất quán và mạch lạc, rộng hơn chiến lược đầu tư và phát triển. Lý do là bởi chính sách pháp luật gắn với quy trình mà theo đó các quy tắc được soạn thảo, cập nhật, triển khai và thực thi. Các quy định pháp luật khuyến khích thị trường năng động, đổi mới và tăng khả năng cạnh tranh, cải thiện hiệu quả kinh tế. Mục đích của cải cách pháp luật là làm tăng hiệu quả của các chính sách kinh tế và xã hội theo thời gian. Các quy định pháp luật được thiết kế kém hoặc áp dụng yếu có thể làm chậm hoạt động kinh doanh, cản trở sự phát triển của thị trường, giảm việc làm và thường không khuyến khích tinh thần kinh doanh. Không có gì đóng góp nhiều hơn vào sự tự tin của nhà đầu tư bằng việc xây dựng một khung pháp luật rõ ràng, minh bạch, hợp lý, và có thể dự đoán. Chất lượng dịch vụ công, được định hình theo quy định bên trong chính phủ cũng như quy định cho các nhà cung cấp khu vực tư nhân, ảnh hưởng đáng kể đến

THƯ VIỆN HUBT
Thư viện Phục vụ Thành Nhỏ Nội Bộ

môi trường đầu tư. Từ quan điểm của nhà đầu tư, quy định chính sách nên cung cấp các hướng dẫn và trở thành điểm chuẩn cho hành động của các quan chức và đặt ra một cách rõ ràng những điều mà các nhà đầu tư có thể mong đợi từ chính phủ trên phạm vi các quy định pháp lý chung.

Tuy nhiên, cần thấy rằng áp dụng quản trị tiết chế (giảm thiểu sự can thiệp của Nhà nước) không đồng nghĩa với việc bãi bỏ các quy định. Đó là bởi việc cung cấp các quy tắc thống nhất và mạch lạc giúp củng cố hoặc thay đổi môi trường. Việc Nhà nước lập kế hoạch dài hạn cho cải cách pháp lý sẽ cải thiện hiệu quả của khu vực công, nhưng các chương trình cải cách pháp luật ngắn hạn và trung hạn nhằm những mục tiêu cụ thể vẫn có thể cần để giúp thúc đẩy tốc độ cải cách bằng cách tối đa hóa trách nhiệm của các chủ thể liên quan.

Không có mô hình duy nhất nào cho cải cách pháp luật, mà việc này còn phụ thuộc vào các yếu tố như lịch sử, chính trị, pháp lý và văn hóa. Ngoài ra, có ba yếu tố khác cũng cần thiết để thiết lập một khuôn khổ pháp lý chặt chẽ và toàn diện đó là: các chính sách, thể chế và các công cụ.

Nhà nước cần thiết có kế hoạchcải cách pháp luật theo một cách tiếp cận thống nhất, toàn diện, "toàn chính phủ". Như vậy, chương trình cải cách pháp luật thường là một quá trình năng động, lâu dài, đa ngành, với các yêu cầu sau:

- Các mốc thời gian, mục tiêu và cơ chế đánh giá rõ ràng;

- Hỗ trợ ở cấp chính trị cao nhất để có được động lực cần thiết;

- Tiêu chuẩn chất lượng quy định rõ ràng và có thể đo lường được;

- Cải tiến liên tục trong khuôn khổ năng lực quản lý quy định;

- Tập trung vào cả việc tạo quy định mới và việc xem xét sửa đổi các quy định hiện hành nhằm đảm bảo đạt được các mục tiêu chính sách rõ ràng.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Cũng cần thiết lập các thể chế pháp lý. Các chính sách quy định cần xác định được vị trí của nó trong kiến trúc thể chế của một quốc gia. Bối cảnh thể chế cho việc cấy ghép các quy định thường phức tạp và bị phân mảnh, với các lĩnh vực khó khăn, cụ thể như mối quan hệ giữa chính sách thương mại và các cơ quan quản lý trong nước. Vì thế, phương pháp tiếp cận cần được điều chỉnh tuỳ theo bối cảnh khác nhau của các quốc gia.

Nguyên tắc hướng dẫn của OECD về chất lượng và hiệu suất quy định trước tiên khuyến khích các quốc gia "áp dụng ở các chương trình rộng lớn về mặt chính trị những cải cách pháp luật nhằm thiết lập các mục tiêu và khuôn khổ rõ ràng cho việc thực hiện", được đánh giá dựa trên các yếu tố sau:

(i) Phục vụ các mục tiêu chính sách được xác định rõ ràng, có hiệu quả trong việc đạt được các mục tiêu đó, và đánh giá kết quả của chương trình điều tiết;

(ii) Có tính hợp pháp và cơ sở thực nghiệm;

(iii) Tạo ra các lợi ích để bù đắp cho chi phí, xem xét phân bổnhững hiệu ứng trên toàn xã hội và lấy kinh tế, môi trường và tác động xã hội làm cơ sở;

(iv) Giảm thiểu chi phí và biến dạng thị trường;

(v) Thúc đẩy đổi mới thông qua các ưu đãi thị trường và phương pháp tiếp cận dựa trên mục tiêu;

(vi) Rõ ràng, đơn giản và thiết thực cho việc áp dụng;

(vii) Phù hợp với các quy định và chính sách;

(viii) Tương thích càng nhiều càng tốt với nguyên tắc cạnh tranh, thương mại và hỗ trợ đầu tư ở trong nước và cấp quốc tế.

Danh sách kiểm tra tham khảo của OECD cho việc ra quyết định giúp các quốc gia xác minh xem các chính sách công có được xác định rõ và thực hiện hiệu quả hay không, bao gồm các câu hỏi:

- Vấn đề có được xác định chính xác không? Vấn đề cần giải quyết phải được nêu chính xác, có bằng chứng về bản chất và tầm

THƯ VIỆN HUBT

quan trọng của nó và giải thích lý do tại sao phát sinh (xác định các ưu đãi của các thực thể bị ảnh hưởng).

- Hành động của chính phủ có hợp lý không? Sự can thiệp của chính phủ nên dựa trên bằng chứng rõ ràng rằng nó là hợp lý, xét từ bản chất của vấn đề, khả năng lợi ích và chi phí hành động (dựa trên đánh giá thực tế về chính phủ hiệu quả) và các cơ chế thay thế để giải quyết vấn đề.

- Quy định có phải là hình thức hành động tốt nhất của chính phủ không? Ngay từ đầu quá trình xác lập quy định, cần so sánh các khả năng khác nhau và những vấn đề có liên quan như chi phí, lợi ích, hiệu ứng phân phối và yêu cầu hành chính.

- Có cơ sở pháp lý cho quy định không? Quy trình quản lý phải được cấu trúc để tất cả các quyết định đều tôn trọng nghiêm ngặt "quy tắc của pháp luật"; đó là, trách nhiệm phải rõ ràng để đảm bảo rằng tất cả các quy định được ủy quyền bởi các cấp cao hơn và tuân thủ các nguyên tắc pháp lý có liên quan như sự chắc chắn, tỷ lệ và các yêu cầu về thủ tục áp dụng.

- Mức độ thích hợp (hoặc cấp độ) của chính quyền đối với hành động này là gì? Các nhà quản lý nên chọn cấp chính quyền phù hợp nhất để thực hiện hành động, hoặc nếu nhiều cấp độ có liên quan thì nên thiết kế các hệ thống hiệu quả để phối hợp giữa các cấp chính quyền.

- Các lợi ích của quy định có biện minh cho chi phí không? Nên ước tính tổng chi phí và lợi ích dự kiến của mỗi đề xuất pháp lý và tính khả thi của các giải pháp thay thế, và nên đưa ra các ước tính sẵn có cho người ra quyết định. Chi phí hành động của Chính phủ cần được chứng minh bằng các lợi ích của nó trước khi hành động được thực hiện.

- Việc phân phối các hiệu ứng của quy định trên toàn xã hội có minh bạch không? Cần xác định mức độ mà sự can thiệp của Chính phủ sẽ ảnh hưởng đến thu nhập và vốn của các chủ thể trong xã hội, và cần minh bạch hoá những chi phí pháp lý và lợi ích trên các nhóm xã hội.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- Quy định có rõ ràng, nhất quán, dễ hiểu và dễ tiếp cận đối với người áp dụng không? Các nhà quản lý nên đánh giá liệu các quy tắc có được các nhóm bị tác động hay bị ảnh hưởng hiểu và có khả năng áp dụng hay không?

- Tất cả các bên quan tâm đều có cơ hội trình bày quan điểm của họ không? Các quy định phải được xây dựng theo cách thức cởi mở và minh bạch, với thủ tục thích hợp để có hiệu quả và kịp thời, có ý kiến đóng góp của các bên liên quan, chẳng hạn như các doanh nghiệp và công đoàn, các nhóm lợi ích khác, hoặc các cấp độ khác của chính quyền.

- Làm thế nào để đạt được sự tuân thủ? Các nhà quản lý nên đánh giá khả năng bảo đảm hiệu lực của các quy định và cần thiết kế các chiến lược triển khai thực hiện.

Danh sách kiểm tra tích hợp của APEC-OECD về cải cách pháp luật giúp các chính phủ đánh giá những nỗ lực cải cách pháp luật của họ. Một số câu hỏi quan trọng là:

(i) Ở mức độ nào thì cần cải cách pháp luật để đối phó với tình hình?

(ii) Các nhà lãnh đạo chính trị và các quan chức cao cấp có khả năng hỗ trợ cải cách pháp luật không? [...]

(iii) Có các cơ chế trách nhiệm đảm bảo việc thực hiện hiệu quả chính sách, quy định mới hay không?

(iv) Các chính sách, quy định mới cần như thế nào để tránh phân biệt đối xử giữa các hàng hóa, dịch vụ hoặc nhà cung cấp dịch vụ?

(v) Các chính sách, quy định mới cần như thế nào để bảo đảm tính minh bạch, nhất quán, dễ hiểu và dễ tiếp cận đối với các chủ thể liên quan? [...]

(vi) Các chính sách, quy định mới có cần cải cách hay thiết lập cơ quan quản lý phù hợp không? [...]

(vii) Các chính sách, quy định mới có bảo đảm rằng chính quyền chịu trách nhiệm và tính mở của thị trường cho các doanh nghiệp hay không? [...]

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

(viii) Các chính sách, quy định mới có thể sử dụng khung pháp lý có sẵn hay cần phải thiết lập các cơ chế đáng tin cậy để đảm bảo các quyền của các chủ thể có liên quan, bao gồm cơ chế khiếu nại hay không?

2. PHỐI HỢP TRONG BỘ MÁY CHÍNH PHỦ

Quản trị điều hành đa cấp đang trở thành ưu tiên ở nhiều quốc gia. Chất lượng quy định của Chính phủ, ở một mức độ nhất định, có thể bị tổn hại bởi sự bất cập của các chính sách và thực tiễn pháp lý ở các cấp độ khác, mà qua đó ảnh hưởng xấu đến hoạt động kinh doanh và hiệu quả của nền kinh tế. Các vấn đề phổ biến nhất ảnh hưởng đến mối quan hệ giữa khu vực công và khu vực tư là sự trùng lặp, trách nhiệm chồng chéo và chất lượng thấp của bộ máy hành chính. Điều này ảnh hưởng đến việc cung cấp dịch vụ công, niềm tin của công chúng, dịch vụ kinh doanh và hoạt động, cũng như giới đầu tư. Tuân thủ các nguyên tắc nhất định và các quy định mạch lạc cũng như tạo điều kiện phối hợp giữa các nhà quản lý và các tổ chức ở những cấp chính quyền khác nhaucó thể mang lại những cải tiến chotoàn bộ hệ thống.

Áp dụng các nguyên tắc pháp lý và tiêu chuẩn chất lượng ở tất cả các cấp chính quyền là nền tảng để duy trì tính năng động và hấp dẫn của nền kinh tế quốc gia. Một hệ thống quy định thường bị phân mảnh một cách tự nhiên và cần có sự phối hợp ở mức độ nhất định để đảm bảo tính mạch lạc và tính tương thích của các mục tiêu chính sách. Quản trị điều tiết thường cắt ngang theo các khu vực chính sách và thường phải đối mặt các tổ chức truyền thống mà vốn không có sự liên kết và cạnh tranh với nhau. Một số bộ phận của chính phủ có thể không hiểu, hoặc thậm chí chống lại, sự đổi mới. Phân quyền dọcđòi hỏi bảo đảm các quy định mới phải được thực thi và tuân thủ bởi mọi cấp chính quyền.

Sự phối hợp hiệu quả đòi hỏi một định nghĩa rõ ràng về quyền hạn pháp lý để tránh các trách nhiệm trùng lặp. Kinh nghiệm của OECD cho thấy sự điều phối và kiểm soát thống nhất là cần thiết để quản trị thành công.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Năng lực của các quan chức chính phủ có thể khác nhau, vì vậy việc xây dựng năng lực và đào tạo là điều cần thiết, đặc biệt trong việc thực hiện cải cách và sử dụng các công cụ chính sách.

Khi các cấu trúc thể chế mới được thiết lập, chúng thường gặp phải sự đề kháng từ các cấu trúc hiện có và thường có nguồn lực và quyền hạn không đầy đủ. Một trong các cơ chế mạnh mẽ nhất để phối hợp giữa Nhà nước và khu vực tư nhân, và giữa các cơ quan chính phủ, là trao đổi, giao tiếp. Hỗ trợ chính trị cấp cao là quan trọng, nhưng sự chấp nhận, ủng hộ từ xã hội cũng như từ bản thân các cơ quan của bộ máy hành chính cũng rất cần thiết để đạt được thành công trong cải cách.

Một yếu tố quan trọng để tăng cường giao tiếp là tăng cường tính minh bạch. Tính minh bạch là một phần thiết yếu của tất cả các giai đoạn của quá trình cải cách: từ khi bắt đầu xây dựng các đề xuất cho đến thông qua và triển khai thực hiện. Độ minh bạch giúp làm giảm tính không chắc chắn, nâng cao ý thức của các chủ thể liên quan và củng cố niềm tin vào chính sách công.

Thực tiễn chính sách phải được xem xét kỹ lưỡng. Cần kiểm tra các vấn đề sau: Phối hợp cải cách pháp luậtở các cấp chính quyền khác nhau. Điều phối các cơ chế phối hợp chính thức và không chính thức để tạo thuận lợi cho việc thiết kế và thực hiện chính sách. Một số quốc gia đã thiết lập các diễn đàn thảo luận thường trực, các hội nghị đặc biệt hoặc các sáng kiến đối thoại chính sách giữa các chủ thể để giảm thiểu xung đột tiềm năng và tìm ra giải pháp hài hoà cho chính sách công.

Tích hợp tính minh bạch vào trong quy trình quản lý: Để tạo điều kiện giao tiếp và bảo đảm tính minh bạch, cần bảo đảm sự rõ ràng và nhất quán của quy định, tham khảo ý kiến các bên quan tâm, dự thảo bằng ngôn ngữ đơn giản và sử dụng công nghệ thông tin để phổ biến tài liệu liên quan.

Quản lý và điều phối cải cách pháp lý thông qua các tổ chức có trách nhiệm: Cần có các cơ chế hiệu quả và đáng tin cậy bên trong chính phủ để quản lý việc thực hiện quy định. Điều này là do tính chất phức

THƯ VIỆN HUBT
THƯ VIỆN PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

tạp của môi trường pháp lý với rất nhiều quy định được ban hành bởi các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương. Để bảo đảm cơ chế điều phối trong bối cảnh phức tạp của cơ cấu chính phủ, cần:

(i) Có các cơ chế chính thức hoặc không chính thức để điều phối sự phối hợp giữa các chủ thể. Cần thiết kế và xác nhận các tiêu chuẩn rõ ràng về quy định và cơ chế tuân thủ các quy định. Hiệu quả của cơ chế phối hợp và mức độ tham gia của các bên liên quan có liên quan cần được đánh giá.

(ii) Có cơ chế bảo đảm tính minh bạch, đặc biệt trong quá trình đánh giá. Điều này có thể bao gồm một danh sách chi tiết các tiêu chuẩn chất lượng được xác định và sử dụng, bao gồm các nguyên tắc, hướng dẫn hoặc bộ công cụ.

3. PHÂN TÍCH TÁC ĐỘNG CỦA QUY ĐỊNH (RIA)

Phân tích tác động của quy định (RIA) là một công cụ được sử dụng rộng rãi ở các nước OECD khi xây dựng chính sách, pháp luật. RIA kiểm tra và đo lường các lợi ích, chi phí và hiệu quả có thể có của các chính sách, quy định pháp luật mới. Nó cung cấp cho các nhà ra quyết định những dữ liệu thực nghiệm có giá trị và một khuôn khổ toàn diện để đánh giá các lựa chọn xét trên các phương diện về tính kinh tế, tác động xã hội và môi trường của các quyết định dự kiến đưa ra. Nói cách khác, RIA được sử dụng để đảm bảo rằng hành động của chính phủ là hợp lý và phù hợp. Sự hiểu biết yếu kém về vấn đề có thể khiến cho các chính sách, quy định pháp luật mới không thể hoặc khó áp dụng trong thực tiễn.

RIA được áp dụng khác nhau ở các quốc gia, tùy thuộc vào chính sách ưu tiên và bối cảnh của từng nước. Tuy nhiên, có một số yếu tố cơ bản chung cần được xem xét trong khi làm RIA, đó là:

- Xác định bối cảnh, mục tiêu chính sách và vấn đề cần có hành động của Chính phủ.

- Xác định tất cả các tùy chọn có thể áp dụng mà qua đó có thể đạt được mục tiêu chính sách, bao gồm cả việc không làm gì cả.

- Xác định và định lượng chi phí, lợi ích và hiệu quả của các tùy chọn được xem xét.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- Xác định những chiến lược tuân thủ và thực thi mà với từng tùy chọn, bao gồm cả việc đánh giá hiệu lực và hiệu quả của chúng.

- Xây dựng cơ chế giám sát để đánh giá sự thành công của chính sách đề xuất trong việc đạt được các mục tiêu.

- Tư vấn và tạo cơ hội cho tất cả các bên liên quan tham gia vào quy trình xây dựng chính sách, quy định, bao gồm việc cung cấp thông tin về chi phí, lợi ích của các lựa chọn.

OECD đã phát triển 10 thực tiễn tốt cho RIA để tư vấn cho các quốc gia, bao gồm:

- Tối đa hóa cam kết chính trị với RIA: Việc áp dụng RIA nên được xác nhận ở cấp cao nhất của Chính phủ trong bối cảnh rộng lớn của cải cách pháp luật. Cần phân bổ trách nhiệm cho các chủ thể liên quan một cách cẩn thận khi thực hiện RIA. Cần có một cơ quan trung tâm để giám sát và đánh giá quá trình thực hiện RIA nhằm đảm bảo tính thống nhất, độ tin cậy và chất lượng.

- Đào tạo các nhà quản lý: Cần có các hoạt động đào tạo chính thức, được thiết kế phù hợp để xây dựng các kỹ năng cần thiết trong việc thực hiện RIA.

- Sử dụng phương pháp phân tích phù hợp nhưng linh hoạt: Phương pháp phân tích có thể thay đổi theo miễn là RIA xác định và cân nhắc tất cả các hiệu ứng tích cực và tiêu cực đáng kể và tích hợp các phân tích định tính và định lượng.

- Xây dựng và thực hiện các chiến lược thu thập dữ liệu: Chất lượng dữ liệu là điều cần thiết để phân tích hiệu quả. Cần phải làm rõ các tiêu chuẩn chất lượng cho dữ liệu có thể chấp nhận và đề xuất các chiến lược thu thập dữ liệu chất lượng cao với chi phí tối thiểu trong thời gian hạn chế.

- Các nỗ lực đạt được mục tiêu của RIA: Cần xác định rõ mục tiêu của RIA và nỗ lực để thực hiện các mục tiêu đó, bao gồm việc tìm kiếm và phân bổ nguồn lực một cách hợp lý.

- Tích hợp RIA với quy trình hoạch định chính sách, bắt đầu sớm nhất có thể: Các nhà quản lý nên xem thông tin chi tiết của RIA như là một phần của quyết định chính sách, thay vì như một "tiện ích bổ sung".

THƯ VIỆN HUBT

- Truyền đạt kết quả: Kết quả của RIA phải được truyền đạt một cách rõ ràng với các hàm ý và các tùy chọn được xác định cụ thể.

- Tham gia rộng rãi của công chúng: Cần đảm bảo sự tham gia rộng rãi, đặc biệt là của các nhóm bị tác động, vào quy trình RIA, thông qua việc đơn giản hóa và cải thiện quy trình, thực hiện các chương trình đào tạo và hỗ trợ cho nhân viên.

- Áp dụng RIA: Thực tiễn chính sách cần được xem xét kỹ lưỡng. Các yếu tố sau đây có thể được sử dụng để đánh giá cách thức áp dụng RIA:

- Có phương pháp nào để đánh giá các đề xuất chính sách từ quan điểm pháp lý, xã hội vàkinh tế?

- Những vấn đề nào được đưa vào phân tích (tác động đến doanh nghiệp, môi trường, bình đẳng xã hội, v.v...

- Ai chịu trách nhiệm và ai liên quan đến việc thực hiện những đánh giá này?

- Có cơ chế giám sát nào để đảm bảo tiêu chuẩn chất lượng của việc đánh giá không?

- Có hỗ trợ kỹ thuật và hỗ trợ nào khác với quy trình này không?

- Nội dung tham vấn công khai của những đánh giá này là gì?

- Có cơ chế đánh giá nào để xác định xem các đánh giá đã được sử dụng hay chưa trong quá trình hoạch định chính sách?

4. THAM VẤN CỘNG ĐỒNG

Các luật và quy định phải được xây dựng và ban hành một cách cởi mở và minh bạch, với sự kiểm soát và thủ tục thích hợp của nghị viện, với việc xem xét những ý kiến góp ý của các chủ thể quan tâm đến chính sách ở trong và ngoài nước. Các chủ thể đó có thể bao gồmcác nhà đầu tư trong nước và nước ngoài cũng như các doanh nghiệp bị ảnh hưởng, các tổ chức công đoàn, các tổ chức xã hội khác, các nhóm lợi ích, và cả các cấp chính quyền. Tham vấn cộng đồng giúp xác định rõ vấn đề và có những đánh giá cần thiết cho hành

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

động của Chính phủ. Nó nâng cao chất lượng quy định của Chính phủ và gián tiếp cải thiện môi trường đầu tư.

Tham vấn cộng đồng giúp đảm bảo rằng các bên bị ảnh hưởng hiểu bản chất của quy định, tại sao nó là cần thiết và những gì được mong đợi từ chúng. Mặt khác, nó cũng cung cấp khả năng cho công chúng ảnh hưởng đến quy trình ra quyết định. Cả hai yếu tố giúp làm tăng sự tuân thủ tự nguyện và giảm sự phụ thuộc vào việc thực thi và trừng phạt khi chính sách được áp dụng.

Một số thách thức trong việc tham vấn cộng đồng cần giải quyết để tránh cho quy trình này khỏi sự thất bại, bao gồm: i) chất lượng thông tin phải được quản lý và đánh giá cẩn thận, ii) để xây dựng tính hợp pháp, việc tham vấn cần theo các quy trình mở và dễ tiếp cận, bảo đảm tính minh bạch khi quyết định ai và khi nào cần tham khảo ý kiến, và đảm bảo quyền truy cập cho người bên ngoài và các bên liên quan, đặc biệt là các nhóm xã hội.

Các loại tham vấn cộng đồngbao gồm:

- Thông báo: Trao đổi thông tin về các quyết định pháp lý cho công chúng là một hoạt động quan trọng trong xây dựng pháp luật. Đó là quá trình cung cấp thông tin một chiều cho công chúng – trong trường hợp này được coi là người tiêu dùng thụ động thông tin của chính phủ. Thông báo không tự nó cấu thành tham vấn nhưng có thể là bước đầu cho việc tham vấn. Thông báo cho phép các bên liên quan có thời gian để chuẩn bị cho việc tham gia, góp ý vào quy trình xây dựng và việc tuân thủ các quy định pháp luật.

- Tham vấn bao gồm tích cực tìm kiếm ý kiến của các nhóm quan tâm hoặc bị ảnh hưởng bởi chính sách, quy định mới. Đây là việc trao đổi thông tin hai chiều, có thể thực hiện ở bất kỳ giai đoạn nào của quy trình lập pháp.

- Tham gia là sự góp phần tích cực của các nhóm lợi ích trong việc xây dựng chính sách, pháp luật. Sự tham gia thường tạo điều kiện thuận lợi cho việc triển khai và cải thiện sự tuân thủ, đồng thuận và hỗ trợ chính trị với các chính sách, quy định pháp luật mới.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- Tham vấn không chính thức bao gồm tất cả những hình thức liên lạc không được chuẩn hóa giữa các nhà quản lý và các nhóm lợi ích. Nó cũng có thể được thực hiện ở bất kỳ giai đoạn nào của quy trình lập pháp.

- Điều trần là việc tổ chức các cuộc họp công khai về các chính sách, quy định pháp luật đang được đề xuất, mà trong đó các bên và nhóm quan tâm có thể bình luận trực tiếp. Đây là một thủ tục không mang tính phổ biến, chỉ được sử dụng khi cần thiết để bổ sung cho các thủ tục tham vấn khác.

5. ĐƠN GIẢN HÓA THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

Đơn giản hóa thủ tục hành chính nhằm giảm thiểu và tinh giản các quy trình và thủ tục giấy tờ của chính phủ - mà thành phần dễ nhìn thấy nhất trong số đó thường là các loại giấy phép. Thực tiễn từ nhiều quốc gia cho thấy gánh nặng thủ tục hành chính gây ra những thiệt hại và khó khăn rất lớn cho các doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp vừa và nhỏ (SMEs). Nền kinh tế phi chính thức thường là dấu hiệu phản ánh gánh nặng thủ tục hành chính mà các doanh nghiệp đang phải chịu đựng (cho thấy họ không thể đáp ứng được các thủ tục hành chính trong nền kinh tế chính thức). Vì vậy, ngày càng nhiều chính phủ trên thế giới đặt ưu tiên vào cải cách hành chính, trong đó một biện pháp quan trọng là sử dụng công nghệ truyền thông làm phương tiện để giảm gánh nặng hành chính cho người dân và doanh nghiệp. Đó là bởi gánh nặng hành chính làm tăng quá mức chi phí kinh doanh, qua đó có thể cản trở đến việc thâm nhập thị trường và tính cạnh tranh của các doanh nghiệp trong nước.

Trong cải cách hành chính, những yếu tố sau đây cần được xem xét:

- Quy trình tái thiết kế dựa trên việc xem xét các yêu cầu thông tin cho các thủ tục của chính phủ, thiết kế lại và đơn giản hóa để tối ưu hóa chúng, giảm số lượng và gánh nặng thủ tục áp đặt với doanh nghiệp và người dân. Quy trình này cũng nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc tuân thủ.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- Thiết lập các văn phòng hành chính một cửa để thúc đẩy sự tương tác giữa chính phủ, doanh nghiệp và người dân, với càng ít điểm tiếp xúc càng tốt. Mục đích là để tạo thuận lợi và tiết kiệm tài nguyên trong việc cung cấp dịch vụ công. Các văn phòng này hoạt động như một đầu mối để cung cấp thông tin, phát hành hoặc chấp nhận thông báo, cấp giấy phép và xử lý các thủ tục hành chính khác khác theo quy định pháp luật.

- Im lặng - là - sự đồng ý hoặc từ chối. Đây là một cơ chế ngầm khi phê duyệt các đề xuất, áp dụng một lần trong bối cảnh có khoảng thời gian cố định đã hết hạn. Nó tạo điều kiện đơn giản hoá các quy trình và giảm mức độ rủi ro. Phương pháp này cũng cải thiện hiệu quả của các thủ tục hành chính và giải phóng các nguồn lực của Chính phủ.

- Chính phủ điện tử: Chính phủ điện tửkhông đơn thuần chỉ là phổ biến tài liệu bằng phương tiện điện tử. Hơn thế, nó còn cung cấp khả năng tuyệt vời trong việc cải thiện sự tương tác giữa chính phủ, doanh nghiệp và công dân. Các công cụ điện tử cơ bản là: thủ tục điện tử, lưu trữ dữ liệu điện tử, các văn phòng một cửa điện tử và mua sắm điện tử.

- Mô hình chi phí chuẩn (SCM) cung cấp một phương pháp đơn giản, nhất quán để ước tính chi phí hành chính đối với hoạt động kinh doanh của chính phủ. Các SCM hiện là phương pháp được chấp nhận nhiều nhất và nó đã giúp các nhà chức trách thực hiện chiến lược đơn giản hóa thủ tục hành chính và chứng minh một cách rõ ràng các lợi ích của việc này.

Trong việc đánh giá các chiến lược đơn giản hóa thủ tục hành chính để giảm gánh nặng trên nền kinh tế nói chung và các nhà đầu tư nói riêng, các câu hỏi sau cần được xem xét:

- Chính phủ có đang thiết kế hoặc áp dụng một chương trình để giảm bớt gánh nặng hành chính cho doanh nghiệp và người dân không? Chương trình này có các mục tiêu định lượng và định tính không? Các mục tiêu đó là gì? Có cuộc khảo sát nào về cải cách hành chính và các

THƯ VIỆN HUBT

chiến lược của chính phủ về cải cách hành chính không? Có một cơ chế được thiết lập để đo lường kết quả cải cách hành chính không? Có thể theo dõi việc thực hiện chương trình đó theo thời gian hay không?

- Chính phủ sắp xếp hợp lý các thủ tục hành chính như thế nào? Trách nhiệm của Chính phủ trong vấn đề này là gì? Chính phủ làm gì để cung cấp thông tin, chấp nhận thông báo và cấp giấy phép cho người dân và doanh nghiệp? Công nghệ thông tin có được sử dụng để đơn giản hóa thủ tục hành chính, nâng cao chất lượng dịch vụ, tính minh bạch và trách nhiệm hay không? Liệu nguyên tắc "im lặng là sự đồng ý/từ chối" có được áp dụng một cách có hệ thống không?

- Có sự phân bổ lại quyền hạn và trách nhiệm giữa các cơ quan và cấp chính quyền trong việc thực hiện các thủ tục hành chính hay không?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ang, G. and V. Marchal (2013), "Mobilising Private Investment in Sustainable Transport: The Case ofLand-Based Passenger Transport Infrastructure", OECD Environment Working Papers, No. 56, OECDPublishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5k46hjm8jpmv-en.
2. Corfee-Morlot, J. et al. (2012), "Towards a Green Investment Policy Framework: The Case of Low-Carbon,Climate-Resilient Infrastructure", OECD Environment Working Papers, No. 48, OECD Publishing, Paris,http://dx.doi.org/10.1787/5k8zth7s6s6d-en.
3. Gordon, K. and J. Pohl (2011), "Environmental Concerns in International Investment Agreements: ASurvey", OECD Working Papers on International Investment, No. 2011/01, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5kg9mq7scrjh-en.
4. G20/OECD (2012), "Policy Note on Pension Fund Financing for Green Infrastructure and Initiatives."
5. OECD, "Policy Framework for Investment User's Toolkit, 2011 edition, chương 10 (Public Goverance)", tại http://www.oecd.org/investment/toolkit/policyareas/publicgovernance/41890394.pdf, truy cập 14.10.2018.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

XU HƯỚNG PHÂN QUYỀN THEO CHIỀU DỌC TRONG QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM

TS. Mai Văn Thắng[1]

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Lịch sử nhân loại tiếp tục chứng kiến những thay đổi, chuyển dịch của Nhà nước và cùng với đó là sự thay đổi các phương thức và mô hình quản trị nhà nước hiện đại. Dưới tác động của các xu hướng tiến bộ như: nhân quyền, phân quyền, pháp quyền trong một thế giới hiện đại, hội nhập, chức năng, vị trí, vai trò và thậm chí bản chất của nhà nước cũng đã có nhiều chuyển biến.

Những năm gần đây, sự bùng nổ mạnh mẽ của cuộc cách mạng lần thứ 4 (cách mạng 4.0), sự phát triển của hạ tầng, kỹ thuật, trình độ nhận thức và tổ chức xã hội cùng với sự chuyển dịch trong quan hệ giữa Nhà nước và xã hội đã làm cho Nhà nước dịch chuyển từ nhà nước thời kỳ hiện đại sang nhà nước hậu hiện đại (*Post-modern State*). Thế giới cũng chứng kiến sự chuyển dịch mạnh mẽ trong mô hình, phương thức quản trị nhà nước.

Ở Việt Nam, trong những năm gần đây bước đầu có sự thay đổi về tổ chức và hoạt động của Nhà nước. Nhà nước dân chủ pháp quyền XHCN đã và đang được xây dựng. Chính quyền kiến tạo, phục vụ, hành động, liêm chính được thể hiện trong cả tuyên bố lẫn hành động[2].

---

[1] Khoa Luật, ĐHQGHN. Một số nội dung của bài viết này đã được công bố trong Tạp chí Quản lý nhà nước số 9/2017 của tác giả Mai Văn Thắng và Tạ Đức Hòa.

[2] Mạnh Hùng, "Quyết tâm xây dựng Chính phủ liêm chính, kiến tạo, hành động, phục vụ người dân và doanh nghiệp", http://dangcongsan.vn/thoi-su/quyet-

THƯ VIỆN HUBT

Rõ ràng, Nhà nước và quản trị nhà nước ở Việt Nam đã và đang có những thay đổi dưới tác động của những xu hướng phổ quát của nhân loại cũng như các yếu tố thuộc về kỹ thuật, công nghệ.

Tuy vậy, so với sự phát triển mạnh mẽ trên thế giới, mô hình, phương thức quản trị nhà nước ở Việt Nam được cho chưa tiến kịp trào lưu chung[1]. Chẳng hạn, các nguyên tắc của quản trị tốt, dù đã phổ biến trên thế giới, nhưng ở nước ta vẫn còn khá mới mẻ cả trong nhận thức lý luận lẫn hành động thực tiễn dù quyết tâm đổi mới là rất mạnh mẽ.

Những nhân tố tác động đến sự thay đổi của nhà nước và quản trị nhà nước ở Việt Nam là lớn, đa dạng và đa diện, tuy nhiên, bài viết này chỉ tập trung phân tích về phân quyền dọc như là một trong các yếu tố cơ bản mà theo tác giả sẽ có những ảnh hưởng mạnh tới tổ chức quyền lực và quản trị nhà nước Việt Nam hiện đại.

Cũng theo tác giả, do nhiều nguyên nhân khác nhau mà phân quyền như là một nguyên tắc tổ chức, hoạt động của nhà nước và quản trị quốc gia hiện đại chưa được thực hiện hiệu quả ở Việt Nam. Phân quyền theo chiều ngang đã ít nhiều được thể hiện và hiến định với các quy định giao "thực hiện" và "kiểm soát" thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp của Quốc hội, Chính phủ và Tòa án. Đây là những tiến bộ của Việt Nam trong cả nhận thức và tư duy. Việc thừa nhận các yếu tố phân quyền theo chiều ngang cũng đã ít nhiều thay đổi diện mạo quản trị quốc gia ở nước ta. Nhưng ở góc độ khác, do nhiều nguyên nhân khác nhau, trong đó có lịch sử, nhận thức và tư tưởng, phân quyền theo chiều dọc chưa có sự chuyển biến rõ nét. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015[2] và các văn bản luật liên

---

tam-xay-dung-chinh-phu-liem-chinh-kien-tao-hanh-dong-phuc-vu-nguoi-dan-va-doanh-nghiep-401142.html (Truy cập 22/7/2017).

[1] Xem: 1) Nguyễn Hoàng Anh, "Trách nhiệm giải trình trong hoạt động nhà nước", in trong cuốn *Quản trị tốt: Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị Quốc gia-ST, 2017, trang 204. 2) Báo cáo tổng quan Việt Nam năm 2035: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23724/VN2035Vietnamese.pdf

[2] Điều 11, 12 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

THƯ VIỆN HUBT

quan đã quan tâm đến yếu tố phân cấp, phân quyền và ủy quyền cho các cấp chính quyền địa phương và cố gắng điều chỉnh lại mối quan hệ giữa trung ương và địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau theo hướng giao thêm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho địa phương. Nhưng trên thực tế mô hình quản trị quốc gia không có nhiều thay đổi. Những cố gắng giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đã chưa tạo ra được một nền quản trị hiện đại, linh hoạt, gọn nhẹ, được kiểm soát, giám sát chặt chẽ bằng luật pháp, chính sách. Sự nhiệt huyết, năng động của trung ương đôi khi chưa lan tỏa được xuống các cấp chính quyền địa phương, chưa thúc đẩy sự tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương, chưa giải quyết được một cách rõ ràng mối quan hệ giữa phụ thuộc và tự chủ, tự chịu trách nhiệm, giữa cấp dưới và cấp trên, giữa nhà nước và xã hội...[1].

Những bất đồng, xung đột giữa chính quyền và người dân, những khiếu nại, khiếu kiện đông người, những bức xúc, sự sa đọa của một bộ phận không nhỏ của cán bộ, công chức địa phương... được nêu ra gần đây đều có nguyên nhân từ mô hình quản trị quốc gia chưa hiện đại và gắn trực tiếp với những vấn đề, những bất cập của mô hình phân quyền dọc ở nước ta. Thiết nghĩ, vấn đề chỉ có thể được giải quyết thấu đáo và căn cơ, các chính sách tiến bộ, tâm huyết của trung ương chỉ có thể được lan tỏa xuống địa phương và người dân, sự năng động, khả năng chịu trách nhiệm, tự chủ của cơ sở... cũng chỉ có thể giải quyết khi có những điều chỉnh hợp lý, phù hợp và hiện đại mối quan hệ giữa trung ương và địa phương, có những thay đổi trong mô hình và phương thức quản trị quốc gia theo chiều dọc.

Theo nhận định của tác giả, trong thời gian tới, nguyên tắc phân quyền dọc sẽ được vận dụng và nhờ đó, có những ảnh hưởng và tác động lớn đến nền quản trị quốc gia. Bởi đây là một trong những nút thắt cần được tháo gỡ nếu chúng ta muốn giải quyết thấu đáo các vấn đề cấp thiết của thể chế và có một nền quản trị hiện đại, phù hợp, hiệu quả.

[1] Thủ tướng nói về văn hóa không nhúc nhích: http://nld.com.vn/thoi-su-trong-nuoc/thu-tuong-viet-nam-con-co-thu-van-hoa-khong-nhuc-nhich-20170112165517541.htm (truy cập 22/7/2017).

THƯ VIỆN HUBT
LƯU HÀNH NỘI BỘ

2. BẢN CHẤT VÀ NỘI HÀM CỦA PHÂN QUYỀN DỌC VÀ XU HƯỚNG PHÁT TRIỂN Ở VIỆT NAM

2.1. Bản chất và nội hàm của phân quyền dọc

Phân quyền không chỉ là một xu hướng phổ biến của thế giới hiện đại mà còn là nguyên tắc cơ bản của tổ chức và hoạt động của quyền lực nhà nước, bộ máy nhà nước. Sẽ không thể có quản trị nhà nước hiện đại, hiệu quả nếu không nhận thức đầy đủ và vận dụng tốt nguyên tắc phân quyền.

Thông thường, phân quyền được hiểu chủ yếu ở góc độ phân quyền ngang. Có nghĩa là phân quyền thường đồng nghĩa với việc phân chia quyền lực nhà nước ra làm ba nhánh: quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp và được trao cho ba loại cơ quan khác nhau với cơ chế giám sát, kiểm soát hiệu quả để tránh lạm quyền. Đây là nhận thức phù hợp, tuy nhiên chưa đầy đủ.

Một cách đầy đủ nhất, phân quyền cần được nhận thức và vận dụng cả ở ba góc độ*: 1) phân quyền ngang; 2) phân quyền dọc: 3) phân quyền đặc biệt*[1].

Ngoài phân quyền ngang như đã khái quát ở trên, phân quyền dọc là nguyên tắc, phương thức tổ chức quyền lực nhà nước mà trong đó thiết lập được cơ chế phân quyền hợp lý, phù hợp, hiện đại giữa chính quyền nhà nước ở trung ương với chính quyền ở các địa phương đảm bảo sự vận hành hiệu quả, linh hoạt, chủ động, rõ ràng về cơ chế trách nhiệm giữa các loại, cấp chính quyền với điều kiện đảm bảo sự thống nhất, xuyên suốt của chủ quyền quốc gia. Phân quyền dọc là sự thiết lập cơ chế phân chia quyền lực rõ ràng giữa chính quyền ở các địa phương trong tổng thể lãnh thổ quốc gia. Ở đây, khái niệm cấp trên, cấp dưới không mang nặng ý nghĩa hành chính mà hàm chứa sự phân định về chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền giữa các cấp chính quyền. Trong khuôn khổ chức năng, nhiệm

THƯ VIỆN HUBT

[1] Quan điểm này tác giả cũng đã thể hiện trong bài viết: "Mô hình phân quyền Liên bang Nga" (Mai Văn Thắng), Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, số 13 tháng 7/ 2012.

vụ, thẩm quyền và trách nhiệm đã được phân định rõ, mỗi cấp chính quyền sẽ tự chủ, tự giác và tự chịu trách nhiệm thực hiện sao cho hiệu quả. Để đảm bảo sự thống nhất của chủ quyền quốc gia ngăn ngừa sự lạm quyền của các cấp chính quyền và, đương nhiên, những cơ chế kiểm tra, giám sát, kiểm soát hiệu quả cũng được thiết lập.

Ở nhiều quốc gia khác nhau, phân quyền dọc cũng được thực hiện khác nhau tùy theo điều kiện, bối cảnh của quốc gia đó. Chẳng hạn, ở Liên bang Nga, có ba cấp chính quyền phân định rõ ràng gồm: 1) chính quyền liên bang; 2) chính quyền chủ thể liên bang; 3) chính quyền tự quản địa phương.[1] Trong mối quan hệ này, chính quyền liên bang và chính quyền chủ thể[2] liên bang là chính quyền nhà nước còn chính quyền tự quản là loại chính quyền đặc biệt và không có quyền lực nhà nước. Đây là loại chính quyền được tổ chức dựa trên cơ sở quyền tự quản của người dân địa phương và được nhà nước đảm bảo. Chính quyền này được giao một số chức năng từ chính quyền nhà nước và được tổ chức, kiểm tra giám sát để vừa đảm bảo tự chủ, tự quản nhưng vẫn đảm bảo sự thống nhất của nhà nước và chủ quyền quốc gia. Chính quyền được thiết lập ở các đơn vị tự quản không sử dụng quyền lực nhà nước nhưng được ủy quyền trong một số lĩnh vực vì vậy, nó là thiết chế nửa xã hội, nửa nhà nước.

Không giống như ở Nga, ở Nhật Bản, chính quyền được tổ chức ở ba cấp: cấp trung ương, cấp 1 (cấp tỉnh) và cấp 2 (cấp hạt). Tổ chức chính quyền thực hiện theo nguyên tắc phân quyền địa phương và đảm bảo tự trị địa phương. Tự trị địa phương được đảm bảo hiến định (dành hẳn một chương – chương VIII) và ban hành Luật Tự trị địa phương. Tổ chức chính quyền theo phân quyền dọc ở Nhật Bản luôn đảm bảo nguyên tắc: Trung ương có thẩm quyền giải quyết các việc liên quan đến vị thế và sự tồn vong của quốc gia, còn những việc liên quan mật thiết đến người dân thì giao cho các cấp chính quyền địa phương. Theo đó, chính quyền địa phương cấp 1 sẽ đảm trách

THƯ VIỆN HUBT

[1] Xem thêm: Mai Văn Thắng, "Bàn về tự quản địa phương ở Liên bang Nga". Tạp *chí khoa học ĐHQGHN*. Chuyên san Luật học, số 2/2016.

[2] Tương đương chính quyền cấp bang ở nhiều quốc gia liên bang khác.

những việc mà chính quyền địa phương cấp 2 không thể giải quyết tốt được, còn chính quyền cấp 2 sẽ đảm trách những việc có tính chất và ý nghĩa trên phạm vi địa phương[1].

Ở Đức chính quyền được phân thành bốn cấp. Nguyên tắc phân quyền dọc được thể hiện khá rõ và đảm bảo tự quản địa phương. Một nguyên tắc cơ bản là cái gì cấp nào làm tốt nhất thì giao cho cấp đó làm và cấp khác không làm. Chính quyền địa phương ở Đức không đồng nhất như ở Pháp và khá đa dạng, tuy nhiên, nguyên tắc tối quan trọng là phân quyền rõ rệt giữa các loại và cấp chính quyền, đảm bảo sự phù hợp, hiệu quả, dân chủ địa phương[2].

Không chỉ ở một số quốc gia kể trên, mà phân quyền dọc được tổ chức và thực hiện ở rất nhiều quốc gia trên thế giới. Dù mô hình đa dạng và có thể đồng nhất, không đồng nhất, nhưng có một nguyên tắc nhất quán là: phân quyền cho địa phương và đảm bảo tự quản địa phương. Khi quyền lực đã được phân định cho các cấp, các loại chính quyền thì sẽ không có sự can thiệp, lạm quyền.

Như vậy, phân quyền dọc rất phổ biến và hiện diện ở hầu hết các quốc gia phát triển, tiến bộ. Phân quyền dọc không phải là tản quyền, ủy quyền. Phân quyền dọc là phân định quyền lực giữa trung ương và địa phương và các cấp địa phương đảm bảo sự độc lập tương đối của các cấp chính quyền, sự tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền. Phân quyền dọc còn bao hàm cả phân quyền cho chính quyền tự quản dù bản chất của chính quyền tự quản, theo quan điểm của tác giả, là thiết chế nửa nhà nước.

Phân quyền đặc biệt là sự phân quyền giữa nhà nước và xã hội. Việc giám sát chính quyền, phúc quyết, bãi miễn, phản biện xã hội, khiếu nại, tố cáo... từ phía cá nhân, các thiết chế xã hội, cơ quan, tổ

---

[1] Xem: Mai Văn Thắng, "Chính quyền địa phương ở Việt Nam với việc đảm bảo quyền con người". Báo cáo tổng quan Đề tài nghiên cứu khoa học thuộc Dự án của Chính phủ Đan Mạch, mã số NQ14.04, tr.117.

[2] Xem: Mai Văn Thắng, "Chính quyền địa phương ở Việt Nam với việc đảm bảo quyền con người". Tlđd, tr.102.

THƯ VIỆN HUBT TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

chức, báo chí... là các quyền được hiến định và luật định để kiểm soát quyền lực nhà nước. Đây cũng được xem là một loại phân quyền và đó là loại phân quyền đặc biệt trong tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước. Phân quyền đặc biệt có mối liên hệ mật thiết với phân quyền dọc và phân quyền ngang trong mối liên hệ về tổ chức và thực hiện quyền lực công cộng ở mỗi quốc gia.

2.2. Xu hướng phân quyền dọc và các yếu tố thúc đẩy phát triển phân quyền dọc ở Việt Nam

Vì nhiều lý do khác nhau, trong đó có nhận thức, lịch sử và tư tưởng, mô hình tổ chức quyền lực ở Việt Nam, đặc biệt là tổ chức chính quyền theo chiều dọc, vẫn chưa có nhiều đổi mới và ở mức độ nào đó đang là trở lực cho sự phát triển, nguyên nhân của nhiều những bất cập, hạn chế. Bên cạnh đó, cũng có rất nhiều các yếu tố khác nhau góp phần thúc đẩy vận dụng nguyên tắc "phân quyền dọc" ở Việt Nam trong thời gian tới. Trước hết phải kể đến một số nguyên nhân cơ bản sau:

- Không khó để nhận thấy là ở Việt Nam hiện nay, lãnh đạo Đảng, Nhà nước và các cơ quan trung ương đang có những đổi mới, cải cách mạnh mẽ. Những quyết tâm và cải cách đó ít nhiều đã đem lại những thành tựu cho công cuộc đổi mới, hội nhập và phát triển. Nhưng, ở khía cạnh khác, chính quyền các cấp ở địa phương trên thực tế ở nhiều nơi vẫn rất ỳ ạch, chậm đổi mới. Thậm chí, càng ở cấp thấp hơn thì càng chậm đổi mới, càng gần dân về địa lý thì càng xa dân về quan hệ chính trị, tư tưởng, phong cách và thậm chí cả về lối sống. Hiện hữu bộ máy cồng kềnh, nhưng cơ bản hoạt động kém hiệu quả. Dù đã có phân cấp, ủy quyền... nhưng rất nhiều nơi chính quyền cấp dưới luôn đợi và xin ý kiến chỉ đạo cấp trên. Đã có nhiều cán bộ, công chức cơ sở không tận tâm với công việc, có lối sống xa hoa, lãng phí, cửa quyền, hách dịch... Thực trạng đó đã được chỉ rõ và không khó để đưa ra dẫn chứng[1].

[1] Xem thêm: Báo cáo tổng kết nghiên cứu Đề tài KHCN thuộc Dự án Đan Mạch của TS. Mai Văn Thắng.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Ở khía cạnh khác, dễ nhận thấy lãnh đạo Đảng, Chính phủ, các ban Đảng, cơ quan trung ương năng nổ, sát sao đi tới rất nhiều địa phương, làm việc với lãnh đạo chủ chốt các địa phương để kêu gọi, thúc giục, chỉ đạo, đề nghị, yêu cầu, hỗ trợ... địa phương và lãnh đạo địa phương làm việc. Cũng không thiếu những sự kiện lãnh đạo trung ương phải can thiệp để chỉ đạo, giải quyết các vấn đề tưởng như và đương nhiên thuộc thẩm quyền của địa phương nhưng địa phương không làm hoặc không làm nổi để trở thành những điểm nóng, gây nguy hiểm cho an ninh quốc gia, phương hại cho trật tự an toàn xã hội, gây trở lực cho phát triển kinh tế, xã hội...[1]

Rõ ràng, dù đầu tầu có được trang bị rất tốt, rất mới nhưng rất khó có thể kéo các toa tàu cũ kỹ, hỏng hóc... với các đường ray không phù hợp. Những bất cập này, thiết nghĩ, đã được nhận thấy và chắc chắn sẽ phải giải quyết sớm trong thời gian tới. Việc giải quyết bất cập đó, có lẽ, không còn cơ chế nào khác ngoài một công cụ hữu hiệu là "phân quyền dọc" đã được các quốc gia tiên tiến vận dụng thành công. Tất nhiên, sẽ không có mô hình chung cho mọi quốc gia, mọi vận dụng phải dựa trên các điều kiện về kinh tế xã hội, bối cảnh chính trị, tư tưởng và thời điểm vận dụng ở nước ta.

Một trong những nguyên nhân căn bản nữa góp phần đưa phân quyền dọc được vận dụng ở Việt Nam là quyết tâm đổi mới của Đảng, Nhà nước và chính sách hội nhập, phát triển. Có thể nhận thấy rất rõ điều này trong các nghị quyết, văn kiện của Đảng, Hiến pháp 2013 và các đạo luật, văn bản cụ thể hóa Hiến pháp này. Cùng với đó là những quyết tâm trong tuyên bố và hành động của lãnh đạo Đảng, Quốc hội, Chính phủ và các thiết chế quyền lực khác ở trung ương. Việc ban hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương với những quy định về những nguyên tắc phân quyền, phân cấp, ủy quyền ngày càng rõ ràng hơn và thiết lập hệ thống chính quyền địa phương linh hoạt, đa dạng đã chứng minh điều đó.

THƯ VIỆN LUẬT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Thời gian gần đây đã có nhiều vụ việc nghiêm trọng và đều xuất phát từ vấn đề của chính quyền địa phương, như: Vụ ở Đồng Tâm, Hà Nội, việc ở Formosa Hà Tĩnh.

Ngoài ra, xu hướng phân quyền nói chung và phân quyền dọc nói riêng đã trở nên rất phổ biến trên thế giới và được vận dụng thành công ở nhiều quốc gia. Nguyên tắc này đã góp phần làm nên những nền quản trị hiện đại, hiệu quả ở rất nhiều quốc gia phát triển và là mô hình hay cần được học tập nếu Việt Nam thực sự muốn đổi mới để phát triển. Phân quyền hay phân quyền dọc không phải là sản phẩm của hệ tư tưởng mà là giá trị, tinh hoa quản trị của nhân loại đã được đúc kết và phát triển. Xu hướng này cùng với nhân quyền, pháp quyền, toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế là những xu hướng tiến bộ phổ quát của nhân loại trong thế giới hiện đại.

Phân quyền dọc (trong đó có đảm bảo tự quản địa phương) với những ưu việt vốn có, đem lại nhiều hiệu quả và giải quyết nhiều vấn đề phát sinh trong xã hội hiện đại và phù hợp với các xu thế phát triển của thế giới hiện đại, cụ thể: 1) Phân quyền dọc giúp cho việc phát huy các hình thức dân chủ trực tiếp, bởi quy mô dân số, lãnh thổ nhỏ có thể tạo điều kiện phát huy tối đa lợi thế của các hình thức dân chủ trực tiếp qua đó bảo đảm được dân chủ, nhân quyền; 2) Sẽ thúc đẩy sự linh hoạt, năng động và khả năng tự chịu trách nhiệm của chính quyền các cấp và theo đó sẽ làm cho hoạt động quản lý nhà nước ở địa phương dân chủ, hiệu quả hơn. Chính quyền địa phương vì vậy sẽ thực chất gần dân hơn; 3) Góp phần sử dụng hiệu quả nguồn nhân lực, vật lực, tài lực và quyền lực nhà nước; 4) Giúp tinh giản được bộ máy cồng kềnh, kém hiệu quả hiện nay, đồng thời góp phần giải quyết tốt hơn tình trạng tham nhũng, cửa quyền hách dịch, quan liêu của cán bộ, công chức địa phương; 5) Sẽ tăng khả năng giám sát, phản biện của người dân với chính quyền và giải quyết tốt, nhanh các vấn đề cấp thiết của đời sống dân sinh ngay tại địa phương góp phần triệt tiêu nguy cơ bất ổn cho thể chế, trật tự an toàn xã hội...; 6) Phân quyền tốt sẽ góp phần cung ứng dịch vụ công, hành chính công phù hợp và hiệu quả hơn, đáp ứng tốt hơn nhu cầu của địa phương và của người dân địa phương; 7) Sẽ giải quyết được sự bất bình đẳng giữa các địa phương, tạo cơ chế hữu hiệu hơn trong đại diện và đảm bảo tốt quyền, lợi ích của địa phương trong mối quan hệ

THƯ VIỆN HUBT
THƯ VIỆN PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

với chính quyền ở trung ương; 8) Sẽ tạo cơ chế kiểm soát quyền lực tốt hơn qua đó bảo đảm tốt hơn nhân quyền và quyền làm chủ của người dân trong mối quan hệ với các thiết chế quyền lực cả trung ương và địa phương; 9) Giảm bớt được sức ép cho ngân sách nhà nước chi cho hệ thống và bộ máy, nguồn nhân lực.

Không phải là tất cả, nhưng các nguyên do trên là những yếu sẽ góp phần thúc đẩy sự phát triển và vận dụng nguyên tắc phân quyền dọc ở Việt Nam trong thời gian tới. Tuy nhiên, phân quyền dọc cũng làm nảy sinh những thách thức khi áp dụng trong bối cảnh Việt Nam hiện nay và đòi hỏi phải có cách thức giải quyết linh động, mềm dẻo hiệu quả và phù hợp.

Trước hết, cần phải giải quyết cho được mối quan hệ giữa phân quyền dọc và nguyên tắc tập trung dân chủ như là một nguyên tắc hiến định cơ bản của tổ chức và vận hành của bộ máy nhà nước ở Việt Nam. Rõ ràng, trong điều kiện hiện nay tập trung dân chủ cần phải được hiểu một cách linh hoạt, mềm dẻo hơn để đảm bảo sự linh hoạt, phân định rõ thẩm quyền, chức năng và nhiệm vụ của từng cấp chính quyền.

Ngoài ra, cần phải giải quyết cho được phương thức lãnh đạo của Đảng trong bối cảnh phân quyền, trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương, đặc biệt là mối quan hệ giữa chính quyền và cấp ủy ở địa phương. Tất nhiên, nguyên tắc hiến định "đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội" là không thể thay thế, nhưng cần làm mới, cần nhận thức linh hoạt, mềm dẻo cho phù hợp trong bối cảnh mới.

3. NHỮNG TÁC ĐỘNG CỦA TỚI QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC HIỆN ĐẠI Ở VIỆT NAM

Có thể khẳng định, hiện nay ở Việt Nam chưa có một triết lý cũng như mô hình phân quyền dọc phù hợp, hiệu quả.[1] Những nỗ lực trong việc phân cấp, phân quyền, ủy quyền cho các cấp chính quyền

[1] Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015 và các luật tổ chức liên quan trên thực tế là mở rộng quyền, trao nhiều quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho địa phương chứ chưa phải là mô hình phân quyền dọc.

THƯ VIỆN HUBT

địa phương là đáng ghi nhận nhưng chưa đủ để làm nên một mô hình phân quyền dọc ổn định, khoa học, phù hợp và hiệu quả. Hiến pháp năm 2013 đã có những tư tưởng khá tiến bộ, tuy nhiên, Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015 chưa đáp ứng được kỳ vọng và chưa cụ thể hóa được đầy đủ các tư tưởng tiến bộ đó.[1]

Như đã trình bày ở trên, phân quyền theo chiều dọc là xu thế phổ biến, khách quan và có nhiều dư địa để vận dụng, phát triển ở Việt Nam trong thời gian tới. Vậy, nếu được vận dụng, tư tưởng và mô hình phân quyền dọc sẽ ảnh hưởng, tác động như thế nào đến nền quản trị nhà nước ở Việt Nam. Nói một cách khác, quản trị nhà nước ở nước ta sẽ chuyển dịch như thế nào dưới tác động của phân quyền dọc.

Theo quan điểm của tác giả, những tác động, ảnh hưởng cơ bản là:

Thứ nhất, phân quyền dọc góp phần chuyển dịch từ nhà nước quản lý sang quản trị nhà nước và hướng tới quản trị tốt.

Đây là một trong những xu thế và sự ảnh hưởng mang tính khách quan và hợp quy luật. Bởi lẽ, từ trong truyền thống và cho tới tận ngày nay ở Việt Nam khái niệm Nhà nước luôn gắn với chính quyền cùng một bộ máy đồ sộ có khả năng và độc quyền sử dụng vũ lực để đảm bảo an ninh trật tự, an toàn xã hội, phòng vệ đất nước. Nhà nước là giá trị chung, có sứ mệnh bao bọc, bảo vệ và quản lý xã hội. Nhà nước đứng trên xã hội và quản lý xã hội, có vị trí trung tâm trong mọi quan hệ trong xã hội, ứng xử xã hội.

Tuy vậy, khi phân quyền dọc được áp dụng sẽ có những chuyển dịch về sứ mệnh, chức năng, vai trò của nhà nước. Những nguyên tắc cơ bản của quản trị nhà nước hiện đại như thượng tôn pháp luật, trách nhiệm giải trình, sự tham gia của người dân, dân chủ, chính quyền chịu trách nhiệm, sự đồng thuận và bộ máy quản trị chuyên

[1] Xem: Nguyễn Hoàng Anh "Một số vấn đề về thực tiễn triển khai chế định chính quyền địa phương theo Hiến pháp 2013", Kỷ yếu Hội thảo *Đánh giá 05 năm thi hành Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam 2013* tổ chức tại Khoa Luật, ĐHQGHN tháng 9/2018.

THƯ VIỆN HUBT TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

nghiệp, minh bạch thông tin...[1] sẽ được áp dụng. Phân quyền dọc không có gì khác ngoài sự phân định rõ quyền lực giữa các loại, cấp chính quyền trong một quốc gia theo khu vực, lãnh thổ. Phân quyền dọc đồng nghĩa với việc trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các chính quyền địa phương và đảm bảo tự quản địa phương. Những nguyên tắc quản trị nhà nước hiện đại vì vậy đương nhiên sẽ được áp dụng và điều đó làm chuyển biến nhận thức về chính quyền và nhà nước. Tính tập trung quyền lực sẽ giảm đi mà thay vào đó là sự phân quyền phù hợp, sự linh hoạt, tự chủ để đảm bảo hiệu quả nền quản trị quốc gia.

Ngoài ra, khi con người, quyền, tự do và phẩm giá của họ được định vị trở thành trung tâm của mọi quan hệ, ứng xử xã hội, thì nhà nước và chính quyền phải có nghĩa vụ đảm bảo cho vị trí đó cũng như quyền, tự do và lợi ích hợp pháp của họ. Nhà nước khi ấy cũng chỉ là một trong các thiết chế, phương tiện để bảo vệ, bảo đảm, thúc đẩy các quyền con người. Ngoài nhà nước còn có các thiết chế, phương tiện khác.

Phân quyền dọc cũng giúp cho việc tái điều chỉnh lại chức năng cung ứng dịch vụ công và hành chính công. Nhà nước sẽ không còn là thiết chế duy nhất cung ứng dịch vụ công và thậm chí cả hành chính công. Đảm bảo sự hiệu quả, tinh gọn trong bộ máy và đáp ứng tốt nhất nhu cầu của người dân địa phương là nhiệm vụ của chính quyền. Các cấp chính quyền sẽ chỉ là những người tổ chức, kiểm tra và giám sát, còn nhiều loại dịch vụ công sẽ được chuyển dịch sang khu vực tư. Cung ứng dịch vụ công sẽ trở thành nặng nề, không hấp dẫn với chính quyền và công chức khi mọi thứ trở nên minh bạch, yêu cầu trách nhiệm giải trình và đáp ứng tốt nhất nhu cầu của người dân. Nền hành chính công cũng sẽ không còn là đặc quyền của Nhà nước khi thực hiện quyền tự quản địa phương. Chính quyền của các

[1] Dẫn theo TS. Đỗ Minh Khôi, "Quản trị nhà nước hiện đại". In trong cuốn *Quản trị tốt: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*. PGS.TS. Vũ Công Giao, PGS.TS. Nguyễn Hoàng Anh, PGS.TS. Đặng Minh Tuấn, TS. Nguyễn Minh Tuấn, Nxb. Chính trị Quốc gia, tr. 8.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

đơn vị tự quản sẽ được ủy quyền thực hiện nhiều thủ tục hành chính mà trước đây chỉ có chính quyền nhà nước mới được làm[1].

Cùng với đó, như là một hệ quả tất yếu khi chính quyền địa phương được chủ động, tự chủ, tự chịu trách nhiệm, tự quản địa phương được thực thi và dịch vụ công được chuyển dịch cho chính quyền các cấp và chuyển dần sang khu vực tư, bộ máy nhà nước vì thế sẽ được gọn nhẹ, linh hoạt và hiệu quả hơn. Và khi phân quyền dọc được thực thi, cơ chế và công cụ duy nhất để đảm bảo sự thống nhất quốc gia là luật pháp. Khi đó, luật pháp sẽ có được vị trí xứng đáng, thương tôn và khác xa với những chỉ đạo, mệnh lệnh hành chính hiện nay mà nhiều khi còn được lãnh đạo địa phương nhận thức quan trọng hơn cả các quy tắc pháp lý.

Thứ hai, chuyển dịch từ nhà nước quản lý, nhà nước kiến tạo phát triển sang nhà nước điều tiết

Hiện vẫn còn không ít những quan điểm cho rằng, không thể tách chức năng quản lý của nhà nước ra khỏi nhà nước bởi quản lý là bản chất của nhà nước. Đây là một trong những nhận thức cơ bản và truyền thống về chức năng của nhà nước hiện nay ở nước ta.

Tuy nhiên, nhà nước quản lý không còn phù hợp khi tổ chức theo nguyên tắc phân quyền. Nhà nước sẽ vô cùng khó khăn trong việc quản lý thống nhất các lĩnh vực của đời sống xã hội khi xuất hiện hiện tượng đa tầng, đa diện và đa chủ thể trong quan hệ quyền lực. Mỗi chủ thể ở mỗi cấp sẽ có thẩm quyền và chức năng riêng và theo nguyên tắc không xâm phạm đến nhau, không can thiệp vào công việc, chức năng của nhau một cách trái luật. Hiện tượng đa tầng, da diện, đa chủ thể sẽ góp phần làm cho tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của địa phương được đề cao và trên cơ sở đó sẽ có cách quản trị phù hợp với địa phương mình và vì lợi ích của người dân mình miễn là

[1] Xem thêm: Mai Văn Thắng, "Bàn về tự quản địa phương ở Liên bang Nga". Tạp chí *Khoa học ĐHQGHN*, chuyên san Luật học số 2/2016 (Theo đó, rất nhiều thủ tục từ đăng ký kết hôn, ly hôn, thủ tục liên quan đến tử tuất... đều được chuyển dịch sang tự quản địa phương).

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

đảm bảo sự thống nhất quốc gia, không đi ngược lại các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của nhà nước đã được hiến định.

Thuật ngữ quản lý mang tính chất áp đặt, mệnh lệnh và mang tính chất hành chính và đòi hỏi phải có sự thống nhất, tập trung cao độ cùng bộ máy hành chính đủ lớn để tổ chức, chỉ đạo, thực hiện. Điều này không còn phù hợp với mô hình phân quyền dọc. Bởi phân quyền dọc là sự phân định rõ ràng về quyền lực cho các cấp chính quyền và trao cho họ không gian tự chủ, tự chịu trách nhiệm lớn trong khoảng phân định đó. Vì vậy, nếu vẫn giữ chức năng quản lý sẽ không hiệu quả và không phù hợp. Nhà nước khi đó sẽ phải tìm đến mô hình quản trị hiện đại để đảm bảo hiệu quả bởi quản trị là phương thức tổ chức xã hội, cộng đồng hiệu quả vì nó cho phép sự năng động, đa dạng và linh hoạt của các chủ thể trong việc tiếp cận thực hiện chức năng và nhiệm vụ. Quản trị hiện đại cũng sẽ giúp cho chính quyền có thể huy động được nguồn lực xã hội dễ dàng hơn trong khi thực hiện chức năng của mình.

Nhà nước kiến tạo phát triển cùng tương tự như vậy. Dù còn nhiều quan niệm khác nhau về nhà nước kiến tạo phát triển (*developmental state*), nhưng các mô hình nhà nước kiến tạo phát triển trên thế giới đã cho chúng ta thấy rõ rằng đây là mô hình nhà nước mạnh, tập trung quyền lực để định hướng phát triển. Nhà nước kiến tạo phát triển thường đi liền với tập quyền minh triết vì có định hướng kiến tạo phát triển. Tuy nhiên, mô hình này cũng sẽ không hoàn toàn phù hợp khi áp dụng phân quyền dọc bởi khi đó các chính quyền địa phương có quyền được tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong phạm vi phân định thẩm quyền. Dân chủ, nhân quyền, minh bạch, đồng thuận ở cấp địa phương sẽ là một trở lực lớn cho nhà nước kiến tạo phát triển kiểu như đã được áp dụng ở một số quốc gia trên thế giới[1].

Vì vậy, với sự phân định rõ ràng về thẩm quyền, chức năng cho từng địa phương, từng loại và cấp chính quyền, phân quyền dọc sẽ

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Xem thêm: "Nhà nước kiến tạo phát triển: Lý luận và thực tiễn trên thế giới và Việt Nam". *Kỷ yếu Hội thảo Khoa học của Khoa Luật*, ĐHQGHN, tháng 3/2017.

thúc đẩy nhà nước từ quản lý, kiến tạo phát triển sang nhà nước điều tiết. Bởi vì, nhà nước điều tiết sẽ phát huy vai trò của luật pháp, đảm bảo sự thượng tôn của pháp luật, cho phép sự đa dạng, linh hoạt, đa chủ thể trong thực hiện chức năng của nhà nước và cũng làm cho nhà nước gọn gàng, linh hoạt và hiệu quả hơn.

Thứ ba, phân quyền dọc sẽ có những tác động tới phương thức lãnh đạo của Đảng và một số nguyên tắc tổ chức, hoạt động của nhà nước Việt Nam hiện nay.

Hiến pháp năm 2013 đã xác định một số nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và vận hành bộ máy nhà nước. Theo đó, những nguyên tắc hiến định truyền thống tiếp tục được khẳng định như: Sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội và nguyên tắc tập trung dân chủ...

Tuy nhiên, nếu áp dụng phân quyền dọc hai nguyên tắc này cần có những tiếp cận mới, linh hoạt hơn. Với nguyên tắc Đảng lãnh đạo có lẽ sẽ phải được tiếp cận mở hơn ở các cấp chính quyền địa phương nhất là công tác tổ chức, nhân sự. Ngoài ra, tập trung dân chủ cùng cần được nhận thức theo hướng mở rộng dân chủ cấp địa phương và tập trung được nhận thức trên cơ sở thống nhất bằng pháp luật và đường lối lãnh đạo của Đảng...

Rõ ràng, bằng cách này hay cách khác, nếu vận dụng phân quyền dọc ở Việt Nam thì những nguyên tắc trên cũng có những tác động nhất định và cần phải tính đến, nghiên cứu kỹ để tránh những tác động xấu hoặc thay đổi căn bản nguyên tắc hiến định hiện nay.

Thứ tư, phân quyền dọc góp phần tinh giản bộ máy và làm hiệu quả hóa hoạt động của bộ máy nhà nước ở trung ương cũng như địa phương.

Một trong những nguyên nhân cơ bản làm cho bộ máy nhà nước ở nước ta hiện nay cồng kềnh, kém hiệu quả là do cơ chế và tư duy quản lý của nước ta chưa thật sự có nhiều chuyển biến. Trong lịch sử, với mô hình nhà nước kế hoạch tập trung, nhà nước quản lý tất cả mọi lĩnh vực của đời sống xã hội vì vậy, bộ máy nhà nước cần phải rất lớn cùng với đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức đồ sộ để có thể đảm đương được khối lượng công việc khổng lồ.

THƯ VIỆN PHÁP LUẬT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Tuy nhiên, bộ máy lớn, chuyên viên đông đảo không đồng nghĩa với hiệu quả công việc. Chưa bàn đến các yếu tố khác như tiền lương, cơ chế khuyến khích, sự công bằng trong công việc, công tác tổ chức cán bộ còn có nhiều vấn đề, bộ máy nhà nước ta cơ bản chưa thật sự hiệu quả và "ngồn" khá nhiều ngân sách. Hiện nay, Việt Nam đã có nhiều cải cách về hành chính, bộ máy, công tác cán bộ, nhưng về tư duy và mô hình chưa có nhiều thay đổi. Nhà nước với bộ máy hùng mạnh từ trung ương cho tới tận chính quyền cơ sở và len lỏi cả tới những thôn, ấp, bản, buôn... thật sự không còn phù hợp trong bối cảnh áp dụng cơ chế, nguyên tắc phân quyền dọc. Trong cơ chế phân định rõ thẩm quyền, chức năng nhiệm vụ, chính quyền địa phương sẽ chủ động tính toán trong việc tuyển dụng để đảm bảo sự chuyên nghiệp, hiệu quả và tốn ít chi phí nhất trong khả năng tài chính của địa phương mình. Bộ máy nhà nước ở trung ương chỉ cần tập trung vào các ngành dọc (tòa án, quân sự, công án, thuế...), còn những chức danh hành chính khác (thậm chí cả cơ quan dân cử, cơ quan bổ trợ tư pháp...) hoàn toàn có thể trao cho chính quyền các cấp tự chủ, tự lo liệu để đảm bảo hiệu quả. Nguồn lương sẽ được đảm bảo bằng nguồn thu của các cấp chính quyền. Hơn nữa, trong cơ chế phân quyền dọc, sẽ hạn chế khả năng lợi dụng chính sách để đưa người thân, người nhà vào làm cán bộ, công chức, viên chức địa phương hoặc chí ít cũng hạn chế việc nhận hối lộ, đút lót trong công tác cán bộ. Việc kiểm tra, giám sát, phản biện xã hội và trách nhiệm giải trình cũng làm cho bộ máy được lọc một cách tự nhiên và hạn chế trục lợi từ công tác cán bộ như hiện nay. Cùng với đó, hiệu quả làm việc của cán bộ, công chức, viên chức sẽ được tốt hơn trong một nền quản trị hiện đại hơn.

Thứ năm, phân quyền dọc sẽ thúc đẩy cải cách quản trị nhà nước, đặc biệt quản trị nhà nước ở địa phương theo hướng tăng cường quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm, trách nhiệm giải trình của chính quyền ở các địa phương.

THƯ VIỆN HUBT

Một thực trạng ở Việt Nam trong suốt nhiều năm là chính quyền địa phương thường chây ỳ, không nhúc nhích, chỉ "nhìn lên" chứ

không "nhìn xuống", và thường chỉ báo cáo với cấp trên còn đối với nhân dân và cấp chính quyền bên dưới ít có cơ chế hiệu quả đảm bảo trách nhiệm giải trình. Tuy nhiên, nếu áp dụng cơ chế phân quyền dọc, chính quyền địa phương sẽ phải tự chủ, tự chịu trách nhiệm và đây vừa là cơ hội vừa là áp lực cho chính quyền các cấp (kể cả chính quyền các đơn vị tự quản nếu được phép tổ chức) cần phải đổi mới tư duy, hướng về cơ sở nhiều hơn bởi chính cơ sở, nhân dân mới quyết định đến sinh mệnh chính trị của họ. Phân quyền dọc sẽ không còn chỗ cho sự trông chờ, ỷ lại mà mở ra cơ hội cho sự cạnh tranh giành sự ủng hộ, nguồn lực đầu tư, nhân lực, tài lực... để phát triển cho địa phương mình. Phân quyền dọc sẽ làm cho chính quyền địa phương năng động hơn, có trách nhiệm hơn đối với chính địa phương và người dân của mình.

Ngoài ra, việc phân định rõ thẩm quyền sẽ tránh được hiện tượng đổ lỗi hoặc thiếu cơ phân định trách nhiệm giữa các cấp chính quyền - một hiện tượng không phải là hiếm hiện nay ở nước ta.

Thứ sáu, phân quyền dọc sẽ làm thay đổi nhận thức về vị trí, vai trò của pháp luật, góp phần xây dựng nhà nước pháp quyền.

Pháp luật trong nhà nước kế hoạch, tập trung quan liêu bao cấp không có nhiều ý nghĩa trên thực tế mà thay vào đó là các mệnh lệnh, chỉ thị và kế hoạch. Hiện nay, tình hình này đã được cải thiện cùng với cải cách, đổi mới đất nước, xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN. Tuy vậy, với cơ chế quản lý hành chính tập trung, mệnh lệnh và các công cụ hành chính vẫn là những phương thức hữu hiệu trong quản lý nhà nước. Vì vậy, pháp luật dù đã có vị trí tốt hơn, nhưng chưa thể sánh bằng các chỉ đạo, mệnh lệnh, công cụ hành chính. Ngược lại, trong điều kiện phân quyền dọc, căn cứ duy nhất để sự phân định chức năng thẩm quyền giữa các cấp chính quyền là luật pháp. Cơ chế kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm cũng phải được quy định bởi luật pháp vì đây là thước đo chuẩn mực nhất cho hành vi ứng xử của các cấp chính quyền. Trong điều kiện đó, pháp luật tự nhiên có vị trí thượng tôn, được thừa nhận như là phương thức điều chỉnh hành vi. Mọi sự can thiệp thô bạo của chính quyền cấp trên với cấp dưới hoàn

THƯ VIỆN HUBT

toàn có thể ngăn chặn bởi các quy định của pháp luật để đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền. Chính quyền cấp dưới hoàn toàn có thể khiếu kiện chính quyền cấp trên nếu có những can thiệp phi pháp, xâm hại đến quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm mà pháp luật trao cho họ.

Thứ bảy, phân quyền dọc sẽ làm thay đổi quản trị nhà nước về dịch vụ công và hành chính công

Một trong những nguyên tắc và cũng là mục đích cơ bản của phân quyền dọc là đảm bảo sự hiệu quả trong công ứng dịch vụ công. Trong mô hình phân quyền dọc, một nguyên tắc cơ bản là nơi nào cung ứng dịch vụ công tốt nhất, hiệu quả thì giao cho nơi đó thực hiện. Trong mô hình ấy, dịch vụ công sẽ được trao về các địa phương cho phù hợp nhằm đáp ứng tốt nhất nhu cầu, lợi ích của người dân địa phương.

Thứ tám, phân quyền dọc sẽ thúc đẩy giám sát, phản biện xã hội đối với chính quyền, giữa chính quyền với chính quyền.

Phân quyền dọc sẽ giúp cho người dân giám sát chính quyền địa phương tốt hơn nhờ khả năng ảnh hưởng của họ lên chính quyền. Trong mô hình cũ, lãnh đạo địa phương thường ít quan tâm đến địa phương mà chủ yếu nhìn lên lãnh đạo cấp trên vì đó là nơi quyết định cho sự nghiệp chính trị của họ. Ngược lại, khi có sự phân quyền cùng với sự minh bạch về chức năng, thẩm quyền và trách nhiệm giải trình cao, người dân có thể biết được và giám sát chính quyền dễ dàng hơn. Sẽ hạn chế tối đa việc "đổ lỗi" cho chính sách, đường lối hoặc chỉ đạo của cấp trên.

Chính quyền địa phương cũng là chính quyền gần dân hơn cả nên họ phải là người hiểu người dân địa phương nhất và người dân địa phương cũng nắm rõ chính quyền nhất. Vì vậy, khi có sự minh bạch, trách nhiệm giải trình sẽ có sự phản biện xã hội mạnh mẽ và đó là động lực cho sự đổi mới, phát triển của chính quyền địa phương.

Ngoài ra, việc kiểm tra, giám sát, phản biện giữa các chính quyền với nhau cũng có cơ hội phát triển. Chính quyền cấp dưới hoàn toàn

THƯ VIỆN HUBT

có thể phản biện và khiếu kiện chính quyền cấp trên nếu có những can thiệp phi pháp hoặc những quyết sách không phù hợp với địa phương - điều không thể có trong cơ chế tập trung trong quản lý hành chính đối với chính quyền địa phương.

Thứ chín, thực hiện phân quyền dọc sẽ góp phần thúc đẩy, phát huy vai trò của tòa án, bảo đảm vị trí của tòa án như cơ quan tài phán độc lập, phân xử những tranh chấp phát sinh về thẩm quyền giữa các cấp chính quyền địa phương, giải thích các quy định trong các văn bản lập pháp, lập quy liên quan đến tổ chức, thực hiện thẩm quyền cũng như những tranh chấp giữa người dân, xã hội và các cấp chính quyền địa phương.

4. KẾT LUẬN

Phân quyền dọc không phải là phương thức, mô hình hay nguyên tắc mới mà đã trở nên phổ biến, được vận dụng thành công và đem lại nhiều thành tựu cho nhà nước, xã hội và người dân ở nhiều quốc gia trên thế giới. Phân quyền dọc như là một cấu thành cơ bản của phân quyền nói chung được nhận thức là sự phân định chức năng, thẩm quyền giữa các cấp chính quyền đảm bảo sự bình đẳng, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền trong một phạm vi thống nhất của chủ quyền quốc gia vì mục tiêu cao nhất là phục vụ con người, vì sự tiến bộ chung của xã hội.

Ở Việt Nam, do nhiều nguyên nhân khác nhau, phân quyền dọc chưa được áp dụng hiệu quả, vì vậy đã để lại nhiều hệ quả và phần nào là trở lực cho sự phát triển của quốc gia. Tuy nhiên, như một xu thế tất yếu, phân quyền dọc sẽ từng bước được vận dụng phù hợp vào điều kiện ở nước ta và vì thế sẽ có những ảnh hưởng, tác động không nhỏ tới quản trị nhà nước ở Việt Nam hiện đại. Những thay đổi, chuyển dịch về vị trí, vai trò, chức năng của nhà nước, quan niệm truyền thống về nhà nước, sự chuyển dịch từ nhà nước quản lý sang nền quản trị hiện đại, nhà nước điều tiết... sẽ là những ảnh hưởng rõ nét nhất. Ngoài ra, sẽ có những tác động làm thay đổi tư duy quản trị, vai trò của pháp luật, bộ máy phục vụ, cung ứng dịch vụ công, tăng cường phản biện xã hội, giám sát kiểm sát lẫn nhau giữa các

THƯ VIỆN HUBT

chính quyền và giữa chính quyền với xã hội và người dân... cũng sẽ là những thay đổi cơ bản khi vận dụng phân quyền dọc.

Thiết nghĩ, phân quyền dọc không phải là sản phẩn của tư tưởng chính trị tư sản mà là giá trị được chiết xuất từ những tinh hoa nhân loại trong nghệ thuật quản trị công đã được đúc kết và trở thành một trong những xu thế phổ biến và tiến bộ trên thế giới. Tuy nhiên, để áp dụng thành công ở mỗi quốc gia nó cần được tính đến thời điểm và đặt trong mối tương quan với các điều kiện, bối cảnh cụ thể khác để có hiệu quả nhất. Nhưng, dù thế nào đi chăng nữa, cùng với quyết tâm đổi mới để phát triển, phân quyền dọc cũng sẽ dần được vận dụng phù hợp ở nước ta và cùng với đó Việt Nam sẽ xây dựng được nền quản trị tiến bộ, hiện đại và phù hợp.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Kỷ yếu Hội thảo "Đánh giá 05 năm thi hành Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam 2013" tổ chức tại Khoa Luật, ĐHQGHN tháng 9/2018.
2. *Quản trị tốt: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*. PGS.TS. Vũ Công Giao, PGS.TS. Nguyễn Hoàng Anh, PGS.TS. Đặng Minh Tuấn, TS. Nguyễn Minh Tuấn. Nxb. Chính trị quốcgia, 2017.
3. "Nhà nước kiến tạo phát triển: Lý luận và thực tiễn trên thế giới và Việt Nam". *Kỷ yếu Hội thảo Khoa học của Khoa Luật*, ĐHQGHN, tháng 3/2017.
4. Mạnh Hùng, "Quyết tâm xây dựng Chính phủ liêm chính, kiến tạo, hành động, phục vụ người dân và doanh nghiệp", http://dangcongsan.vn/thoi-su/quyet-tam-xay-dung-chinh-phu-liem-chinh-kien-tao-hanh-dong-phuc-vu-nguoi-dan-va-doanh-nghiep-401142.html (Truy cập 22.7.2017).
5. "Báo cáo tổng quan Việt Nam năm 2035", https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23724/VN2035Vietnamese.pdf
6. *Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015*.
7. Thủ tướng nói về văn hóa không nhức nhích, http://nld.com.vn/thoi-su-trong-nuoc/thu-tuong-viet-nam-con-co-thu-van-hoa-khong-nhuc-nhich-20170112165517541.htm.

THƯ VIỆN THỦ ĐỨC TÀI LIỆU LƯU HÀNH NỘI BỘ

8. "Mô hình phân quyền ở Liên bang Nga", Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp* số 13 tháng 7/2012.

9. Mai Văn Thắng, "Bàn về tự quản địa phương ở Liên bang Nga. Tạp chí khọc học ĐHQGHN. Chuyên san Luật học, số 2/2016.

10. Báo cáo tổng quan Đề tài KH&CN "Chính quyền địa phương ở Việt Nam với việc đảm bảo quyền con người. Dự án của Chính phủ Đan Mạch, mã số NQ14.04 (Khoa Luật, ĐHQGHN).

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

"TỪ TRÊN XUỐNG" VÀ "TỪ DƯỚI LÊN" KHÁI QUÁT VỀ HAI CÁCH TIẾP CẬN TRONG QUẢN TRỊ

NCS. Nguyễn Quang Đức[1] – PGS.TS Vũ Công Giao[2]

1. CÁCH TIẾP CẬN TỪ TRÊN XUỐNG *(TOP-DOWN APPROACH)*

1.1. Khái niệm

Quản trị theo phương pháp tiếp cận từ trên xuống hiện được sử dụng tương đối phổ biến trong quản trị công. Cụm từ "từ trên xuống" có nghĩa là tất cả các hướng đi đều xuất phát từ một khởi điểm. Theo cách tiếp cận này, mục tiêu của chính sách/dự án được thiết lập bởi cấp quản lý cao nhất. Các cấp quản lý thấp hơn hướng dẫn, cung cấp thông tin, lên kế hoạch và quy trình thực hiện cho các thành viên. Mọi công việc của chính sách/dự án đều được truyền đạt rõ ràng cho mỗi thành viên tham gia.

Phương pháp tiếp cận từ trên xuống được sử dụng tùy thuộc vào bản chất và bối cảnh của chính sách đang được thực hiện. Xét chung, việc triển khai phương pháp từ trên xuống chính là thực hiện chính sách theo quy chế, lệnh điều hành hoặc quyết định từ cấp trên có thẩm quyền, đóng vai trò là "vị trí trung tâm" của các tác nhân, để tìm cách tạo ra "các hiệu ứng mong muốn"[3] trong quản trị nhà nước.

---

[1] Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

[2] Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

[3] Tham khảo: Matland, "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation," Journal of Public Administration Research and Theory, 5 (April, 1995), pp. 146.

THƯ VIỆN HUPT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Tiếp cận từ trên xuống được xem là cách tiếp cận hợp lý để lập kế hoạch và triển khai thực hiện chính sách ở tầm vĩ mô. Nó phù hợp với các nền dân chủ, đặc biệt là những nền dân chủ phát triển ở trình độ cao, mà ở đó các quan chức được người dân uỷ quyền thông qua bầu cử xác lập ra chính sách và triển khai thực hiện thông qua bộ máy công chức[1]. Tuy nhiên, cách tiếp cận này có thể không đạt được mục tiêu nếu bộ máy công chức không thực hiện hoặc không thể thực hiện các chính sách vĩ mô hợp lý được triển khai xuống từ cấp trên, hoặc khi mà các chính sách vĩ mô đó bị "sai ngay từ đầu" do được xây dựng bằng những cách thức thiếu khoa học và phi dân chủ.

1.2. Đặc điểm

Phương pháp tiếp cận từ trên xuống là một quy trình quản lý được điều hành bởi một cấp thẩm quyền cao. Các cấp thẩm quyền cao tạo ra các quyết định ảnh hưởng lên toàn bộ chính sách. Loại chính sách này dựa trên hệ thống phân cấp giữa thừa hành cấp cao và thấp - các cá nhân xếp hạng cao dựa vào quyết định của nhiệm vụ và mục tiêu cần đạt được. Chương trình quản trị có cấu trúc này dẫn đến các hệ thống nhỏ được xác định gọn gàng, đôi khi được gọi là thiết kế hoặc phân tách theo từng bước, một hệ thống và các mục tiêu của nó được chia thành các hệ thống con tổng hợp để có được thông tin chi tiết về các khía cạnh nhỏ hơn tạo nên một hệ thống lớn hơn. Trong hệ thống này có sự phân chia công việc riêng biệt giữa các nhân viên trong các bộ phận khác nhau. Các mục tiêu lớn được thể chế thành các nhiệm vụ nhỏ sau đó được chuyển giao cho nhân viên cấp thấp hơn thực hiện. Cách tiếp cận từ trên xuống có tạo ra những tác động tích cực trong quản trị công, do nó[2]: (i) xác định các quyền hạn, nhiệm vụ rõ ràng; (ii) chuẩn hóa qui trình; (iii) tinh giản bộ máy và cho phép đạt được mục tiêu một cách nhanh chóng.

---

1 Tham khảo: de Leon and de Leon, "What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach," Journal of Public Administration Research and Theory, 12, 4 (2002), pp. 484.

2 Tham khảo: *Which Management Style Is Right You: Top-Down or Bottom-Up Approach?* Nguồn: https://www.smartsheet.com/top-down-bottom-up-approach (truy cập lần cuối: 14/11/2018).

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Từ một góc độ khác, phương pháp tiếp cận từ trên xuống đem lại những lợi ích sau: (i) ít rủi ro: vì cấp quản lý cao nhất cũng thường có nhiều thông tin vàhiểu biết nhiều nhất nên sẽ ít có rủi ro liên quan đến quá trình ra quyết định; (ii) hiệu lực: các cơ quan quản lý cấp cao có thể xác định những phương pháp hành động và khi cần có thể thay đổi ngay lập tức (thay đổi từ trên xuống, còn được gọi là thay đổi theo hướng điều hành) để giải quyết các vấn đề nảy sinh trong tổ chức nhằm đạt được mục tiêu đề ra; (iii) chặt chẽ và nhất quán: nhiệm vụ được xác định và chuyển xuống từ trên mà không có bất kỳ sự nhầm lẫn nào vì mục tiêu được thiết lập bởi quản lý cấp cao mà không bị ảnh hưởng bởi các ý kiến bên ngoài; (iv) giảm chi phí: cấp thấp hơn chỉ phải lo hoàn thành nhiệm vụ của mình được giao mà không phải chịu gánh nặng phải thiết lập mục tiêu tổng thể.

Bên cạnh đó, cũng có một số hạn chế đối với phương pháp tiếp cận từ trên xuống, cụ thể như: (i) hạn chế sáng tạo: cấp thừa hành không thể đóng góp vào mục tiêu tổng thể của chính sách; (ii) độc tài: cách tiếp cận này thường gây áp lực cho cấp thừa hành, gây cảm giác họ không phải là một phần của quy trình; (iii) phản ứng chậm đối với những thách thức nảy sinh: đôi khi những thách thức nảy sinh là kết quả của một chính sách từ trên xuống có thể chậm được giải quyết do cấp dưới phải báo cáo để cấp trên ra quyết định mà không được quyền tự xử lý.

1.3. Nguồn gốc

Sự phát triển của phương pháp tiếp cận từ trên xuống là kết quả của việc thử và sai trong việc quản trị. Cách tiếp cận từ trên xuống được giới thiệu vào những năm 1970 bởi các nhà nghiên cứu của IBM[1] là Harlan Mills và Niklaus Wirthcho việc quản lý trong lĩnh vực phát triển phần mềm. Họ đã tạo ra một khái niệm về lập trình có cấu trúc hỗ trợ để gia tăng chất lượng và làm giảm thời gian dành cho việc tạo ra một chương trình máy tính. Quá trình này sau đó cũng

THƯ VIỆN HUBT

[1] Viết tắt của International Business Machines - tập đoàn công nghệ máy tính đa quốc gia của Hoa Kỳ có trụ sở tại Armonk, New York.

đã được thử nghiệm thành công trong việc tự động hóa chỉ số xác thực của tờ New York Times. Kể từ đó,cách tiếp cận từ trên xuống đã được áp dụng phổ biến trong lĩnh vực quản trị công. Nhiều chính phủ đã cố gắng cải thiện nền hành chính công để thúc đẩy phát triển kinh tế, chính trị và xã hội bằng việc áp dụng cách tiếp cận này. Tuy nhiên, việc thay đổi bối cảnh chính trị và kinh tế ở các quốc gia đã làm nảy sinh những vấn đề vớicách tiếp cận này, do ngày càng khó xác định những gì cấu thành các nguyên tắc, nền tảng, chất lượng và hiệu quả của quản trị công.

2. CÁCH TIẾP CẬN TỪ DƯỚI LÊN (BOTTOM-UP APPROACH)

2.1. Khái niệm

Cách tiếp cận này được hình thành xuất phát từ nhận thức rằng, để thúc đẩy cải cách trong quản trị công, công dân phải được trao quyền để xác định các nguyên tắc, nền tảng, chất lượng và hiệu quả của nó. Việc thay đổi bối cảnh chính trị và kinh tế - xã hội ở các quốc gia đã làm nổi bật sự cần thiết phải áp dụng phương pháp tiếp cận từ dưới lên để đảm bảo sự tham gia của người dân trong tất cả các giai đoạn hoạch định chính sách.

Trong phương pháp tiếp cận từ dưới lên, mọi thành viên được chủ động trong quá trình thực hiện chính sách/dự án chung. Các thành viên được tham gia vào mỗi bước của quá trình quản lý. Quyết định về toàn bộ quá trình hành động được đưa ra bởi toàn bộ các thành viên. Phong cách từ dưới lên cho phép các nhà quản lý truyền đạt mục tiêu và giá trị, còn các thành viên được khuyến khích phát triển cá nhân để hoàn thành những nhiệm vụ của mình.

2.2. Đặc điểm

Trước khi chỉ ra các lợi ích, cần khám phá thêm các đặc điểm của phương pháp tiếp cận từ dưới lên.

Trọng tâm của phương pháp này chính là sự tham gia của các nhóm công dân và các bên liên quan khác bên ngoài bộ máy chính quyền. Phương pháp này đòi hỏi phải chú ý đến việc sử dụng các cơ

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

cấu quản trị phi tập trung để có thể tiếp cận một số lượng lớn người dân, qua đó có được ý kiến và dữ liệu đầu vào về những gì cấu thành nên quản trị công. Hiệu quả ròng của chiến lược này là giúp gia tăng tính hợp pháp của các nền tảng, nguyên tắc, các thông số chất lượng và các tiêu chí hiệu quả của quản trị công.

Dù vậy, việc áp dụng phương pháp tiếp cận từ dưới lên cần có sự linh hoạt đáng kể căn cứ vào sự khác biệt giữa các quốc gia và khu vực. Công thức "một kích thước phù hợp với tất cả" là không đủ trong thế giới ngày nay, vì đơn giản là không tính đến các điểm xuất phát, nhiệm vụ và mục tiêu khác nhau giữa các cộng đồng và quốc gia. Cần có cơ chế đánh giá hiệu quả của quản trị công dựa trên các tiêu chí và thông qua một quá trình thiết kế có sự kết hợp quan điểm của người dân và các chủ thể khác, đặc biệt là của các thành viên các nhóm xã hội bị thiệt thòi.[1]

Trong thực tế, phương pháp tiếp cận từ dưới lên tỏ ra khá thành công và mang lại nhiều lợi ích cho người dân và các chủ thể liên quan ở nhiều quốc gia. Những ưu điểm của phương pháp tiếp cận này bao gồm[2]: (i) Tăng cường sự gắn kết: khi mỗi thành viên của tổ chức hay cộng đồng tích cực tham gia vào quá trình ra quyết định, sự gắn kết giữa các thành viên sẽ tăng lên đáng kể; (ii) Nâng cao hiệu quả: quyền lực ra quyết định được chia sẻ dẫn đến giải quyết vấn đề chung của tổ chức, cộng đồng nhanh hơn và có các giải pháp hiệu quả hơn; (iii) Tăng cường hợp tác: tất cả các cấp được trao cơ hội để thảo luận các vấn đề, dẫn đến sự hợp tác giữa các bộ phận tốt hơn.

---

[1] Tham khảo: Committee of Experts on Public Administration (Economic and Social Council), *Searching for a bottom-up approach and methodologies for developingfoundations and principles of sound public administration*, New York, 4-8 April 2005.

[2] Tham khảo: *Which Management Style is Right For You: Top-Down or Bottom-Up Approach?* Nguồn: https://www.smartsheet.com/top-down-bottom-up-approach (truy cập lần cuối: 14/11/2018).

THƯ VIỆN HUBT
LƯU HÀNH PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Mặc dù lợi ích của cách tiếp cận từ dưới lên là đáng kể, tuy nhiên nó cũng có một số nhược điểm như[1]: (i) Quá trình lập và thực hiện kế hoạch thường chậm, do có nhiều chủ thể tham gia và có quyền ra quyết định, nhưng trong quá trình đó các bất đồng có thể nảy sinh; (ii) Dữ liệu và các quyết định có thể không chính xác: do nhiều chủ thể tham gia thực hiện một chính sách/dự án nên có thể gây ra những sai lệch về dữ liệu và các quyết định.

2.3. Nguồn gốc của phương pháp tiếp cận từ dưới lên

Phương pháp tiếp cận từ dưới lên đầu tiên được giới thiệu bởi Hiệp hội Tâm lý Hoa Kỳ (APA), trong một công trình nghiên cứu khoa học về hành vi của con người trong các tổ chức và nơi làm việc. Một thí nghiệm do APA thực hiện (thí nghiệm Hawthorne, hoàn thành từ năm 1924), phát hiện ra rằng những nhân viên được quan tâm đáp ứng các nhu cầu của họ ở nơi làm việc có năng suất cao hơn những người không nhận được sự quan tâm như vậy. Niềm tin đằng sau phát hiện này đó là các nhân viên có nhiều khả năng đóng góp nhiều hơn cho công ty khi họ cảm thấy được quan tâm và đánh giá cao.

Theo APA, cách tiếp cận mớigiảm bớt quyền lực của các lãnh đạo cấp cao trong quá trình ra quyết định, và thay vào đó, cho phép các nhân viên thừa hành cấp thấp hơn đóng góp thường xuyên và thực chất hơn vào quá trình này. Một người ủng hộ cho phong trào và cách tiếp cận từ dưới lên là Elton Mayo bổ sung nhận định rằng bằng cách cải thiện các khía cạnh xã hội ở nơi làm việc, công ty sẽ được hưởng lợi. Những nhận định này dẫn đến sự ra đời và phát triển của các phòng nhân sự (HR) ở các công ty, nơi mà không chỉ tuyển dụng mà còn có nhiệm vụ quan tâm, chăm sóc các nhân viên của công ty. Đến cuối những thập niên của thế kỷ 20, phương pháp tiếp cận từ dưới lên đã phát triển mạnh mẽ trong lĩnh vực quản trị công hiện đại, đánh dấu sự học hỏi – giao thoa giữa khu vực công và tư trên thế giới.

THƯ VIỆN HUBT TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Tham khảo: *Which Management Style Is Right For You: Top-Down or Bottom-Up Approach?* Nguồn: https://www.smartsheet.com/top-down-bottom-up-approach (truy cập lần cuối: 14/11/2018).

3. ỨNG DỤNG CỦA HAI MÔ HÌNH

Từ những phân tích ở trên, có thể thấy cả hai cách tiếp cận đều có những ưu điểm và hạn chế.

Trong quản trị công, có nhiều ý kiến hiện nay cho rằng cách tiếp cận từ trên xuống không còn phù hợp, vì nhiều lý do trong đó đặc biệt là cách tiếp cận này tiềm ẩn khả năng có sự chuyên quyền, độc đoán, thiếu dân chủ. Thêm vào đó, do các quan hệ xã hội ngày càng phức tạp, cách tiếp cận này khó tạo ra sự thay đổi, điều chỉnh chính sách đáp ứng các yêu cầu đa dạng của các địa phương. Ngoài ra, cấu trúc của bộ máy quan liêu hiện nay đã phát triển vượt ra ngoài những gì các nhà lập pháp có thể chỉ đạo.[1] Nói cách khác, các quản lý ở cấp trên có thể không có khả năng kiểm soát hành vi của cấp dưới. Đây cũng là thách thức với cách tiếp cận từ trên xuống.

Cách tiếp cận từ dưới lên có vẻ như tránh được những nhược điểm nêu trên. Mặc dù vậy, cần thấy rằng có những hoàn cảnh và trong những giai đoạn nhất định, cách tiếp cận từ trên xuống vẫn tỏ ra hữu dụng. Ví dụ, cách tiếp cận từ trên xuống được xem là phù hợp hơn trong các giai đoạn triển khai kế hoạch ban đầu, nhưng cách tiếp cận từ dưới lên tỏ ra phù hợp hơn trong các giai đoạn về sau[2]. Một nhà nghiên cứu còn phát hiện ra rằng trong những trường hợp cụ thể khác nhau, mỗi cách tiếp cận sẽ được sử dụng tốt nhất. Cụ thể, khi mục tiêu chính sách thay đổi, có công nghệ và môi trường ổn định, khả năng xung đột trong việc đạt mục tiêu thấp, thể chế được thiết lập chặt chẽ thì phương pháp tiếp cận từ trên xuống là thích hợp. Ngược lại, nếu các điều kiện đã nêu không có hoặc ở mức thấp thì cần sử dụng phương pháp tiếp cận từ dưới lên.[3]

---

[1] Tham khảo: West, "Structuring Administrative Discretion," American Journal of Political Science, 28 (May, 1984), pp. 340-360.

[2] Tham khảo: Matland, "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation," Journal of Public Administration Research and Theory, 5 (April, 1995), pp. 152.

[3] Tham khảo: Matland, "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation," Journal of Public Administration Research and Theory, 5 (April, 1995), pp. 152 – 153.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Các quốc gia trên thế giới hiện đang lựa chọn các cấu trúc và hệ thống chính trị khác nhau, mà phản ánh văn hóa, giá trị và các ưu tiên của nước mình. Sự khác biệt giữa các hệ thống này phản ánh sự phát triển của khu vực công và tiềm năng của mỗi quốc gia trong việc xây dựng năng lực và bảo đảm sự tham gia của công dân vào quá trình giám sát và đánh giá năng lực của hệ thống chính quyền. Chìa khóa cho sự khác biệt về tiềm năng này là nền tảng chính trị, lãnh đạo dân chủ, bầu cử và một số yếu tố khác. Sự khác biệt cũng liên quan đến các cấu trúc hành chính do chính phủ tạo ra, thí dụ như cơ chế quản lý ngân sách, cơ sở hạ tầng, thông tin, nguồn nhân lực...

Trong những thập kỷ gần đây, các nguyên tắc và nền tảng của quản trị công trên thế giới đã có những biến đổi đáng kể theo hướng dân chủ hoá. Quản trị dân chủ không chỉ được xem là một giá trị nội tại, mà hiện còn là phương tiện để đạt được sự phát triển bền vững của các quốc gia. Xu hướng này nhấn mạnh sự cần thiết phải thúc đẩy sự tương tác chặt chẽ hơn giữa ba nhóm tác nhân cơ bản trong quản trị nhà nước: những cơ quan hoạch định chính sách, các tổ chức xã hội và khu vực tư nhân.

Quá trình toàn cầu hoá với tốc độ ngày càng nhanh đã đồng thời tạo ra những áp lực và cơ hội mới cho quản trị công ở các quốc gia, thông qua sự phát triển của công nghệ thông tin, thương mại và đầu tư, các vấn đề môi trường và nhân quyền, cũng như vai trò chủ động của các thiết chế toàn cầu. Trong bối cảnh đó, các nguyên tắc và nền tảng của quản trị công cần phản ánh bối cảnh mới ở tất cả các cấp độ địa phương, quốc gia và toàn cầu. Những nguyên tắc này nên bao gồm tính minh bạch và trách nhiệm giải trình, sự tham gia của các tổ chức, cá nhân vào việc giám sát, kiểm tra và cách thức tiếp cận với các dịch vụ công.

Các quốc gia trên thế giới hiện nay đều nhận ra rằng quản trị công hiệu quả đòi hỏi phải theo cách tiếp cận từ dưới lên. Việc này có nghĩa là tạo cơ hội cho công dân tham gia vào việc ra quyết định, đảm bảo trách nhiệm giải trình của các cơ quan và quan chức nhà nước, xây dựng một cơ chế kiểm tra, giám sát các cấp chính quyền cả

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

từ bên trong và bên ngoài. Ngoài ra, quản trị công hiệu quả cũng đòi hỏi nhà nước phải tạo ra một môi trường thuận lợi cho sự phát triển khu vực tư nhân và sự tham gia đầy đủ của các tổ chức xã hội vào các quy trình hoạch định chính sách công.

Một trong những vấn đề quan trọng nhất trong chuỗi hội nghị quốc tế do Liên hợp quốc tổ chức trong những thập kỷ gần đây, bao gồm các hội nghị thượng đỉnh thiên niên kỷ, là vai trò của quản trị công với việc thúc đẩy phát triển kinh tế, tăng khả năng tiếp cận các dịch vụ công của các nhóm yếu thế, thực thi pháp luật về nhân quyền, tăng cường sự tham gia của phụ nữ trong quá trình phát triển và bảo vệ môi trường. Các nước thành viên của Liên hợp quốc, các tổ chức song phương, đa phương và các tổ chức xã hội ngày càng tập trung vào nhu cầu nâng cao chất lượng và hiệu quả quản trị công ở các quốc gia. Mối quan tâm này đặc biệt mạnh mẽ ở các nước đang phát triển và các quốc gia đang tái thiết sau chiến tranh hoặc thiên tai – nơi mà các thể chế quản trị công còn nhiều hạn chế[1]. Trong quá trình đó, phương pháp tiếp cận từ dưới lên được đề cao vì được cho là sẽ giúp người dân đánh giá chất lượng và hiệu quả của hệ thống quản trị công. Thêm vào đó, phương pháp tiếp cận từ dưới lên cho phép người dânvà các tổ chức xã hội có thể ảnh hưởng đến việc xây dựng và thực hiện chính sách công.

Từ một góc độ khác, phương pháp tiếp cận từ dưới lên gắn liền với việc thực hiện phân quyền dọc trong bộ máy nhà nước.Việc này đòi hỏi sự hợp tác giữa các thực thể của chính quyền trung ương và địa phương trong việc phân chia chức năng và nhiệm vụ. Đồng thời, việc này cũng tạo cơ hội cho công dân tham gia vào quá trình ra quyết định tại địa phương, đảm bảo trách nhiệm giải trình của các cơ quan và quan chức địa phương; thúc đẩy một hệ thống kiểm tra và giám sát giữa các cấp chính quyền. Nó cũng thúc đẩy việc thể chế hoá văn hóa dân chủ và cải thiện quyền tiếp cận của công dân đối với

[1] Tham khảo: Committee of Experts on Public Administration (Economic and Social Council), *Searching for a bottom-up approach and methodologies for developingfoundations and principles of sound public administration*, New York, 4-8 April 2005.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

các dịch vụ công. Tuy nhiên, các quy trình phân cấp không phải là giải pháp cho sự phát triển nếu không lấy người dân làm trung tâm và việc chuyển giao quyền lực không đủ cho cấp địa phương.

Phương pháp tiếp cận từ dưới lên tạo ra quan hệ song phương cùng đối thoại, cùng làm việc, qua đó củng cố nền tảng quản lý công bằng cách trao quyền cho các tổ chức xã hội và các tổ chức phi chính phủ để huy động cộng đồng, sử dụng kỹ năng và năng lực của họ để cung cấp dịch vụ công cho người dân. Thực tế cho thấy các tổ chức xã hội có thể đóng một vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy sự tham gia của công dân vào các quá trình chính trị và phát triển. Tuy nhiên, hiệu quả của việc này cũng có thể bị hạn chế bởi sự thiếu trách nhiệm, kém năng lực của các cơ quan công quyền, hoặc những giới hạn trong việc tiếp cận và tác động đến các thể chế chính quyền.

Trong phương pháp tiếp cận từ dưới lên, công dân trực tiếp tham gia thông qua tham vấn của chính quyền với cộng đồng trong quá trình xác lập và đánh giá các chương trình quản trị địa phương. Do đó, cần có các cơ chế để bảo đảm sự tham gia của cộng một cách liên tục và bền vững. Tuy nhiên, trong vấn đề này, hoàn cảnh của địa phương và quốc gia cũng cần phải được xem xét cẩn thận, vì cách tổ chức và hiệu quả của quản trị công phụ thuộc rất nhiều vào các điều kiện và hoàn cảnh đặc thù của địa phương và quốc gia.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Matland, "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (April, 1995)
2. DeLeon and deLeon, "What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12, 4 (2002).
3. Committee of Experts on Public Administration (Economic and Social Council), *Searching for a bottom-up approach and methodologies fordevelopingfoundations and principles of sound public administration*, New York, 4-8 April 2005.

THƯ VIỆN HUBT

4. Girdwood and Girdwood, "Iraq Reconstruction: Investing in Multi-national Corporations?" *Midwest Political Science Association*, (2011) Presentation.

5. *Which Management Style Is Right You: Top-Down or Bottom-Up Approach?* Nguồn: https://www.smartsheet.com/top-down-bottom-up-approach (truy cập lần cuối: 14/11/2018).

6. West, "Structuring Administrative Discretion," *American Journal of Political Science*, 28 (May, 1984).

7. Wood and Waterman, "The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy," *American Political Science Review*, 85 (Sept., 1991).

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM PHÂN TÍCH TỪ LÝ LUẬN VỀ QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC TỐT

TS. Nguyễn Thị Minh Hà[1]

Những năm gần đây khái niệm và nội hàm của quản trị được đề cao ở nhiều phạm vi khác nhau. Ở phạm vi rộng là toàn thể quốc gia, thì việc quản trị của cộng đồng lớn (tỉnh, bang, thành phố), quản trị của nhà nước được đưa lên hàng đầu bởi sự ảnh hưởng sâu rộng của các chủ thể này tới xã hội. Ở phạm vi vừa và nhỏ thì đó là việc quản trị của các chủ thể như các cộng đồng nhỏ (xã, phường, thị trấn), các doanh nghiệp, các tổ chức. Từ đó, khái niệm quản trị được tiếp cận dưới nhiều góc độ khác nhau. Tiếp cận dưới góc độ nội dung, quản trị được hiểu là một tiến trình bao gồm: hoạch định, tổ chức, lãnh đạo và kiểm soát những hoạt động của các thành viên trong tổ chức và sử dụng tất cả các nguồn lực khác của tổ chức nhằm đạt được mục tiêu đã đề ra. Theo Ngân hàng Thế giới, quản trị được hiểu là cách thức mà quyền lực được thực thi thông qua các thể chế chính trị, kinh tế, xã hội của một quốc gia[2]. Cụ thể hơn nữa, cơ quan phát triển Liên hợp quốc (UNDP) cho rằng quản trị là việc thực thi quyền lực chính trị, hành chính, kinh tế để quản lý các vấn đề của quốc gia ở mọi cấp độ. Nó bao gồm các cơ chế, quy trình và thiết chế mà thông qua đó các công dân và các nhóm biểu thị sự quan tâm và thực hiện các quyền hợp pháp và nghĩa

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

---

[1] Khoa Luật, ĐHQG Hà Nội.

[2] The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team, September 2010, tại file:///Users/macbook/Downloads/0.SSRN-id1682130.pdf.

vụ của mình, cũng như cho thấy sự khác biệt của họ[1]. Tác giả bài viết thống nhất quan điểm theo khái niệm về quản trị của UNDP như trên. Như vậy, công dân của một quốc gia hay chính nhà nước của quốc gia đó đều mong muốn việc quản trị của nhà nước đối với từng vấn đề chính trị, kinh tế, hành chính được tốt và ngày càng tốt hơn, bởi lẽ mục tiêu cuối cùng của một nhà nước quản trị tốt suy cho cùng là tạo lập, đảm bảo chất lượng cao đời sống người dân và phát triển đất nước bền vững. Lịch sử nhân loại đã không ngừng tìm kiếm các mô hình quản trị tốt, trong đó đề cao giá trị của dân chủ với mục đích tất cả người dân đều được tham gia vào quá trình quản trị đất nước và thụ hưởng kết quả của nó. Nhân loại mong muốn và hướng tới một nhà nước quản trị tốt dù nó theo mô hình nào (quân chủ hoặc cộng hòa). Theo cơ quan Cao ủy nhân quyền Liên hợp quốc thì "... quản trị tốt liên quan đến các tiến trình và kết quả chính trị, thể chế mà cần thiết để đạt được các mục tiêu phát triển. Đó là một tiến trình mà các cơ quan công quyền giải quyết các vấn đề công cộng, quản lý các nguồn lực công và bảo đảm việc thực hiện các quyền con người theo cách thức hoàn toàn không có sự tham nhũng, lạm dụng và thực sự tuân thủ nguyên tắc pháp quyền"[2]. Nhà nước là chủ thể tiến hành quản trị đối với toàn xã hội cần phải xây dựng chiến lược phát triển quốc gia, trên cơ sở đó tổ chức và lãnh đạo thực hiện, đồng thời tiến hành kiểm soát cả quá trình đó. Công cụ quản trị chủ yếu của nhà nước là sử dụng quyền lực nhà nước. Bài viết phân tích về quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam theo cách tiếp cận quản trị nhà nước tốt.

Về lý luận, hiện nay có nhiều quan điểm khác nhau về nội hàm của khái niệm quản trị tốt (thực chất là "quản trị nhà nước tốt"). Theo PGS.TS. Vũ Công Giao thì đặc trưng chính của quản trị tốt thể hiện trên cơ sở: sự tham gia, pháp quyền, minh bạch, sự kịp thời, định hướng đồng thuận, bình đẳng và không loại trừ chủ thể nào, trách nhiệm và

[1] UNDP (1997),*Governance & Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document,* tại www.undp.org/.../undp/.../Democratic%20Governance/Di...

[2] Nguồn: http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU HỌC TẬP, THAM KHẢO NỘI BỘ

giải trình, hiệu lực và hiệu quả[1]. Bài viết dựa trên các đặc trưng cơ bản như sự tham gia, pháp quyền và minh bạch để phân tích về quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam. Theo cách hiểu phổ biến, quản lý hành chính nhà nước là sự quản lý chủ yếu của cơ quan hành chính nhà nước đối với các lĩnh vực của đời sống xã hội như kinh tế, văn hóa, xã hội theo mục tiêu của nhà nước đã đề ra.

1. SỰ THAM GIA

Quản trị tốt đòi hỏi dân chủ trực tiếp để người dân tham gia vào quá trình quản lý nhà nước được nhiều nhất, qua đó ý chí và sự biểu đạt ý chí của nhân dân được thể hiện rõ ràng nhất. Sự tham gia của người dân trong lĩnh vực hành chính được trân trọng trong Hiến pháp 2013: "Công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước"[2]. Quyền tham gia quản lý nhà nước được thực hiện dưới hai hình thức: gián tiếp trực tiếp. Tham gia gián tiếp chủ yếu thể hiện ở cơ chế dân chủ đại diện. Đó là việc người dân bầu ra người đại diện hợp pháp của mình và truyền tải những ý nguyện, yêu cầu, kiến nghị của mình thông qua họ[3]. Ngoài ra người dân còn được thảo luận và kiến nghị các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước thông qua cơ chế dân chủ ở cơ sở. Tuy nhiên, tiếng nói của người dân từ việc thảo luận và kiến nghị đó có ý nghĩa pháp lý không cao bởi các chủ thể là cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước chỉ dừng ở việc "lắng nghe" và "xem xét" các kiến nghị mà thôi. Hơn nữa, "một điều quan trọng cần lưu ý là việc có thiết chế dân chủ đại diện không có nghĩa là những vấn đề của các nhóm dễ bị tổn thương nhất trong xã hội luôn có thể được quan tâm, xem xét trong quá trình ra quyết định. Chính vì vậy cần có hình thức dân chủ trực tiếp để bù đắp"[4].

---

1 Xem Vũ Công Giao, Một số vấn đề lý luận về quản trị tốt, in trong cuốn *Quản trị nhà nước hiện đại*, Nxb Hồng Đức 2017.

2 Điều 28 Hiến pháp 2013

3 Điều 27 Hiến pháp 2013: Công dân đủ 18 tuổi trở lên có quyền bầu cử và đủ 21 tuổi trở lên có quyền ứng cử vào Quốc hội, Hội đồng nhân dân...

4 Xem Vũ Công Giao, *Một số vấn đề lý luận về quản trị tốt*, Sđd.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Hình thức tham gia quản lý nhà nước trực tiếp được thể hiện trong quy định công dân có quyền ứng cử vào các cơ quan quyền lực nhà nước; công dân đáp ứng đầy đủ các điều kiện do luật định có quyền tham gia vào các vị trí việc làm tại các cơ quan nhà nước và trực tiếp sử dụng quyền lực nhà nước thực hiện quản lý nhà nước. Bên cạnh đó công dân còn có quyền trưng cầu ý dân. Đây là loại quyền đã được hiến định ngay từ bản Hiến pháp đầu tiên ở Việt Nam cho đến nay, theo đó trưng cầu ý dân là việc Nhà nước tổ chức để cử tri cả nước trực tiếp biểu quyết bằng hình thức bỏ phiếu quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước theo quy định của luật. Quốc hội sẽ xem xét và quyết định trưng cầu dân ý những vấn đề hệ trọng của đất nước liên quan đến quản lý nhà nước như: vấn đề đặc biệt quan trọng về chủ quyền, lãnh thổ quốc gia, về quốc phòng, an ninh, đối ngoài có ảnh hưởng trực tiếp tới lợi ích quốc gia, về kinh tế - xã hội có ảnh hưởng lớn đến sự phát triển của đất nước hoặc những vấn đề đặc biệt quan trọng khác của đất nước[1].

Nhận xét:

Nhà nước Việt Nam đã ban hành các quy định khá rõ ràng trong các văn bản pháp luật có giá trị pháp lý cao như Hiến pháp, luật về việc tham gia quản lý nhà nước và xã hội của công dân. Về lý luận, công dân trực tiếp tham gia vào các công việc quản lý nhà nước càng nhiều thì tính chất dân chủ của sự tham gia sẽ thể hiện rõ hơn, từ đó tạo ra sự minh bạch trong các sách lược về quản lý nhà nước, đồng thời sẽ hạn chế tham nhũng trong khi cán bộ, công chức thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Mặc dù pháp luật hoạch định hai phương thức công dân được tham gia quản lý trực tiếp là ứng cử, tham gia vào hoạt động công vụ và trưng cầu ý dân, nhưng trong thực tiễn áp dụng còn nhiều hạn chế và bất cập. Thứ nhất, trên thực tế cơ chế ứng cử của các công dân không nằm trong "cơ cấu" thì rất khó ứng cử bởi những quy định về hiệp thương. Thứ hai, việc tham gia trực tiếp vào hoạt động công vụ của cán bộ, công chức chỉ là một

[1] Theo Khoản 6 Luật Trưng cầu ý dân năm 2015.

THƯ VIỆN HUBT
LƯU HÀNH NỘI BỘ

bộ phận người làm công ăn lương chưa bao quát và đại diện cho tiếng nói của người dân trong nhiều trường hợp, bởi họ luôn phải trung thành và bảo vệ lợi ích của Nhà nước. Thứ ba, mặc dù quyền biểu quyết của nhân dân khi Nhà nước trưng cầu ý dân được quy định từ trong Hiến pháp năm 1946 cho đến nay, đã có Luật Trưng cầu ý dân cụ thể hóa, có hiệu lực từ 1/7/2016, nhưng không có giá trị về thực tiễn, bởi chưa một lần nhà nước Việt Nam tổ chức cho nhân dân thực hiện quyền này. Như vậy, quyền tham gia quyết định những vấn đề đặc biệt quan trọng của đất nước của người dân đã bị bỏ qua.

Kiến nghị:

Nhà nước cần tạo ra nhiều cơ chế dân chủ trực tiếp để người dân có thể gia vào việc lựa chọn hoặc quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước.

Thứ nhất, sửa đổi Luật Cán bộ, công chức theo hướng tạo ra những ưu tiên để lựa chọn được người có phẩm chất và năng lực tham gia vào hoạt động công vụ; quy định những chế tài thích đáng đối với những hiện tượng đưa con cháu, họ hàng không đủ điều kiện vào đội ngũ cán bộ công chức; loại bỏ bớt những quy định nặng nề, cứng nhắc đối với với việc tuyển dụng cán bộ, công chức vào những ngành rất cần năng lực và phẩm chất tốt như công an, quân đội như duy trì cơ chế lý lịch, con em trong ngành...

Thứ hai, Nhà nước cần tạo ra các điều kiện thông thoáng để kêu gọi và lựa chọn được những người tài, tâm huyết ra ứng cử vào các cơ quan đại diện của nhân dân.

Thứ ba, sửa đổi Luật Trưng cầu ý dân theo hướng mở rộng các vấn đề cần trưng cầu ý dân và chủ thể có thẩm quyền đề nghị trưng cầu ý dân. Theo quy định hiện hành thì chủ thể được đề nghị trưng cầu ý dân chỉ là các cơ quan ở cấp trung ương (đó là Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ hoặc ít nhất là 1/3 tổng số đại biểu Quốc hội) có quyền đề nghị Quốc hội xem xét, quyết định việc

THƯ VIỆN HUBT

trưng cầu ý dân[1]. Xu hướng dân chủ thế giới ở các nước phát triển và thực tiễn nhận thức pháp lý ở Việt Nam rất cần bổ sung các chủ thể khác như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, nhân dân (Ví dụ : đồng lòng ký đơn yêu cầu Quốc hội trưng cầu ý dân).

2. PHÁP QUYỀN

Nền tảng của quản trị tốt là một hệ thống pháp luật hoàn thiện và công bằng cùng với sự đòi hỏi pháp luật được thực thi một cách nghiêm chỉnh, không thiên vị. Đối với quản lý hành chính nhà nước, xây dựng một hệ thống các quy tắc chung để điều chỉnh những quan hệ xã hội đa lĩnh vực của đời sống xã hội là rất cần thiết. Đó là cơ sở, nền tảng để các cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền tiến hành các hoạt động quản lý. Bốn nguyên tắc phổ cập của pháp quyền gồm[2]:

- Thứ nhất: Chính quyền và các quan chức phải chịu trách nhiệm giải trình theo pháp luật.

- Thứ hai: Luật phải rõ ràng, được công bố, ổn định, công bằng, bảo vệ quyền con người .

- Thứ ba: Quá trình ban hành, thực thi, áp dụng pháp luật phải dễ tiếp cận, công bằng và hiệu quả.

- Thứ tư, pháp luật phải được tuân thủ, công lý phải được thực thi bởi đội ngũ có năng lực, độc lập, có đạo đức với đủ nhân lực, nguồn lực hỗ trợ .

Nhìn chung, hệ thống pháp luật trong các lĩnh vực quản lý hành chính đã tương đối đầy đủ. Có thể kể ra trong lĩnh vực kinh tế đã có các luật: Luật Thương mại, Luật Doanh nghiệp, Luật Ngân hàng, Luật Bảo hiểm, Luật Lao động, Bộ luật Dân sự, Bộ luật Hình sự...; trong lĩnh vực văn hóa xã hội có luật bầu cử, luật tín ngưỡng, tôn giáo, bộ luật hình sự, luật giáo dục...; trong lĩnh vực tư pháp có các luật về tố

[1] Điều 14 Luật Trưng cầu ý dân 2015.

[2] Tham khảo bài viết của Nguyễn Đức Lam trong bài viết: Quản trị tốt – Những chuẩn mực chung, in trong cuốn sách *Quản trị nhà nước hiện đại* – Nxb Hồng Đức 2017.

THƯ VIỆN HUBT
TRA CỨU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

tụng như Luật Tố tụng hình sự, Luật Tố tụng dân sự, Luật Tố tụng hành chính; đặc biệt để quản lý hành chính nhà nước, Quốc hội đã ban hành các đạo luật trong lĩnh vực này như Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Cán bộ, Công chức, Luật Viên chức, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật Xử lý vi phạm hành chính, Luật Tiếp dân, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Luật Thanh tra, Luật Bồi thường nhà nước... để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực hành chính. Bên cạnh đó, các chủ thể có thẩm quyền đã ban hành những văn bản quy phạm pháp luật để cụ thể hóa các luật trên (Chính phủ và Bộ trưởng).

Việc thực thi pháp luật trong quản lý hành chính nhà nước không tách rời với việc những vi phạm pháp luật từ phía cán bộ, công chức trong bộ máy hành chính nhà nước bị khởi kiện hoặc truy tố tại tòa án. Có như vậy, quyền con người và quyền công dân mới được bảo đảm. Tuy nhiên, chất lượng của việc xét xử còn phụ thuộc rất nhiều vào sự công minh của pháp luật và sự liêm chính của thẩm phán. Pháp luật về tố tụng hành chính ra đời là một trong những cách thức công dân, tổ chức của công dân phản ứng lại trước quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính mà họ cho rằng ảnh hưởng tới việc hưởng quyền và phát sinh thêm nghĩa vụ trái pháp luật.

Nhận xét:

Việc ban hành các đạo luật để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực hành chính là cơ sở cho các chủ thể tham gia quan hệ có thể thực hiện được quyền và nghĩa vụ của mình. Đó là cơ sở pháp lý quan trọng để thống nhất các hành vi được phép làm hoặc không được phép làm; để truy cứu trách nhiệm pháp lý đối với các hành vi vi phạm pháp luật. Hệ thống quy phạm pháp luật của Việt Nam do nhiều cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền ban hành cho nên không tránh khỏi sự chồng chéo, thậm chí mâu thuẫn, không có tính khả thi. "Việc có quá nhiều văn bản, chủ thể khác nhau nên pháp luật của chúng ta rất khó tuân thủ. Hệ thống

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

pháp luật của chúng ta phức tạp nhất thế giới"[1]. Việc thực thi pháp luật nghiêm chỉnh đặt ra yêu cầu bảo đảm một nền tư pháp độc lập và một đội ngũ cán bộ công chức liêm chính, vô tư, khách quan. Yếu tố này ở Việt Nam chưa đạt được trên thực tế vì nhiều lý do chủ quan và khách quan. Vì thế dẫn đến hệ quả nhờn luật, coi thường luật, lách luật dẫn đến cán cân công lý bị bẻ cong. Nhiều quy định của pháp luật được đặt ra để quản lý hành chính nhà nước được tốt không được thực hiện, chẳng hạn như những quy định về việc tuyển dụng, sử dụng, bổ nhiệm cán bộ, công chức chưa tuân thủ pháp luật; những quy định về an toàn giao thông, an toàn phòng cháy chữa cháy... khiến cho hiệu quả quản lý hành chính nhà nước không tốt, khiến cho cuộc sống của người dân không được đảm bảo chất lượng.

Như vậy, khi đánh giá về hệ thống pháp luật Việt Nam còn cần phải hoàn thiện hơn nữa để từ đó cơ chế kiểm soát việc tuân thủ pháp luật được nghiêm minh. Có như vậy thì Chính phủ mới có thể tiếp cận đến quản trị tốt, phòng và chống tham nhũng trong hoạt động công vụ và đặc biệt qua đó các quyền con người, quyền cơ bản của công dân được tôn trọng, thực hiện và bảo vệ.

Kiến nghị:

xin đề xuất một số kiến nghị lớn như sau:

- Quy định các chủ thể được phép ban hành văn bản quy phạm pháp luật tập trung vào các cấp có thẩm quyền quản lý hành chính ở cấp vĩ mô như trung ương và cấp tỉnh để hệ thống quy phạm pháp luật được thống nhất, khắc phục tình trạng chồng chéo khi ban hành. Hơn nữa, trong thực tế, các cấp như cấp huyện, cấp xã rất ít khi ban hành văn bản quy phạm pháp luật bởi trong quản lý hành chính nhà nước các cấp cơ sở thiên về tính chấp hành hơn và qua đó thực hiện sự điều hành ở địa phương.

- Thực hiện đúng quy định và tiến độ về lộ trình pháp điển hóa hệ thống quy phạm pháp luật theo Pháp lệnh pháp điển hệ thống quy phạm pháp luật để khắc phục tình trạng các quy phạm pháp

[1] Trả lời chất vấn của Bộ trưởng bộ Tư pháp Hà Hùng Cường tại phiên chất vấn ngày 11/6/2014.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

luật chồng chéo, mâu thuẫn, loại bỏ những quy phạm pháp luật đã hết hiệu lực pháp luật. Kết quả của quá trình pháp điển hóa về hình thức là Bộ pháp điển hóa có ý nghĩa pháp lý để thuận tiện cho việc tra cứu, sử dụng, áp dụng pháp luật từ hai phía cơ quan nhà nước và người dân. Hiện nay, việc thực hiện còn đang chậm trễ trong các cơ quan nhà nước có thẩm quyền pháp điển hóa.

- Cần quy định chế tài nghiêm khắc và công bằng đối với các hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước. Sự nghiêm khắc của chế tài thể hiện ở mức độ trừng phạt tương ứng với hành vi vi phạm và ý thức khắc phục. Sự công bằng thể hiện ở việc xác định mức độ ảnh hưởng, nguy hiểm của hành vi vi phạm đối với xã hội mà không phân biệt chủ thể vi phạm pháp luật là cán bộ, công chức hay người dân. Hiện nay, có những quy định còn thể hiện sự khập khiễng, không công bằng như hành vi của những cán bộ cao cấp thì được xét xử với mức phạt thấp, không có tính răn đe, nhưng hành vi vi phạm pháp luật của người dân tính nguy hiểm không cao bằng nhưng áp dụng mức chế tài rất cao. Điều này ảnh hưởng rất lớn đến pháp quyền trong quản lý hành chính nhà nước.

- Thiết lập và nâng cao hệ thống kiểm tra, giám sát, thanh tra trong quản lý hành chính nhà nước. Để việc sử dụng quyền lực nhà nước đúng và đạt mục tiêu quản trị, nhà nước cần có cơ chế kiểm soát tốt. Điều này làm nên hiệu quả của quản trị nhà nước. Đảng và các cán bộ lãnh đạo cấp cao đã xác định sự buông lỏng trong một thời gian dài đối với việc kiểm soát quản lý hành chính nhà nước đã gây ra thất thoát một khối lượng lớn tài sản của quốc gia, giảm sút lòng tin của nhân dân vào chính quyền nhà nước. Các phương thức kiểm tra, giám sát, thanh tra đã được quy định rất rõ ràng nhưng việc thực hiện chưa nghiêm đã khiến cho hoạt động quản lý hành chính nhà nước chưa đạt hiệu quả như mong đợi. Do đó, cần có những cơ chế để thực hiện tốt hơn kiểm soát đối với hoạt động hành chính nhà nước.

- Cần có ban hành những quy định pháp luật để kiểm soát lợi ích của cán bộ, công chức như việc thu nhập không rõ ràng nguồn gốc, giấu bất chính, tư lợi, tuyển dụng, sử dụng, bổ nhiệm họ hàng,

THƯ VIỆN HUBT
THƯ VIỆN PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

gia đình vào những vị trí lãnh đạo hoặc có lợi ích.. Bên cạnh đó rất cần thiết đặt ra các chế tài nghiêm khắc để xử lý, ngăn chặn và răn đe vi phạm.

- Cần ban hành các quy định để tuyển dụng, sử dụng người tài vào trong hệ thống công vụ nhà nước như cơ chế ưu tiên, cơ chế lương, chế độ công vụ để kích hoạt lại sự chuyển biến tích cực của bộ máy nhà nước trong quản lý hành chính.

3. MINH BẠCH

Minh bạch trong quản lý hành chính nhà nước được xem là một trong những nguyên tắc rất quan trọng. Minh bạch có nghĩa là cho phép mọi người nhìn thấy sự thật mà không hề có ý định che đậy hoặc làm mờ đi hay gây nhiễu để không nhìn thấy sự thật. Theo đó, hệ thống pháp luật của chúng ta cần phải rất rõ ràng, không thiên vị, đồng thời với nó là việc thực thi pháp luật phải công khai, tránh tình trạng không tuân thủ, tuân thủ không đến nơi đến chốn, hoặc "lách luật" mà không bị kiểm soát. "Minh bạch có nghĩa là khi đưa ra các quyết định và việc thực hiện các quyết định nhà nước phải tuân thủ các luật lệ và quy tắc. Nó cũng có nghĩa là thông tin về quá trình ban hành và thi hành các quyết định đó phải công khai để mọi người, đặc biệt là những người chịu ảnh hưởng bởi các quyết định đó. Không chỉ vậy, minh bạch còn đòi hỏi những thông tin đã nêu phải được công khai một cách đầy đủ, dưới những dạng thức dễ hiểu, bao gồm trên các phương tiện truyền thông để mọi người đều có thể trực tiếp tiếp cận"[1]. Từ đó, minh bạch trong hoạt động quản lý hành chính có nội hàm là:

Thứ nhất: Thông tin về pháp luật, chính sách phải được công công khai, kịp thời, bao gồm cả sự thay đổi.

Thứ hai: Việc thực hiện pháp luật được đảm bảo thống nhất, công bằng, công khai.

Thứ ba: Xác lập trách nhiệm giải trình.

THƯ VIỆN HUBT

[1] Xem Vũ Công Giao, *Một số vấn đề lý luận về quản trị tốt*, Sđd.

Nhận xét:

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã có những quy định về việc lấy ý kiến của các đối tượng có liên quan về nội dung dự thảo văn bản quy phạm pháp luật; Luật cũng quy định khoảng thời gian trước khi văn bản có hiệu lực được ghi trong văn bản đủ để đối tượng chịu sự điều chỉnh của văn bản có thời gian để tiếp cận và chuẩn bị đầy đủ các điều kiện thực hiện; văn bản quy phạm pháp luật phải được đăng công báo để công khai nội dung văn bản. Để có thể điều chỉnh kịp thời những những quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực hành chính, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định những vấn đề cần thiết thuộc thẩm quyền của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh thì Chính phủ được phép ban hành nghị định (nhưng phải được sự đồng ý của Ủy ban thường vụ Quốc hội)[1]. Ngoài ra, Luật Tiếp cận thông tin ra đời tuy có chậm trễ nhưng đã tạo cơ sở pháp lý để người dân có thể tiếp cận thông tin chính thức từ cơ quan hành chính nhà nước.

Về sự thống nhất, công bằng, công khai trong khi thực hiện pháp luật hiện nay chưa đạt đến sự minh bạch. Việc áp dụng pháp luật từ phía các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước hiện nay còn rất nhiều sự không thống nhất, chẳng hạn như chế độ lương còn áp dụng tùy tiện ở nhiều cơ quan nhà nước; chính sách thuế áp dụng không thống nhất ở trung ương và địa phương (Vụ khởi kiện Cục thuế Thành phố Hồ Chí Minh của công ty Meseco...); việc quy định và áp dụng xử phạt vi phạm hành chính hiện nay chưa đủ sức răn đe hoặc thiếu sự công bằng (vụ việc công an Cần Thơ xử phạt vi phạm hành chính 90 triệu đồng đối với người đổi 100 USD, tịch thu số kim cương của tiệm vàng...)

Về trách nhiệm giải trình được hiểu là khả năng yêu cầu quan chức nhà nước phải chịu trách nhiệm về hành động của mình, bao

THƯ VIỆN HUBT

[1] Khoản 3 Điều 19 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

gồm khả năng giải đáp và chịu trách nhiệm về hậu quả xảy ra. Về việc giải đáp, Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương yêu cầu người có trách nhiệm công khai giải trình và trả lời chất vấn của các đại biểu dân cử. Bên cạnh đó, trách nhiệm giải trình còn thể hiện ở việc cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước phải thực hiện chế độ tiếp dân, giải quyết các yêu cầu, khiếu nại, tố cáo của công dân và tổ chức của công dân. Mặc dù pháp luật đã quy định về thời gian quan chức phải tiếp dân định kỳ nhưng nhiều tỉnh, thành phố đã không thực hiện nghiêm túc các quy định này. Hơn nữa, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của người dân còn nhiều biểu hiện không giải quyết theo đúng quy định của pháp luật nên để xảy ra những vấn đề chính trị lớn như vụ ông Đoàn Văn Vươn, vụ khiếu nại của bà con nhân dân ở Thủ Thiêm, Thành phố Hồ Chí Minh.

Một vài kiến nghị:

- Cần xử lý nghiêm khắc đối với các hành vi vi phạm những quy định trong việc áp dụng pháp luật gây ảnh hưởng lớn đến xã hội, uy tín của nhà nước, có như thế mới thực hiện được công lý, công bằng xã hội.

- Cần tạo ra các cơ chế khuyến khích sự kiểm soát của nhân dân, các đoàn thể đối với hoạt động hành chính nhà nước. Các quy định về việc giám sát, kiểm tra, thanh tra đã có nhưng việc thực hiện chưa nghiêm minh, cho nên hầu hết các vụ tham nhũng bị phát hiện bởi từ các cơ quan chuyên môn như thanh tra, công an mà từ sự phát hiện của quần chúng nhân dân hoặc các phương tiện thông tin đại chúng. Điều đó thể hiện sự bất lực của nhà nước đối với những hành vi vi phạm pháp luật đang diễn ra mà lực lượng chức năng không đạt tới sự minh bạch.

- Cần ban hành những quy định cụ thể về trách nhiệm giải trình của quan chức trong khi thi hành công vụ, bao gồm cả việc giải đáp công khai trước nhân dân và chịu trách nhiệm đối với hậu quả xảy ra.

THƯ VIỆN HUBT

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Vũ Công Giao, "Một số vấn đề lý luận về quản trị tốt", in trong cuốn *Quản trị nhà nước hiện đại*, Nxb. Hồng Đức, 2017.
2. Nguyễn Đức Lam, "Quản trị tốt: Những chuẩn mực chung", in trong cuốn *Quản trị nhà nước hiện đại*, Nxb. Hồng Đức, 2017.
3. UNDP (1997), *Governance & Sustainable Human Development*. A UNDP Policy Document, tại www.undp.org/.../undp/.../Democratic%20Governance/Di...
4. Trả lời chất vấn của Bộ trưởng Bộ Tư pháp Hà Hùng Cường tại phiên chất vấn ngày 11/6/2014
5. *Luật Trưng cầu ý dân năm 2015.*
6. *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.*
7. *The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team,* September 2010, tại file:///Users/macbook/Downloads/SSRN-id1682130.pdf.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

MỘT SỐ VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ QUẢN TRỊ DÂN CHỦ

PGS.TS. Đặng Minh Tuấn[1] - TS. Phạm Thế Lực[2]

Quản trị dân chủ là một vấn đề gần đây nhận được sự quan tâm nghiên cứu trong giới học thuật và thực tiễn thực thi chính sách, pháp luật[3]. Nền quản trị dựa trên các lý thuyết quản trị mới đặt ra những vấn đề liên quan đến dân chủ. Sau khi làm rõ các quan niệm hiện đại về quản trị, dân chủ, bài viết tập trung phân tích khái niệm, vai trò và các đặc điểm của quản trị dân chủ, đồng thời chỉ ra rằng quản trị dân chủ là một xu hướng đang được áp dụng trên thế giới.

1. KHÁI NIỆM

Quản trị dân chủ có nhiều quan niệm, cách tiếp cận khác nhau xuất phát từ những thay đổi về nhận thức và thực tiễn về quản trị và dân chủ[4]. Quản trị dân chủ trong bài viết này được đánh giá dựa trên các cách tiếp cận hiện đại về quản trị và dân chủ.

Quản trị (governance) bao gồm một hệ thống các giá trị, chính sách và thể chế qua đó xã hội quản lý các vấn đề chính trị, kinh tế, xã hội thông qua sự tương tác bên trong và giữa các thành tố nhà nước, xã hội và lĩnh vực tư. Nó bao gồm các cơ chế và quá trình, mà

---

[1] Khoa Luật – ĐHQGHN.

[2] Viện Chính trị học - Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.

[3] Clara Rauchegger; Anika Seeman, *Developing Democracy: Conversations on Democratic Governance in International*, European and Comparative Law, 4 Cambridge J. Int'l & Comp. L. 211 (2015).

[4] Mark Bevir, Democratic Governance: A Genealogy, https://journals.openedition.org/1695.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

thông qua đó các tổ chức, cá nhân có thể khớp nối các lợi ích, dàn xếp các khác biệt và thực hiện các quyền và nghĩa vụ. Nó cung cấp các nguyên tắc, thiết chế và thực tiễn xác định các nghĩa vụ và đem lại quyền lợi cho các cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp. Quản trị bao gồm 3 thành tố chính: nhà nước - chủ thể kiến tạo môi trường chính trị và pháp lý; lĩnh vực tư - chủ thể mang lại việc làm và thu nhập; và xã hội - chủ thể tạo điều kiện cho sự tương tác chính trị và xã hội. Nền tảng của quản trị là thúc đẩy sự tương tác giữa ba thành tố này nhằm thúc đẩy sự phát triển lấy người dân làm trung tâm[1]. Mặc dù quản trị bao gồm các thể chế, nhưng nó tập trung vào hệ các quy tắc, các quá trình và sự tương tác giữa nhà nước và các chủ thể khác[2].

Dân chủ (democracy) là hình thức nhà nước, trong đó quyền lực là của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Theo các cách tiếp cận hiện đại, các đặc điểm và tiêu chí đánh giá dân chủ ngày càng được mở rộng. Dân chủ có một số đặc điểm sau: nhân dân thực hiện quyền lực một cách trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua những người đại diện được bầu tự do; bảo đảm nguyên tắc cai trị đa số, có nghĩa là các quyết định được thực hiện bởi đa số và phải được chấp nhận bởi tất cả mọi người, nhưng quan điểm, lợi ích thiểu số phải được tôn trọng và bảo vệ; nguyên tắc phân quyền, phân cấp, trong đó bảo đảm tất cả các ngành, các cấp phải dễ tiếp cận và phục vụ người dân; bảo vệ các quyền con người cơ bản; thực thi các cuộc bầu cử tự do và công bằng; các công dân không chỉ có quyền, mà còn có nghĩa vụ tham gia vào hệ thống chính trị, trong khi hệ thống chính trị lại có trách nhiệm bảo vệ các quyền của công dân; cam kết các giá trị của của sự khoan dung,

---

1 G. Shabbir Cheema, "Linking Governments and Citizens through Democratic Governance, in Public administration and democratic governance: Governments Serving Citizens, 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government 26-29 June 2007, Vienna, Austria, ST/ESA/PAD/SER.E/98 January 2007", https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20Public%20Administration%20and%20Democratic%20Governance_Governments%20Serving%20Citizens.pdf, tr. 31.

2 Mark Bevir, *Democratic Governance, Princeton University Press*, Princeton, 2010, tr.1.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

hợp tác và thỏa hiệp[1]. Chất lượng của dân chủ được xác định dựa trên các yếu tố cơ bản như sự tham gia, tính đại diện, trách nhiệm giải trình, minh bạch, sự đáp ứng nhu cầu, nguyện vọng của người dân[2].

Quản trị dân chủ (democratic governance) là quản trị đáp ứng nhu cầu, ý chí và nguyện vọng của người dân[3]. Quản trị dân chủ là các quá trình quản trị thúc đẩy sự đáp ứng của các thiết chế trong việc cung cấp các dịch vụ cho tất cả mọi người một cách bình đẳng[4]. Quản trị dân chủ là một loại các quá trình qua đó xã hội đạt được sự đồng thuận và thực thi các chính sách, pháp luật, cấu trúc chính trị - xã hội nhằm đạt được công lý, công bằng, quyền con người, quyền công dân. Các chính sách và pháp luật được thực thi bởi nhiều thiết chế: các cơ quan nhà nước, các đảng chính trị và các chủ thể đa dạng lĩnh vực tư và xã hội. Theo nghĩa này, quản trị dân chủ giải quyết câu hỏi làm thế nào để tổ chức một xã hôi để đảm bảo sự bình

1 "Concepts and Principles of Democratic Governance and Accountability – A guide for peer educators, Konrad-Adenauer-Stiftung", 2011, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=56a283ae-50ff-0c9b-7179-954d05e0aa19&groupId=252038, tr.3.

2 "Massimo Tommasoli, Representative Democracy and Capacity Development for Responsible Politics, in Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens, 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government 26-29 June 2007", Vienna, Austria, ST/ESA/PAD/SER.E/98 January 2007, https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20Public%20Administration%20and%20Democratic%20Governance_Governments%20Serving%20Citizens.pdf, tr.52.

3 Democratic Governance – "The key to development, A report of Belgian Development Cooperation and Belgian Technical Cooperation" (BTC), https://www.enabel.be/sites/default/files/democratic_governance_the_key_to_development.pdf, tr.4.

https://www.enabel.be/sites/default/files/democratic_governance_the_key_to_development.pdf.

4 "Noha El-Mikawy và Ingvild Oia, Understanding and Programming for Linkages: Democratic Governance and Development, Discussion Paper 8 Oslo Governance Centre", http://www.fes-globalization.org/new_york/ny_assets/programmingforlinkages.pdf.

THƯ VIỆN HVBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

đẳng và công bằng cho tất cả mọi công dân[1].

Khái niệm "quản trị dân chủ" đôi khi được sử dụng thay thế bởi một số khái niệm có nội hàm rộng hẹp khác nhau (theo thứ tự từ hẹp đến rộng): dân chủ bầu cử (electoral democracy); dân chủ tự do (liberal democracy) và quản trị tốt (good governance).

Dân chủ bầu cử là cách tiếp cận truyền thống về dân chủ, trong đó coi các cuộc bầu cử tự do và công bằng là yếu tố then chốt của quản trị dân chủ. Tuy vậy, cách tiếp cận này hạn chế vì nó nhìn quản trị ở trạng thái tĩnh, không thấy được mối quan hệ, tương tác qua lại về trách nhiệm giữa nhà nước và các chủ thể khác nhau trong xã hội, vì thế nó bỏ qua nhiều yếu tố như trách nhiệm giải trình, quyền tham gia, quyền con người, xã hội.

"Quản trị tốt" là khái niệm ngày càng được sử dụng phổ biến, đặc biệt bởi các tổ chức phát triển quốc tế và khu vực. Các nhà kinh tế học tin rằng hiệu quả của các cải cách kinh tế phụ thuộc vào sự hiện diện của các thể chế chính trị tốt. Theo cách tiếp cận này, quản trị tốt dựa trên những nguyên tắc và yêu cầu về thể chế để Phòng chống tham nhũng và vận hành, phát triển nền kinh tế. Tuy vậy, nội hàm khái niệm quản trị tốt khá rộng và khó xác định, vì nó không chỉ tích hợp các yếu tố dân chủ (như sự tham gia, trách nhiệm giải trình, minh bạch, công bằng, quyền con người, nhà nước pháp quyền), mà còn tích hợp nhiều nguyên tắc quản trị khác như quản trị hiệu quả, hiệu lực, đồng thuận, ổn định.

Dân chủ tự do dựa trên 2 yếu tố chính "sự cạnh tranh" (về chính trị) và tham gia (của người dân) – cũng là nền tảng của quản trị dân chủ. Tuy vậy, khái niệm này cũng không tương thích với quản trị dân chủ.

2. VAI TRÒ

Quản trị dân chủ như định nghĩa đã nêu ở trên có mục tiêu bảo đảm sự bình đẳng về các quyền và lợi ích của người dân. Với mục tiêu như vậy, quản trị dân chủ hiện thực hóa công lý, quyền bình

[1] http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/grad/syllabi/G53.1731_cheema_f05.pdf

THƯ VIỆN HUBT TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

đẳng, các quyền con người, quyền công dân, bảo đảm trách nhiệm giải trình, sự minh bạch của các cơ quan nhà nước, Phòng chống tham nhũng. Quản trị dân chủ dựa trên nền tảng quan niệm mới về quản trị lấy người dân làm trung tâm, do vậy nó tôn trọng, bảo vệ và phát huy tối đa quyền năng của công dân thông qua việc cho phép họ được tham gia thực chất vào các quá trình ban hành và thực thi chính sách. Chính vì thế, quản trị dân là nền tảng cho sự phát triển con người[1].

Nhiều nghiên cứu cũng chỉ ra sự liên hệ giữa quản trị dân chủ và sự phát triển kinh tế - xã hội. Quản trị tốt với nhiều đặc điểm của quản trị dân chủ được cho là điều kiện để phát triển kinh tế, do vậy được các tổ chức quốc tế rất quan tâm thúc đẩy trong các chương trình phát triển[2]. Quản trị dân chủ được cho là đóng vai trò trong cuộc chiến chống đói nghèo ở một số quốc gia kém và đang phát triển[3]. Ở một số quốc gia khác, quản trị dân chủ góp phần giải quyết xung đột, củng cố và thiệt lập hòa bình. Một số vấn đề xã hội như sự bất bình đẳng về giới, vai trò hạn chế của các nhóm yếu thế, dễ bị tổn thương, quyền bình đẳng về cơ hội cũng được thúc đẩy thông qua việc thực thi các nguyên tắc quản trị dân chủ[4].

3. CÁC ĐẶC ĐIỂM

Theo cách tiếp truyền thống, các yếu tố chính của quản trị dân chủ bao gồm sự hiện diện của các cuộc bầu cử dân chủ và tự do, các quyền và tự do và một trật tự hiến pháp dựa trên nền tảng của pháp

---

1 Zahoor Ahmad, *Impact of Governance on Human Development*, Pakistan Journal of Commerce and Social Sciences 2014, Vol. 8 (3), 612-628.

2 Zahoor Ahmad, *Impact of Governance on Human Development*, Pakistan Journal of Commerce and Social Sciences 2014, Vol. 8 (3), 612-628.

3 "Democratic Governance – The Key to Development, A Report of Belgian Development Cooperation and Belgian Technical Cooperation" (BTC). https://www.enabel.be/sites/default/files/democratic_governance_the_key_to_development.pdf.

4 José Miguel Insulza, *Democratic Governance: OAS: 2005-2015, OAS Cataloging-in-Publication Data*, https://www.oas.org/docs/publications/Democratic-Governance-ENG-WEB.pdf.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

quyền[1]. Tuy nhiên, các lý thuyết quản trị mới mở rộng hoặc nhấn mạnh các khía cạnh khác của quản trị dân chủ như sự tham gia của công dân, vai trò của xã hội, bảo đảm quyền của các nhóm yếu thế trong xã hội, sự bình đẳng của mọi chủ thể trong xã hội...

Quản trị hành chính – một thành tố cơ bản của quản trị nhà nước cũng dựa trên những yếu tố của quản trị dân chủ: trách nhiệm giải trình và minh bạch; phi tập trung; là công cụ bảo đảm các cuộc bầu cử công bằng và hợp pháp; dựa trên một hệ thống kiểm soát giữa nhánh hành pháp và lập pháp; đóng vai trò trung tâm trong việc chống lại sự bỏ mặc và bảo vệ các quyền thiểu số và nhóm dễ bị tổn thương; có khả năng quản lý nhằm thúc đẩy quyền tiếp cận thông tin; bảo vệ các lợi ích công; cung cấp môi trường thuận lợi để công dân thực hiện quyền tham gia và vai trò của xã hội và lĩnh vực tư nhân; sử dụng quyền thông tin và công nghệ truyền thông để thúc đẩy quyền tiếp cận và tham gia của công dân trong quá trình phát triển; thúc đẩy và tăng cường sự hợp tác của các bên liên quan nhằm đạt được các mục tiêu[2].

Trong ấn phẩm với tên gọi *Các khái niệm và nguyên tắc về quản trị dân chủ và trách nhiệm giải trình*[3] được xuất bản bởi tổ chức Konrad-Adenauer-Stiftung, quản trị dân chủ dựa trên một số nguyên tắc cơ bản sau đây:

---

1 Susan Marks, *The Emerging Norm: Conceptualizing Democratic Governance*, 91 Am. Soc'y Int'l L. Proc. 372 (1997), tr. 372-373.

2 G. Shabbir Cheema, "Linking Governments and Citizens through Democratic Governance, in Public administration and democratic governance: Governments Serving Citizens, 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government 26-29 June 2007", Vienna, Austria, ST/ESA/PAD/SER.E/98 January 2007, https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20Public%20Administration%20and%20Democratic%20Governance_Governments%20Serving%20Citizens.pdf,, tr. 32.

3 "Concepts and Principles of Democratic Governance and Accountability – A guide for peer educators, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011", https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=56a283ae-50ff-0c9b-7179-954d05e0aa19&groupId=252038, tr.4-6.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- *Sự tham gia của người dân:* Điều này có nghĩa là các công dân được tham gia vào những gì xảy ra trong xã hội và đất nước. Công dân được tham gia vào các quá trình ra quyết định về các vấn đề ảnh hưởng đến họ. Sự trao đổi là quá trình tham vấn hai chiều (từ dưới lên hoặc từ trên xuống) trước khi một quyết định được ban hành và thực thi.

- *Sự bình đẳng:* Điều này có nghĩa là sự bình đẳng trước pháp luật và bình đẳng về cơ hội trong việc hiện thực hóa các năng lực cá nhân mà mà không phụ thuộc vào chủng tộc, giới tính, dân tộc, tôn giáo hay bất cứ vấn đề gì.

- *Sự khoan dung chính trị:* Điều này có nghĩa đa số cai trị phải lưu ý và tôn trọng các lợi ích của thiểu số. Trong khi có những khác biệt giữa các dân tộc, chủng tộc, tôn giáo, nguốc gốc và văn hóa, cần phải tạo ra không gian cho sự thảo luận, tranh luận và thỏa hiệp giữa các quan điểm khác nhau.

- *Trách nhiệm giải trình:* Điều này là khi các nhà lãnh đạo dân bầu hoặc các công chức phải giải trình với người dân về những hoạt động, hành vi, quyết định của họ trong thời gian thực thi quyền lực. Việc thực hiện trách nhiệm giải trình là cơ sở để xác định mức độ tín nhiệm và trách nhiệm của họ.

- *Sự minh bạch:* Minh bạch có nghĩa là những nhà lãnh đạo cho phép người dân giám sát những gì làm trong quá trình thực thi quyền lực. Các công dân được phép tham gia các cuộc họp của chính quyền và được tự do tiếp cận thông tin về những gì xảy ra trong hoạt động công quyền. Sự minh bạch là một bước để bảo đảm trách nhiệm giải trình.

- *Các cuộc bầu cử bình đẳng, tự do và định kỳ:* Các cuộc bầu cử định kỳ bảo đảm rằng các công dân không phải bị mắc kẹt với các nhà lãnh đạo tồi, mà họ có cơ hội loại bỏ những nhà lãnh đạo này thông qua các cuộc bầu cử công bằng và tự do. Các cuộc bầu cử công bằng và tự do đem lại cho công dân cơ hội để bầu một nhà lãnh đạo theo sự lựa chọn của họ. Các cuộc bầu cử là phương cách cơ bản để

THƯ VIỆN HUBT

công dân thực hiện quyền lực bằng cách bầu ra những người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của họ.

- *Tự do kinh tế:* Điều này có các công dân không bị phụ thuộc về mặt kinh tế với những người do họ bầu ra, bởi vì nếu điều đó xảy ra, các công dân sẽ bị phụ thuộc về mặt chính trị.

- *Kiểm soát quyền lực:* Bất kỳ hình thức nhà nước nào mà không có kiểm soát quyền lực sẽ dẫn đến sự lạm dụng quyền lực. Hình thức lạm dụng quyền lực phổ biến nhất chính là tham nhũng. Có nhiều hình thức kiểm soát quyền lực như phân quyền, thiết lập các thiết chế kiểm soát quyền lực độc lập.

- *Bảo đảm các quyền con người:* Việc ghi nhận các quyền con người đặt ra trách nhiệm của nhà nước trong việc ghi nhận, tôn trọng, bảo đảm các quyền này. Trong số các quyền con người, các quyền cơ bản được ghi nhận trong Hiến pháp.

- *Văn hóa chấp nhận kết quả bầu cử:* Một khi các cuộc bầu cử công bằng và tự do được tổ chức, người thua cuộc phải biết chấp nhận kết quả. Tuy nhiên, quan trọng là người thắng cử phải có trách nhiệm bảo đảm quyền lợi của mọi công dân, ngay cả với người thiểu số đã không bầu cho họ.

- *Pháp quyền:* Điều này có nghĩa là không một ai đứng trên pháp luật và yêu cầu mọi công dân phải tôn trọng pháp luật và phải chịu trách nhiệm khi vi phạm pháp luật. Nguyên tắc tố tụng công bằng đòi hỏi pháp luật phải được thực hiện một cách bình đẳng, công bằng và nhất quán. Nguyên tắc pháp quyền bảo đảm thực thi pháp luật, trật tự, bảo vệ các quyền công dân...

Theo Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP)[1], quản trị dân chủ cần được đặt trong mối quan hệ với quyền con người, chống

[1] UNDP, Democratic Governance Reader – A Reference for UNDP Practitioners, http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/oslo-governance-center/democratic-governance-reader/DG_reader-2009.pdf.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

tham nhũng, tiếp cận thông tin, xã hội, bầu cử, vai trò nghị viện, hệ thống hành chính công, tư pháp và phân quyền địa phương, thể hiện như sau:

Quản trị dân chủ với các quyền con người: Dân chủ theo nghĩa "nguyên tắc đa số" có thể dẫn đến sự loại trừ thiểu số. Dân chủ đầy đủ (Inclusive democracy) nhấn mạnh chất lượng đại diện thông qua sự tham gia của tất cả các nhóm trong đời sống dân chủ, hơn là chỉ đơn giản tập trung vào việc tổ chức các cuộc bầu cử và nguyên tắc đa số. Dân chủ được định nghĩa theo cách tiếp cận quyền con người thông qua việc: tổ chức các cuộc bầu cử tự do và công bằng nhằm đóng góp cho tự do biểu đạt, tư tưởng và nhận thức; cho phép báo chí tự do và độc lập nhằm đóng góp cho tự do biểu đạt, tư tưởng và nhận thức; phân công quyền lực nhằm giúp bảo vệ các quyền dân sự và chính trị; khuyến khích một xã hội cởi mở nhằm tạo điều kiện cho lập hội và hội họp hòa bình; bảo đảm quyền của các nhóm thiểu số, yếu thế[1].

Quản trị dân chủ và PCTN: Tham nhũng được định nghĩa là sự lạm dụng quyền lực, địa vị và quyền hạn công vì lợi ích tư. Tham nhũng phản ánh những hạn chế về dân chủ, quyền con người và quản trị. Do vậy, cuộc chiến chống tham nhũng được đảm bảo thông qua các yếu tố cốt lõi của một hệ thống quản trị: trách nhiệm chính trị; sự kiểm soát quyền lực; quản lý công hiệu quả; sự giám sát của xã hội và báo chí; sự tham gia; minh bạch trong mối quan hệ với lĩnh vực tư; sự tham gia của địa phương và trao quyền cho cộng đồng. Do vậy, việc phòng chống tham nhũng gắn liền với việc hoàn thiện thể chế, hỗ trợ truyền thông, các tổ chức xã hội, thúc đẩy sự tham gia của công dân, sự minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Quản trị dân chủ và quyền thông tin: Tự do biểu đạt và tiếp cận thông tin là các yếu tố bảo đảm và thúc đẩy các nguyên tắc cơ bản của quản trị dân chủ: minh bạch, sự tham gia, trách nhiệm giải trình. Tiếp cận thông tin được xem là một thành tố nội tại, mối

[1] UNDP rất coi trọng bảo đảm quyền của các nhóm yếu thế, dễ bị tổn thương, đặc biệt trong việc bảo đảm quyền bình đẳng giới, coi đó là một phần quan trọng trong các chính sách, chương trình của tổ chức này.

THƯ VIỆN HUBT

quan tâm xuyên suốt của các sáng kiến quản trị. Tiếp cận thông tin có vị trí quan trong đối với quản trị dân chủ, thể hiện ở những khía cạnh sau: việc thực hiện các quyền tự do biểu đạt và tiếp cận thông tin là những điều kiện tiên quyết để bảo đảm tiếng nói và quyền tham gia – yêu cầu cơ bản của một xã hội dân chủ; tiếp cận thông tin và truyền thông bảo đảm các quyền con người khác và các nguyên tắc nền tảng của quản trị dân chủ (sự tham gia, minh bạch, trách nhiệm giải trình); thúc đẩy và bảo vệ quyền tiếp cận thông tin và tự do thông tin giữa mọi chủ thể là quan trọng như nhau; xây dựng và hoàn thiện các cơ chế truyền thông tạo điều kiện cho người nghèo có thể ảnh hưởng đến các chính sách quốc gia và địa phương.

Quản trị dân chủ và xã hội: Quản trị dân chủ đòi hỏi sự tham gia của người dân trong việc xác lập các chính sách và quá trình ban hành quyết định ảnh hưởng đến đời sống của họ. Sự ra đời và phát triển của xã hội đáp ứng đòi hỏi cơ bản đó. Bản thân chính quyền không thể mang lại và bảo đảm quản trị dân chủ, mà cần có sự tham gia của các tổ chức xã hội. Các tổ chức xã hội giúp thúc đẩy quản trị dân chủ thông qua việc đem lại cho người dân một phương cách hiệu quả để bảo vệ các quyền và tự do cơ bản của họ; có tiếng nói trong các quyết định ảnh hưởng đến cuộc sống của họ; buộc các chủ thể ra quyết định phải có trách nhiệm; và nêu ra các vấn đề liên quan đến họ.

Quản trị dân chủ và bầu cử: Bầu cử là một phương tiện để lựa chọn những người đại diện và/hoặc chính phủ của họ và buộc họ phải có trách nhiệm. Bầu cử cũng để tạo ra tính chính đáng (hợp pháp) cho chính quyền bằng việc trao cho họ sự ủy nhiệm từ người dân. Bầu cử là một trong những phương cách quan trọng nhất để người dân tham gia vào các quyết định ảnh hưởng đến họ. Quyền bầu cử là một trong những quyền tham gia quan trọng nhất. Bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử dân chủ bổ sung một nhân tố cơ bản của quản trị từ cách tiếp cận phát triển vì con người, bởi vì bầu cử dân chủ đặt cá nhân và lực chọn của họ vào trung tâm của quá trình phát triển. Ngoài ra, bầu cử còn bảo đảm thực thi trách nhiệm, bởi vì khi một chính quyền không còn đáp ứng nhu cầu, nguyện vọng của người dân, người dân có quyền đặt vấn đề bất tín nhiệm và lựa chọn người khác thay thế.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Quản trị dân chủ và nghị viện: Nghị viện là cơ quan đại diện, ban hành luật, quyết định các vấn đề quan trọng của quốc gia và thực hiện chức năng giám sát. Sự hiện diện của một nghị viện hiệu quả là một trong các tiêu chí cơ bản đánh giá dân chủ. Nghị viện có thể hỗ trợ phát triển bằng việc: trao quyền và lợi ích cho người nghèo và các nhóm yếu thế; bảo đảm sự phân bổ công bằng và minh bạch các nguồn lực quốc gia; giám sát hành pháp trong việc thực thi các chính sách phát triển. Nghị viện đóng vai trò bảo đảm, thúc đẩy quyền con người bằng việc: bảo đảm sự tham gia, minh bạch, trách nhiệm giải trình và pháp quyền; phân bổ các nguồn lực để thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội và công lý; ban hành, sửa đổi pháp luật phù hợp với các cam kết quốc tế về quyền con người; thiết lập các thiết chế giám sát để bảo vệ và thúc đẩy quyền con người. Ngoài ra, vai trò của Nghị viện còn gắn liền với một số vấn đề quản trị quan trọng, như vấn đề giải quyết xung đột, đảng phái.

Quản trị dân chủ và hệ thống hành chính: Hệ thống hành chính là một trong những thành tố chính trong mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và thành phần tư nhân. Nền hành chính hiện đại bảo đảm: dân chủ; chuyên nghiệp, đạo đức, vì nhân dân. Các xu hướng và cách tiếp cận chính của nền hành chính hiện nay là: toàn cầu hóa; phi tập trung; hợp tác công tư; chính phủ điện tử; cách tiếp cận dựa trên quyền; minh bạch, trách nhiệm giải trình và Phòng chống tham nhũng. Một nền hành chính công hiệu quả, phục vụ, minh bạch và trách nhiệm được coi là thành tố trung tâm của quản trị dân chủ. Quản trị dân chủ là không thể nếu nền hành chính công yếu. Khi các thiết chế hành chính thiếu năng lực trong việc bảo đảm sự liêm chính, hiệu lực, hiệu quả, thì các chính sách, pháp luật bảo đảm trách nhiệm, sự minh bạch và quyền công dân sẽ khó được thực thi.

Quản trị dân chủ và hệ thống tư pháp: Tư pháp bao gồm cả hệ thống hình sự và dân sự, các thiết chế chính thức và không chính thức. Tư pháp gắn liền với các vấn đề quản trị cơ bản bao gồm: pháp quyền, quyền con người, phân quyền, xét xử, giám sát... Tư pháp phải được tổ chức và thực thi dựa trên và vì quyền con người. Chính vì thế, rất nhiều công ước quốc tế được ban hành với các nguyên tắc cơ bản về quyền con người điều chỉnh tổ chức và hoạt động của hệ thống tư pháp.

THƯ VIỆN HUBT

Quản trị địa phương, phân cấp: Quản trị địa phương bao gồm hệ thống các thiết chế, cơ chế và quá trình qua đó công dân có thể bày tỏ nhu cầu, lợi ích, nguyện vọng của mình, đồng thời thực thi các quyền lợi và nghĩa vụ ở cấp địa phương. Các vấn đề quản trị địa phương tốt bao gồm: sự tham gia của người dân; hợp tác giữa các chủ thể; năng lực quản trị; sự đa dạng của thông tin; trách nhiệm của chính quyền; ủng hộ người nghèo. Để quản trị hiệu quả và dân chủ, cần phải có phân cấp nhằm tạo cơ hội để trao quyền quyết định cho người dân địa phương, phát triển và tăng cường năng lực của chính quyền địa phương. Phân cấp ngày càng được áp dụng rộng rãi với nhiều hình thức khác nhau, trong đó có 3 xu hướng chính: phân bổ trách nhiệm từ trung ương cho địa phương; sự từ bỏ nhiều vấn đề của chính quyền trung ương chuyển cho địa phương; mở rộng sự tham gia, các cuộc tham vấn và hợp tác với nhân dân.

4. XU THẾ ÁP DỤNG QUẢN TRỊ DÂN CHỦ

Quản trị dân chủ là xu thế đổi mới quản trị nhà nước trên thế giới. Ở một số quốc phát triển như Hoa Kỳ, Nhật Bản, Anh, Australia, New Zealand, Canada, các xu hướng chủ yếu trong đổi mới cơ chế vận hành của chính phủ đều thể hiện các đặc điểm của quản trị dân chủ: lấy công dân làm trung tâm; công khai, minh bạch; sự thống nhất giữa quyền lực và trách nhiệm; hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động của chính phủ; sự hợp tác giữa các cơ quan chính phủ; sự tham gia của xã hội theo hướng tăng cường sự hợp tác giữa chính phủ với các tổ chức xã hội và công dân[1]. Các quốc gia đang phát triển như Rwada, Congo, Burundi, Mali, Mozabique, Việt Nam cũng đã thực hiện những xây dựng, thúc đẩy quản trị dân chủ vì mục tiêu phát triển[2]. Châu Mỹ thậm chí xây dựng và thực thi các chiến lược, chương

---

[1] Nguyễn Trọng Bình, "Xu thế đổi mới cơ chế vận hành của chính phủ ở một số nước phát triển hiện nay", *Thông tin Khoa học Xã hội*, số 6.2016, tr. 9-17.

[2] "Democratic Governance – The Key to Development, A Report of Belgian Development Cooperation and Belgian Technical Cooperation" (BTC). https://www.enabel.be/sites/default/files/democratic_governance_the_key_to_development.pdf.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

trình thúc đẩy quản trị dân chủ[1]. Đối với các tổ chức quốc tế, cũng như quản trị tốt, việc thực thi nền quản trị dân chủ được cho là đóng vai trò vào sự phát triển kinh tế - xã hội.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Trọng Bình, "Xu thế đổi mới cơ chế vận hành của chính phủ ở một số nước phát triển hiện nay", *Thông tin Khoa học Xã hội*, số 6.2016.
2. Clara Rauchegger, *Anika Seeman, Developing Democracy: Conversations on Democratic Governance in International, European and Comparative Law*, 4 Cambridge J. Int'l & Comp. L. 211 (2015).
3. *Concepts and Principles of Democratic Governance and Accountability – A Guide for peer educators, Konrad-Adenauer-Stiftung*, 2011, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=56a283ae-50ff-0c9b-7179-954d05e0aa19&groupId=252038.
4. *Democratic Governance – The key to development, A report of Belgian Development Cooperation and Belgian Technical Cooperation (BTC)*, https://www.enabel.be/sites/files/democratic_governance_the_key_to_development.pdf.
5. G. Shabbir Cheema, *Linking Governments and Citizens through Democratic Governance, in Public administration and democratic governance: Governments Serving Citizens*, 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government 26-29 June 2007, Vienna, Austria, ST/ESA/PAD/SER.E/98 January 2007, https://publicadministration.un.org/publications/.
6. Massimo Tommasoli, *Representative Democracy and Capacity Development for Responsible Politics, in Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*, 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government 26-29 June 2007, Vienna, Austria, ST/ESA/PAD/SER.E/98 January 2007, https://publicadministration.un.org/publications/.

[1] *The Inter-American Democratic Charter, [Report of the Secretary General pursuant to resolutions AG/RES.* 2154 (XXXV-O/05) and AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06)].

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

7. Mark Bevir, *Democratic Governance: A Genealogy*, https://openedition.org/osb/1695.

8. Noha El-Mikawy và Ingvild Oia, *Understanding and Programming for Linkages: Democratic Governance and Development*, Discussion Paper 8 Oslo Governance Centre, http://www.fes-globalization.org/new_york/ny_assets/programmingforlinkages.pdf

9. José Miguel Insulza, *Democratic Governance: OAS: 2005-2015, OAS Cataloging-in-Publication Data*, https://www.oas.org/docs/publications/Democratic-Governance-ENG-WEB.pdf.

10. *The Inter-American Democratic Charter*, [Report of the Secretary General pursuant to resolutions AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) and AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06)].

11. Zahoor Ahmad, *Impact of Governance on Human Development, Pakistan Journal of Commerce and Social Sciences 2014*, Vol. 8 (3), 612-628.

12. Susan Marks, *The Emerging Norm: Conceptualizing Democratic Governance*, 91 Am. Soc'y Int'l L. Proc. 372 (1997), tr. 372-373.

13. UNDP, *Democratic Governance Reader – A Reference for UNDP Practitioners*, http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/oslo-governance-center/democratic-governance-reader/DG_reader-2009.pdf.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

TIẾP CẬN DỰA TRÊN QUYỀN TRONG QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC

TS. Ngô Minh Hương[1]

Lý luận về quản trị nhà nước được xây dựng và phát triển từ lý thuyết về quản trị (governance) và quản trị tốt (good governance). Xu hướng quản trị hiện đại là đưa tiếp cận dựa trên quyền (*human rights based approach*) vào quản trị nhà nước trong mối quan hệ giữa nhà nước và các chủ thể khác. Bài viết này góp phần làm rõ khái niệm, mô hình và cách thức thực hiện quản trị nhà nước tốt với cách tiếp cận dựa trên quyền.

1. KHÁI NIỆM VÀ LÝ LUẬN VỀ QUẢN TRỊ TỐT

Trước hết, khái niệm về quản trị (*governance*) bao gồm các quy trình và thiết chế không chỉ chính thức mà cả phi chính thức nhằm hướng dẫn, kiểm soát hành vi của các nhóm và chính quyền[2]. Quản trị hiện đại là việc thiết lập các nguyên tắc để ra quyết định tập thể, và không ai có độc quyền ra quyết định[3]. Xu hướng quản trị nhà nước đang chuyển dịch từ chính quyền cai trị, tập trung quyền lực sang quản trị hiện đại, có sự đa tầng, đa diện, đa chủ thể, đa trung tâm[4]. Những định nghĩa khác về quản trị là các truyền thống và thể chế mà

---

[1] Khoa Luật – ĐHQG Hà Nội.

[2] Joseph S. Nye. Jr., John D, *Governance in a globalising world. Brookings Institution Press*, 2000, tr. 12.

[3] Vasudha Chhotray, *Gery Stokker, Governance Theory and Practice: A Cross Disciplanary approach*,. Palgrave Mac Millan, 2009.

[4] Jan Aart Scholte, *Globalisation: A critical Introduction*. Palgrave MacMillan, 2005.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

dựa vào đó để thực hiện quyền lực ở một quốc gia[1]. Ngân hàng Thế giới cho rằng quản trị là cách thức mà quyền lực được thực thi thông qua thể chế chính trị, kinh tế, xã hội của một quốc gia[2]. Theo Hội đồng Quản trị toàn cầu, quản trị là tập hợp các cách thức mà trong đó các cá nhân và thiết chế, kể cả công và tư, giải quyết những vấn đề của họ. Đó là quá trình giải quyết các lợi ích đa dạng mà những thiết chế chính thức và không chính thức, trong đó có người dân và các tổ chức, được trao quyền để có thể thoả thuận[3].

Quản trị tốt (*Good Governance*) bao gồm ba nguyên tắc thành tố là: *quá trình, nội dung và kết quả.* Quá trình để đảm bảo quản trị tốt cần bảo đảm sự*minh bạch* (*transparency*) và trách nhiệm *giải trình (accountability).* Nội dung bao gồm việc thực hiện các giá trị như công lý và bình đẳng. Việc thực hiện quản trị tốt cần đảm bảo sự tham gia của người dân, trong đó có cả nhóm người nghèo, yếu thế để đảm bảo về nhu cầu cơ bản và cuộc sống với đủ phẩm giá. Quản trị tốt là một nền quản trị hướng tới nhu cầu của người dân và đưa ra các biện pháp, chính sách đảm bảo sự hưởng thụ về quyền và lợi ích của các nhóm trong xã hội, cộng đồng và của cá nhân. UNDP đưa ra định nghĩa về quản trị tốt là cách thực hành quản trị về kinh tế, xã hội, chính trị và hành chính ở mọi cấp, trong đó có các cơ chế, quá trình, thể chế mà người dân và các nhóm có thể bày tỏ ý kiến và được phản hồi về các quan tâm, quyền và lợi ích của họ, bất kể mọi sự khác biệt. [4]UNESCAP định nghĩa quản trị tốt là việc giảm thiểu tham nhũng, đảm bảo tiếng nói của các nhóm thiểu số, yếu thế trong xã hội trong quá trình ra quyết định.[5]

---

1 Daniel Kaufmann, *Aart Kraaym Massimo Mastruzzi: the World Wide Governance Indicators. Methodolgoy an Analytical Issues: the World Bank Devleopment Research Group Macroeconomics and Growth Team*, September 2010.

2 World Bank: *Making PRSP Incsluive*, 2006.

3 The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford: Oxford University Press, 1995, p. 4.

4 UNDP. *Reconceptualising Governance.* Discussion paper 2, New York: Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, United Nations Development Programme, January 1997.

5 UNESCAP. *What is good governance?* Human Settlements.

THƯ VIỆN HUB
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Ở Việt Nam, quản trị nhà nước là khái niệm gắn với việc nâng cao hiệu quả của quản lý nhà nước xã hội chủ nghĩa bằng cách xây dựng một nhà nước thực sự của dân, do dân và vì dân: "quyền lực của nhà nước thuộc về nhân dân" – xây dựng nhà nước dân chủ và trên cơ sở Hiến pháp và pháp luật. Dân chủ là viêc nhà nước đảm bảo trên thực tế các quyền tự do dân chủ của nhân dân và dân thực hiện quyền lực của mình trong quản lý nhà nước và xã hội. Muốn vậy, nhà nước phải thể chế hoá quyền tự do dân chủ của nhân dân trong Hiến pháp và pháp luật.

Tiếp cận dựa trên quyền: Tiếp cận dựa trên quyền là khái niệm vượt qua các hình thức quản trị về nguồn lực, kinh tế. Cách tiếp cận này dựa trên các quyền con người phổ quát, như ghi nhận trong Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền (UDHR) và các công ước cơ bản về quyền con người của Liên hợp quốc. Cách tiếp cận này dựa trên triết lý rằng sự phát triển bền vững và có ý nghĩa chỉ có thể thực hiện tốt nhất khi tất cả mọi người đệp có thể tiếp cận và hưởng thụ quyền con người của họ. Nhà nước có trách nhiệm đầu tiên trong viêc đảm bảo thực thi các quyền.

Những triết gia Hy Lạp cổ đại, kể cả triết gia Ấn Độ Kautilya, tôn trọng ý tưởng về quản trị tốt. Tuy nhiên cả Khổng Tử, Plato, Kautilya và Aistotle đều cổ suý cho cách tiếp cận hạn chế và tập quyền. Các nhà tư tưởng Hy Lạp cổ đại cho rằng quản trị tốt chỉ bao gồm hành động cho công dân trong chế độ nhà nước – thành phố *(city-states)*. Nền dân chủ Hy Lạp và La Mã cổ đại đã đưa ra khái niệm "công dân" đầu tiên, tuy nhiên chế độ này còn nặng tính giai cấp, trong đó phụ nữ và người nô lệ không có quyền. Nếu theo cách tiếp cận về quyền con người, các hành động của chính phủ cần bao gồm cho mọi người, không hạn chế vị thế là công dân hoặc người có địa vị trong xã hội. Dù vậy, ở nhiều quốc gia vẫn duy trì chế độ và hệ thống chưa đảm bảo bình đẳng dựa trên giá trị và phẩm giá của mọi người, bất kể đẳng cấp, giai cấp trong xã hội. Thời kỳ Trung cổ ở châu Âu, với sự phát triển của các phường, hội phần nào đã làm lu mờ sự tự do và quyền của các cá nhân. Tuy nhiên, nó đã giúp

THƯ VIỆN HUBT

hình thành giá trị và tâm lý về bình đẳng, bình quyền. Tiếp đến, trong các cuộc cách mạng tư sản và giải phóng dân tộc, đòi hỏi về tôn trọng phẩm giá và quyền tự do của con người được đặt lên hàng đầu. Tự do của con người chính là hành động nhà nước tôn trọng con người. Quyền con người là quyền tự nhiên, là cách thức mọi người sử dụng để giới hạn quyền lực của nhà nước.

Quyền lực nhà nước có thể bị kiểm soát với nguyên tắc *chủ quyền nhân dân*, được hiểu trong mối quan hệ với pháp quyền và chủ nghĩa hợp hiến. Quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân[1]. Trong mối quan hệ giữa quyền lực nhân dân và quyền lực nhà nước thì quyền lực nhà nước là phái sinh, được nhân dân (ủy nhiệm) trao cho, có giới hạn và phải chịu sự kiểm soát. Nói cách khác, nhân dân là nguồn gốc của quyền lực, có trước, khách quan, và độc lập với chính quyền. Rousseau cho rằng dân ý (*general will*) cần có thủ tục dân chủ, luật pháp cần công bằng để đảm bảo dân ý. Chủ quyền nhân dân và ý chí của dân được thể hiện qua các cuộc bầu cử tự do và định kỳ. Tuy nhiên, trong thực tế chưa chắc ý kiến phổ thông (*popular vote*) đã hoàn toàn là ý chí của dân. Chính quyền được hình thành qua bầu cử cũng có thể hoạt động không hiệu quả, tham nhũng, thiển cận, vô trách nhiệm, bị chi phối bởi các đặc quyền, và không có khả năng đưa ra những chính sách phù hợp với sự đòi hỏi của lợi ích công. Những đặc tính này (thường) không được mong đợi ở chính quyền, nhưng cũng không làm cho chính quyền đó không dân chủ. Dân chủ là một đặc tính công của nhà nước, không phải là duy nhất, và mối quan hệ của nó với các đặc tính công và tật xấu khác chỉ có thể được nắm bắt nếu dân chủ được phân biệt rõ với các đặc tính khác của hệ thống chính trị".

Có thể thấy, qua các học thuyết về nhà nước và khái niệm về quản trị tốt, một quốc gia cần cung cấp cho người dân phương tiện

[1] Xem thêm: Học thuyết phân chia quyền lực của các nhà tư tưởng lớn (J. Locke (1632-1704), Ch. Montesquieu (1689-1755) và học thuyết về khế ước xã hội và chủ quyền nhân dân của J.J Rousseau (1712-1778).

THƯ VIỆN HUBT TÀI LIỆU CHỈ LƯU HÀNH NỘI BỘ

sống cơ bản nhưng cũng cần đảm bảo tôn trọng phẩm giá, quyền, sự công bằng, công lý. Mối quan hệ giữa quyền con người và quản trị tốt tương hỗ lẫn nhau. Quản trị tốt là cách thức và nền tảng cho việc thực hiện quyền con người. Quyền con người là tiêu chí, tiêu chuẩn cho các hoạt động của nhà nước và các chủ thể khác, kể cả khối tư nhân – doanh nghiệp và cộng đồng - tổ chức xã hội dân sự. Quyền con người và quản trị tốt cũng đã được đề cập đến trong nhiều văn kiện quốc tế[1].

2. XU HƯỚNG, ĐẶC ĐIỂM, NỘI HÀM CỦA QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC THEO HƯỚNG TIẾP CẬN DỰA TRÊN QUYỀN

Trước hết, cần làm rõ về vai trò của nhà nước trong quản trị công, trong mối quan hệ với các chủ thể khác. Quản trị không có nghĩa là chỉ có duy nhất một chủ thể. Bản chất của quá trình ra quyết định và thực thi các quyết định, quản trị đổi hỏi sự tham gia của nhiều chủ thể. Các chủ thể chính trong quản trị gồm có Nhà nước, Thị trường và Xã hội công dân.[2] Tuy nhiên sự tham gia và cân bằng về vai trò giữa nhà nước, tư nhân, cộng đồng, xã hội công dân kiến tạo sự phát triển và thay đổi[3].

Vai trò của nhà nước và xu hướng biến đổi của nhà nước hiện đại. Trong bối cảnh toàn cầu hoá, với sự phát sinh của chủ thể mới như các tổ chức quốc tế, các tổ chức phi chính phủ, các tập đoàn kinh doanh đa quốc gia, các mạng lưới phi chính phủ xuyên quốc gia, nhà nước sẽ phải chịu chia sẻ quyền lực và tìm kiếm những cách thức để đạt được thoả thuận. Nhà nước không còn có thể ra mệnh lệnh hành chính cho các thành phần khác, mà phải trở thành các đối tác của các chủ thể khác.

---

[1] Điều 21, Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người (UDHR) khẳng định quyền quản lý nhà nước cầu công dân. Bình luận chung số 12 ICESCR: Quản trị tốt là thiết yếu để hiện thực hoá tất cả quyền con người của mọi người.

[2] Reconceptualizee Governance. *Discusion paper*. UNDP. 1997. Xem thêm: footnote 7.

[3] World Development Report 1997, the World Bank, Washington DC.

THƯ VIỆN HUBT
TRUNG TÂM PHỤC VỤ THÔNG TIN KHOA HỌC

Một xu hướng khác là sự chuyển đổi mô hình nhà nước phúc lợi sang nhà nước điều tiết ở nhiều nước, từ sau thời kỳ khủng hoảng tài chính, nợ công sau những năm 1970. Các vấn đề đòi hỏi nhà nước phải tư nhân hoá, giảm bớt sự kiểm soát nguồn lực và sở hữu, cũng như thay đổi phương thức cung cấp dịch vụ công, chuyển một phần dịch vụ công sang khu vực tư nhân. Chính xu hướng này đòi hỏi nhà nước chuyển từ mô hình nhà nước ra mệnh lệnh hành chính hoặc nhà nước phúc lợi sang nhà nước điều tiết[1].

Nhà nước hiện đại trong quản trị tốt cũng cần hành động có hiệu quả vì lợi ích công, thông qua việc thực hiện với các nguồn lực với các điều kiện tốt nhất có thể có, cung cấp phương tiện sẵn có. Chính đây là những yếu tố để nhà nước hành động theo hướng tiếp cận dựa trên quyền, đảm bảo các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá của người dân.

Như vậy, quản trị tốt, quản trị nhà nước dựa trên quyền vượt trên những cách thức như minh bạch và giải trình. Nó bao gồm các giá trị và công lý và nhân phẩm tự nhiên vốn có của con người. Quản trị tốt phải bao gồm các cách thức quản lý, đảm bảo an sinh, quyền, tăng cơ hội và lựa chọn và thúc đẩy phát triển bền vững. Quản trị tốt cũng là quản trị đa chiều, trong mối quan hệ giữa các thành phần chứ không chỉ có nhà nước. Bảng sau mô tả quản trị tốt trong mối quan hệ tiếp cận dựa trên quyền.[2]

Mục tiêu	**Công nhận và thực thi các quyền cơ bản của con người.**
Ưu tiên trọng tâm	Bảo vệ, đảm bảo các quyền con người, đặc biệt của nhóm nghèo, nhóm yếu thế.
Các bên liên quan	Nhà nước, thị trường, xã hội, các tổ chức của người dân.
Yếu tố cấu thành	Công lý, công bằng, bảo vệ và đảm bảo quyền, sự tham gia và tiếng nói của người dân trong việc ra quyết định, lập kế hoạch và thực thi.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Michael Moran, *The Frank Statcey Memorial Lecture: From Command State to Regulatory State*, Public Policy and Administration. Vol 15. no 4, 2000.

[2] ActionAid, *Good Governance*, Book for Change. 2004.

Tiếp cận dựa trên quyền đưa ra các tiêu chuẩn và nguyên tắc như bình đẳng trong tiếp cận và việc thụ hưởng các nhu cầu và quyền cơ bản như quyền có lương thực thực phẩm an toàn, quyền có nhà ở, quyền được chăm sóc sức khoẻ, quyền tiếp cận giáo dục, an ninh và an sinh... Nhà nước cũng có trách nhiệm đảm bảo công lý, sự phân phối bình đẳng cho người dân. Do vậy, nhà nước cần có hình thức quản trị tốt, có minh bạch, có sự tham gia và đảm bảo người dân tiếp cận. Nhà nước đóng vai trò điều tiết các dịch vụ cần sẵn có, có thể chi trả được đối với hưởng thụ các quyền và lợi ích.

Một số các đặc tính của tiếp cận dựa trên quyền

- Đặt con người lên trên và thúc đẩy tự do, bình đẳng và trao quyền.
- Công nhận phẩm giá vốn có của mọi người.
- Công nhận sự bình đẳng giữa nam, nữ, nhóm thiểu số, dễ bị tổn thương và không có phân biệt đối xử.
- Thúc đẩy sự lựa chọn và cơ hội bình đẳng của mọi người.
- Thúc đẩy hệ thống quốc gia dựa trên tiếp cận bình đẳng về kinh tế, nguồn lực công và công lý xã hội.

Có thể thấy các nguyên tắc về quản trị tốt rất rộng về nhiều mặt. Về kinh tế, cần thúc đẩy công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong hoạt động của nhà nước và tính hiệu quả trong quản lý các nguồn lực công. Về xã hội, cần đảm bảo sự tham gia bình đẳng của người dân và các nhóm xã hội trong quá trình ra quyết định và hoạt động quản lý nhà nước và xã hội. Về chính trị, cần tăng cường nguyên tắc pháp quyền, đảm bảo quyền con người.

Các yếu tố đảm bảo tiếp cận dựa trên quyền trong quản lý nhà nước là (i) nhà nước pháp quyền; (ii) chủ quyền và sự tham gia của người dân; (iii) phân quyền và kiểm soát quyền lực nhà nước. Các giá trị và nguyên tắc như bình đẳng, công lý, dân chủ đóng vai trò điều kiện đủ để có thể thực hiện được nhà nước pháp quyền, chủ quyền nhân dân và cần đảm bảo tính hợp hiến của quyền.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Nhà nước và quyền của người dân cần hợp hiến. Các chức năng nhiệm vụ, quyền hạn và quyền của người dân cũng được thể hiện trong hiến pháp. Theo Louis Henkin,[1] hiến pháp cần có định chế để đảm bảo tính hợp hiến, bao gồm: (1) tính chính danh của chính quyền phù hợp với hiến pháp (2) phân chia quyền lực; (3) chủ quyền nhân dân.

Thứ nhất về nhà nước pháp quyền, từ các học thuyết chính trị, nhà nước pháp quyền thể hiện các tư tưởng tiến bộ, đề cao giá trị dân chủ, bình đẳng. Nhà nước pháp quyền có thể là phương thức đảm bảo sự cầm quyền tốt cho người dân, và không có các vi phạm về quyền và lợi ích của công dân. Nhà nước phải phục tùng xã hội. Quyền lực thuộc về nhân dân. Mối quan hệ giữa nhà nước với vai trò quản trị và nhân dân với vai trò kiểm soát quyền lực nhà nước và đảm bảo quyền con người được thể hiện rõ trong các văn kiện quyền con người cơ bản, như Hiến pháp Mỹ (1787) và Tuyên ngôn về quyền con người và quyền công dân của Pháp (1789) và sau đó là Tuyên ngôn quốc tế về quyền con người (UDHR, 1948). Ngoài ra, Hiến chương Magna Carta đã thể hiện rõ nét về một chính quyền chịu sự ràng buộc của pháp luật[2]. Việc đảm bảo thượng tôn pháp luật và nhà nước pháp quyền đòi hỏi đi liền với công bằng và công lý.

Thứ hai, về phân quyền, theo thuyết phân quyền của Monesquieu, quyền lực nhà nước được chia thành các quyền lập pháp, hành pháp, và tư pháp (tam quyền phân lập); cùng với cơ chế "kiềm chế và đối trọng" (check and balance) để hạn chế sự lạm quyền. Trong mối quan hệ với hạn chế quyền lực, hoặc hạn chế quyền lực chuyên chế có thể đươc thực thi bằng luật lệ và quy định, nghĩa là theo tinh thần thượng tôn pháp luật như quan điểm của Montesquieu.[3] Chức năng của pháp quyền gồm, *thứ nhất,* áp đặt các giới hạn pháp lý lên các

---

[1] Xem Louis Henkin, *Các thành tố của chủ nghĩa hợp hiến* "Elements of Constiutionalism" 2000.

[2] Robes S. Summer, *A format Theory of the Rule of Law.* Ratio Juris. 7-1993, Vol 6, No 2.

[3] Tên nguyên gốc tiếng Pháp của tác phẩm là: De l'esprit des lois. Ở Việt Nam, bản trích dịch phổ biến nhất hiện nay là: *Bàn về tinh thần pháp luật,* do Hoàng Thanh Đạm dịch, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội, 2006.

THƯ VIỆN HUB
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

cơ quan và quan chức chính quyền; và *thứ hai,* duy trì trật tự và hành vi hợp tác trong xã hội để giải quyết các vấn đề giữa người dân với nhau.[1] Ở chức năng thứ nhất, pháp quyền đòi hỏi các cơ quan và quan chức phải tuân thủ luật pháp trong mọi hành động. Điều này có nghĩa là hành động phải có sự cho phép hợp pháp, và không được mâu thuẫn, xung đột với những ngăn cấm hay giới hạn. Nếu có sự mâu thuẫn, luật pháp phải được thay đổi trước khi hành động đó có thể được thực hiện. Cùng với đó, luật pháp phải cung cấp cho nhân dân những phương tiện có thể ngăn cản các cơ quan và quan chức chính quyền khi họ có những hành động không được phép hay không vì lợi ích chung của người dân.

Thứ ba, quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. [2]Việc thể chế hóa và luật hóa các quyền của người dân đã phát triển một bước trong Tuyên ngôn Nhân quyền Liên hợp quốc 1948. Điều 21 văn kiện này ghi: "Ý chí của người dân là nền tảng của quyền lực của chính phủ" và mọi người đều có quyền tự do, và trực tiếp tham gia vào các hoạt động của nhà nước. Như vậy muốn người dân thực hiện quyền của họ, nhà nước cần tạo ra cơ chế kiểm soát một cách dân chủ, và đảm bảo nhà nước pháp quyền. Dân chủ và nhà nước pháp quyền là hai yếu tố sinh đôi, không thể tách rời.

Thứ ba, sự tham gia (Participation) trong nội hàm của quản trị nhà nước là quá trình hai chiều giữa chính phủ và người dân. Chính phủ cung cấp các cơ hội và cơ chế để công chúng, người dân có thể tham gia vào quá trình ra quyết định ở cả cấp quốc gia và địa phương bao gồm cả việc phân bổ các nguồn lực tài chính, tài nguyên mà có tác động tới đời sống và quyền lợi của người dân. Chính phủ cần chủ động thúc đẩy sự tham gia bằng cách cung cấp thông tin, cơ chế chia sẻ quan điểm, tham vấn, để người dân tham gia cùng lập kế hoạch và thực hiện kế hoạch. Người dân cần có quyền và cơ hội để tự do nói

---

[1] Xem: Brian Tamanaha (2007), Tlđd, tr.3-13.

[2] Học thuyết phân chia quyền lực của các nhà tư tưởng lớn (J. Locke (1632-1704), Ch. Montesquieu (1689-1755) và học thuyết về khế ước xã hội và chủ quyền nhân dân của J.J Rousseau (1712-1778).

THƯ VIỆN HUBT
LƯU HÀNH NỘI BỘ

lên ý kiến và đề xuất các chính sách, dự án và tham gia vào quá trình giải quyết vấn đề và thực hiện dự án. Các cấp độ của sự tham gia trong quản trị nhà nước tốt, theo thực tiễn tốt bao gồm: (i) cung cấp thông tin cho công chúng, người dân; (ii) lắng nghe ý kiến của công chúng, người dân; (iii) cùng tham gia lập kế hoạch và ra quyết định; (iv) nâng cao năng lực tham gia.

Tham gia là một phương thức của tiếp cận dựa trên quyền. Quyền con người của công dân được ghi nhận như quyền tự nhiên trong UDHR 1948. Sự phát triển của nhân quyền đặt ra trong mối quan hệ với tính hợp hiến của chính quyền. Tiếp cận dựa trên quyền trong phát triển đòi hỏi các yếu tố đảm bảo sự tham gia bình đẳng và không kỳ thị, kể cả của phụ nữ và trẻ em trong quá trình ra quyết định, đảm bảo tiếng nói của các nhóm yếu thế.

Qua các lý thuyết trên, có thể thấy người dân cần có sự tham gia để hiểu được những thay đổi trong quản trị nhà nước. Hiệu quả quản trị nhà nước và cải cách sẽ được nâng cao nếu người dân và các tổ chức xã hội được tham gia trong quá trình quản trị và ra quyết định. Quản trị tốt nhà nước là xu hướng tất yếu của mọi mô hình nhà nước. Mô hình nhà nước nào, dù là tập quyền hay dân chủ đều có sự tham gia của người dân và xã hội mới có thể làm cho quốc gia phát triển hơn, nhà nước vận hành và điều tiết hiệu quả hơn. Những thập kỷ gần đây chứng kiến những xu hướng toàn cầu hoá, đổi mới kinh tế nội bộ và tự do hoá nền kinh tế. Mở cửa kinh tế và cho phép các thành phần kinh tế (tư nhân, xã hội) tham gia trong quá trình kinh tế cũng đồng nghĩa nhà nước phải mở không gian chính trị và xã hội hơn để các thành phần này tham gia vào quản trị (ra quyết định và lựa chọn) vì những mục tiêu công và nhu cầu của người dân và xã hội.

3. THỰC HÀNH QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC THEO HƯỚNG TIẾP CẬN DỰA TRÊN QUYỀN

Theo UNDP, tiếp cận dựa trên quyền cần được thực hiện trong quản trị nhà nước ở nhiều mặt – theo nguyên tắc nhà nước pháp quyền trong quá trình làm luật và tư pháp. Quá trình này cần đảm bảo tiếng nói của người dân, đặc biệt là các nhóm yếu thế. Hơn nữa,

THƯ VIỆN HUBT

tiếp cận dựa trên quyền cần tăng quyền cho người dân quyết định các vấn đề liên quan đến họ. Giá trị và tác động của tiếp cận dựa trên quyền là hướng tới chuyển đổi để quyền con người được đảm bảo đầy đủ, không còn tình trạng bất công bằng. Quyền con người trở thành tiêu chuẩn để thực thi về công lý xã hội. Tiếp cận dựa trên quyền có nghĩa là đảm bảo yếu tố nội dung quyền và cách thức thực thi quyền[1].

Việc áp dụng *tiếp cận dựa trên quyền* ở trong các quá trình. Quyền con người không nên bị tách rời khỏi các chương trình và chính sách của nhà nước. Nhà nước có nhiệm vụ tôn trọng, bảo vệ, thực thi quyền con người[2].

- Phân tích luật pháp chính sách: việc này giúp cho hiểu được các nhu cầu và các quyền cần có trong việc xây dựng các chính sách công, đảm bảo cho người dân và các nhóm đặc biệt có tiếng nói, cơ hội tham gia. Ngoài ra các chính sách còn cần xây dựng phù hợp với các nguyên tắc về quyền con người. Cũng cần xác định thể chế nào là phù hợp được giao trách nhiệm để đảm bảo các quyền con người. Sự tham gia của người dân trong quá trình này rất quan trọng vì có thể tăng cường được sự hiểu biết, sự đồng thuận về thực thi quyền.

- Lập kế hoạch: Quá trình lập kế hoạch cũng cần dựa trên quyền và có sự tham gia của người dân. Các chương trình và chính sách của nhà nước cần đặt mục tiêu hướng tới giá trị và tiêu chuẩn về quyền con người. Lập kế hoạch cần có sự đánh giá có nhạy cảm về quyền. Có các quan điểm tiếp cận khác nhau. Cách thức đánh giá này gắn chính sách, chương trình và quyền con người với nhau. Ví dụ thực tiễn tốt ở Uganda là có đánh giá nghèo có sự tham gia, Nam Phi có chương trình "Nói lên về vấn đề nghèo". Ở Việt Nam, trong những năm 2005-2010 cũng thực hiện đánh giá nghèo có sự tham gia, để có các ý kiến trong quá trình xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội (CPRGS).

---

[1] Xem thêm: Bộ Phương pháo tiếp cận dựa trên quyền con người dành cho cán bộ Liên hợp quốc tại Vietnam.

[2] "Patricipatory Rights Assessment Methodologies". Empowering People; A guide to Participation; A publication prepared by the International NGO Training and Research Centre (INTRAC) and UNDP. 1998

THƯ VIỆN HUBT

- Thực thi dựa trên quyền: quyền tham gia cũng là một quyền được ghi nhận trong các quyền con người, cùng với sự hưởng thụ các quyền dân sự, kinh tế, xã hội, văn hoá khác như trong các công ước về luật nhân quyền quốc tế. Như vậy, sự tham gia của người dân không phải chỉ là thể hiện quan điểm và tính sở hữu, mà là một quyền, và tham gia phải là sự tham gia có ý nghĩa.

- Giám sát với các chỉ số quản trị tốt dựa trên quyền.

- Làm các chương trình chính sách và giám sát.

- Nhận diện các tác động của luật, chính sách và thực tiễn vì quyền con người.

- Xác định các chủ thể liên quan và xác định vai trò rõ ràng.

- Tăng cường tính đồng thuận xã hội.

4. MỘT SỐ MÔ HÌNH VỀ TIẾP CẬN DỰA TRÊN QUYỀN TRONG QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC

Hệ thống các nước theo tư tưởng về dân chủ xã hội với các giá trị cốt lõi được thừa hưởng và phát triển từ giá trị về quyền của thời kỳ Khai sáng (Englighment) ở thế kỷ 18, với các giá trị về tự do, bình đẳng, công lý và đoàn kết. Nền dân chủ xã hội được xây dựng trên nền tảng tồn tại song song với các quyền dân dự và chính trị cơ bản, kéo theo việc đảm bảo các quyền kinh tế, xã hội khác. Lý luận và triết lý nền tảng của dân chủ xã hội được xây dựng trên thực tiễn của nước Đức, sau này được Thomas Meyer đúc kết và so sánh. Với việc theo đuổi các giá trị cốt lõi là tự do, bình đẳng và đoàn kết trong một xã hội công bằng, và tiếp nối các hình thái của các chủ nghĩa tự do, và chủ nghĩa xã hội, các nước Bắc Âu đã xây dựng mô hình dân chủ xã hội với văn hoá chính trị dựa trên nền tảng công bằng xã hội như hình thức của Đức. Hệ thống chính trị được xây dựng dựa trên hình thức đối thoại, đồng thuận và hội nhập. Quá trình lập pháp cũng có sự tham gia của xã hội, người dân và các tổ chức dân sự. Cả Na Uy và Thuỵ Điển có cùng một đường hướng dân chủ xã hội từ sau thời kỳ khủng hoảng năm 1930 khi tình trạng đất nước rơi vào cảnh nghèo.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Việc tái thiết đất nước theo hướng phúc lợi đòi hỏi sự hợp tác và đồng thuận của nhiều đảng phái chính trị, kể cả cánh tả và cánh hữu và cuối cùng là sự chiếm ưu thế của Đảng Trung hữu theo hướng nhà nước phúc lợi, của dân và vì dân. Kể cả sau khi tái thiết đất nước thành công, việc đảm bảo quyền và phúc lợi của người dân (bao gồm các dịch vụ y tế, giáo dục, nhà ở) dựa trên cơ sở đóng thuế, và quyền lợi được tính theo trách nhiệm đóng thuế. Quyền và lợi ích của người dân không dựa trên cơ chế thị trường mà dựa trên cơ sở thoả thuận trong quá trình chính trị[1].

Quyền con người được phát triển như một phần của xã hội, và sau này ở thế kỷ 20, với sự ra đời của Tuyên ngôn Nhân quyền quốc tế (UDHR) và các công ước quốc tế, các quốc gia trong hệ tư tưởng dân chủ xã hội càng cam kết thực hiện các quyền, được hiến định và thực thi bởi pháp quyền. Quyền con người trở thành một phần cơ bản không thể thiếu của hiến pháp, với ý nghĩa như một mục tiêu thiết yếu mà hiến pháp bảo vệ. Chính vì việc đảm bảo quyền trong hiến pháp, thực thi quyền và thông qua dân chủ với quyền lực của người dân có thể giới hạn quyền lực chính quyền nhằm ngăn chặn nguy cơ lạm quyền.

Người dân kiểm soát quyền lực của nhà nước.

Theo Louis Henkin, để đảm bảo tính hợp hiến cần các yếu tố (1) Chính phủ theo hiến pháp (2) phân quyền (3) chủ quyền nhân dân và dân chủ (4) toà án hiến pháp (5) toà án độc lập (6) hạn chế quyền lực của nhà nước. [2]

Người dân, các cá nhân thực thi các quyền tự do, dân sự và chính trịđể tham gia vào kiểm soát quyền lực nhà nước, hay giảm thiểu lạm quyền, hoặc tập quyền, không chỉ phải thông qua dân chủ đại diện, qua phiếu bầu. Người dân có thể trực tiếp yêu cầu, đòi hỏi

---

[1] Meidner/Hdborg 1984: 56. Szocial Democracy Reader1. *Foundation of Social Democracy.* Adademia Sozial Demokratie.

[2] Xem: Louis Henkin. *Elements of Constiutionalism*, New YorkCenter for the Study of Human Rights, Columbia University, 1994.

THƯ VIỆN HUBT

việc thực thi, cung cấp dịch vụ của chính phủ. Điều kiện cần của việc này chính là người dân được có quyền tiếp cận thông tin, được quyền phát biểu ý kiến, lựa chọn người đại diện, tham gia tư pháp công bằng, và khiếu nại. Các nước như Thuỵ Điển và Na Uy trao quyền nhiều hơn để người dân có tham gia vào các công việc công, và qua đó tăng hiệu quả quản trị. "Nền dân chủ yêu cầu sự tham gia của công chúng trong những bàn thảo được thông báo về các vấn đề mối quan tâm công cộng. Nó yêu cầu công dân cớ những biện pháp thực hiện kiểm soát lên chính quyền nhằm tăng tính hiệu quả và xóa bỏ tham nhũng. Nền dân chủ cũng cần đảm bảo tính công khai trong nền hành chính công, cho phép các công dân tham gia tích cực vào quá trình ra quyết định và tăng tính trách nhiệm giải trình và hiệu quả làm việc của các thể chế công.[1] Ở các nước Bắc Âu, đặc biệt là Na Uy, Kiểm soát của người dân còn được thể hiện qua vai trò của ác tổ chức xã hội dân sự và hiệp hội. Trong truyền thống văn hoá chính trị của Na Uy, tổ chức xã hội dân sự gắn với các thiết chế nhà nước và chỉ thực hiện tương đối sự kiểm soát gián tiếp các quá trình ra quyết định của nhà nước.[2]

Tuy nhiên, nhiều quốc gia theo hình thức tự do dân chủ có thể nhấn mạnh trách nhiệm nhà nước trong đảm bảo quyền. Các quyền kinh tế, xã hội không hẳn nằm trong sự điều khiển của thị trường tự do, nằm trong trách nhiệm bắt buộc của nhà nước phải thực thi. Ví dụ, ở Đức, hệ thống an sinh xã hội được xây dựng từ những năm 1890 tạo cho người dân khả năng có một cuộc sống đàng hoàng và niềm tin về sự trung thành của người dân với nhà nước. Ở các quốc gia Bắc Âu, hệ thống xã hội dựa trên cơ sở đóng thuế, nhưng đảm bảo các quyền lợi được thoải mãn với các dịch vụ do nhà nước và cá nhân được khiếu nại nhà nước nếu việc đảm bảo dịch vụ không được đáp ứng.

Đảm bảo các quyền con người

---

[1] Xem: "Swedish Approach to Public Access to Document. Fact Sheet of Ministry of Justice". Sweden, 2005 http://www.regeringen.se/content/1/c6/01/62/87/5626168f.pdf

[2] Xem: Transvik and Selle, 2003, *Farvel til folkestyret? Staten og de nye nettverkene*. Oslo: Gyldendal Akademiske.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU CHỈ ĐỂ THAM KHẢO NỘI BỘ

Các quyền tự do của con người bao gồm quyền dân sự, chính trị và kinh tế, xã hội, văn hoá như các công ước nhân quyền quốc tế được ghi nhận trong hiến pháp và khung pháp luật của quốc gia, qua đó, việc đảm bảo các quyền được thực hiện bình đẳng, hài hoà, có sự tham gia và đối thoại trong xã hội giữa các thành phần. Meyer cho rằng sự cân bằng giữa các "quyền chủ động" và "thụ động" cần được thực hiện bằng hình thức thương thuyết, và phải được thực hiện bởi trách nhiệm của nhà nước. Thực thi các quyền (kể cả thụ động và chủ động) theo kinh nghiệm ở khối các nước Bắc Âu được thực hiện thông qua việc đại diện và quyền tham gia của người dân dựa trên lợi ích và thừa hưởng từ lịch sử khế ước xã hội[1]. Với mô hình này, mối quan hệ giưa nhà nước – đóng vai trò đảm bảo phát triển kinh tế, quy định về thu nhập có thoả ước tập thể, và các cơ chế phúc lợi xã hội, cho phép các thể chế tham gia vào quản lý dịch vụ công của nhà nước, công đoàn được tổ chức tốt. Cơ chế thương thuyết giữa người dân và nhà nước về các công việc công được thiết lập, có thể trực tiếp và cả gián tiếp thông qua nghị viện hoặc hội đồng địa phương do dân cử.

Người dân thực hành quyền để có thể có một xã hội công bằng. Ví dụ ở Thuỵ Điển, quyền tự do ngôn luận và quyền tiếp cận tài liệu công trong Luật 1766 của Thụy Điển được coi là tiến bộ nhất thế giới vào thế kỷ 18. Với Đạo luật Tự do báo chí 1766 và các bộ luật khác có liên quan, Thụy Điển cho rằng việc tiếp cận với các tài liệu của chính phủ là quan điểm trọng tâm và là phương thức tăng khả năng chống tham nhũng và sự đối xử không công bằng của chính quyền với công dân, và làm tăng lòng tin vào minh bạch của chính quyền trung ương, cơ sở và các chính trị gia. Với một nghiên cứu về Tính mở và tiếp cận thông tin, Viện Nhân quyền Đan Mạch cho rằng thực hành quyền tiếp cận thông tin là các thức các cơ quan công đảm bảo trách nhiệm công khai minh bạch trong các công việc công.[2]

---

[1] Moene K.O and Wallerstein, M. (2006) *Social Democracy as a Development Strategy' in P. Bardjan, S. Bowles, and M. Wakkerstein (eds) Globalisation and Egalitarian Redistribution.* Princeton: Princeton University Press.

[2] Xem: "An Introduction to Openness and Access to Information, Report, Danish Institute of Human Right", 2005. trang. 14. http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/articles/handbook_intro_to_openness_&_ai.pdf

THƯ VIỆN HUST

5. KẾT LUẬN

Quản trị nhà nước hiệu quả là khi quan hệ giữa nhà nước và người dân được củng cố và qua đó các quyền con người với các giá trị dân chủ, tự do và bình đẳng được đảm bảo. Các mô hình nhà nước dân chủ vận hành theo nguyên tắc công bằng và phúc lợi khi mà quyền và lợi ích của người dân được đảm bảo qua việc cung cấp dịch vụ nhưng cũng đảm bảo cơ chế cho phép người dân thực hiện quyền lực nhân dân, bao gồm tham gia trong quá trình chính trị, bầu cử lựa chọn ra chính phủ. Ngươi dân thực hiện được các quyền dân sự trong mối quan hệ với chính phủ thì có thể đòi hỏi chính phủ có trách nhiệm giải trình và để và thông qua đó có thể có được các lợi ích và quyền kinh tế khác do chính phủ cung cấp.

Có thể thấy, các yếu tố cần cho một nhà nước quản trị tốt là việc tăng quyền và tham gia của người dân, nhận thức của người dân về các vấn đề, thủ tục, vai trò rõ ràng của các thể chế công, quyền hiến định và quyền con người với các cơ chế bảo vệ, các cơ hội tham gia và thể hiện quan điểm để có thể yêu cầu chính phủ và các thể chế công có trách nhiệm giải trình. Các nhà nước dân chủ là tốt nhưng không phải chỉ vì người dân được trao quyền, mà vì nhà nước đó tin rằng có lý do tốt là thực hiện tăng quyền có thể làm cho cơ chế chính trị vận hành tốt hơn (Donnelly, 1999). Hiến pháp cần có hiệu lực để có sự tham gia của xã hội dân sự mà thường là xã hội dân sự hoạt động vì các nhóm yếu thế và không có tiếng nói trong xã hội. Sự tham gia của người dân và quá trình tăng quyền (empowerment) đi đồng hành mà ở đó cả quyền cá nhân (individual rights) và quyền tập thể được thực hiện (collective rights).

Việc ra quyết sách vì lợi ích công cho dân chúng được xây dựng bởi thiết chế nhà nước, nhưng cần có sự tham gia của người dân và của các thành phần trong xã hội, để không ai bị loại trừ khỏi các chính sách. Tiếng nói và ý muốn của người dân có thể được đại diện thông qua các tổ chức, hiệp hội hoặc đảng chính trị.

Nhà nước cần thực hiện vai trò đảm bảo các quyền kể cả quyền thụ động và chủ động về dân sự, chính trị, kinh tế, xã hội, mà không để các quyền này trong phạm vi của thị trường điều tiết. Nhà nước

THƯ VIỆN HUBT
LƯU HÀNH PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

thương thuyết và thoả thuận với các thành phần và người dân để các việc thực thi luật pháp và chính sách đảm bảo quyền của người dân.

Các cơ chế trong quan hệ giữa nhà nước và người dân có thể mở rộng qua hình thức điều trần kết hợp với hình thức giải trình có sự tham gia cuả người dân. Quốc hội có thể thực hiện điều trần trực tiếp với người dân trong quá trình xây dựng pháp luật và thẩm định và trong cả giám sát và quá trình thẩm tra tại ủy ban. Có nghĩa là trong quá trình này, cần có quy định và thủ tục về việc lấy ý kiến công chúng, các nhóm xã hội và các bên liên quan.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Rouschemeyer, D., Stephens, E.H and Stephens, J.D (1992) Capitalist *Development and Democracy*, Cambridge, Polity Press.
2. Richard Maidmen, David Coldblatt and Jeremy Mitchell. 1998. Governance in the Asia- Pacific, Routledge and The open university. 1998.
3. The Millenium Declaration, *Rights and constitutions: Yash Ghai & Jill Cottrell*, Oxford University Press, 2011.
4. Jack Donnelly – Human rights, *Democracy and Development. The johns Hopkins University Press. Human rights quarterly*, Vol 21, No 3, 1999, pp 608-632.
5. Therborn, G. (1983), *The role of capital and the rise of Democracy' in Held*, D et al. (eds) States and Soceites, Oxford, Martin Robertson.
6. John T. Rourke & Mark A. Boyer: *International Politics on the World State*, McGraw-Hill/Duskin, 2002., p 21,51.
7. Jean-Francois Bayart, 1994, *The State in Africa: the politics of the Belly*, New York: Longman.
8. VUFO - Trung tâm tư liệu NGO, DFID và Sứ quán Phần Lan, 2008. *Các hình thức tương tác giữa cơ quan nhà nước và tổ chức xã hội Dân sự ở Việt Nam.*
9. Kerkvliet, Ben, Nguyen Quang A and Bach Tan Sinh. (2008). "Forms of Engagement between State Agencies & Civil Society Organizations in Vietnam". Study prepared for VUFO-NGO Resource Center, DFID (Department for International Development of the UK) and Embassy of Finland, Hanoi.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

10. Gainsborough (2007) nói về mối quan hệ giữa xã hội dân sự và nhà nước như một "quan hệ đối tác có kỷ luật." Gainsborough, Martin. 2007. "A Comparative Study of Governance Reform Options for Vietnam to 2020 Drawing on the Lessons from Asia." Processed.
11. Oxfam GB, (2009). *Sự tham gia của tổ chức xã hội dân sự trong hoạt động giám sát các chương trình của chính phủ.* Bài học của Việt Nam.
12. Đoàn Hồng Quang và Martin Rama, (2009). *Tham gia mang lại sự khác biệt như thế nào?* Bằng chứng từ các cộng đồng có nhiều chương trình ở Việt Nam.
13. Richard W. Miller, (1986). *Democracy and Class Dictatorship*. Phil Pol v 59.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

SỰ THAM GIA CỦA CÁC TỔ CHỨC XÃ HỘI TRONG QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC HIỆN ĐẠI*

TS. Nguyễn Văn Quân[1] - NCS. Nguyễn Thuỳ Dương[2]

Một trong những xu hướng chuyển đổi quan trọng nhất của quản trị nhà nước đương đại là quản trị hợp tác, đa chủ thể, chia sẻ trách nhiệm thay vì cai trị, áp đặt một chiều. Trong mô hình quản trị công kiểu mới này, các tổ chức xã hội ngày càng đóng vai trò quan trọng, thông qua trực tiếp tham gia thực hiện các chức năng của nhà nước, tham gia xây dựng chính sách, pháp luật, tác động, thúc đẩy trách nhiệm giải trình và minh bạch của chính quyền. Xu hướng này cũng phản ánh sự biến đổi sâu sắc của nhà nước đương đại về mặt chức năng và vai trò của thiết chế này trong đời sống xã hội.

Hiểu theo nghĩa rộng, các tổ chức xã hội bao gồm cả các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức nghề nghiệp, các tổ chức xã hội - nghề nghiệp, các tổ chức tự quản được thành lập theo sáng kiến của nhà nước, các hội quần chúng, các tổ chức phi chính phủ[3].

Theo nghĩa hẹp, các tổ chức xã hội được hiểu là các tổ chức được thành lập dựa trên sáng kiến, tinh thần tự nguyện của các thành viên. Các tổ chức này hoạt động một cách tự chủ của công dân nhằm bảo vệ lợi ích hợp pháp và những giá trị chung mà các thành viên

---

* Một phần bài viết này kế thừa và bổ sung bài viết "Vai trò của tổ chức xã hội trong quản trị nhà nước hiện nay", công bố trên Tạp chí *Luật học*, số 7 (218)/2018.

1 Khoa Luật, ĐHQG Hà Nội.

2 Nguyễn Linh Giang, "Vai trò, hoạt động của các tổ chức xã hội trong tham gia quản lí nhà nước và bảo vệ quyền con người", Tạp chí *Nhà nước và pháp luật*, số 8 (352)/2017, tr. 16.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

cùng theo đuổi. Bài viết sẽ tập trung phân tích vai trò của các tổ chức xã hội theo cách hiểu thứ hai này.

Theo cách hiểu này, các tổ chức xã hội có một số đặc điểm phân biệt với các tổ chức khác (cơ quan nhà nước, pháp nhân thương mại...) như sau:

- Được thành lập dựa trên tinh thần tự nguyện, bình đẳng, theo sáng kiến của các thành viên cùng theo đuổi một mục đích, chia sẻ một giá trị chung.

- Hoạt động theo điều lệ, nguyên tắc do các thành viên xây dựng nên.

- Hoạt động phi lợi nhuận, không vì mục đích chia lời.

- Khi tham gia các hoạt động, các hội này có tư cách pháp lí độc lập, nhân danh chính mình, không nhân danh nhà nước hay bất kì cá nhân nào.

1. BIẾN ĐỔI CỦA QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC TRONG THẾ GIỚI TOÀN CẦU HÓA

1.1. Bối cảnh mới tác động tới quản trị nhà nước

Từ những năm 1990, với sự thoát lui của mô hình xã hội chủ nghĩa tại một số quốc gia và sự phát triển của khoa học, công nghệ, xu thế toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế được đẩy mạnh. Bối cảnh mới này tác động sâu rộng tới tổ chức và hoạt động của nhà nước. Toàn cầu hóa dẫn tới sự suy giảm phạm vi hoạt động của nhà nước do sự xuất hiện và phát triển của các chủ thể mới. Các chủ thể này thậm chí còn có tiềm lực và sức mạnh lớn hơn cả nhà nước. Bối cảnh mới này buộc nhà nước phải hoạt động trong một cấu trúc thể chế mới, tuân thủ một số giá trị chung (dân chủ, pháp quyền, quyền con người...).

Sự củng cố và lớn mạnh của trật tự đa quốc gia ảnh hưởng trực tiếp đến sức mạnh và chủ quyền nhà nước. Nhà nước phải chịu những ràng buộc và phải chia sẻ quyền lực với các chủ thể mới, logic đa quốc gia đòi hỏi tìm kiếm sự thỏa thuận thay vì cơ chế mệnh lệnh - phục tùng truyền thống. Ngoài ra, nhà nước buộc phải cạnh tranh

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

với các chủ thể kinh tế mới như các tập đoàn đa quốc gia hùng mạnh, nhưng cũng có thể với cả các tổ chức phi chính phủ, thậm chí là các mạng lưới đa quốc gia đủ mọi loại hình.... Các nhân tố và chủ thể mới phát triển và cạnh tranh với nhà nước trong tiến trình ra các quyết định mang tầm quốc tế[1]. Nhà nước phải đối diện phong trào khu vực hóa và đa phương hóa, các tổ chức hội nhập kinh tế khu vực được hình thành như NAFTA, Mercosur, Asean... và các thực thể siêu quốc gia như Liên minh châu Âu không ngừng phát triển và mở rộng về lĩnh vực hoạt động và thẩm quyền, tới mức xâm lấn một số địa hạt vốn thuộc về quyền lực nhà nước.

Ở cấp độ quốc gia, Nhà nước vẫn hiện diện mạnh mẽ trong đời sống xã hội, nhưng vai trò và vị trí của nó ngày nay đã khác trước. Mặc dù nhà nước vẫn là thực thể bảo đảm sự gắn kết xã hội và đảm bảo an ninh, nhưng hoạt động này phải tiến hành trong một khuôn khổ khác trước: nhà nước phải điều đình, dàn xếp với các chủ thể khác để giải quyết nhiều công việc thay vì áp đặt một chiều bằng các mệnh lệnh hành chính[2].

Có thể thấy rằng, vai trò và vị trí của nhà nước trong các mối quan hệ xã hội đã thay đổi, nhà nước không còn là bề trên mà trở thành đối tác của các chủ thể khác, đây chính là tiền đề cho xu hướng mới trong vận hành của nhà nước – chuyển dịch từ quản lý, cai trị (Government) sang quản trị (Governance)[3].

2.2 Xu hướng chuyển dịch từ quản lý sang quản trị

Theo nghĩa chức năng, "cai trị, quản lí" có nghĩa là hành động hoặc cách thức chỉ đạo hay cai trị (một ai đó hoặc một việc nào đó). Phương thức quản lí truyền thống dựa trên quan niệm về quyền lực, đặc trưng bởi tính bất cân xứng, đơn phương, bất bình đẳng. Nghĩa là

---

1 Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*,Cambridge University Press, 1996, tr. 164-168.

2 Nguyễn Văn Quân, "Vai trò của tổ chức xã hội trong quản trị nhà nước hiện nay", Tạp chí *Luật học*, số 7/2018, tr.54.

3 Bob Jessop, *The State Past, Present, Future*, Polity, 2015, tr.174.

THƯ VIỆN HUBT
TRA CỨU PHỤC VỤ NHIỆM VỤ HỌC TẬP

chức năng quản lí tạo cho chủ thể có quyền quản lí khả năng áp đặt ý chí của mình với đối tượng bị quản lí[1]. Điều này đồng nghĩa với sự tồn tại của một trung tâm, một nguồn duy nhất của quyền lực cũng như nguồn lực của mọi trật tự cơ bản trong xã hội. Với danh nghĩa này, cai trị dường như đồng nhất với nhà nước, vì nhà nước được tạo dựng trên nguyên tắc chủ quyền – yếu tố tạo cho nhà nước sức mạnh thống trị tối cao[2].

Kĩ thuật cai trị quyền thống đặc trưng bởi sự áp đặt đơn phương bằng sức mạnh, không còn phù hợp với bối cảnh mới của xã hội hiện nay. Bởi vì, nguyên tắc chủ quyền nhà nước có xu hướng bị xói mòn trong bối cảnh toàn cầu hoá, khu vực hoá, kèm theo là sự xuất hiện và lớn mạnh không ngừng của các chủ thể phi nhà nước với mong muốn tìm kiếm những phương thức mới của quyền lực thay thế cho khuôn khổ truyền thống với vai trò áp đảo của nhà nước.

Quản trị được hiểu là "quy trình mà một tổ chức hay một xã hội tự quản lí, tự thực hiện việc kiểm tra chính mình mà không có sự can thiệp của một thiết chế quyền lực hoặc chính trị"[3]. Hai học giả James N. Rosenau, Ernst-Otto Czempielgọi phương thức này là "quản trị không cai trị" (Governance without Government[4]) *đặc trưng bởi sự tham gia, phối hợp và hợp tác của nhiều chủ thể khác nhau trong xây dựng và thực thi chính sách, khác biệt với cách thức quản lí mang tính chỉ đạo đơn phương, mệnh lệnh, có thứ bậc vốn là đặc thù của xã hội công nghiệp trước đây.*

---

1 Jacques Chevallier, *L'Etat post-moderne*, 4ème édition, Nxb. LGDJ, 2014, tr. 241.

2 Jacques Chevallier, sđd, tr. 241.

3 James N. Rosenau, *Governance in the Twenty-first Century*, Global Governance, Vol. 1, No. 1 (Winter), 1995, tr. 14 - 15.

4 Xem thêm: James N. Rosenau, Ernst-Otto Czempiel (Eds), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Nxb. Cambridge University Press, 1992.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Mặc dù còn nhiều tranh cãi liên quan đến khái niệm quản trị nhưng về cơ bản, xu hướng quản trị nhà nước dẫn tới hai hệ quả sau:

Thứ nhất, xuất hiện các chủ thể khác cùng tham gia vào quá trình ra quyết định: Nhà nước không còn là chủ thể duy nhất có quyền quyết định mà buộc phải nhìn nhận sự tồn tại, mời gọi và đối thoại với các chủ thể khác, để tối ưu hoá nguồn lực và đạt được mục tiêu của mình. Bằng cách này hay cách khác, những chủ thể phi nhà nước này cùng tham gia trong khuôn khổ chính thức hoặc phi chính thức trong việc ra quyết định. Như vậy, quản trị dẫn tới việc phá vỡ rào cản giữa nhà nước và tư nhân ở cấp độ quốc gia, cũng như ở các cấp độ khác. Người ta gọi đây là quản trị đa tầng - multi-level Governance, MLG[1]. Theo đó, nhà nước chia sẻ thẩm quyền, trách nhiệm với các tổ chức quốc tế, khu vực, chính quyền địa phương và các chủ thể khác[2]. Quản trị đa tầng gắn liền với xu hướng khu vực hoá, phân quyền hành chính và mời gọi tư nhân tham gia cung ứng dịch vụ công[3] (qua hình thức đối tác công - tư).

Thứ hai, quản trị gắn liền với các giải pháp đồng thuận, dựa trên sự đồng ý của các chủ thể khác nhau, thay cho các phương thức mang tính chuyên chế, áp đặt. Theo đó, lựa chọn cuối cùng được đưa ra dựa trên kết quả của đàm phán và thoả hiệp, có tính đến quan điểm của các bên liên quan, nhà nước từ bỏ sự độc tôn, chấp nhận thảo luận trên cơ sở bình đẳng với các đối tác, trong khuôn khổ của một quy trình xây dựng quyết định mang tính tập thể.

Nói cách khác, quản trị là "một phương pháp hoặc cơ chế để điều chỉnh một loạt các vấn đề hoặc xung đột, trong đó các chủ thể thường xuyên đạt tới các quyết định thoả đáng hoặc ràng buộc lẫn

---

[1] Về lý thuyết quản trị đa tầng. Xem: Simona Piattoni, *The Theory of Multi-level Governance Conceptual, Empirical, and Normative Challenges,* Oxford University Press, 2010.

[2] Jan-Erik Lan, *State Management, An enquiy into models of public administration and management,* Routledge, 2009, tr.101.

[3] Jan-Erik Lan, *State Management, An enquiy into models of public administration and management,* Sđd, tr.103.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

nhau, thông qua đàm phán và hợp tác"[1]. Quản trị đặc trưng bởi "các dạng thức tương tác theo chiều ngang giữa các chủ thể có lợi ích trái ngược nhau nhưng các chủ thể này đủ độc lập để cho không bên nào có thể áp đặt một giải pháp của riêng mình, đồng thời các chủ thể này lại phụ thuộc nhau vừa đủ, để cho các bên đều thua cuộc nếu không tìm ra một giải pháp chung"[2].

Lí do của việc chuyển dịch từ quản lí sang quản trị xuất phát từ năm xu hướng[3]: 1) xu hướng phi hệ thống hoá nhà nước (chuyển đổi hình thức quản lí cư dân và lãnh thổ sang mối quan hệ công - tư trong hợp tác hoạch định, thực thi chính sách); 2) xu hướng sử dụng mạng lưới và đa dạng hoá mô hình quản trị nhằm đạt được hiệu quả về mặt chính trị trong bối cảnh xã hội có nhiều biến đổi và phức tạp; 3) xu hướng dịch chuyển từ hệ thống quản trị nhà nước chiều dọc truyền thống sang "mạng lưới" thể chế, thể hiện thông qua việc sắp đặt thể chế kết hợp giữa chiều dọc và chiều ngang, đa dạng hoá các tác nhân, đa dạng hoá nguồn lực và năng lực; 4) xu hướng phi chính trị hoá quyền lực (depolitization of power) hay tách bạch giữa thể chế, chính trị và chính sách, theo đó nhà nước kêu gọi sự tham gia của các chủ thể và lực lượng chính trị khác vào việc ra quyết định hay còn gọi là mạng lưới quản trị ngoài thể chế (Network Governance Beyond The Polity[4]). Mạng lưới này kết hợp các nguồn lực của nhà nước (như đánh thuế, cưỡng chế, đưa ra các quyết định tập thể có tính bắt buộc) với các nguồn lực của các tổ chức, hệ thống ngoài nhà nước; 5) xu hướng chuyển dịch năng lực quản lí của chính quyền sang hình

---

1 Philippe Schmitter,"Réflexions liminairesà propos du concept de gouvernance", trong *"La démocratie dans tous ses états"*, Corinne Gobin, Benoît Rihoux (eds), Bruylant, Bruxelles, 2000, tr. 51.

2 Philippe Schmitter, sđd.

3 Đỗ Minh Khôi (2017), *Quản trị nhà nước hiện đại*, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn, *Quản trị tốt – Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị Quốc gia - Sự thật, tr. 10.

4 Bob Jessop, *The State Past, Present, Future*, Polity, 2015, tr.175.

THƯ VIỆN HUBT TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

thức tự do và đa dạng các hình thức, phương pháp quản trị, từ trực tiếp, mệnh lệnh sang gián tiếp hơn – *"phân tầng hoá chính quyền và quản trị hoá nhà nước"*[1].

Ngoài ra, sự dịch chuyển sang quản trị xuất phát một phần từ đòi hỏi của công chúng về hiệu quả trong quản lí nhà nước. Đó là xu hướng đòi hỏi các thể chế công quyền hoạt động theo mô hình doanh nghiệp đề cao tính hiệu quả (quản trị doanh nghiệp), phải đáp ứng các đòi hỏi của công dân giống như doanh nghiệp đáp ứng nhu cầu của người tiêu dùng. Thái độ thiếu tin tưởng của công dân đối với bộ máy công quyền góp phần thúc đẩy chuyển đổi từ cách quản lí nhà nước mang tính điều hành, chỉ đạo sang phương thức quản trị mềm dẻo, bớt nặng nề, khuyến khích sự tham gia và mang tính lan toả hơn.

Ở cách tiếp cận rộng hơn, sức hấp dẫn của phương thức quản trị đến từ khả năng tạo thuận lợi cho việc giải quyết các vấn đề liên quan đến xây dựng chính sách công trong xã hội hậu công nghiệp ngày càng phân hoá, với nhiều nhóm có lợi ích khác biệt nhau. Bởi vì, "trong một xã hội ngày càng phức tạp, việc xây dựng, kiểm soát và ra quyết định phải thông qua cơ chế phối hợp để có được sự tham gia của các chủ thể đại diện cho những nhóm lợi ích khác nhau vào quá trình thương lượng, đàm phán thay cho quyết định đơn phương của cơ quan công quyền"[2]. Như vậy, quản trị tạo điều kiện cho sự tương tác giữa nhà nước và xã hội, thông qua việc đưa ra hình thức phối hợp theo chiều ngang giữa các "bên hữu quan" (stakeholders)[3],

---

1 Bob Jessop, *The State Past, Present, Future*, Sđd, tr. 174.

2 Nguyễn Văn Quân, *Nguồn gốc và sự phát triển của quản trị tốt*, trong sách Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn, *Quản trị tốt – Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị Quốc gia - Sự thật. tr.76.

3 Lí thuyết về "các bên hữu quan" trong quản trị do R. Edward Freeman đề xuất vào năm 1984. Theo đó, bất cứ cá nhân hoặc nhóm người nào có ảnh hưởng hoặc bị ảnh hưởng bởi hành động của một tổ chức được gọi một bên hữu quan ví dụ như: người lao động, gia đình họ, chính quyền địa phương, các tổ chức phi chính phủ, chính phủ, nhà cung cấp... Các chủ thể này phải được tham gia trong quá trình hoạch định chính sách quản trị. Xem: R. Edward Freeman, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman Publishing, 1984;

THƯ VIỆN HUST

gồm: chính quyền, doanh nghiệp, các nhóm lợi ích, các chuyên gia, các phong trào xã hội của công dân, tổ chức bảo vệ người tiêu dùng... nhằm làm cho hoạt động công quyền có hiệu quả hơn. Cơ chế này ưu tiên cách thức tạo lập chính sách công theo chiều ngang thay cho cách thức ra quyết định theo chiều dọc truyền thống, vốn đặc trưng bởi sự áp đặt từ trên xuống.

Bên cạnh phương thức tạo lập chính sách theo chiều ngang, quản trị nhà nước hiện nay cũng nhấn mạnh tính đa chủ thể trong tổ chức và vận hành của nhà nước. Tính đa chủ thể này thể hiện trước hết sự tham gia ngày càng sâu, rộng của các nhân tố phi nhà nước trong quản trị nhà nước.

1.3. Nhà nước đương đại và xu hướng mở rộng dân chủ, dân chủ hoá hoạt động của Nhà nước

Dưới góc độ chính trị học, vai trò của các chủ thể phi nhà nước được củng cố và gia tăng cùng với sự biến đổi trong nhận thức về dân chủ. Gần đây, một số học giả đề cập khái niệm "dân chủ mở rộng" (démocratie élargie)[1], để chỉ sự tham gia ngày càng mạnh mẽ các nhân tố của xã hội trong bối cảnh của một xã hội "hậu-hiện đại". Nhà nước hậu - hiện đại là nhà nước tối thiểu (L'Etat minimal)[2], hạn chế can thiệp vào đời sống dân sự, gắn liền với quan niệm nhà nước không thể làm tất cả mọi việc và luôn tồn tại những giới hạn khách quan đặt ra đối với hoạt động và sự can thiệp của nhà nước trong đời sống xã hội (nguồn lực vật chất, nguồn lực con người...).

Ở bình diện quốc gia, sự độc tôn của những người đại diện (dân chủ đại diện) vốn được xem là chủ thể nắm giữ công việc công trở nên lỗi thời: Hình thức bầu cử không còn là nguồn cội nguồn chính danh duy nhất quyền lực, mà các nhân tố khác được mời gọi tham gia góp sức vào các quyết định, lựa chọn của cộng đồng hay quốc gia.

R. Edward Freeman, Jeffrey S. Harrison, Andrew C. Wicks, Bidhan L. Parmar, Simone de Colle, *Stakeholder Theory: The State of the Art*, Cambridge University Press, 2010.

[1] Jacques Chevallier, sđd, tr. 196.

[2] Jacques Chevallier, sđd, tr. 52.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Có nghĩa là, người ta chứng kiến sự gia nhập trong địa hạt chính trị các dạng thức mới dân chủ và sự trỗi dậy của các phương thức biểu đạt mới của công dân. Các phương thức biểu đạt này vượt qua logic đại diện truyền thống (tức là thông qua các cuộc bầu cử). Nhà nước có xu hướng cởi mở hơn để chấp nhận sự biểu đạt đa dạng đến từ xã hội. Sự can dự của công dân trong các tiến trình chính trị được tiến hành thông qua hai con đường cơ bản: hoặc người dân có khả năng trình bày quan điểm của họ trong các không gian tranh luận, hoặc là họ hiện diện ở trong chính quy trình quyết định chính sách[1].

Có thể nói rằng, chế độ dân chủ đại diện phần nào mất đi sức sống và những tiền đề cho một chế độ mới là dân chủ trực tiếp, dân chủ tham gia đang dần dần xuất hiện. Chế độ dân chủ mới này như một dạng "dân chủ thảo luận" dựa trên nguyên tắc tranh luận, vốn kèm theo sự đối chiếu thường xuyên các luồng quan điểm tại những nơi dành cho mục đích này hoặc là dạng "dân chủ tham gia" với sự tham gia trực tiếp của công dân vào quyết định chính sách. Nghĩa là trong xã hội hậu-hiện đại, tầm hoạt động của nhà nước bị cạnh tranh, bị thu hẹp hay nhường chỗ cho các nhân tố mới, trong đó có nhân tố hội đoàn.

Ngoài ra, tại các quốc gia phương Tây sự khủng hoảng của mô hình nhà nước - phúc lợi trong bối cảnh thâm thủng ngân sách và nợ công gia tăng cũng tạo điều kiện cho sự trỗi dậy của các nhân tố phi nhà nước. Nhà nước - phúc lợi chuyển đổi sang mô hình nhà nước điều tiết, nhà nước - nhà chiến lược. Trong nhiều lĩnh vực, nhà nước buộc phải kêu gọi sự tham gia của các nhân tố phi nhà nước như trong lĩnh vực cứu tế xã hội, nhân đạo, sinh thái và bảo vệ môi trường...

2. SỰ THAM GIA CỦA CÁC TỔ CHỨC XÃ HỘI TRONG QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC

Trong một thế giới có nhiều biến đổi, vai trò của các tổ chức xã hội trong quản trị nhà nước được biểu hiện ở nhiều phương diện khác nhau: Từ tham gia thực hiện các chức năng của nhà nước, đến

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Nguyễn Hoàng Anh (Chủ biên), *Pháp luật về quyền tự do lập hội, hội họp hoà bình trên thế giới và của Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2015, tr. 43.

xây dựng, hoạch định chính sách, pháp luật và giám sát, thúc đẩy sự minh bạch của chính quyền.

2.1. Tham gia trực tiếp vào thực hiện các chức năng của nhà nước

Các tổ chức xã hội ngày càng có nhiều đóng góp và tham gia tích cực vào quản trị nhà nước, thể hiện ở một số phương diện sau đây:

Thứ nhất, các tổ chức xã hội được nhìn nhận như trường học dân chủ, nơi "con người học được cách đem ý chí cá nhân phục tùng ý chí của những kẻ khác và đem các nỗ lực cá nhận phụ thuộc vào hành động chung"[1]. Chính các hoạt động, sinh hoạt hiệp hội khơi gợi cho các thành phần trong xã hội sự quan tâm, hứng thú đối với các vấn đề nhất định của xã hội. Đây cũng là môi trường để các cá nhân tôi luyện các kĩ năng cần có của một công dân như kĩ năng hùng biện, tổ chức, giải quyết xung đột, từ đó thúc đẩy việc tham gia chính trị, quản trị quốc gia[2].

Bên cạnh đó, sự tham gia vào các tổ chức xã hội là một hình thức liên kết tạo thành mạng lưới xã hội. Thông qua đó, tạo thuận lợi cho việc luân chuyển thông tin hữu ích. Đây là cơ sở để việc tham gia hỗ trợ quản lí nhà nước được thực hiện một cách hiệu quả và kịp thời[3].

Thứ hai, các tổ chức xã hội có thể tham gia cung cấp các dịch vụ công vốn do nhà nước đảm nhận. Một trong những vai trò quan trọng của nhà nước hiện đại là cung cấp dịch vụ công cho dân cư, và xã hội càng phát triển thì nhu cầu cung cấp dịch vụ công ngày càng mở rộng. Tuy nhiên, nguồn lực của Chính phủ có hạn nên không thể giải quyết hết tất cả các vấn đề xã hội hoặc có những vấn đề do sự nhận định của Chính phủ và các nhà phân tích chính sách chưa thể thành vấn đề quan trọng để có sự quan tâm thích đáng. Việc tận dụng nguồn lực từ

---

1 Alexis de Tocqueville, *Nền dân trị Mỹ*, Phạm Toàn dịch, Nxb. Tri thức, Hà Nội, 2006, tr.583.

2 Xem thêm: Robert D. Putman (1993), *Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press.

3 Sidney Verba, Key Lehman Scholozman, Henry Brady, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press, 2005, tr. 133 - 145.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

khu vực tư nhân và xã hội dân sự nhằm đáp ứng kịp thời và hiệu quả các nhu cầu đối với dịch vụ trong các lĩnh vực mà nhà nước chưa đủ khả năng hoặc không muốn cung ứng là một giải pháp tối ưu. Các tổ chức xã hội dân sự cung ứng dịch vụ công thông qua các hình thức: (i) ký hợp đồng với nhà nước về việc thực hiện cung ứng dịch vụ công với yêu cầu và đối tượng đã xác định và nhận kinh phí từ nhà nước; (ii) nhận chuyển giao quyền vận hành và quản lý đơn vị sự nghiệp từ nhà nước; (iii) thực hiện các hoạt động tình nguyện để cung cấp dịch vụ cho người dân trên cơ sở thực lực, thời gian, kỹ năng của tổ chức; (iv) thực hiện tự chủ trong phục vụ (có nghĩa các tổ chức xã hội dân sự thông qua các hoạt động khác nhau để chăm lo lợi ích cho các thành viên của tổ chức mình, hay nói một cách khác, các tổ chức xã hội dân sự cung ứng dịch vụ cho thành viên tổ chức mình); (v) tổ chức các cuộc vận động, các phong trào xã hội hợp pháp, liên kết, phối hợp với các tổ chức xã hội dân sự khác để tham gia giải quyết các vấn đề công như: xóa đói giảm nghèo, bảo vệ môi trường...[1].

2.2. Tham gia xây dựng chính sách, pháp luật

Trong xã hội ngày nay, các tổ chức xã hội có thể tham gia vào quản trị nhà nước thông qua việc góp ý, tham vấn và phản biện xã hội. Bởi vì, các tổ chức xã hội có thể là cầu nối giữa người dân và bộ máy nhà nước, phản ánh được một phần nguyện vọng của người dân, đặc biệt là nhu cầu, nguyện vọng của các nhóm dễ tổn thương trong xã hội.

Trong mô hình chính sách công truyền thống, việc xác định vấn đề xã hội nào trở thành vấn đề của chính sách công thường do những người có thẩm quyền trong chính phủ và chuyên gia kĩ trị quyết định. Trong mô hình này các tổ chức xã hội và công dân ít có cơ hội để tham gia vào quá trình phân tích và xác định vấn đề của

---

[1] Nguyễn Trọng Bình, *Vai trò của tổ chức xã hội dân sự trong quản trị công ở các nước trên thế giới*, Nguồn: http://nguoibaovequyenloi.com/User/ThongTin_ChiTiet.aspx?MaTT=10320156244843234&MaMT=26

Truy cập ngày 18/11/2018.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

chính sách công. Điều này dễ dẫn tới khả năng nghị trình chính sách của chính phủ không thể phản ánh được nhu cầu và kì vọng của công chúng, làm cho chính sách xa rời nhu cầu thực tế của công chúng và việc thiết kế chính sách dễ trở thành công cụ của nhóm lợi ích.

Trong xã hội ngày nay, cùng với quá trình dân chủ hoá, toàn cầu hoá và sự phát triển của xã hội thông tin, các tổ chức xã hội có vai trò quan trọng trong việc phản ánh các vấn đề xã hội lên các trung tâm hoạch định chính sách bằng nhiều con đường và phương thức khác nhau. Ví dụ, các tổ chức và phong trào xã hội có thể gây ảnh hưởng tới phương tiện truyền thông và tạo nên dư luận xã hội đối với một vấn đề để thu hút sự chú ý của công chúng và các cơ quan hoạch định chính sách, thực hiện vận động chính sách, đối thoại trực tiếp, tương tác với các cơ quan hoạch định chính sách.

Giám sát và phản biện chính sách là công tác hết sức quan trọng đối với bất kì nhà nước nào trên thế giới. Việc giám sát và phản biện xã hội vừa để đảm bảo tính dân chủ, vừa đồng thời mang tính xây dựng, góp phần hạn chế các sai sót, khuyết điểm của nhà nước trong quá trình vận hành, giúp xã hội ngày càng phát triển, văn minh. Việc giám sát và phản biện chính sách được thực hiện qua nhiều kênh khác nhau nhưng các tổ chức xã hội chính là một trong những kênh quan trọng.

Ngoài ra, các tổ chức xã hội tham gia tư vấn, phản biện và hiệp thương đối với phương án của các chính sách khác. Khác với mô hình hành chính công truyền thống, vốn xem nhà nước là trung tâm, coi mối quan hệ giữa nhà nước và xã hội, chính phủ và công dân là quan hệ một chiều, chi phối và phục tùng. Trong đó, công dân ít có cơ hội đầy đủ tham gia vào quá trình hoạch định chính sách, là bên bị động tiếp nhận chính sách của chính phủ, thì trong mô hình quản trị công hiện đại, mối quan hệ giữa nhà nước và xã hội, chính phủ và công dân là quan hệ hợp tác, tương tác lẫn nhau; quá trình chính sách công là sự tương tác từ dưới lên trên, từ trên xuống dưới. Hoạch định chính sách công trong mô hình quản trị công hiện đại (dân chủ) dựa trên một trình tự mà ở đó, các tổ chức xã hội và công chúng có nhiều quyền lực hơn, việc chế định chính sách không còn là quyền riêng có của một số ít người. Ngược lại, có nhiều chủ thể tham gia vào quá trình hoạch định chính sách và công chúng có cơ hội để thể hiện

THƯ VIỆN HUBT
THƯ VIỆN PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

ý kiến, chính kiến của mình. Từ đó, làm cho chính sách công ngày càng có tính đại diện hơn và phản ánh tốt hơn nhu cầu của xã hội.

Sự tham gia đầy đủ của các tổ chức xã hội và công dân vào quá trình hoạch định chính sách công góp phần bảo đảm tính hợp pháp và tính hợp lí của chính sách. Hoạt động tư vấn, giám định, phản biện và hiệp thương của các tổ chức xã hội đối với phương án chính sách công của chính phủ thể hiện rõ nét về sự tham gia của các tổ chức xã hội vào quá trình hoạt định chính sách công.

Đối với pháp luật, các tổ chức xã hội có thể đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo rằng, pháp luật do nhà nước ban hành phản ánh tốt nhất ý chí của người dân và tuân thủ các nguyên tắc của hiến pháp và pháp luật. Trong hệ thống dân chủ đại diện, các quan chức dân cử thường chịu ảnh hưởng bởi ý chí và lợi ích của những người mà họ đại diện. Các tổ chức xã hội có thể ảnh hưởng đến quyết định của các đại diện dân cử, các nhà lập pháp và các nhà quản lí thông qua việc tham gia vào xây dựng pháp luật, chủ yếu là thông qua cơ chế tham vấn[1]:

- Thúc đẩy người tham gia trực tiếp vào quá trình ra quyết định, ví dụ như thông qua việc tổ chức các hoạt động tập thể nhằm ảnh hưởng đến việc xây dựng luật và hoạch định chính sách, tạo ra các diễn đàn và các cuộc đối thoại cho phép người dân trực tiếp kiểm soát việc hoạch định chính sách và pháp luật.

- Gửi kiến nghị bằng văn bản, tổ chức biểu tình hoặc tổ chức thực hiện các nghiên cứu và thu thập số liệu có thể tác động đến kết quả của quá trình lập pháp; tài trợ chính cho các chính trị gia hoặc các chiến dịch tranh cử của các đảng phái chính trị, để nhằm ảnh hưởng đến quá trình bầu cử.

- Các tổ chức xã hội có thể cung cấp thông tin cho các nhà lập pháp thông qua các nghiên cứu, phân tích của các tổ chức dạng Think

[1] Chu Thị Thanh An, "Vai trò của tổ chức xã hội trong quản lí nhà nước và cơ chế để tổ chức xã hội tham gia quản lí nhà nước – kinh nghiệm của Hoa Kỳ", Hội thảo Vai trò của tổ chức xã hội trong tham gia quản lí nhà nước – Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam, Viện Khoa Học pháp lí Bộ Tư pháp, ngày 06/7/2017.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

tanks (viện nghiên cứu chính sách). Ví dụ ở Mỹ, các tổ chức dạng này có vai trò quan trọng trong lĩnh vực chính sách ở cấp độ địa phương và liên bang, thông qua việc thực hiện các nghiên cứu về các vấn đề xã hội một cách khách quan, độc lập với chính phủ và đảng phái chính trị, để cung cấp thông tin cho các cuộc tranh luận trong quá trình lập pháp. Ở Mỹ, có hơn 1700 viện nghiên cứu dạng này[1].

2.3. Tác động, thúc đẩy trách nhiệm giải trình và minh bạch của chính quyền

Một vai trò quan trọng khác của các tổ chức xã hội là góp phần đảm bảo một chính phủ cởi mở, công khai, chịu trách nhiệm giải trình và minh bạch thông qua việc đánh giá các chính sách, pháp luật được ban hành và thực hiện trong đời sống xã hội. Điều kiện quan trọng nhất để đạt được sự minh bạch chính là tôn trọng, bảo đảm và bảo vệ quyền tiếp cận thông tin[2]. Các tổ chức xã hội góp phần tăng cường khả năng tiếp cận thông tin của người dân, thông qua việc phổ biến thông tin đến người dân một cách đa dạng.

Có nhiều các thức khác nhau để các tổ chức ảnh hưởng đến việc hoạch định và thực hiện chính sách, pháp luật. Tuy nhiên, yếu tố then chốt là mức độ có tiếng nói của người dân trong quá trình này. Các tổ chức xã hội có thể tạo điều kiện cho người dân có tiếng nói trong quá trình đó, thông qua việc tổ chức các diễn đàn, các buổi điều trần và khuyến khích cử tri tham dự để nói lên ý kiến của họ và qua đó ý kiến của cử tri được lắng nghe.

Một cách thức khác góp phần đảm bảo trách nhiệm giải trình và minh bạch của chính quyền là bảo đảm công khai các thông tin về hoạt động của chính phủ. Ở Mỹ, các tổ chức có thể căn cứ vào Đạo

---

1 James G. Mc Gann, *Think tanks and Policy advice in the US:*Academics, Advisors and Advocates, Nxb. Routledge, 2007, tr. 28.

2 Nguyễn Minh Tuấn, "Quản trị tốt và tiếp cận thông tin ở Việt Nam", *Quản trị tốt – Lí luận và thực tiễn*, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn (Đồng chủ biên), Nxb. Chính trị Quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2017, tr. 252.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

luật về tự do thông tin (Freedom of Information Act) để tiếp cận các tài liệu nhạy cảm[1]. Các nhóm giám sát có thể giám sát quá trình lập pháp hoặc đánh giá tác động của chính sách công và bảo cáo kết quả cho các thành viện thuộc cơ quan dân cử hoặc công chúng.

2.4. Thực hiện hoạt động giám sát nhằm chống lại các vi phạm nhân quyền và thiếu sót trong quản lý nhà nước

Mặc dù trong bộ máy nhà nước của hầu hết các quốc gia trên thế giới đều tồn tại một cơ quan dân cử hình thành thông qua các cuộc bầu cử dân chủ và bình đẳng, trên thực tế, những vi phạm quyền con người từ chủ thể công quyền cũng như những vi phạm trong quản lý vẫn có thể xảy ra. Do vậy, thông qua việc theo dõi việc thực thi pháp luật, chính sách cũng như lắng nghe tiếng nói của người dân, các tổ chức xã hội dân sự bằng các phương thức khác nhau có thể phát hiện, ngăn chặn các hiện tượng vi phạm nhân quyền, lạm dụng quyền lực của công chức nhà nước, tham nhũng và các hành vi tiêu cực khác trong quản lý. Hay nói một cách khác, các tổ chức xã hội dân sự giúp cho việc thực hiện các nhánh quyền lực nhà nước đặt trong mối quan hệ kiềm chế và đối trọng lẫn nhau.

Hoạt động giám sát của các tổ chức xã hội dân sự cũng đồng thời góp phần đảm bảo tính có trách nhiệm, một trong những tiêu chí quan trọng của quản trị nhà nước hiện đại. Tất cả các chủ thể của quản trị đều có thể phải chịu trách nhiệm đối với công chúng và các bên liên quan. Một tổ chức hay thể chế cần phải có trách nhiệm với những chủ thể sẽ bị ảnh hưởng bởi quyết định hoặc hành động của tổ chức, thể chế đó.

Thông qua việc theo dõi việc thực thi pháp luật, chính sách cũng như lắng nghe tiếng nói của người dân, các tổ chức xã hội dân sự có thể phát hiện những vi phạm về quyền con người cũng như những hiện tượng tiêu cực khác trong các hoạt động thực thi quyền lực nhà nước. Khi phát hiện ra những sai phạm này, các

[1] Chu Thị Thanh An, Tlđd.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

tổ chức xã hội có thể đóng vai trò đại diện cho những chủ thể có quyền và lợi ích bị xâm phạm nói lên tiếng nói của mình, đồng thời tham vấn cho cơ quan có thẩm quyền các biện pháp xử lý vi phạm và khắc phục hậu quả.

3. *Sự tham gia của các tổ chức xã hội trong quản trị nhà nước ở Việt Nam*

Sự tham gia của người dân vào các hoạt động chính trị, xã hội được coi như một giá trị dân chủ và như một cơ hội cho sự phát triển tự thân và đầy đủ của mỗi cá nhân. Một trong những cách thức người dân thực hiện những quyền dân chủ của mình là thông qua các tổ chức xã hội. Sự hình thành các tổ chức xã hội trong khuôn khổ pháp luật là một phương thức an toàn cần thiết giải tỏa những căng thẳng và năng lượng tích tụ trong xã hội. Mặt khác, với một chi phí có hạn, nhà nước không phải lúc nào cũng đủ khả năng và nguồn lực để quan tâm đến mọi lĩnh vực của cuộc sống, đáp ứng mọi nguyện vọng, nhu cầu của mọi người dân. Nhà nước cũng không thể bao biện, bao quát, áp đặt, làm thay được xã hội trong nhiều vấn đề. Các tổ chức xã hội có khả năng làm tốt hơn nhà nước trong một số lĩnh vực và đó cũng là nhu cầu tất yếu của người dân tự thực hiện những nguyện vọng của mình mà nhà nước, vì nhiều lí do, chưa thực hiện hoặc không thực hiện được.

Đối với những quốc gia đang phát triển như Việt Nam, sự tham gia của các tổ chức xã hội vào thực hiện một số chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước là một điều cần thiết. Tuy nhiên, do nhiều lý do khác nhau, sự tham gia của các tổ chức xã hội trong quản lý nhà nước còn hạn chế. Thực tế này xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau, trong đó có sự bất cập, thiếu tính đồng bộ, thống nhất của khuôn khổ pháp luật về hiệp hội. Sự lạc hậu của pháp luật về hội thể hiện rõ nhất ở việc Luật số 102/SL-L004 quy định về quyền lập hội tồn tại đã hơn 60 năm mà chưa có văn bản tương xứng để thay thế. Rất nhiều quy định của Luật này đã lạc hậu như các quy định mang tính lịch sử về việc thành lập hội đã hoạt động ở vùng tạm chiếm trong thời kỳ kháng chiến; việc quy định trực tiếp các chế tài dân sự, hành chính,

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

hình sự đối với các vi phạm pháp luật về hội, mức phạt tiền của hình phạt tiền trong Luật không tương xứng với mức phạt tiền trong pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính và Bộ luật Hình sự hiện hành....

Khuôn khổ pháp lý hiện hành cũng chứa đựng sự bất bình đẳng giữa các tổ chức, hội đoàn trong xã hội. Do đặc điểm chính trị và lịch sử, hệ thống các tổ chức thuộc Mặt trận Tổ quốc đã có địa vị và quyền lợi cao hơn so với các tổ chức, hội đoàn khác. Cạnh đó, quy định về 28 "hội đặc thù"[1] lại là một biểu hiện của sự thiếu bình đẳng, thiếu minh bạch. Sự thiếu bình đẳng giữa các các loại hình hội thể hiện rõ nét trong tham gia quản lý nhà nước và phản biện chính sách. Trong khi các các tổ chức thuộc Mặt trận Tổ quốc và các hội đặc thù có vai trò quan trọng trong tham gia hoạch định chính sách và pháp luật, thì một số tổ chức xã hội khác vẫn chịu ít nhiều sự nghi kỵ từ chính quyền, như các tổ chức xã hội hoạt động trong lĩnh vực tôn giáo, cứu tế xã hội[2].

4. KẾT LUẬN

Thế giới ngày nay chứng kiến nhiều biến đổi sâu rộng trong mọi lĩnh vực của đời sống chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội.... Bối cảnh mới này cũng dẫn tới sự biến đổi của nhà nước và pháp luật. Một trong những biến đổi quan trọng là sự chuyển dịch từ mô hình quản lý, cai trị sang quản trị. Trong quản trị nhà nước ngày nay, các tổ chức xã hội ngày càng đóng vai trò quan trọng, trở thành một đối tác quan trọng của nhà nước trong xây dựng, hoạch định chính sách, pháp luật.

---

[1] Ban hành kèm theo Quyết định số 68/2010/QĐ-TTg ngày 01 tháng 11 năm 2010 của Thủ tướng Chính phủ.

[2] Ví dụ điển hình là "Quỹ học trò nghèo vùng cao" do nhà báo Trần Đăng Tuấn khởi xướng đã gặp nhiều khó khăn để đăng ký hoạt động. Xem: https://dantri.com.vn/dien-dan/nha-bao-tran-dang-tuan-viet-thu-gui-bo-truong-bo-noi-vu-ve-com-co-thit-1353576514.htm, truy cập ngày 19/11/2018.

THƯ VIỆN HUBT

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chu Thị Thanh An, *Vai trò của tổ chức xã hội trong quản lý nhà nước và cơ chế để tổ chức xã hội tham gia quản lý nhà nước – kinh nghiệm của Hoa Kỳ*, Hội thảo "Vai trò của tổ chức xã hội trong tham gia quản lý nhà nước – Kinh nghiệm quốc tề vài bài học cho Việt Nam", Viện Khoa học pháp lý – Bộ Tư pháp, ngày 06/7/2017.
2. Nguyễn Hoàng Anh (Chủ biên) (2015), *Pháp luật về quyền tự do lập hội, hội họp hòa bình trên thế giới và của Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức.
3. Đỗ Minh Khôi (2017), "Quản trị nhà nước hiện đại", Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn, *Quản trị tốt – Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật.
4. Nguyễn Đức Lam (2017), "Quản trị tốt: những chuẩn mực chung", Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn, *Quản trị tốt – Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị Quốc gia - Sự thật.
5. Jacques Chevallier (2014), *L'Etat post-moderne*, 4ème édition, Nxb. LGDJ.
6. Bob Jessop (2015), *The State Past, Present, Future*, Polity, 2015.
7. James G. Mc Gann (2007), *Think tanks and Policy advice in the US:Academics, Advisors and Advocates*, Nxb. Routledge.
8. Christopher J. Koliba, "Good Governance" Functions of Civil Society Organizations in the United States", Xem:https://www.ids.ac/ids/civsoc/final/usa/USA19.doc, *truy cập ngày 12/11/2018.*
9. Robert D. Putman (1993), *Making Democracy Work*, Princeton University Press.
10. Nguyễn Văn Quân, "Vai trò của tổ chức xã hội trong quản trị nhà nước hiện nay", Tạp chí *Luật học*, số 7/2018, tr.52-61.
11. Nguyễn Văn Quân, "Nguồn gốc và sự phát triển của quản trị tốt", trong sách Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn, *Quản trị tốt – Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị Quốc gia - Sự thật.
12. James N. Rosenau (1995), *Governance in the Twenty-first Century*, Global Governance, Vol. 1, No. 1 (Winter).

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

13. James N. Rosenau, Ernst-Otto Czempiel (1992) (Eds), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Nxb. Cambridge University Press.

14. Philippe Schmitter (2000), *Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance*, in Corinne Gobin et. Benoît Rihoux (eds), *La démocratie dans tous ses états*, Bruylant, Bruxelles.

15. Alexis de Tocqueville (2006), *Nền dân trị Mỹ*, Phạm Toàn dịch, Nxb. Tri thức.

16. Nguyễn Minh Tuấn (2017), "Quản trị tốt và tiếp cận thông tin ở Việt Nam", trong Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn, *Quản trị tốt – Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị Quốc gia - Sự thật.

17. Sidney Verba, Key Lehman Scholozman, Henry Brady (2995), *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Nxb. Harvard University Press.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

QUẢN TRỊ CÔNG VÀ PHÁT TRIỂN CON NGƯỜI

NCS. Nguyễn Thùy Dương[1]

1. KHÁI NIỆM QUẢN TRỊ CÔNG VÀ PHÁT TRIỂN CON NGƯỜI

1.1. Quản trị công (Public Governance)

Thiết lập một hệ thống quản trị thúc đẩy, hỗ trợ và duy trì phát triển con người, đặc biệt là nhóm người nghèo nhất và dễ bị tổn thương nhất đang là thách thức đối với mọi xã hội. Quản trị được hiểu việc thực thi thẩm quyền trên các lĩnh vực kinh tế, chính trị và hành chính nhằm quản lý các công việc của quốc gia ở mọi cấp. Nó bao gồm các cơ chế, quy trình và thể chế mà thông qua đó các cá nhân công dân và các nhóm được đáp ứng lợi ích của mình, thực thi các quyền và nghĩa vụ theo pháp luật và trung hòa các mối mâu thuẫn trong xã hội. Như vậy, quản trị được thể hiện thông qua việc thực thi thẩm quyền trên 03 lĩnh vực: kinh tế, chính trị và hành chính. Trong đó, quản trị kinh tế bao gồm các quá trình ra quyết định có ảnh hưởng đến hoạt động kinh tế của một quốc gia và các mối quan hệ của nó với các nền kinh tế khác; quản trị chính trị là quá trình ra quyết định xây dựng chính sách; quản trị hành chính là hệ thống thực hiện chính sách. Xem xét dựa trên cả ba phương diện, quản trị tốt là nền quản trị xác định các quy trình và cấu trúc định hướng cho các mối quan hệ chính trị và kinh tế xã hội[2].

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

---

[1] Khoa Luật, ĐHQG Hà Nội.

[2] UNDP, *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document*, 1997.

Quản trị công đề cập đến các thỏa thuận chính thức và không chính thức xác định cách thức đưa ra quyết định công cũng như cách thực hiện các quyết định này, từ quan điểm duy trì giá trị mang tính hiến pháp của một quốc gia khi đối mặt với những thay đổi của đất nước[1]. Hay nói một cách khác, quản trị công là việc thực hiện quyền lực công của nhà nước nhằm thiết lập pháp luật, các quy tắc và cung cấp dịch vụ cho cộng đồng xã hội. Nhà nước là chủ thể có trách nhiệm trogn việc tạo ra một môi trường loại bỏ các hành vi tham nhũng và gian lận thông qua việc đặt ra những mục tiêu cho xã hội; ban hành chính sách nhằm đạt được mục tiêu đó; giám sát việc sử dụng các công quỹ cũng như hành vi của công chức nhà nước[2].

Quản trị tốt (Good Governance)

Quản trị tốt cũng là một khái niệm rất gần gũi với khái niệm quản trị và quản trị công. Quản trị tốt bao gồm 08 yếu tố cơ bản: (1) sự tham gia (*participatory*); (2) tính đồng thuận rộng rãi (*consensus oriented*); (3) tính trách nhiệm (*accountable*); (4) tính minh bạch (*transparent*); (5) tính thích ứng (*responsive*); (6) hiệu quả (*effective and efficient*); (7) công bằng và bao hàm (*equitable and inclusive*) và (8) sự tuân thủ đối với các nguyên tắc của nền pháp quyền (*following the rule of law*). Quản trị tốt đảm bảo tham nhũng được giảm xuống mức tối thiểu, quá trình đưa ra và thực hiện quyết định có chú ý đến quan điểm, tiếng nói các nhóm thiểu số và nhóm dễ bị tổn thương. Quản trị tốt cũng đáp ứng nhu cầu hiện tại và tương lai của xã hội.

Sự tham gia - Sự tham gia của mọi đối tượng trong xã hội được mấu chốt quan trọng của quản trị tốt. Sự tham gia có thể là trực tiếp hoặc thông qua các tổ chức trung gian hợp pháp hoặc cơ quan đại diện trên cơ sở được cung cấp thông tin và có tổ chức.

Pháp quyền - Quản trị tốt đòi hỏi pháp luật được quy định một cách công bằng và cũng được thực thi trên thực tế một cách công bằng.

THƯ VIỆN HUBT

[1] OECD, *Policy Framework for Investment, 2015*. Nguồn: http://www.oecd.org/investment/globalforum/40300205.pdf. Truy cập: 24/11/2018.

[2] Xem: https://www.baselgovernance.org/theme/public_governance.

Quản trị tốt cũng đòi hỏi sự bảo vệ đầy đủ đối với các quyền con người, đặc biệt là quyền con người của các nhóm thiểu số.

Tính minh bạch - Tính minh bạch được thể hiện ở chỗ các quyết định được đưa ra thi hành được thực hiện nghiêm ngặt theo các quy tắc và quy định của pháp luật trên cơ sở thông tin luôn sẵn có và có thể tiếp cận được đối với đối tượng sẽ bị ảnh hưởng bởi việc đưa ra hay thực thi quyết định.

Tính thích ứng - Quản trị tốt đòi hỏi các cơ quan và quy trình, thủ tục cần cố gắng đáp ứng tất cả các bên liên quan trong một khoảng thời gian hợp lý.

Tính đồng thuận rộng rãi - Quản trị tốt đòi hỏi có sự trung hòa về lợi ích giữa các chủ thể khác nhau trong xã hội để đạt được một sự đồng thuận rộng rãi về những gì được cho là có lợi nhất cho toàn thể cộng đồng và làm thế nào để đạt được những lợi ích này.

Công bằng và bao hàm - Sự thịnh vượng của một xã hội phụ thuộc vào việc có thể đảm bảo rằng tất cả các thành viên đều cảm thấy mình là một phần và không bị loại trừ khỏi xã hội. Điều này đòi hỏi tất cả các nhóm, đặc biệt là nhóm người dễ bị tổn thương, có cơ hội để cải thiện và duy trì cuộc sống tốt đẹp.

Thực tế và hiệu quả - Quản trị tốt có nghĩa là các quy trình và thể chế tạo ra các kết quả đáp ứng được nhu cầu của xã hội trong khi tận dụng tốt nhất các nguồn lực. Khái niệm hiệu quả trong quản trị tốt cũng bao gồm việc sử dụng bền vững tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường.

Tính có trách nhiệm - Tính có trách nhiệm là một yêu cầu quan trọng của quản trị tốt. Không chỉ các cơ quan chính nhà nước mà cả khu vực tư nhân và các tổ chức xã hội cũng phải có trách nhiệm đối với công chúng và các bên liên quan.[1]

---

[1] United Nations, Ủy ban Kinh tế và Xã hội khu vực châu Á Thái Bình Dương (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific), *Quản trị tốt là gì? (What is Good Governance?)*, Nguồn: http://www.unescap.org/default/files/good-governance.pdf. Ngày truy cập: 23/11/2018.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

1.2. Phát triển con người (Human Development)

Phát triển con người được nhìn nhận là sự mở rộng các lựa chọn đối với tất cả mọi người trong xã hội, đặc biệt là nhóm người nghèo và nhóm dễ bị tổn thương, được coi các nhóm trung tâm của quá trình phát triển.[1]

Phát triển bền vững về con người (Sustainable Human Development – SHD) cũng là một khái niệm quan trọng liên quan đến vấn đề phát triển con người. Phát triển bền vững về con người được nhìn nhận là mô hình phát triển mang tính quy chuẩn, mà trong đó con người được đặt ở "vị trí trung tâm của phát triển, coi tăng trưởng kinh tế là một phương tiện nhưng không phải là tất cả, bảo vệ cơ hội sống của các thế hệ tương lai cũng như các thế hệ hiện tại và tôn trọng hệ thống tự nhiên ảnh hưởng lên sự sống".[2] Như vậy mục đích chính của của sự phát triển là tạo ra một môi trường thuận lợi trong đó tất cả mọi cá thể có thể tận hưởng cuộc sống lâu dài, lành mạnh. Tăng trưởng kinh tế cũng là một phương tiện để đạt được sự phát triển bền vững về con người, tuy nhiên không phải là phương tiện duy nhất. Báo cáo nghiên cứu của UNDP đã chỉ ra rằng tăng trưởng kinh tế không tự động dẫn đến phát triển con người bền vững và xoá đói giảm nghèo. Ví dụ: các quốc gia được thăng hạng khi xếp hạng theo thu nhập bình quân đầu người thường tụt hạng khi được xếp hạng theo chỉ số phát triển con người. Hơn nữa, có sự chênh lệch rõ rệt khoảng cách giàu, nghèo ở nhiều quốc gia, đặc biệt khi đánh giá riêng sự phát triển con người của người bản địa và người dân tộc thiểu số.[3]

Phát triển bền vững về con người được nhìn nhận dưới 05 khía cạnh sau đây:

(1) Sự trao quyền (Empowerment): thể hiện ở việc tăng cường khả năng lựa chọn của mọi cá nhân trong xã hội mà không bị ảnh hưởng bởi nạn đói, sự thiếu thốn trên cơ sở phát triển năng lực và mở rộng lựa chọn. Sự trao quyền cũng đồng thời làm tăng cơ hội

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

1 UNDP, Báo cáo phát triển con người, 1996.
2 UNDP, Báo cáo phát triển con người, 1994, tr.4.
3 UNDP, 1996, Tlđd.

tham gia, hoặc kiểm nhiệm của các cá nhân đối với những quyết định ảnh hưởng đến cuộc sống của họ.

(2) Hợp tác (Co-operation): nhận thức về tầm quan trọng về vấn đề thực thi quyền và phát triển toàn diện của các cá nhân, phát triển con người luôn nằm trong mối liên hệ với cách thức con người tương tác và làm việc cùng nhau.

(3) *Bình đẳng (Equity)*: việc mở rộng cơ hội và phát triển năng lực đồng nghĩa với việc thiết lập sự bình đẳng trong xã hội, chẳng hạn như xây dựng hệ thống giáo có thể tiếp cận được đối với tất cả mọi người.

(4) Tính bền vững (Sustainability): thể hiện ở việc đáp ứng nhu cầu của thế hệ hiện tại mà không làm ảnh hưởng đến quyền không chịu sự đói nghèo và thiếu thốn của các thế hệ tương lai cũng như khả năng thực thi quyền của các thế hệ này.

(5) *An ninh (Security)*, đặc biệt là an ninh trong vấn đề sinh kế: thể hiện ở việc giải phóng con người khỏi các mối đe dọa liên quan đến cuộc sống của họ.[1]

Nhấn mạnh rằng con người và khả năng con người mới là tiêu chí cuối cùng để đánh giá sự phát triển của một quốc gia, chứ không phải tăng trưởng kinh tế, *chỉ số phát triển con người (Human Development Index – HDI)* đã được thiết kế với tư cách là một công cụ thống kê được sử dụng để đo lường chất lượng sức khỏe, trình độ học vấn và tiêu chuẩn sống của con người[2].

2. VAI TRÒ CỦA QUẢN TRỊ CÔNG TRONG VIỆC THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG VỀ CON NGƯỜI

Ngân hàng Thế giới đã chỉ ra mối quan hệ chặt chẽ giữa quản trị và phát triển bằng cách khẳng định "khái niệm quản trị có liên quan trực tiếp với việc quản lý quá trình phát triển, liên quan đến cả khu vực công và tư nhân".[3]

THƯ VIỆN HUBT

[1] UNDP, Tlđd, 1997.

[2] Xem: http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi.

[3] World Bank, Managing Development: The Governance Dimension, 1991.

Ở những quốc gia tồn tại hệ thống bầu cử, bộ máy nhà nước luôn bao gồm một cơ quan dân cử và một cơ quan hành pháp. Chức năng của nhà nước rất đa dạng, trong đó có thực thi hiến pháp - bản khế ước xã hội ghi nhận các quyền con người, quyền công dân, thực hiện trọng trách được ủy quyền trong việc kiểm soát và huy động các nguồn lực, cung cấp các dịch vụ công và tạo môi trường thuận lợi cho phát triển bền vững về con người. Tạo môi trường thuận lợi cho phát triển bền vững về con người chính là việc thiết lập và duy trì các khuôn khổ pháp lý ổn định, hiệu quả và công bằng đối với mọi hoạt động trong lĩnh vực công và tư. Nó đồng nghĩa với việc đảm bảo sự ổn định và công bằng trên thị trường, trung hòa các lợi ích các nhân vì lợi ích chung của cộng đồng, cung cấp dịch vụ công cộng có hiệu quả và đảm bảo tính chịu trách nhiệm trong việc cung cấp các dịch vụ này. Một trong những thách thức đối với các nhà nước là đảm bảo hoạt động quản trị công phải giải quyết được những mối quan tâm và nhu cầu của những người nghèo nhất bằng cách tạo ra và mở rộng cơ hội cho mọi người trong việc tìm kiếm, đạt được và duy trì cuộc sống mà họ mong muốn.

Nhà nước với tư cách là chủ thể của quản trị công, cần phải ban hành các chính sách liên quan đến bảo đảm quyền của các nhóm dễ bị tổn thương, bảo vệ môi trường, duy trì các điều kiện nhằm ổn định nền kinh tế vĩ mô, duy trì các tiêu chuẩn về sức khỏe và an toàn cộng đồng đối với tất cả mọi người với một chi phí hợp lý, huy động các nguồn lực để cung cấp các dịch vụ công thiết yếu và cơ sở hạ tầng và duy trì một xã hội trật tự, an ninh và hài hòa.

Nhà nước cũng đồng thời trao quyền cho người dân thông qua việc cung cấp các cơ hội một cách bình đẳng đối với mọi chủ thể trong xã hội và đảm bảo tinh bao hàm và có thể tiếp cận được khi tiếp cận các tài nguyên trên tất cả các lĩnh vực xã hội, kinh tế và chính trị. Trên thực tế, người dân chỉ có thể được trao quyền các quy trình lập pháp, bầu cử và các hệ thống pháp luật, tư pháp hoạt động một cách phù hợp. Cơ quan đại diện (Nghị viện/Quốc hội) được hình thành từ bầu cử công bằng, tự do và bao gồm các đại diện từ

THƯ VIỆN HUBT

các thành phần khác nhau trong xã hội là điều kiện quan trọng đảm bảo sự tham gia rộng rãi và trách nhiệm giải trình của nhà nước. Các hệ thống pháp lý và tư pháp hiệu quả phải là các hệ thống bảo vệ pháp quyền và quyền của tất cả mọi người. Bầu cử dân chủ chính là phương thức khẳng định tính chính danh của nhà nước, khẳng định niềm tin và sự tin tưởng của công chúng. Các quốc gia cũng nên tiến hành phân cấp trong hệ thống chính trị và kinh tế để nhằm ứng nhu cầu của người dân và những thay đổi về điều kiện kinh tế.

Dù là các nước phát triển hay đang phát triển, nhà nước đều cần phải xác định lại vai trò của mình trong hoạt động kinh tế và xã hội nhằm giới hạn, tái định hướng hay tái cấu trúc để đối phó với những áp lực từ khu vực tư nhân trong việc mong muốn xây dựng thị trường thuận lợi hơn và có sự cân bằng giữa khu vực công và tư; những kỳ vọng từ dân chúng trong việc đảm bảo trách nhiệm từ nhà nước; những áp lực toàn cầu từ các siêu cường quốc và xu hướng kinh tế và xã hội trên toàn thế giới đang thách thức bản sắc và bản chất của các quốc gia[1].

Bên cạnh việc phát huy nguồn lực từ chính mình, nhà nước cần có những chính sách huy động các nguồn lực khác từ xã hội. Phát triển bền vững về con người phụ thuộc một phần vào việc tạo ra công ăn việc làm cung cấp đủ thu nhập để cải thiện mức sống cho người dân. Thực tế cho thấy, *khu vực tư nhân* hiện đang đóng vai trò vô cùng quan trọng trong việc cung cấp việc làm cho xã hội. Để đạt được tăng trưởng công bằng, cân bằng giới, bảo vệ môi trường, mở rộng khu vực tư nhân và sự tham gia có trách nhiệm và hiệu quả trong thương mại quốc tế, nhà nước có thể thúc đẩy sự phát triển khu vực tư nhân bền vững bằng cách ban hành pháp luật và chính sách nhằm: tạo môi trường kinh tế vĩ mô ổn định; duy trì thị trường cạnh tranh; đảm bảo người nghèo (đặc biệt là phụ nữ) có thể dễ dàng tiếp cận các nguồn tín dụng; tạo điều kiện cho các doanh nghiệp cung cấp nhiều cơ hội việc làm và việc làm; thu hút đầu tư và khuyến khích chuyển giao kiến thức và công nghệ, đặc biệt đối với người nghèo; bảo vệ nền

[1] UNDP, Tlđd, 1997.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

pháp quyền; ưu tiên cho việc phát triển nguồn nhân lực; bảo vệ môi trường và tài nguyên thiên nhiên[1].

Bên cạnh khu vực tư nhân, các tổ chức xã hội cũng có vai trò ngày càng tăng trogn tiến trình tiến đến phát triển bền cũng về con người. Các tổ chức này đang góp phần kết nối các cá nhân trong xã hội với nhà nước và các lĩnh vực công. Các tổ chức xã hội thu hút sự tham gia của người dân vào các hoạt động kinh tế và xã hội và tổ chức họ thành các nhóm mạnh hơn đủ để tạo ra sức ảnh hưởng tác động đến các chính sách công và tiếp cận các nguồn lực công, đặc biệt là với người nghèo. Các tổ chức này có thể tác động lên sự kiềm chế và đối trọng giữa các nhánh quyền lực nhà nước và giám sát các hành vi lạm dụng quyền con người, đồng thời tạo cơ hội cho mọi người phát triển năng lực và cải thiện mức sống của họ bằng cách theo dõi việc bảo vệ môi trường, hỗ trợ những người có hoàn cảnh khó khăn, phát triển nguồn nhân lực, tăng cường giao tiếp giữa các doanh nghiệp. Tương tự như khối tư nhân, để phát huy tiềm năng của xã hội trong vấn đề quản trị công vì mục tiêu phát triển bền vững về con người, nhà nước cần ban hành pháp luật và chính sách nhằm tạo môi trường thuận lợi, bao gồm khung pháp lý và quy định đảm bảo quyền liên kết, tạo điều kiện hỗ trợ và tạo ra các phương thức để các tổ chức xã hội tham gia vào việc hoạch định và thực hiện chính sách công.

3. XÂY DỰNG NỀN QUẢN TRỊ CÔNG VÌ SỰ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG VỀ CON NGƯỜI Ở VIỆT NAM

Trọng tâm của phát triển con người là việc trao quyền cho người dân, và nâng cao thành tựu thực tế của họ trong việc phát triển toàn diện trên tất cả các lĩnh vực kinh tế, xã hội, văn hóa và chính trị. Tính bền vững trong phát triển con người có thể hiện ở nhiều khía cạnh: bền vững trong tích lũy nguồn vốn nhân lực, kinh tế, xã hội phù hợp với từng điều kiện cụ thể; bền vững về môi trường nhằm duy trì nguồn vốn tự nhiên; cung cấp một sự cân bằng bền vững giữa nhu cầu phát triển con người và sự vận động của tự nhiên, vì sự công bằng giữa các thế hệ. Do vậy, về mặt lý thuyết, các quy trình quản trị

[1] UNDP, Tlđd, 1997.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

tốt thành công có thể đóng góp vào sự thành công của các chính sách thực hiện chiến lược phát triển bền vững về con người trên thực tế[1].

Nhằm xây dựng một nền quản trị công vì sự phát triển bền vững về con người trong bối cảnh hiện nay, Nhà nước ta cần phát huy hơn nữa vai trò làm chủ và quyền tham gia của người dân thông qua các biện pháp cụ thể sau:

- Thực hiện phân cấp, trao quyền cho các chủ thể có liên quan, cộng đồng địa phương, và công dân; định hướng cho sự tham gia của người dân vào hoạt động ra quyết định trong khu vực công, đảm bảo tính minh bạch, quyền tiếp cận thông tin, trách nhiệm giải trình, công bằng, hiệu quả dựa trên sự đồng thuận rộng rãi.[2]

- Lồng ghép các mục tiêu phát triển bền vững về con người vào các chiến lược phát triển quốc gia và đặt việc thực thi các chính sách này dưới sự giám sát của các chuyên gia có uy tín và các cơ quan chuyên môn nhằm hạn chế hành vi lạm dụng quyền lực nhà nước và hiện tượng tham nhũng.

- Thúc đẩy các nhóm xã hội, đặc biệt là các nhóm dễ bị tổn thương chủ động và hợp tác trong việc thực thi chính sách bằng cách tạo điều kiện để các nhóm có thể tự do tham gia và theo dõi, giám sát quá trình thực thi chính sách. Bằng phương thức này, nhà nước không những đạt được một trong những mục tiêu quan trọng của quản trị tốt (sự tham gia của người dân trong quá trình đưa ra quyết định công) mà còn góp phần thúc đẩy một xã hội bình đẳng, không có sự phân biệt đối xử, đảm bảo tiếng nói của mọi thành viên trong cộng đồng.

- Tăng cường hợp tác với khu vực tư trong việc thực thi các chính sách về phát triển con người nhằm giảm các gánh nặng đồng thời có thể phát huy một cách rộng rãi các nguồn lực cho xã hội.

- Thúc đẩy hoạt động của các tổ chức xã hội trong việc hoạch định cũng như thực thi các chính sách về phát triển con người nói riêng, các chính sách phát triển quốc gia nói chung.

---

[1] Gökçen Özdemir, *Good Governance For Sustainable Human Development: A Subnational Case in Turkey*, 2013, tr.109.

[2] Gökçen Özdemir, Tlđd, tr.111.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. OECD, *Policy Framework for Investment, 2015. Nguồn:* http://www.oecd.org/investment/globalforum/40300205.pdf. *Truy cập: 24/11/2018.*
2. United Nations, Ủy ban Kinh tế và Xã hội khu vực châu Á Thái Bình Dương (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific), *Quản trị tốt là gì? (What is Good Governance?),* Nguồn: http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf. Ngày truy cập: 23/11/2018.
3. UNDP, *Báo cáo phát triển con người,* 1994.
4. UNDP, *Báo cáo phát triển con người,* 1996.
5. UNDP, *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document*, 1997.
6. World Bank, *Managing Development: The Governance Dimension*, 1991.
7. https://www.baselgovernance.org/theme/public_governance.
8. http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi.
9. Gökçen Özdemir, *Good Governance For Sustainable Human Development: A Subnational Case in Turkey*, 2013.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

QUẢN TRỊ TỐT VÀ QUẢN LÝ HỘI HỌP THÍCH HỢP: MỘT SỐ HÀM Ý CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM

NCS. Lê Thị Thuý Hương[1]

Bài viết khái quát những đặc điểm chung của quản trị tốt (*good governance*) và những nguyên tắc cơ bản của quản lý hội họp thích hợp (*proper management of assemblies*) theo quan điểm quốc tế nhằm đưa ra một số gợi mở về chính sách quản lý của Việt Nam đối với vấn đề tự do hội họp hòa bình.

1. QUẢN TRỊ TỐT VÀ QUẢN LÝ HỘI HỌP THEO TIÊU CHUẨN QUỐC TẾ

1.1. Quản trị tốt: khái niệm và những đặc điểm cơ bản

1.1.1. Khái niệm quản trị và quản trị tốt

Thuật ngữ "quản trị" (*governance*) phái sinh từ thuật ngữ Latin "*cybern*" có nghĩa là "điều khiển, chỉ đạo", cùng gốc với từ "*cybernetics*" – "khoa học điều khiển". Thuật ngữ này cũng gắn với thuật ngữ tiếng Pháp "*gouvernance*" được sử dụng từ thế kỷ 14 dùng để chỉ các sĩ quan hoàng gia (royal officers), chứ không phải việc quản trị hay chỉ đạo.[2] Khái niệm "quản trị", "quản trị công" hay "quản trị nhà nước" (*governance*) được đề cập nhiều trong các cuộc thảo luận của các ngành Khoa học Xã hội, đặc biệt là trong lĩnh vực

---

[1] Khoa Luật, ĐHQG Hà Nội.

[2] Xem Polya Katsamunska, PGS.TS. Khoa Quản lý Hành chính, Đại học Kinh tế Quốc gia và Kinh tế thế giới (UNWE), Bulgari, (2016). *The concept of governance and public governance theories*. Economic Alternatives, Issue 2, 2016, trang 133.

THƯ VIỆN HUBT

quản lý hành chính (*public administration*) và là một trong những tâm điểm của các chương trình nghị sự liên quan đến lĩnh vực phát triển (*development*) cuối thế kỷ 20 đầu thế kỷ 21.

Mặc dù có nhiều quan niệm và cách hiểu khác nhau về quản trị nhà nước, nhưng điểm chung có thể nhận thấy là quản trị nhà nước có khả năng bao trùm toàn bộ lên các thể chế và các mối quan hệ liên quan trong tiến trình quản trị. Tuy nhà nước chỉ là một bên trong quản trị nhà nước nói chung, nhưng theo A.M. Kjar (2004, tr. 10-11), quản trị nhà nước chủ yếu tập trung vào khả năng của nhà nước trong việc hoạch định và thực thi chính sách, hay nói ngắn gọn là để điều hành xã hội. Do đó, nói đến quản trị nhà nước là nói đến việc điều hành nền kinh tế và xã hội như thế nào và làm thế nào để đạt được các mục tiêu chung. Ủy ban Kinh tế Xã hội khu vực châu Á – Thái Bình Dương của Liên hợp quốc cũng giải thích "quản trị công" là quá trình hoạch định chính sách và quá trình mà các quyết định được thực thi hoặc không được thực thi.[1] Tuy nhiên, đây là cách tiếp cận truyền thống về điều hành của các chính phủ trung ương áp đặt từ trên xuống và mức độ kiểm soát của chính phủ đối với các hoạt động kinh tế và xã hội. Cách tiếp cận mới về quản trị công tập trung vào sự tương tác của nhà nước với xã hội, với các hệ thống mạng lưới. Các thực thể liên quan đến các mạng lưới chính sách này rất đa dạng, từ các thể chế nhà nước cho đến các nhóm lợi ích có tổ chức liên quan đến một lĩnh vực chính sách cụ thể. Các mạng lưới chính sách hỗ trợ sự điều phối lợi ích, nguồn lực của khu vực công và khu vực tư, tăng cường hiệu quả việc thực thi chính sách công. J. Pierre và B. Guy Peters (2000, tr. 20) cho rằng: từ quan điểm của nhà nước, các mạng lưới có thế mạnh và đại diện lợi ích đáng kể, do đó họ là những nhân tố giá trị đầy tiềm tăng trong tiến trình chính sách. Tuy nhiên, các mạng lưới liên kết với nhau bởi lợi ích chung nên thường có xu hướng thách thức lợi ích của nhà nước. Sự phát triển của nhà nước hướng về quản trị công – tức là việc giảm sự phụ thuộc vào các quyền lực pháp lý chính thức – rõ ràng đã làm tăng vị thế của các mạng lưới

[1] UNESCAP (2007). https://www.unescap.org/sites/default/files/good-overnance.pdf

THƯ VIỆN HUST
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

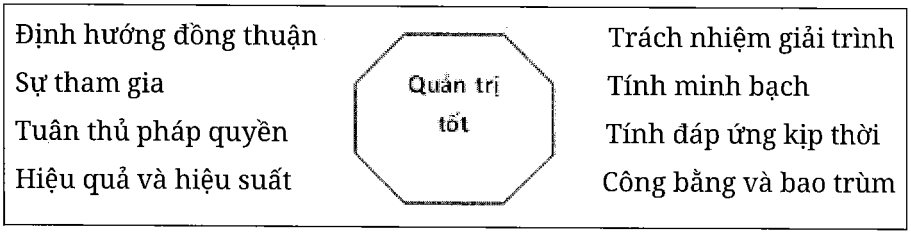
chính sách. Một trong những nan đề của nhà nước đương đại là họ vừa cần các mạng lưới để đưa các nhân tố xã hội tham gia các dự án chung nhưng lại vừa nhìn nhận các chính sách của họ bị cản trở là vì hầu hết các mạng lưới này.

Khái niệm "quản trị tốt" (*good governance*) bắt đầu được sử dụng nhiều trong lĩnh vực phát triển từ đầu những năm 90 của thế kỷ 20. Thuật ngữ này lần đầu tiên xuất hiện trong các văn kiện của Liên hợp quốc về các hoạt động phát triển cũng như các tài liệu của Ngân hàng thế giới WB năm 1992 và Quỹ Tiền tệ Liên hợp quốc IMF năm 1996. Các văn bản của Liên hợp quốc nhấn mạnh tầm quan trọng của sự tham gia, tham vấn, minh bạch và pháp quyền tương đương như hiệu quả hành chính và dịch vụ. WB và IMF khái quát nội dung quản trị tốt trong các ấn phẩm tái bản về nội dung quản lý công mới (new public management). Khái niệm "quản trị tốt" ở đây thường tập trung vào vấn đề các thể chế nhà nước và các môi trường pháp lý hoạt động hiệu quả ra sao và trở nên trung tính thế nào đối với vai trò của nhà nước và các nhiệm vụ mà nhà nước trực tiếp thực hiện. Chẳng hạn, các khía cạnh của "quản trị tốt" gắn với việc giám sát của IMF với các chính sách kinh tế vi mô, như tính minh bạch của các tài khoản chính phủ, hiệu quả quản lý nguồn lực công, tính ổn định và sự minh bạch của môi trường kinh tế và pháp lý đối với hoạt động của khu vực tư.

1.1.2. Các đặc điểm cơ bản của quản trị tốt

Quản trị tốt nhằm đáp ứng các yêu cầu của xã hội hiện tại và tương lai. Theo UNESCAP, quản trị tốt có 8 đặc trưng cơ bản: sự tham gia, định hướng đồng thuận, trách nhiệm giải trình, tính minh bạch, tính đáp ứng kịp thời, hiệu quả và hiệu suất, công bằng và bao trùm, và tuân thủ pháp quyền. (*Hình* 1) Quản trị tốt giúp giảm thiểu tối đa tham nhũng, cân nhắc ý kiến của các nhóm thiểu số và lắng nghe tiếng nói của các nhóm yếu thế/dễ bị tổn thương trong quá trình ra quyết định.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ



Hình 1 – Các đặc điểm cơ bản của quản trị tốt

(1) *Sự tham gia*

Sự tham gia của các thành phần xã hội, các giới, các nhóm thiểu số về giới tính, dân tộc, tôn giáo... là cốt lõi của quản trị tốt. Việc tham gia có thể trực tiếp hoặc thông qua các thể chế hợp pháp hoặc qua các đại diện. Dân chủ đại diện không nhất thiết có nghĩa là các mối quan tâm của các nhóm dễ bị tổn thương nhất trong xã hội sẽ tự động được cân nhắc trong quá trình quyết định chính sách. Việc tham gia cần phải được thông báo cho các thực thể, các nhóm đối tượng và phải được tiến hành một cách có tổ chức. Điều đó có nghĩa là cần phải có tự do hiệp hội, tự do hội họp, tự do ngôn luận và cần phải có một xã hội công dân có tổ chức.

(2) *Pháp quyền*

Quản trị tốt đòi hỏi phải có các khung pháp lý công bằng và được thực thi một cách vô tư, không thiên vị, không phân biệt đối xử. Quản trị tốt cũng đòi hỏi phải bảo vệ các quyền con người, đặc biệt là quyền của các nhóm thiểu số trong xã hội. Việc thực thi luật một cách vô tư đòi hỏi phải có hệ thống tư pháp độc lập và lực lượng cảnh sát chí công vô tư, không tham nhũng.

(3) *Sự minh bạch*

Minh bạch nghĩa là các quyết định được đưa ra và việc thực thi các quyết định đó được thực hiện theo cách thức tuân thủ luật lệ và các quy định. Minh bạch cũng có nghĩa là thông tin phải sẵn có, miễn phí, và có thể tiếp cận trực tiếp cho những người sẽ bị ảnh hưởng bởi các quyết định và việc thực hiện các quyết định đó. Minh bạch đòi hỏi phải cung cấp đủ thông tin, theo cách thức và dạng truyền thông dễ hiểu.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

(4) *Tính đáp ứng kịp thời*

Quản trị tốt đòi hỏi các thể chế và các tiến trình phấn đấu phục vụ tất cả các bên liên quan trong khung thời gian hợp lý, chấp nhận được.

(5) Định hướng đồng thuận

Trong mỗi xã hội có rất nhiều thực thể tham gia với nhiều quan điểm khác nhau. Quản trị tốt đòi hỏi sự trung gian hòa giải các lợi ích khác nhau trong xã hội nhằm đạt được sự đồng thuận lớn hơn trong xã hội về cái được xem là lợi ích tốt nhất cho cả cộng đồng và làm thế nào để đạt được điều đó. Quản trị tốt đòi hỏi phải có cách nhìn bao quát và dài hạn về điều gì là cần thiết cho phát triển con người bền vững và làm thế nào để đạt được các mục tiêu phát triển đó. Điều này chỉ có thể đạt được khi có sự hiểu biết về các bối cảnh lịch sử, văn hóa, xã hội của một cộng đồng hay một xã hội nhất định.

(6) *Tính công bằng và bao trùm*

Sự phát triển phúc lợi của một xã hội phụ thuộc vào việc đảm bảo tất cả các thành viên trong xã hội cảm thấy họ có chỗ đứng trong xã hội và không cảm thấy bị loại trừ khỏi dòng chảy xã hội. Điều này đòi hỏi tất cả các nhóm, đặc biệt là các nhóm dễ bị tổn thương, phải có được cơ hội để cải thiện hoặc duy trì tình trạng phúc lợi của họ.

(7) *Hiệu quả và hiệu suất*

Quản trị tốt nghĩa là các tiến trình và các thể chế tạo ra những kết quả đáp ứng được các nhu cầu của xã hội và sử dụng tốt nhất, hiệu quả nhất các nguồn lực để tạo ra những kết quả đó. Khái niệm hiệu quả trong bối cảnh quản trị tốt cũng có nghĩa là việc sử dụng bền vững các nguồn lực tự nhiên và bảo vệ môi trường.

(8) *Trách nhiệm giải trình*

Trách nhiệm giải trình là đòi hỏi căn bản của quản trị tốt. Các thể chế chính phủ, khu vực tư và các tổ chức tổ chức xã hội đều cần có trách nhiệm giải trình với công chúng và với các đối tác từ các thể chế. Ai có trách nhiệm giải trình với ai sẽ phụ thuộc vào việc liệu các quyết định và hành động được thực hiện là trong nội bộ

THƯ VIỆN HUBT

tổ chức hay bên ngoài tổ chức. Về nguyên tắc, mỗi tổ chức hoặc thể chế phải chịu trách nhiệm giải trình trước những người sẽ bị ảnh hưởng bởi các quyết định hoặc các hành động của tổ chức đó. Trách nhiệm giải trình sẽ không thể thực hiện nếu thiếu sự minh bạch và tính pháp quyền.

Tóm lại, sự năng động của môi trường xã hội đòi hỏi phải có những thay đổi, đáp ứng mới về quản trị để đối phó với các vấn đề phức tạp và các khủng hoảng đang hình thành. Trong bối cảnh đó, quản trị tốt được xác định là sự củng cố các lợi ích và việc quy định các mối quan hệ giữa những người khác nhau, các tổ chức khác nhau, và các thực thể khác trong xã hội. Khái niệm quản trị công được sử dụng với nhiều hàm ý, ngữ nghĩa về ý tưởng liên quan tới thẩm quyền chính trị, quản lý kinh tế và các nguồn lực xã hội, năng lực của chính phủ trong việc thiết lập chính sách và thực hiện các chức năng của nhà nước một cách hiệu quả, hiệu suất và công bằng. Tất cả đều gắn với "chính trị": cách thức thực thi quyền lực và thẩm quyền; việc quản lý các công việc của quốc gia; các mối quan hệ giữa giới lãnh đạo và người bị lãnh đạo, cách thức giải quyết xung đột; cách thức chia sẻ lợi ích và thực hành các quyền của con người.[1] Điều này đặc biệt có thể thấy rõ trong lĩnh vực quản lý nhà nước về hội họp hòa bình.

1.2. Quản lý nhà nước về tự do hội họp hòa bình

1.2.1. Khái niệm "hội họp" và "tự do hội họp"

Khái niệm "hội họp" (*assembly*), theo Báo cáo của Báo cáo viên đặc biệt của Liên hợp quốc về các quyền tự do hội họp ôn hòa và hiệp hội (Maina Kiai), được hiểu là *việc tụ họp có chủ đích và tạm thời trong một không gian riêng hay không gian chung (công cộng) vì một mục đích cụ thể, nó bao gồm các cuộc biểu tình, các cuộc họp trong nhà, đình công, diễu hành, tuần hành hoặc thậm chí cả biểu tình ngồi (sit-ins)*[2].

[1] Polya Katsamunska, sđd, trang 140.

[2] Báo cáo của Báo cáo viên đặc biệt về các quyền tự do hội họp hòa bình và hiệp hội, Maina Kiai, 2012, A/HCR/20/27, đoạn 24.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Như vậy, khái niệm "hội họp" về bản chất chỉ một cuộc tập trung đông người có mục đích. Đây là một hiện tượng diễn ra hằng ngày trong các xã hội, khi có nhiều người cùng có mặt ở một địa điểm nào đó, công cộng hoặc tư nhân, trong một khoảng thời gian nhất định, nhằm những mục đích khác nhau. Số lượng người được cho là "đông" được quy định khác nhau trong pháp luật của các quốc gia. Cũng không có nhận thức và quy định chung thống nhất về khoảng thời gian cần thiết để xác định một cuộc tập trung đông người. Tuy nhiên, quan điểm chung cho rằng những cuộc tập trung đông người có tính chất ngẫu nhiên, mà những người có mặt không phải để thực hiện một việc gì đó đã thống nhất trước với nhau (có mục đích chung), ví dụ như sự tập trung của một số người hiếu kỳ để xem một sự việc gì đó bất chợt xảy ra ở nơi công cộng; tập trung của đám đông xem ca nhạc, thể thao hay để cùng tập luyện, rèn luyện một môn thể dục nào đó,... thì không được coi là hội họp, và vì vậy không phải chịu sự điều chỉnh của pháp luật về quyền tự do hội họp, mà bằng pháp luật về một vấn đề khác, ví dụ như về trật tự công cộng.

Tự do hội họp (*freedom of assembly)* là một trong những quyền tự do cơ bản của con người được pháp luật quốc tế và pháp luật của hầu hết quốc gia trên thế giới thừa nhận. Trong các xã hội dân chủ, công dân có quyền tự do hội họp để thoả mãn các nhu cầu về kinh tế, xã hội, văn hoá. Một số dạng tự do hội họp, ví dụ như biểu tình, còn như một cách thức để người dân thể hiện và thực thi quyền lực của mình với nhà nước. Về khía cạnh này, biểu tình là vũ khí đấu tranh mạnh nhất của người dân sau khi tất cả các biện pháp giải quyết bằng thủ tục pháp lý khác không mang lại sự hài lòng cho họ.

1.2.2. Tự do hội họp trong luật nhân quyền quốc tế

Quyền tự do hội họp là một quyền con người cơ bản được luật nhân quyền quốc tế bảo vệ. Điều 20(1) Tuyên ngôn Nhân quyền Thế giới (UDHR, 1948) khẳng định: *"Mọi người đều có quyền tự do hiệp hội và hội họp hòa bình"*. Điều 21 Công ước quốc tế về các quyền dân sự,

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

chính trị (ICCPR, 1966) tái khẳng định và cụ thể hóa quyền này như sau: *"Quyền hội họp hoà bình phải được công nhận"*.

Xét về tính chất, tự do hội họp được coi là một sự mở rộng của tự do biểu đạt, đồng thời là tiền đề để thực hiện tự do biểu đạt. Do đó, ở những khía cạnh nhất định, quyền tự do hội họp cũng được bảo vệ bởi quyền tự do biểu đạt trong Luật Nhân quyền quốc tế theo Điều 19 UDHR và Điều 19 ICCPR.

Tuy nhiên, theo luật nhân quyền quốc tế, tự do hội họp không phải là quyền tuyệt đối, tuy nhiên, nếu muốn giới hạn nó, nhà nước phải tuân thủ những quy tắc, điều kiện nghiêm ngặt để bảo đảm sự tương xứng giữa tự do quan trọng này của người dân với nhu cầu chính đáng về quản lý xã hội. Điều 21 ICCPR quy định: "... Việc thực hiện quyền này (quyền tự do hội họp) không bị hạn chế, trừ những hạn chế do pháp luật quy định và là cần thiết trong một xã hội dân chủ, vì lợi ích an ninh quốc gia, an toàn và trật tự công cộng, và để bảo vệ sức khỏe và đạo đức xã hội hoặc bảo vệ quyền và tự do của người khác". Còn theo khoản 3 Điều 19 ICCPR: "Việc thực hiện những quyền quy định tại khoản 2 điều này kèm theo những nghĩa vụ và trách nhiệm đặc biệt. Do đó, việc này có thể phải chịu một số hạn chế nhất định, tuy nhiên, những hạn chế này phải được quy định trong pháp luật và là cần thiết để: a) Tôn trọng các quyền hoặc uy tín của người khác; b) Bảo vệ an ninh quốc gia hoặc trật tự công cộng, sức khoẻ hoặc đạo đức của xã hội".

Ngoài các giới hạn nêu trên, hoạt động hội họp nhằm mục đích tuyên truyền cho chiến tranh hoặc chủ trương gây hận thù dân tộc, chủng tộc hoặc tôn giáo để kích động sự phân biệt đối xử, sự thù địch hoặc bạo lực hoặc nhằm phá hoại các quyền và tự do được thừa nhận trong ICCPR cũng bị cấm (Điều 5 và Điều 20 của ICCPR).

Quyền tự do hội họp là quyền quan trọng giúp thực thi nhiều quyền con người khác; quyền này là "thành tố thiết yếu của dân chủ" bởi nó cung cấp cho các cá nhân cơ hội "bày tỏ các quan điểm chính trị", theo đuổi các mục tiêu và tham gia vào các hoạt động trong đời

THƯ VIỆN HUBT

sống xã hội [1]. Theo OSCE, quyền hội họp hòa bình có thể phục vụ cho nhiều mục đích, bao gồm (nhưng không giới hạn) ở việc thể hiện quan điểm và bảo vệ lợi ích chung, lễ kỷ niệm, ngăn cản hay phản đối... Như vậy, tự do hội họp có tầm quan trọng cơ bản cho sự phát triển nhân phẩm cá nhân, và sự phát huy của mỗi cá nhân cũng như sự tiến bộ phúc lợi của xã hội. Quyền tự do hội họp hoà bình cũng được công nhận là một trong những nền tảng để một nền dân chủ thực hiện chức năng của mình... Do đó các nhà nước nên nhận ra những lợi ích sâu sắc và dài hạn của tự do hội họp. Thực sự các chi phí tài chính kéo theo bằng cách bảo vệ tự do hội họp có thể sẽ ít hơn so với chi phí của việc kiểm soát, đàn áp, ức chế... Ngoài việc phục vụ lợi ích của dân chủ, khả năng tự do hội họp cũng rất quan trọng để tạo ra một xã hội văn minh trong đó các nhóm có sự khác nhau, và có thể là mâu thuẫn nhau, các tôn giáo, tín ngưỡng hoặc các chính sách có thể tồn tại cùng nhau trong không khí hòa bình.[2]

Ngoài ra, quyền tự do hội họp cũng được bảo vệ trong các văn kiện nhân quyền khu vực: Công ước nhân quyền châu Mỹ (*ACHR*) 1978 (Điều 15); Hiến chương châu Phi về quyền của con người và các dân tộc (*Banjul Charter*) 1981 (Điều 11 và Điều 9 về quyền biểu đạt và truyền bá quan điểm trong phạm vi pháp luật); Công ước nhân quyền châu Âu (*ECHR*) 1950 (Điều 11).

Chính vì tầm quan trọng của quyền tự do hội họp mà việc quản lý hội họp một cách thích hợp của các quốc gia là rất quan trọng.

2.3. Quản lý hội họp thích hợp theo tiêu chuẩn luật nhân quyền quốc tế

Theo các chuyên gia Liên hợp quốc, khả năng tụ họp và hành động tập thể là sống còn đối với sự phát triển cá nhân, xã hội, kinh

---

[1] Lời mở đầu, Nghị quyết số 15/21 ngày 29/09/2010 của Hội đồng Nhân quyền. http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/98/PDF/G1016698.pdf?OpenElement.

[2] *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, Prepared by the OSCE/ODIHR Panel Of Experts on the Freedom of Assembly, 2007, tại http://www.osce.org/baku/105947?download=true, đoạn 10.

THƯ VIỆN NUBT TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

tế và dân chủ, đối với việc bày tỏ các ý kiến và thúc đẩy xã hội công dân có sự tham gia gắn kết. Do đó, trước vai trò nổi bật ngày càng tăng của các cuộc hội họp trong thế giới hôm nay, các quốc gia cần có sự hiểu biết rõ ràng về luật và các tiêu chuẩn quốc tế được áp dụng.

Trước hết, chỉ có hội họp ôn hòa, hội họp một cách hòa bình mới được sự bảo vệ của Luật Nhân quyền quốc tế. Như vậy, mọi hành động gây rối an ninh trật tự, bạo loạn, lật đổ, đảo chính bị coi là trái dân chủ, vì thế không được công nhận là một quyền con người, quyền công dân trong pháp luật quốc tế và pháp luật của các quốc gia. Thay vào đó, đây bị coi là những hành vi vi phạm pháp luật, bị nghiêm cấm.

Để đảm bảo trật tự công cộng, đồng thời thực hiện nghĩa vụ của nhà nước trong việc đảm bảo quyền tự do hội họp của công dân, hầu hết các quốc gia đều có pháp luật điều chỉnh lĩnh vực này. Chỉ dẫn của Liên hợp quốc về quản lý hội họp thích hợp có thể tìm thấy tại Báo cáo gửi Hội đồng Nhân quyền của Báo cáo viên đặc biệt về các quyền tự do hội họp hòa bình và tự do hiệp hội (Maina Kiai) và Báo cáo viên đặc biệt về xử tử tùy tiện, vắn tắt, ngoài vòng pháp luật (Christof Heyns) xuất bản tháng 3/2016. Báo cáo A/HRC/31/66 tập hợp hàng loạt các khuyến nghị thực tế về quản lý hội họp dựa trên các tham vấn với hơn 100 chuyên gia và hơn 50 quốc gia thành viên Liên hợp quốc và là chỉ dẫn cụ thể cho các quốc gia trong việc xây dựng chính sách, pháp luật về quản lý hội họp tại quốc gia mình[1]. Mười nguyên tắc quản lý hội họp thích hợp bao gồm:

Nguyên tắc số 1: Nghĩa vụ của nhà nước trong việc tôn trọng và đảm bảo các quyền.

"Các quốc gia tôn trọng và đảm bảo tất cả các quyền của mọi người tham gia vào các cuộc hội họp"

[1] 10 nguyên tắc quản lý hội họp thích hợp – Bảng kiểm từng - bước - một về việc giám sát thực thi các khuyến nghị thực tế trong báo cáo về quản lý hội họp của các Báo cáo viên đặc biệt của Liên hợp quốc Maina Kiai và Christof Heyns (A/HRC/31/66). 2016.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Theo nguyên tắc này, các tiêu chuẩn quốc tế liên quan bao gồm:

- Các quốc gia cần phải tôn trọng và đảm bảo các quyền của tất cả các cá nhân.

- Các quốc gia cần phải tôn trọng và đảm bảo các quyền mà không có sự phân biệt đối xử dựa trên cơ sở của bất cứ lý do bị cấm nào.

Để thực hiện nguyên tắc này, các quốc gia cần tiến hành các hoạt động như:

- Phê chuẩn Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị; Công ước chống tra tấn và các hình thức đối xử hoặc trừng phạt tàn ác, vô nhân đạo hoặc hạ nhục; 16 hiệp ước nhân quyền quốc tế cốt lõi còn lại; và các công cụ (nhân quyền) liên quan ở khu vực;

- Luật thiết lập một giả định tích cực ủng hộ việc hội họp hòa bình; Luật Bảo vệ các quyền vẹn toàn thân thể (trong đó có quyền sống); Luật Bảo vệ quyền tự do hội họp hòa bình, tự do hiệp hội, tự do biểu đạt;

- Tất cả các luật liên quan đến quản lý hội họp được dự thảo một cách rõ ràng không mơ hồ và tương thích với nhau;

- Tất cả các luật liên quan đến quản lý hội họp tương thích với các tiêu chuẩn quốc tế.

- Nếu có quy định mơ hồ nào trong các dự thảo luật về quản lý hội họp, các quy định liên quan phải được diễn giải theo hướng ủng hộ những người mong muốn thực hành quyền tự do hội họp hòa bình;

- Có Kế hoạch Hành động quốc gia cập nhật hướng dẫn việc thực hiện các khuyến nghị thực tế hiện tại và các tiêu chuẩn quốc tế phù hợp với quản lý hội họp;

- Cung cấp sự hỗ trợ cần thiết và sự giám sát thích hợp đối với các cơ quan chức năng liên quan đến quản lý hội họp ở tất cả các cấp chính phủ, bao gồm đào tạo tập huấn thích hợp, các nguồn tài lực và nhân lực cần thiết;

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- Các lãnh đạo chính trị và các lãnh đạo khác công khai thừa nhận có sự khác biệt về ý kiến và thúc đẩy văn hóa vị tha.

Nguyên tắc số 2: Quyền không thể thay thế trong việc tham gia các cuộc hội họp hòa bình

"Mỗi người có quyền không thể chuyển nhượng về việc tham gia vào các cuộc hội họp hòa bình"

Theo nguyên tắc này, các tiêu chuẩn quốc tế liên quan bao gồm:

- Các cuộc hội họp cần được giả định là hợp pháp, là đối tượng chịu những hạn chế được phép như đã quy định tại Điều 21 ICCPR. Tính chất ôn hòa của cuộc hội họp cần được giả định, và sự diễn giải theo nghĩa rộng của thuật ngữ "ôn hòa" cần được hỗ trợ.

- Nhà nước có nghĩa vụ tạo điều kiện và bảo vệ các cuộc hội họp bao gồm các cuộc hội họp ngẫu hứng, các cuộc hội họp diễn ra đồng thời và các cuộc phản - biểu tình. Các cuộc hội họp, bao gồm các cuộc hội họp ngẫu hứng và các cuộc phản - biểu tình, trong phạm vi có thể, cần được tạo điều kiện để diễn ra trong phạm vi tầm nhìn và nghe được của đối tượng mà các cuộc hội họp nhắm tới.

- Nhà nước có nghĩa vụ tạo điều kiện mở rộng tiến hành các biện pháp để bảo vệ những người thực hành các quyền của họ mà không bị bạo lực hoặc bị can thiệp.

- Các nhà tổ chức không phải chịu trách nhiệm vì những hành động trái luật của những người khác.

- Không ai phải chịu trách nhiệm về hình sự, dân sự hoặc hành chính chỉ đơn thuần vì hành động tổ chức hoặc tham gia biểu tình ôn hòa.

Để thực hiện nguyên tắc này, các quốc gia cần tiến hành các hoạt động như:

- Về mặt luật pháp hoặc trên thực tế, nhà nước không yêu cầu các nhà tổ chức phải xin phép trước về việc tổ chức hội họp.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- Khi có một hệ thống về việc thông báo trước, có sự giả định theo hướng ủng hộ hội họp; có những hạn chế phạm vi hẹp về sự tùy nghi của nhà chức trách trong việc hạn chế hội họp; có sự đánh giá về mức độ phù hợp.

- Thời gian để nộp thông báo về một cuộc hội họp dự định trước không quá vài ngày, lý tưởng là trong vòng 48 giờ.

- Khi có một hệ thống về việc thông báo trước, hệ thống này không quá quan liêu. Cân nhắc: Có nhiều địa điểm để nộp thông báo không, kể cả ở những vùng ngoài khu vực đô thị? Có sự trợ giúp trực tiếp trong việc nộp thông báo không? Các cách thức nộp thông báo có dễ tiếp cận, ngắn gọn, bằng nhiều ngôn ngữ khác nhau? Liệu có thể nộp thông báo trên mạng cũng như nộp trực tiếp không?

- Không cần phải có phúc đáp của nhà chức trách về một thông báo để hoàn tất việc thông báo hoặc để tổ chức cuộc hội họp

- Việc thông báo coi như đã được hoàn tất khi thông báo đó cung cấp thông tin đầy đủ cho nhà chức trách để quyết định một cách hợp lý về ngày, thời gian và địa điểm hội họp, và khi nhà chức trách đã nhận được thông tin chi tiết có liên quan về nhà tổ chức.

- Khi nhận được thông báo cho hai cuộc hội họp trở lên cùng thời gian và địa điểm, Nhà nước tiến hành đánh giá kỹ lưỡng về bất cứ rủi ro nào và xây dựng các chiến lược giảm thiểu các rủi ro đó.

- Khi việc áp dụng những biện pháp hạn chế lên một cuộc hội họp hoặc nhiều cuộc xảy ra đồng thời, Nhà nước thực hiện một quy trình để quyết định những hạn chế đó thông qua sự đồng thuận và nếu điều này là không thể, thì thông qua một quy trình không phân biệt đối xử giữa các cuộc hội họp được đề xuất.

Nguyên tắc số 3: Các hạn chế có mức độ về quyền hội họp hòa bình

"Bất cứ hạn chế nào áp đặt lên các cuộc hội họp hòa bình phải tuân thủ các tiêu chuẩn nhân quyền quốc tế"

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Theo nguyên tắc này, các tiêu chuẩn quốc tế liên quan bao gồm:

- Tự do hội họp hòa bình là quyền cơ bản, và cần phải được thụ hưởng mà không bị hạn chế ở mức tối đa nhất có thể.

- Chỉ có thể áp dụng những hạn chế cần thiết trong một xã hội dân chủ vì lợi ích an ninh quốc gia hoặc an toàn công cộng, trật tự công cộng, bảo vệ sức khỏe cộng đồng hoặc đạo đức, hoặc bảo vệ các quyền và tự do của những người khác, là hợp pháp, cần thiết và tương xứng với mục đích theo đuổi.

- Những hạn chế được áp đặt phải phù hợp với "nguyên tắc về tính hợp pháp", nghĩa là, những hạn chế đó phải có cơ sở chính thức và hợp pháp trong luật, cũng như nhiệm vụ và quyền lực của cơ quan đặt ra những hạn chế đó.

- Những hạn chế được áp đặt phải phù hợp với "nguyên tắc về tính tương xứng", nghĩa là, những hạn chế đó phải được đo đạc phù hợp để đạt được chức năng bảo vệ của những hạn chế đó.

- Những hạn chế được áp đặt phải phù hợp với nguyên tắc về tính cần thiết, nghĩa là, những hạn chế đó phải là công cụ ít mang tính xâm nhập nhất trong số những công cụ có thể đạt được kết quả mong muốn.

- Những hạn chế về nội dung của các cuộc hội họp có thể được áp đặt chỉ khi phù hợp với các hạn chế hợp pháp về quyền.

- Trách nhiệm giải trình về biện pháp hạn chế là của nhà chức trách. Nếu bất cứ hạn chế nào được áp đặt thì cần có lựa chọn cho các nhà tổ chức tìm kiếm sự xem xét tư pháp, và nếu phù hợp, sự xem xét hành chính, một cách nhanh chóng, có năng lực, độc lập và vô tư không thiên vị.

Để thực hiện nguyên tắc này, các quốc gia cần tiến hành các hoạt động như:

- Các luật quy định ứng xử của nhà nước liên quan đến hội họp được dự thảo một cách rõ ràng không mơ hồ và bao gồm các phép thử về tính hợp pháp, cần thiết và tương xứng.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- Các luật tuyên bố rõ ràng cơ quan có thẩm quyền và trách nhiệm nhận và trả lời các thông báo.

- Cơ quan có thẩm quyền và trách nhiệm nhận và trả lời các thông báo độc lập với những sự can thiệp không phù hợp, và không được trao quyền tùy nghi thái quá.

- Các tiêu chí mà trên cơ sở đó cơ quan có thẩm quyền và trách nhiệm nhận và trả lời các thông báo có thể áp đặt các hạn chế tương thích với luật và các tiêu chuẩn nhân quyền quốc tế.

- Các tiêu chí mà trên cơ sở đó cơ quan có thẩm quyền và trách nhiệm nhận và trả lời các thông báo có thể áp đặt các hạn chế được công bố công khai cho công chúng.

- Các hạn chế được đề xuất cần viết thành văn bản, có diễn giải và được thông tin tới các nhà tổ chức, bao gồm sự giải thích về việc hạn chế.

- Các nhà tổ chức được phép nộp đơn và phúc đáp lại bất cứ sự hạn chế nào được đề xuất (nghĩa là, khiếu nại).

- Các hạn chế được đề xuất cần được thông tin trong khoảng thời gian do luật quy định, cho phép đủ thời gian để hoàn tất việc khiếu nại – hoặc cứu trợ khẩn cấp tạm thời – trước thời gian dự kiến hội họp.

- Các luật cung cấp cho các nhà tổ chức hội họp sự tiếp cận với các biện pháp khắc phục hậu quả hành chính.

- Việc sử dụng hết các biện pháp khắc phục hậu quả hành chính không phải là điều kiện tiên quyết để nhà tổ chức tìm kiếm sự xem xét tư pháp.

Nguyên tắc số 4: Tạo điều kiện cho quyền hội họp hòa bình

"Các quốc gia phải tạo điều kiện cho việc thực hành quyền hội họp hòa bình"

Theo nguyên tắc này, các tiêu chuẩn quốc tế liên quan bao gồm:

• Nghĩa vụ chủ động của nhà nước trong việc đảm bảo các quyền đòi hỏi các nhà chức trách tạo điều kiện thuận lợi cho việc hội họp. Các quốc gia cần lên kế hoạch phù hợp cho các cuộc hội họp, đảm bảo việc ra quyết định là minh bạch, và có các kế hoạch dự phòng cũng như các biện pháp phòng ngừa.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- Các cơ quan và nhân viên thực thi pháp luật cần thực hiện tất cả các biện pháp để liên lạc với các nhà tổ chức hội họp và/hoặc những người tham gia liên quan đến hoạt động kiểm soát của cảnh sát và bất cứ biện pháp an toàn hoặc biện pháp an ninh nào.

- Trách nhiệm của nhà nước trong việc tạo điều kiện bao gồm trách nhiệm cung cấp các dịch vụ cơ bản, kể cả quản lý giao thông, hỗ trợ y tế và các dịch vụ vệ sinh. Các nhà tổ chức không nên phải chịu trách nhiệm về việc cung cấp các dịch vụ đó hoặc chi trả cho các dịch vụ đó.

- Các nhân viên thực thi pháp luật cần phải được đào tạo tập huấn phù hợp về việc hỗ trợ các cuộc hội họp.

- Việc chặn dừng - và - lục soát những người tham gia hội họp không được tùy tiện và không được vi phạm nguyên tắc không phân biệt đối xử. Việc này phải được luật cho phép, cần thiết và tương xứng.

- Không được sử dụng các biện pháp phòng bị mang tính xâm nhập trừ khi có nguy cơ rõ ràng và hiện hữu về việc thực sự có bạo lực tức thời.

- Quyền lực bắt giữ cần phải được thực thi tương thích với các tiêu chuẩn nhân quyền quốc tế, bao gồm các tiêu chuẩn liên quan đến các quyền riêng tư, tự do, và đúng quy trình.

- Không ai có thể trở thành đối tượng của việc bắt giữ hoặc giam giữ tùy tiện. Khi xảy ra việc bắt giữ, các điều kiện giam giữ cần phải đáp ứng các tiêu chuẩn tối thiểu theo luật quốc tế. Người bị tạm giữ cần phải được đối xử một cách nhân tính, với sự tôn trọng nhân phẩm của họ, và không trở thành đối tượng bị tra tấn hoặc đối xử hoặc trừng phạt tàn ác, vô nhân đạo hoặc hạ nhục.

- Bất cứ hình phạt nào áp đặt đối với những người tổ chức hoặc tham gia hội họp không được thái quá.

Để thực hiện nguyên tắc này, các quốc gia cần tiến hành các hoạt động như:

- Việc thực thi luật đa dạng và mang tính đại diện của cộng đồng, bao gồm phụ nữ và các nhóm thiểu số.

- Nhà nước thực hiện các cách tiếp cận lập kế hoạch mang tính thống nhất về hội họp, dựa trên việc đánh giá mối đe dọa và rủi ro, có sự tích hợp các luật và tiêu chuẩn nhân quyền quốc tế và đạo đức.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- Các cơ quan chức năng của nhà nước, bao gồm các cơ quan thực thi pháp luật, hết sức nỗ lực để tham gia với các nhà tổ chức hội họp và/hoặc những người tham gia hội họp, và có thể lưu lại bằng chứng của những nỗ lực này.

- Các cơ quan thực thi pháp luật chỉ định một đầu mối liên lạc dễ dàng tiếp cận trong tổ chức trước, trong và sau cuộc hội họp.

- Đầu mối liên lạc được đào tạo về truyền thông, các kỹ năng quản lý xung đột, phản hồi các vấn đề về an ninh và hành xử của cảnh sát, cũng như những đòi hỏi thực chất và những quan điểm mà những người tham gia hội họp thể hiện.

- Chức năng liên lạc (bao gồm đầu mối liên lạc) tách biệt với các chức năng kiểm soát của cảnh sát.

- Các cơ chế tóm tắt sau sự kiện của các cuộc hội họp được thiết lập thường trực để hỗ trợ việc học hỏi và đảm bảo việc bảo vệ các quyền.

- Các cơ quan thực thi pháp luật hợp tác với những người hướng dẫn/quản lý (steward) khi các nhà tổ chức lựa chọn sắp xếp những người này hỗ trợ trong cuộc hội họp.

- Nhà chức trách không yêu cầu các nhà tổ chức phải có những người hướng dẫn quản lý hội họp.

- Các biện pháp can thiệp dự phòng không được sử dụng trong cuộc hội họp. Những người tham gia trên đường đến dự hội họp không bị ngăn chặn, khám xét hoặc bắt giữ trừ phi có nguy cơ rõ ràng và hiện hữu về bạo lực tức thời.

Nguyên tắc số 5: Sử dụng vũ lực

"Bạo lực không được sử dụng trừ phi không thể tránh được, và nếu được áp dụng thì cần phải thực hiện phù hợp với Luật Nhân quyền quốc tế"

Theo nguyên tắc này, các tiêu chuẩn quốc tế liên quan bao gồm:

- Nhà nước/các nhân viên thực thi pháp luật có nghĩa vụ theo luật quốc tế phải tôn trọng và bảo vệ, không có sự phân biệt đối xử,

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

các quyền của tất cả những người tham gia hội họp, các giám sát viên và những người xem.

- Nguyên tắc về tính hợp pháp đòi hỏi Nhà nước xây dựng một khung pháp lý trong nước cho việc sử dụng vũ lực, đặc biệt là vũ lực có nguy cơ gây chết người, phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế.

- Nguyên tắc phòng ngừa đòi hỏi phải thực hiện tất cả các biện pháp khả thi trong việc lập kế hoạch và tiến hành hoạt động liên quan đến một cuộc hội họp để tránh sử dụng vũ lực, hoặc khi việc sử dụng vũ lực là không thể tránh khỏi, thì hạn chế tối thiểu những hệ lụy nguy hại của nó.

- Thậm chí nếu những người tham gia hội họp không tỏ ra ôn hòa và do đó bị mất quyền hội họp hòa bình, thì họ vẫn còn tất cả các quyền khác, chịu những giới hạn thông thường. Vì vậy, không cuộc hội họp nào bị coi là không được bảo vệ.

- Nhà nước phải đảm bảo rằng các nhân viên thực thi pháp luật của họ được tập huấn định kỳ và thực hiện kiểm tra về việc sử dụng vũ lực hợp pháp, và sử dụng những vũ khí mà họ được trang bị.

- Trang thiết bị cho nhân viên thực thi pháp luật triển khai trong các cuộc hội họp cần bao gồm cả thiết bị bảo vệ cá nhân phù hợp và các vũ khí ít - gây - nguy hiểm - chết người hơn. Thiết bị nào không thể đạt được mục tiêu thực thi pháp luật hợp pháp hoặc có thể gây ra những rủi ro không đảm bảo được thì không được phép sử dụng.

- Việc sử dụng vũ lực của nhân viên thực thi pháp luật cần phải là ngoại lệ, và các cuộc hội họp cần được quản lý một cách bình thường mà không có việc sử dụng vũ lực. Sử dụng vũ lực phải tuân thủ các nguyên tắc về tính cần thiết và tương xứng.

- Súng ống có thể được sử dụng chỉ khi để chống lại mối đe dọa tức thời hoặc để bảo vệ sự sống hoặc để phòng ngừa thương vong có khả năng đe dọa tính mạng, và phải không có lựa chọn khả thi nào khác, chẳng hạn như việc bắt giữ hoặc sử dụng vũ lực không - gây - chết người để xử lý mối đe dọa sự sống.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- Súng ống không bao giờ được sử dụng chỉ để giải tán cuộc hội họp; xả súng không phân biệt vào đám đông luôn luôn là bất hợp pháp. Việc cố ý sử dụng vũ lực gây chết người chỉ hợp pháp khi hoàn toàn không thể tránh được để bảo vệ cuộc sống của người khác khỏi mối đe dọa tức thời.

- Một cấu trúc mệnh lệnh rõ ràng và minh bạch cần được thiết lập để giảm tối thiểu rủi ro bạo lực hoặc việc sử dụng vũ lực, và để đảm bảo trách nhiệm về những hành động bất hợp pháp hoặc các thiếu sót của các sĩ quan. Các nhân viên thực thi pháp luật cần phải được nhận diện rõ ràng và từng cá nhân một, chẳng hạn bằng việc đeo bảng tên hoặc số hiệu.

- Nhà nước phải thiết lập các thủ tục báo cáo và rà soát hiệu quả để xử lý bất cứ sự cố nào liên quan đến cuộc hội họp trong đó có khả năng xảy ra việc sử dụng vũ lực bất hợp pháp.

Để thực hiện nguyên tắc này, các quốc gia cần tiến hành các hoạt động như:

- Các nhân viên thực thi pháp luật có trang thiết bị cần thiết để kiểm soát các cuộc hội họp bất cứ nơi nào có thể mà không phải viện đến việc sử dụng vũ lực.

- Các cách tiếp cận trong việc kiểm soát hội họp nhấn mạnh đến những chiến thuật giảm sự leo thang dựa trên việc trao đổi thông tin, đàm phán và tham gia.

- Việc đào tạo các nhân viên thực thi pháp luật bao gồm các chỉ dẫn chuẩn bị trước và chỉ dẫn thực hành cả trong lớp học và các tình huống giả định.

- Trước khi các cơ quan thực thi pháp luật lựa chọn và mua sắm trang thiết bị, bao gồm các vũ khí ít - gây nguy hiểm - chết người hơn, nhà nước quy định những thiết bị đó phải được đánh giá một cách độc lập và minh bạch để xác định sự tuân thủ luật và các tiêu chuẩn nhân quyền quốc tế. Cụ thể, các thiết bị được đánh giá về tính chính xác, độ tin cậy và khả năng giảm thiểu tối đa mức độ nguy hại về thể chất và tâm lý.

THƯ VIỆN HVBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- Trang thiết bị, bao gồm các vũ khí ít gây - nguy hiểm - chết người hơn, được mua sắm chỉ khi có đủ khả năng để đào tạo các nhân viên thực thi pháp luật một cách hiệu quả về việc sử dụng vũ khí một cách thích hợp.

- Các quy định cụ thể và chỉ dẫn hoạt động chi tiết đã được xây dựng dựa trên việc sử dụng các lựa chọn có tính chiến thuật trong các cuộc hội họp, bao gồm các vũ khí, mà thiết kế có xu hướng không phân biệt, chẳng hạn như khí hơi cay và vòi rồng.

- Truyền đạt thông tin: Các quy định và chỉ dẫn hoạt động chi tiết về việc sử dụng các lựa chọn có tính chiến thuật trong các cuộc hội họp được thông báo công khai.

- Thiết bị ít gây - nguy hiểm - chết người hơn: Việc đào tạo cho nhân viên thực thi pháp luật bao gồm việc sử dụng hợp pháp và phù hợp thiết bị ít gây - nguy hiểm - chết người hơn trong các đám đông.

- Thiết bị bảo vệ: Các nhân viên thực thi pháp luật được đào tạo phù hợp trong việc sử dụng và được chỉ dẫn một cách rõ ràng rằng các thiết bị đó cần được độc quyền sử dụng như những công cụ phòng vệ.

- Nhà nước giám sát tính hiệu quả của việc đào tạo trong phòng chống việc lạm dụng hoặc sử dụng sai mục đích các vũ khí và chiến thuật.

- Súng tự động không được sử dụng trong việc kiểm soát các cuộc hội họp trong bất cứ hoàn cảnh nào.

- Các hệ thống vũ khí tự điều khiển không đòi hỏi sự kiểm soát có ý nghĩa của con người hoàn toàn bị cấm.

- Có các quy định đảm bảo rằng vũ lực điều khiển từ xa chỉ được sử dụng với sự cẩn trọng ở mức cao nhất.

- Hướng dẫn đầy đủ về việc giải tán hội họp được xây dựng phù hợp với các nguyên tắc và luật nhân quyền quốc tế, và được thực thi.

- Hướng dẫn về giải tán hội họp cung cấp chỉ dẫn thực tế cho các nhân viên thực thi pháp luật chi tiết hóa các bối cảnh cho phép giải

THƯ VIỆN HUBT TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

tán, tất cả các bước cần thực hiện trước khi đưa ra quyết định giải tán (bao gồm các biện pháp giảm leo thang), và ai có thể ra lệnh giải tán.

- Hướng dẫn về giải tán hội họp được công bố công khai.

- Nhà nước đã thiết lập các hệ thống hữu hiệu cho việc giám sát và báo cáo về việc sử dụng vũ lực.

- Các thông tin liên quan, bao gồm các thống kê về việc vũ lực được sử dụng khi nào và chống lại ai, được dễ dàng tiếp cận cho công chúng.

- Có các cơ chế kiểm soát hiệu quả trong việc cấm buôn bán các thiết bị của cảnh sát và kiểm soát đám đông, bao gồm công nghệ theo dõi, khi có rủi ro nghiêm trọng xảy ra thì những thiết bị này có thể, trong bối cảnh của các cuộc hội họp, hỗ trợ cho các cuộc giết chóc bất hợp pháp, tra tấn, hoặc đối xử tàn ác, vô nhân đạo, hạ nhục, hoặc trừng phạt, hoặc các vi phạm nhân quyền hoặc lạm quyền khác.

Nguyên tắc số 6: Quyền quan sát, giám sát và ghi lại các cuộc hội họp

"Mỗi người sẽ được thụ hưởng quyền quan sát, giám sát và ghi lại các cuộc hội họp"

Theo nguyên tắc này, các tiêu chuẩn quốc tế liên quan bao gồm:

- Tất cả mọi người được thụ hưởng quyền quan sát, và mở rộng ra là giám sát, các cuộc hội họp.

- Tất cả mọi người sẽ được thụ hưởng quyền ghi lại cuộc hội họp, bao gồm quyền ghi lại hoạt động thực thi pháp luật. Tất cả mọi người cũng sẽ được thụ hưởng quyền ghi lại sự tương tác trong đó họ bị một nhân viên nhà nước ghi lại. Nhà nước cần bảo vệ quyền này.

- Nhà nước có nghĩa vụ bảo vệ các quyền của các giám sát viên hội họp. Nghĩa vụ này bao gồm việc tôn trọng và tạo điều kiện thực hiện quyền quan sát và giám sát tất cả mọi khía cạnh của cuộc hội họp, và chịu những hạn chế cho phép hạn hẹp được quy định tại điều 19 (3) của Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR).

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

• Nhà nước cần điều tra đầy đủ về bất cứ vi phạm nhân quyền nào hoặc lạm quyền nào chống lại các giám sát viên, cần thực hiện việc truy tố và cung cấp các biện pháp khắc phục phù hợp.

Để thực hiện nguyên tắc này, các quốc gia cần tiến hành các hoạt động như:

- Có chiến lược tổng hợp lôi kéo sự tham gia của cộng đồng bao gồm các chương trình và chính sách được thiết kế nhằm xây dựng lòng tin và thông tin giữa các nhân viên thực thi pháp luật, báo chí truyền thông và các giám sát viên hội họp khác.

- Thông tin truyền thông: Các nhà chức trách chủ động tham gia với các giám sát viên bằng việc thông tin liên lạc trước, trong và sau cuộc hội họp.

- Phân phát thông tin và tiếp cận thông tin: Các nhà chức trách chủ động cung cấp sự tiếp cận và thông tin cho nhân viên báo chí truyền thông và các giám sát viên khác.

- Các nhà chức trách xem xét và phản hồi các báo cáo của các giám sát viên sau cuộc hội họp.

- Các nhà chức trách thông báo thường kỳ cho các cơ quan nhân quyền quốc gia hoặc các cơ quan giám sát độc lập phù hợp khác về các cuộc hội họp được dự kiến trước và tạo điều kiện cho sự tiếp cận theo yêu cầu để các cơ quan này thực hiện giám sát.

- Bất cứ sự can thiệp nào đối với việc ghi lại cuộc hội họp, bao gồm việc thu giữ hoặc làm hư hại bất cứ thiết bị nào, đều bị luật nghiêm cấm, trừ trường hợp tuân thủ trát của tòa trong đó tòa nhận định rằng việc đó có giá trị chứng minh.

Nguyên tắc số 7: Thu thập thông tin cá nhân và sự riêng tư

"Việc thu thập thông tin cá nhân liên quan đến một cuộc hội họp không được can thiệp một cách thô bạo vào sự riêng tư hoặc các quyền khác"

Theo nguyên tắc này, các tiêu chuẩn quốc tế liên quan bao gồm:

• Việc nhà chức trách thu thập và xử lý các thông tin cá nhân, chẳng hạn như thông qua các thiết bị ghi âm thu hình, truyền hình

THƯ VIỆN HUBT

mạch khép và cảnh sát chìm, cần tuân thủ việc bảo vệ chống lại sự can thiệp một cách tùy tiện hoặc trái pháp luật vào sự riêng tư.

• Pháp luật và chính sách liên quan đến việc thu thập và xử lý thông tin liên quan đến các cuộc hội họp hoặc các nhà tổ chức và những người tham gia cần phải tích hợp sự kiểm tra về tính hợp pháp, sự cần thiết và tính tương xứng.

• Các hạn chế về việc tiếp cận hoặc biểu đạt trên mạng trực tuyến phải là sự cần thiết, tương xứng và được áp dụng bởi một cơ quan độc lập không chịu bất kỳ ảnh hưởng chính trị, thương mại hoặc không chính đáng, và cần có sự giám sát thích hợp để chống lại việc lạm quyền.

Để thực hiện nguyên tắc này, các quốc gia cần tiến hành các hoạt động như:

- Luật yêu cầu rằng công chúng phải được thông báo khi họ bị, hoặc có thể bị thu âm ghi hình trong một cuộc hội họp. Chẳng hạn, điều này có thể đòi hỏi phải có bảng hiệu tạm thời suốt dọc tuyến đường cuộc hội họp sẽ diễn ra, ghi rõ các camera đặt sẵn, hoặc các khuyến cáo có các phi cơ không người lái đang quay phim.

- Trong trường hợp công nghệ sinh trắc, bao gồm phần mềm nhận diện khuôn mặt, được sử dụng trong bối cảnh các cuộc hội họp, thì có sự thực thi những sự bảo vệ mạnh mẽ và phù hợp về sự riêng tư và an toàn công cộng.

- Nhà nước đã xây dựng và thực hiện các luật và chính sách nêu rõ các thông tin cá nhân có thể được thu thập hoặc lưu giữ chỉ với mục đích thực thi luật hợp pháp, theo pháp luật.

- Các luật và chính sách liên quan đến việc thu thập hoặc lưu giữ; Thông tin cá nhân nêu rõ thông tin cần phải bị tiêu hủy sau một thời gian hợp lý được quy định trong luật. Tuy nhiên, thông tin liên quan cần được lưu giữ khi thông tin đó dự báo về việc sử dụng bạo lực, việc bắt giữ hoặc tạm giam, hoặc giải tán, hoặc liên quan đến chủ đề của một khiếu nại; hoặc khi các cơ quan thực thi pháp luật, các cơ quan giám sát hoặc chủ thể của thông tin có nghi ngờ hợp lý về việc tội phạm hoặc hành xử sai pháp luật đã xảy ra.

THƯ VIỆN HUBT

- Nhà nước đã thiết lập các cơ chế trong đó cá nhân có thể xác định liệu có thông tin nào đã được lưu trữ và, nếu có, được cung cấp sự tiếp cận với một quy trình hiệu quả để khiếu nại liên quan đến việc thu thập, lưu giữ và sử dụng thông tin cá nhân và điều đó có thể dẫn đến sự sửa chữa hoặc làm sạch thông tin.

- Có các hệ thống dân chủ rõ ràng trong việc kiểm soát đối với hoạt động cảnh sát chìm thông qua pháp luật, các quy định và chính sách nhất quán. Các hệ thống này tích hợp rất rõ ràng sự kiểm tra về sự cần thiết và tính tương xứng đồng thời xác định những rủi ro bị xâm nhập sẽ được đánh giá và quản lý như thế nào.

- Hệ thống kiểm soát hoạt động cảnh sát chìm bao gồm thủ tục rà soát nội bộ, việc giám sát của cơ quan hoặc các cơ quan độc lập bên ngoài.

- Bất cứ hoạt động cảnh sát chìm nào trong bối cảnh của cuộc hội họp đều yêu cầu phải có sự cho phép của cơ quan tư pháp.

Nguyên tắc số 8: Tiếp cận thông tin

"Mỗi người đều có quyền tiếp cận thông tin liên quan đến hội họp"

Theo nguyên tắc này, các tiêu chuẩn quốc tế liên quan bao gồm:

- Công chúng cần có sự tiếp cận thực tế, hiệu quả, dễ dàng, nhanh chóng với các thông tin liên quan đến hội họp. Pháp luật hỗ trợ tạo điều kiện cho sự tiếp cận đó cần dựa trên nguyên tắc công khai ở mức tối đa, thiết lập giả định rằng thông tin là được tiếp cận, và chỉ bị giới hạn trong một hệ thống hạn hẹp các ngoại lệ.

- Các ngoại lệ chỉ được áp dụng khi có rủi ro về tác hại thực sự đối với các lợi ích được bảo vệ và tác hại lớn hơn lợi ích công cộng nói chung trong việc tiếp cận thông tin.

- Trách nhiệm phải thuộc về cơ quan công quyền để chứng minh rằng thông tin nằm trong phạm vi của ngoại lệ. Các quyết định của cơ quan này cần phải được giám sát và rà soát.

THƯ VIỆN HUBT

Để thực hiện nguyên tắc này, các quốc gia cần tiến hành các hoạt động như:

- Nhà nước chủ động phân phát các thông tin chủ chốt liên quan đến quản lý hội họp, bao gồm: các luật và quy định liên quan đến quản lý hội họp; thông tin về các trách nhiệm và những thủ tục của các cơ quan, tổ chức thực hiện quản lý hội họp; các chính sách và thủ tục hoạt động tiêu chuẩn, bao gồm bộ quy tắc ứng xử, quy định việc kiểm soát hội họp; các loại thiết bị thường xuyên được sử dụng để kiểm soát hội họp; thông tin về việc đào tạo, tập huấn cho các nhân viên thực thi pháp luật; thông tin về cách tiếp cận các tiến trình về trách nhiệm giải trình.

- Có pháp luật đầy đủ, chẳng hạn luật về tự do thông tin, để hỗ trợ tạo điều kiện cho việc tiếp cận thông tin của công chúng.

- Bất cứ văn bản pháp luật nào hỗ trợ tạo điều kiện cho việc tiếp cận thông tin của công chúng đều dựa trên nguyên tắc công khai thông tin tối đa.

- Nhà nước quản lý thông tin liên quan để các thông tin đó đầy đủ và dễ dàng tiếp cận.

- Các cơ quan chức năng của nhà nước đáp ứng một cách nhanh chóng và đầy đủ tất cả các yêu cầu thông tin

- Có cơ chế giám sát hiệu quả, bên cạnh các vấn đề khác, có thẩm quyền thu nhận và điều tra các khiếu nại và đưa ra các mệnh lệnh có tính ràng buộc trong việc phát hành thông tin khi thấy có lợi cho người nộp đơn hoặc người khiếu nại.

Nguyên tắc số 9: Trách nhiệm của các doanh nghiệp

"Các doanh nghiệp có trách nhiệm tôn trọng nhân quyền trong bối cảnh các cuộc hội họp"

Theo nguyên tắc này, các tiêu chuẩn quốc tế liên quan bao gồm:

THƯ VIỆN HUBT

- Các doanh nghiệp có trách nhiệm tôn trọng nhân quyền, bao gồm trong bối cảnh các cuộc hội họp. Điều này đòi hỏi các doanh

nghiệp tránh gây ra hoặc đóng góp vào các tác động tiêu cực đến quyền con người thông qua các hoạt động của chính họ và giải quyết các tác động tiêu cực đến nhân quyền mà họ đã tham gia.

- Các quyền liên quan đến hội họp có thể đòi hỏi các biện pháp bảo vệ tích cực thậm chí trong phạm vi mối quan hệ giữa các cá nhân.

- Các thực thể kinh doanh cần thực hành nhân quyền với sự cẩn thận thích hợp và có các biện pháp giảm thiểu những rủi ro khi xác định được tác động tiềm ẩn đối với việc hội họp và các quyền liên quan.

- Nhà nước có nghĩa vụ thực hiện các biện pháp thích hợp để phòng ngừa, điều tra và cung cấp các biện pháp khắc phục hậu quả cho những hành xử trái pháp luật có liên quan của doanh nghiệp, và bắt các bên tư nhân chịu trách nhiệm vì đã gây ra hoặc đóng góp vào sự tước đoạt tùy tiện mạng sống trên lãnh thổ hoặc vùng tài phán của quốc gia.

Để thực hiện nguyên tắc này, các quốc gia cần tiến hành các hoạt động như:

- Nhà nước bảo vệ các cá nhân khỏi sự can thiệp của các doanh nghiệp đến các quyền của họ trong bối cảnh hội họp, bao gồm việc tiến hành các bước tuân thủ các nhiệm đã được làm sáng tỏ trong Các nguyên tắc Hướng dẫn về Doanh nghiệp và Nhân quyền.

- Trường hợp các không gian sở hữu riêng được mở ra cho công chúng nói chung và thực hiện chức năng tương tự như các không gian công cộng thì những nơi đó được xem như không gian công cộng vì các mục đích liên quan tới các quyền về tự do hội họp và tự do biểu đạt.

- Nhà nước đưa ra những biện pháp bảo vệ cho các nhà tổ chức và những người tham gia hội họp khỏi các vụ kiện từ dân sự mang lại phiền toái, hoặc với mục đích dập tắt sự tham gia của công chúng.

Nguyên tắc số 10: Trách nhiệm giải trình của nhà nước

"Nhà nước và các cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm về những hành động của họ trong các cuộc hội họp"

THƯ VIỆN HUBT

Theo nguyên tắc này, các tiêu chuẩn quốc tế liên quan bao gồm:

- Đối với tất cả những ai mà các quyền của họ bị vi phạm trong bối cảnh hội họp, nhà nước có nghĩa vụ cung cấp cho họ một sự khắc phục hậu quả nhanh chóng, hiệu quả và phù hợp được quyết định bởi một cơ quan chức năng có năng lực, có thẩm quyền thực thi các biện pháp khắc phục quả.

- Nhà nước phải tiến hành điều tra bất cứ cáo buộc nào về các vi phạm trong bối cảnh hội họp một cách nhanh chóng và hiệu quả thông qua các cơ quan có tính độc lập và vô tư không thiên vị.

- Việc khiếu kiện có thể đối với các sĩ quan có thẩm quyền ra lệnh khi họ thất bại trong việc thực hành mệnh lệnh và kiểm soát.

- Các công tố viên cần thi hành chức năng của họ một cách vô tư và không phân biệt đối xử, và cần chú ý thích hợp đến việc xét xử các tội phạm do nhân viên nhà nước gây ra.

- Bị cáo cần được đưa ra trước một phiên tòa hoặc phiên điều trần thông thường và sẽ được hưởng những sự bảo vệ của việc xét xử công bằng đã được cam kết theo luật quốc tế.

- Nhà nước cần cung cấp sự khắc phục cho các nạn nhân vì những hành động hoặc thiếu sót có thể là do nhà nước và tạo ra một sự vi phạm hàng loạt luật nhân quyền quốc hoặc những vi phạm nghiêm trọng luật nhân đạo quốc tế.

Để thực hiện nguyên tắc này, các quốc gia cần tiến hành các hoạt động như:

- Các nhân viên thực thi pháp luật không được miễn nhiễm với bất cứ vi phạm dân sự hoặc hình sự nào cho các trường hợp hành xử trái pháp luật, theo luật hoặc trên thực tế.

- Nhà nước thiết lập và cấp kinh phí cho hoạt động giám sát ngoài tư pháp ở các cấp khác, bao gồm một tiến trình điều tra nội bộ hiệu quả.

- Nhà nước thiết lập và cấp kinh phí cho một cơ quan giám sát chính sách độc lập theo quy định của pháp luật.

THƯ VIỆN HUBT

- Khi có lý do để tin rằng tội phạm đã xảy ra, vấn đề sẽ lập tức được các cơ chế giám sát ngoài tư pháp chuyển cho cơ quan khởi tố để tiến hành một cuộc điều tra đầy đủ và phù hợp.

- Một nhân viên thực thi pháp luật bị điều tra nội bộ hoặc bên ngoài có thể không được triển khai trên thực địa cho đến khi cuộc điều tra kết thúc và nhân viên đó được miễn mọi cáo buộc.

- Nhà nước cho phép một cơ quan giám sát độc lập có thẩm quyền rộng lớn có tất cả các khả năng và quyền lực để bảo vệ hiệu quả các quyền trong bối cảnh hội họp.

- Cơ quan giám sát độc lập có nhiệm vụ điều tra các khiếu nại của công chúng, chấp nhận việc chuyển hồ sơ từ cảnh sát và tự khởi xướng tiến hành điều tra khi có mong muốn của công chúng về việc đó.

- Cơ quan giám sát độc lập xử lý các khiếu nại theo cách thức nhanh chóng, công bằng, khách quan, dựa trên các tiêu chí rõ ràng.

- Các cơ quan thực thi pháp luật tiến hành các hoạt động rà soát liên tục, không thù địch về các hoạt động của cảnh sát, nếu có thể, bởi một cơ quan thực thi pháp luật khác.

- Nhà nước xem xét khả năng của các công nghệ thông tin và truyền thông, chẳng hạn camera đo thân nhiệt, trong việc đóng góp theo hướng trách nhiệm giải trình cho các vi phạm của nhân viên thực thi pháp luật trong bối cảnh hội họp.

2. HÀM Ý CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM TRONG LĨNH VỰC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ TỰ DO HỘI HỌP

2.1.1. Khuôn khổ pháp luật Việt Nam về bảo đảm quyền tự do hội họp từ trước đến nay

Về mặt pháp lý, ngay sau khi giành được độc lập, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh số 31 ngày 13/9/1945 quy định về việc tổ chức các cuộc biểu tình. Đây là văn bản pháp luật đầu tiên của nước ta về quyền tự do hội họp[1].

Quyền tự do hội họp được ghi nhận ngay trong bản Hiến pháp đầu tiên của Việt Nam năm 1946. Theo Điều 11 Hiến pháp 1946: "Công

[1] Xem Vũ Hồng Anh, "Quyền biểu tình của công dân và những vấn đề đặt ra đối với công tác xây dựng luật về biểu tình", Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, số 3 năm 2014.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

dân Việt Nam có quyền tự do ngôn luận, tự do xuất bản, tự do tổ chức hội họp, tự do tín ngưỡng, tự do cư trú đi lại trong nước và ra nước ngoài". Quyền này sau đó được tái khẳng định trong tất cả các bản Hiến pháp sau này của nước ta. Đặc biệt, kể từ Hiến pháp năm 1959, bên cạnh các quyền tự do hội họp, các Hiến pháp của nước ta còn ghi nhận cả quyền biểu tình (Điều 25 Hiến pháp năm 1959, Điều 67 Hiến pháp 1980, Điều 69 Hiến pháp 1992 và Điều 25 Hiến pháp 2013). Theo Điều 25 Hiến pháp năm 2013: "Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình. Việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định"[1].

Dưới Hiến pháp, Nhà nước Việt Nam từ trước đến nay đã ban hành một số văn bản pháp luật để cụ thể hoá quyền tự do hội họp của công dân. Văn bản quan trọng đầu tiên cần kể đến là Sắc lệnh số 101-SL/L.003 ngày 20-5-1957 của Chủ tịch nước ban hành Luật về quyền tự do hội họp (Luật về quyền tự do hội họp năm 1957) (gồm 10 điều). Điều 1 Luật này khẳng định Nhà nước tôn trọng và bảo đảm quyền tự do hội họp của nhân dân. Điều 2 và 3 quy định các điều kiện tổ chức hội họp, trong đó phân thành các cuộc hội họp không phải xin phép trước (Điều 2) và phải được phép (Điều 3). Theo Điều 2, những cuộc hội họp không phải xin phép trước bao gồm:

(i) Các cuộc hội họp có tính chất gia đình, giữa thân thuộc, bè bạn;

(ii) Các buổi sinh hoạt của các hội hợp pháp, tổ chức trong trụ sở của hội, các cuộc hành lễ thường lệ của các tôn giáo tổ chức trong những nơi thờ cúng;

(iii) Các buổi sinh hoạt của các đoàn thể trong Mặt trận dân tộc thống nhất, và các cuộc hội họp công cộng do các đoàn thể này tổ chức.

---

[1] Trong hai bản Hiến pháp năm 1956 và 1967 của chính quyền miền Nam Việt Nam trong thời kỳ kháng chiến chống Mỹ, bản Hiến pháp 1956 cũng không quy định trực tiếp quyền biểu tình, mà gián tiếp qua quyền tự do hội họp, lập hội (Điều 15). Bản Hiến pháp 1967 tuy cũng không có quy định trực tiếp về quyền này, song ngoài quy định về quyền tự do hội họp và lập hội (khoản 1 Điều 13), còn có quy định: "Quốc gia tôn trọng các quyền chính trị của mọi công dân kể cả quyền tự do thỉnh nguyện, quyền đối lập công khai bất bạo động và hợp pháp" (khoản 3 Điều 13), và "Quyền tự do nghiệp đoàn và quyền đình công..." (Điều 16).

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Theo Điều 3, các cuộc họp khác ngoài quy định tại Điều 2 đều phải xin phép và được Uỷ ban hành chính địa phương cho phép trước khi tổ chức để đảm bảo trật tự an ninh. Điều 4 và 5 đề cập đến trách nhiệm của người tổ chức các cuộc hội họp, theo đó nếu việc tổ chức hội họp mà không xin phép trước thì người tổ chức, tuỳ trường hợp nặng nhẹ, sẽ bị cảnh cáo hoặc truy tố trước toà án và cuộc hội họp có thể bị cấm hoặc bị giải tán. Các Điều 6 và 7 quy định về việc xử lý các vi phạm khác, bao gồm:

(i) Hành vi ngăn cản hoặc phá hoại các cuộc hội họp hợp pháp của người khác, ép buộc người khác tham dự vào các cuộc hội họp bất hợp pháp có thể bị cảnh cáo hoặc bị truy tố trước toà án và bị xử phạt tù từ một tháng đến một năm;

(ii) Hành vi lợi dụng quyền tự do hội họp để hoạt động trái pháp luật, chống lại chế độ, chống lại chính quyền dân chủ nhân dân, chia rẽ dân tộc, phá tình hữu nghị giữa nhân dân Việt Nam với nhân dân các nước, tuyên truyền chiến tranh, âm mưu phá hoại sự nghiệp đấu tranh cho hoà bình thống nhất, độc lập, dân chủ, hành động có phương hại đến trật tự an ninh chung, hoặc đến thuần phong mỹ tục, sẽ bị truy tố trước toà án và xử phạt theo luật lệ hiện hành, và cuộc hội họp sẽ bị cấm hoặc bị giải tán.

Theo Điều 8, Chính phủ có thể tạm thời cấm tổ chức các cuộc hội họp trong tình thế khẩn cấp của quốc gia.

Tuy nhiên, trong thực tế, Luật về quyền tự do hội họp năm 1957 hiện không còn được áp dụng. Những vấn đề liên quan đến quyền tự do hội họp trong thực tế đang được điều chỉnh bởi một số văn bản pháp luật, bao gồm: Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành; Nghị định số 38/2005/NĐ-CP ngày 18/3/2005 của Chính phủ quy định một số biện pháp bảo đảm trật tự công cộng; Thông tư số 09/2005/TT-BCA ngày 5/9/2005 của Bộ Công an hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định 38/2005/NĐ-CP, trong đó trực tiếp và quan trọng nhất là Nghị định số 38/2005/NĐ-CP và Thông tư số 09/2005/TT-BCA. Mặc dù nội dung của hai văn bản pháp

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

luật này không trực tiếp đề cập đến quyền tự do hội họp, tuy nhiên, các quy định về tập trung đông người ở nơi công cộng chính là điều chỉnh một số vấn đề về quyền này[1]. Các quy định quan trọng liên quan đến quyền tự do hội họp trong Nghị định số 38/2005/NĐ-CP bao gồm:

- Điều kiện tổ chức một cuộc tập trung đông người ở nơi công cộng: theo Điều 7, việc tập trung đông người ở nơi công cộng phải đăng ký trước với Uỷ ban nhân dân có thẩm quyền nơi diễn ra các hoạt động đó và phải thực hiện đúng nội dung đã đăng ký. Quy định này không áp dụng đối với các hoạt động do các cơ quan Đảng, Nhà nước, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội tổ chức.

- Thủ tục đăng ký tập trung đông người ở nơi công cộng: theo Điều 8, bản đăng ký tập trung đông người ở nơi công cộng phải gửi đến Uỷ ban nhân dân có thẩm quyền và phải bao gồm các nội dung: a) Họ tên, tuổi, địa chỉ của người đăng ký; tên, trụ sở và các thông tin khác của tổ chức đăng ký; b) Nội dung, mục đích việc tập trung đông người; c) Ngày, giờ diễn ra hoạt động, thời gian kết thúc; d) Địa điểm tập trung, đường đi, sơ đồ lộ trình sẽ đi qua; đ) Tên của các tổ chức dự kiến tham gia và họ tên, tuổi, địa chỉ của người đại diện cho tổ chức đó; e) Số người dự kiến tham gia; cờ, ảnh, phương tiện mang theo, nội dung biểu ngữ, khẩu hiệu (nếu có); g) Cam kết thực hiện đúng nội dung, phạm vi hoạt động đã đăng ký và thực hiện đúng các quy định của pháp luật về bảo đảm trật tự công cộng. Bản đăng ký sẽ được giải quyết trong thời hạn 7 ngày làm việc, kể từ ngày nhận được bản đăng ký.

- Các hành vi bị nghiêm cấm (Điều 5) bao gồm: (1) Lợi dụng các quyền tự do dân chủ của công dân để thực hiện hoặc lôi kéo, kích động, mua chuộc, cưỡng ép người khác tập trung đông người nhằm gây rối trật tự công cộng hoặc để thực hiện các hành vi vi phạm pháp luật khác; (2) Tập trung đông người trái với quy định của pháp luật ở lòng đường, vỉa hè, trước trụ sở cơ quan, tổ chức, tại khu vực đang diễn ra các hội nghị quốc tế, kỳ họp Quốc hội, Hội đồng nhân dân

[1] Xem thêm: Vũ Hồng Anh, *Quyền biểu tình của công dân và những vấn đề đặt ra đối với công tác xây dựng Luật về biểu tình*, Tlđd.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

hoặc các hoạt động chính trị quan trọng khác của Đảng, Nhà nước, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội hoặc nơi công cộng khác; (3) Tiến hành các hoạt động quy định tại Điều 7 Nghị định này mà không được phép của Uỷ ban nhân dân cấp có thẩm quyền; (4) Gây cản trở hoạt động bình thường của cơ quan, tổ chức, của cán bộ lãnh đạo của Đảng, Nhà nước, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội hoặc cản trở, chống người thi hành công vụ; (5) Lợi dụng chức vụ, quyền hạn để dung túng, bao che hoặc xử lý không nghiêm minh các hành vi vi phạm pháp luật về bảo đảm trật tự công cộng; (6) Các hành vi khác gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến trật tự công cộng, cuộc sống bình thường của nhân dân hoặc trái với thuần phong mỹ tục, nếp sống văn minh nơi công cộng.

- Xử lý vi phạm pháp luật về trật tự công cộng: Điều 11 phân loại vi phạm theo những trường hợp bị nghiêm cấm (theo Điều 5) và những trường hợp tập trung đông người trái với quy định của pháp luật vì lý do khiếu nại, tố cáo. Đối với trường hợp thứ nhất thì sử dụng các biện pháp cưỡng chế theo pháp luật, còn với trường hợp thứ hai thì sử dụng biện pháp vận động, giáo dục, thuyết phục người dân tự giải tán, trở về nơi cư trú. Theo Điều 12, với những vi phạm quy định cấm, thì tuỳ theo tính chất, mức độ và đối tượng vi phạm là tổ chức hay cá nhân để xử lý kỷ luật, hành chính, dân sự hoặc hình sự.

So sánh với pháp luật về tự do hội họp của nhiều quốc gia trên thế giới và yêu cầu thực tế, những nội dung nêu ở Nghị định số 38/2005/NĐ-CP còn chưa đầy đủ (chưa điều chỉnh nhiều vấn đề liên quan đến tự do hội họp). Ngoài ra, việc Nghị định quy định những hạn chế liên quan đến tập trung đông người (quyền biểu tình) cũng đặt ra yêu cầu hoàn thiện khuôn khổ pháp luật về cơ chế bảo đảm quyền tự do hội họp, bởi theo Hiến pháp 2013, quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế bởi luật. Do vậy, việc xây dựng Luật về biểu tình nói riêng và củng cố các văn bản pháp luật khác về tự do hội họp ở nước ta là quyết định đúng đắn nhằm hoàn thiện cơ chế bảo đảm cho người dân có thể thực hiện hiệu quả quyền hiến định này trong khuôn khổ pháp luật.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

2.2. Một số hàm ý chính sách liên quan đến tự do hội họp

Ở Việt Nam, hiện khái niệm tập trung đông người đang được đồng nhất với biểu tình (theo Nghị định số 38/2005/NĐ-CP ngày 18/3/2005 của Chính phủ quy định một số biện pháp đảm bảo trật tự công cộng). Tuy nhiên, không thể đồng nhất hội họp với biểu tình, bởi hội họp còn bao gồm các hình thức thể hiện khác, tuy cũng có đông người tham gia nhưng không phải để phản ứng hay đề đạt một sự thay đổi trong chính sách, pháp luật của nhà nước mà nhằm các mục đích chung khác, ví dụ như cuộc họp tổng kết của một cơ quan, tổ chức, hay buổi liên hoan của một gia đình, nhóm, cộng đồng... Chính vì vậy, các cuộc hội họp không phải khi nào cũng chịu sự điều chỉnh của luật về biểu tình, hay nói cách khác, luật về biểu tình thường không điều chỉnh cả những hình thức hội họp khác.

Do sự khác biệt về bản chất như trên, nhà nước cần xử lý các hành động bạo loạn, lật đổ, đảo chính theo cách thức hoàn toàn khác với hội họp. Nếu như với bạo loạn, lật đổ, đảo chính, phương pháp xử lý chủ đạo là trấn áp kiên quyết những kẻ tham gia, thì với hội họp, đặc biệt là với biểu tình, phương pháp chủ đạo là đối thoại với người tham gia để làm rõ và giải quyết những khúc mắc một cách hòa bình. Hành động trấn áp chỉ áp dụng với những kẻ lợi dụng quyền tự do hội họp để gây rối loạn, lật đổ.

Về cách thức đối xử với biểu tình, tuỳ thuộc vào tính chất của chế độ và bối cảnh của mỗi quốc gia, cách thức đối xử với vấn đề biểu tình của các nhà nước có thể khác nhau. Mặc dù vậy, có thể khái quát thành hai xu hướng chính: (i) tôn trọng, tạo điều kiện cho hoạt động biểu tình, và (ii) định kiến, tìm cách hạn chế, cấm đoán hoạt động biểu tình. Xu hướng thứ nhất hiện đang đóng vai trò chủ đạo, bởi lẽ nó phù hợp với bản chất, các yêu cầu của một nhà nước dân chủ, pháp quyền, cũng như với các tiêu chuẩn của LNQQT. Từ góc độ xã hội học, nền tảng lý luận của xu hướng này đó là: Biểu tình bắt nguồn từ những mâu thuẫn xã hội, mà mâu thuẫn là hiện tượng tự nhiên, không thể tránh khỏi ở mọi quốc gia. Các mâu thuẫn đó cần phải được bộc lộ và giải quyết, nếu không sẽ "nung nấu" và bộc phát trở thành những

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

rối loạn xã hội. Sự định kiến, hạn chế, cấm đoán hoạt động biểu tình đi ngược lại với cách tiếp cận này, vì thế xét về lâu dài, sẽ làm mất ổn định hơn là giữ ổn định xã hội. Tuy nhiên, cần hiểu rằng xu hướng thứ nhất không loại trừ hoàn toàn rủi ro rối loạn xã hội. Biểu tình, nếu được xử lý tốt sẽ đem lại lợi ích cho cả nhà nước và người dân. Ngược lại, nếu cách xử lý không phù hợp, các cuộc biểu tình cũng có thể biến thành bạo loạn, tức là cũng dẫn đến bất ổn định chính trị – xã hội. Chính vì vậy, tôn trọng, tạo điều kiện cho hoạt động biểu tình là cần nhưng chưa đủ. Điều kiện đủ là phải có khuôn khổ pháp luật toàn diện, chặt chẽ và phù hợp để bảo đảm các cuộc biểu tình được diễn ra thuận lợi nhưng đúng pháp luật, trong trật tự, hoà bình.

Hội họp và quyền tự do hội họp là hai mặt của một vấn đề, có mối quan hệ mật thiết không thể tách rời nhưng không hoàn toàn đồng nhất với nhau. Quyền tự do hội họp là hình thức bề ngoài, thể hiện qua những quy định trong pháp luật quốc tế và pháp luật của các quốc gia, còn hội họp là nội dung của quyền tự do hội họp, thể hiện thông qua những hình thức tập hợp của người dân trong thực tế để thoả mãn những nhu cầu kết nối, và để thể hiện ý chí, quan điểm, nguyện vọng chung về một vấn đề chính trị, kinh tế, xã hội nào đó của đất nước, trong đó biểu tình là biểu hiện của tự do hội họp ở mức độ cao nhất. Theo nghĩa đó, quyền tự do hội họp góp phần tạo điều kiện quản lý và thúc đẩy sự phát triển của xã hội. Quyền này cũng được hỗ trợ bởi các quyền và tự do cơ bản khác như tự do ngôn luận, tự do biểu đạt, tự do tư tưởng,... giúp cho cá nhân có thể tương tác, tham gia vào xã hội, do đó, nó cũng có vai trò thúc đẩy sự phát triển của cả cá nhân và xã hội.

Quyền tự do hội họp cũng giúp tạo điều kiện giao lưu đối thoại trong xã hội, giữa xã hội với nhà nước, thu hút sự chú ý đến các vấn đề đang tồn tại trong xã hội, tạo môi trường cho sự đa dạng, thậm chí là mâu thuẫn nhau có thể cùng tồn tại trong một không khí hòa bình, giúp tạo ra và thúc đẩy sự tiến bộ, phát triển của một xã hội văn minh.

Việc hoàn thiện cơ chế bảo đảm thực hiện quyền tự do hội họp ở Việt Nam là cấp thiết.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Quyền tự do hội họp đã được hiến định từ Hiến pháp 1946 và được ghi nhận cụ thể trong tất cả các bản hiến pháp sau này của nước ta, bao gồm Hiến pháp 2013. Mặc dù vậy, hiện nay do không áp dụng Luật về quyền tự do hội họp năm 1957 trong khi chưa xây dựng luật mới dẫn tới quyền này của người dân trong thực tế không được bảo đảm.

Cụ thể, về mặt hình thức thì Việt Nam không cấm biểu tình, song trong thực tế thời gian qua người dân không thể thực hiện quyền biểu tình đúng nghĩa. Điều này là bởi hiện các cơ quan chức năng đang "đồng nhất" biểu tình với hành động "tập trung đông người" (mặc dù không có quy định chính thức). Sự đồng nhất như vậy không chính xác về mặt khoa học, vì như đã phân tích ở phần trên, biểu tình có những điểm khác biệt với tập trung đông người. Tương tự, việc xem biểu tình như là hành động khiếu nại, tố cáo của công dân cũng không hợp lý. Cả hai quan niệm này sẽ dẫn tới những cách xử lý không phù hợp với vấn đề biểu tình. Đặc biệt, việc đồng nhất biểu tình với những hành động "tụ tập gây rối" trật tự trị an sẽ có nguy cơ dẫn tới hành xử một cách vi hiến là tuỳ tiện hạn chế quyền biểu tình của người dân.

Cách ứng xử với quyền biểu tình của công dân từ phía cơ quan công quyền nước ta trong thời gian qua phản ánh mức độ tôn trọng nhân dân, tôn trọng Hiến pháp còn hạn chế[1]. Điều này đã gây ra nhiều bức xúc trong nhân dân cũng như sự chỉ trích của cộng đồng quốc tế, và trong một số trường hợp đã đẩy cuộc biểu tình từ chỗ diễn ra hòa bình tới quá khích, bạo lực. Hệ quả tiếp theo là dẫn tới tình trạng các cơ quan nhà nước "đùn đẩy" trách nhiệm giải quyết các cuộc khiếu kiện, tụ tập đông người. Tuy nhiên, nghiêm trọng hơn cả là cách làm hiện nay khiến cho các cuộc biểu tình (tập trung/ khiếu kiện đông người) có xu hướng tăng lên cả về số lượng và tính chất căng thẳng với chính quyền, do không được xử lý hiệu quả.

[1] Xem Nguyễn Minh Tuấn, *"Quyền biểu tình: Nên quy định thế nào"*, Báo *Tia sáng*, 14/3/2013.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Theo nhiều công trình nghiên cứu, kể từ cuối thập kỷ 1980, ở nước ta xuất hiện ngày càng nhiều cuộc biểu tình (khiếu kiện đông người)[1]. Số vụ khiếu kiện đông người, vượt cấp tăng liên tục trong những năm gần đây, với đột biến tới 12% trong năm 2014, 11% năm 2015[2]. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến thực trạng nêu trên, song sự bất cập, hạn chế của cơ chế bảo đảm quyền biểu tình ở nước ta là một nguyên nhân cơ bản. Điều đó cho thấy tính chất cấp thiết của việc hoàn thiện cơ chế này, mà trong đó việc quan trọng đầu tiên cần làm là xây dựng, ban hành luật về biểu tình.

Mặc dù vậy, cần thấy rằng do biểu tình là một vấn đề nhạy cảm nên có một số quan điểm trái ngược xung quanh việc xây dựng luật biểu tình. Thậm chí có Đại biểu Quốc hội phản đối quyết liệt việc xây dựng đạo luật này, với lập luận rằng "biểu tình là để chống lại Chính phủ" nên Việt Nam không cần một đạo luật để cho phép biểu tình chống Chính phủ, và "đa số công dân sẽ không ủng hộ dự luật này"[3].

Tuy nhiên, quan điểm nêu trên chỉ là thiểu số. Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ và hầu hết các đại biểu Quốc hội đều cho rằng cần sớm xây dựng luật biểu tình. Có thể khái quát những luận điểm quan trọng về sự cần thiết của luật biểu tình bao gồm: (i) Quyền biểu tình là một quyền hiến định, đồng thời thuộc về một cam kết quốc tế về nhân quyền, vì thế không thể trì hoãn việc bảo đảm thực hiện bằng luật; (ii) Quyền biểu tình không chỉ là nhu cầu thực tiễn, có tác dụng tích cực cho xã hội mà còn là chuẩn mực của thế giới về quyền tự do; (iii) Biểu tình vừa là một quyền cơ bản của người dân, vừa là một công cụ luật pháp để bảo đảm trật tự, an toàn xã hội. Bởi không có luật biểu tình nên mới dẫn đến tình trạng rối loạn như hiện nay;

---

[1] Xem Nguyễn Văn Vĩnh (Chủ biên), *Một số nhân tố có khả năng gây bất ổn định chính trị - xã hội ở nước ta hiện nay*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2004, tr.105-115.

[2] http://plo.vn/thoi-su/chinh-tri/khieu-nai-gay-gat-dong-nguoi-vuot-cap-tang-580075.html

[3] Trích phát biểu của Đại biểu Quốc hội Hoàng Hữu Phước và Nguyễn Thanh Tùng tại kỳ họp Quốc hội khóa XIII, ngày 17/11/2014.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

(iv) Biểu tình là một quyền của người dân nên việc nói người dân không ủng hộ luật này là coi thường nhân dân[1].

Hoàn thiện pháp luật bảo đảm thực hiện quyền tự do hội họp của công dân phải dựa trên nguyên tắc hài hòa giữa quyền con người, quyền công dân và trật tự, an toàn xã hội, an ninh quốc gia

Trong lĩnh vực nhân quyền, việc bảo đảm quyền con người trước hết và chủ yếu thuộc trách nhiệm của quốc gia. Mỗi quốc gia đều có nghĩa vụ tiến hành các biện pháp cần thiết (lập pháp, hành pháp, tư pháp,...) để đảm bảo sự thụ hưởng các quyền con người cho mọi người trong lãnh thổ và thẩm quyền tài phán của mình. Tuy nhiên, cùng với việc bảo đảm nhân quyền, các quốc gia còn thực hiện các chức năng quản lý xã hội khác để bảo đảm, duy trì sự ổn định, trật tự, an toàn và phát triển của xã hội.

Quyền tự do hội họp, về mặt pháp lý, là một quyền chính trị cơ bản của con người. Một số dạng hội họp, ví dụ biểu tình, có thể nảy sinh do mâu thuẫn, xung đột, bất đồng về những nhu cầu, giá trị và lợi ích giữa các cá nhân, nhóm và các tổ chức với nhau, và với nhà nước. Do đó, nhà nước, một mặt có trách nhiệm bảo đảm các quyền con người nói chung, quyền tự do hội họp nói riêng của người dân trên thực tế; mặt khác, với chức năng quản lý xã hội của mình, cũng đặt ra trách nhiệm duy trì trật tự, sự ổn định và phát triển của đất nước.

Việt Nam là một nước đang phát triển, đang trong quá trình chuyển đổi, xây dựng và hoàn thiện các thể chế chính trị, kinh tế, xã hội phù hợp với yêu cầu của đổi mới và hội nhập quốc tế. Quá trình này đã và đang đặt ra cho Việt Nam nhiều thách thức về mọi mặt của đời sống xã hội, trong đó, mâu thuẫn giữa người dân, các nhóm và nhà nước với nhau là điều không thể tránh khỏi, tiềm ẩn những nguy cơ gây mất ổn định, trật tự của xã hội. Do đó, việc hoàn thiện pháp luật về bảo đảm quyền tự do hội họp cần hài hòa giữa nguyên tắc bảo

[1] Trích ý của nguyên Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng và các Đại biểu Quốc hội Dương Trung Quốc, Lê Nam, Trương Trọng Nghĩa, Trần Thị Quốc Khánh, Phan Trung Lý phát biểu tại kỳ họp Quốc hội khóa XIII, ngày 17/11/2014.

THƯ VIỆN HUBT TÀI LIỆU CHUYÊN NGÀNH THƯ VIỆN TRƯỜNG ĐẠI HỌC

đảm quyền con người, quyền công dân và bảo đảm sự ổn định, trật tự và phát triển của quốc gia là một yêu cầu của thực tế.

Hoàn thiện pháp luật bảo đảm quyền tự do hội họp của công dân phải bảo đảm sự phù hợp với các tiêu chuẩn và hướng dẫn quốc tế

Quyền tự do hội họp là một quyền con người cơ bản được ghi nhận và bảo vệ bởi LNQQT, mà cụ thể là ICCPR mà Việt Nam đã tham gia. Trong bối cảnh nước ta hội nhập ngày càng sâu rộng vào cộng đồng quốc tế, việc tuân thủ các cam kết quốc tế, đặc biệt là các cam kết quốc tế về nhân quyền, là một yêu cầu không thể bỏ qua. Bởi vậy, quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật về bảo đảm quyền tự do hội họp cần phải tham chiếu với các tiêu chuẩn quốc tế về quyền tự do hội họp hoà bình để đảm bảo sự phù hợp, tương thích.

Mặc dù không có hiệu lực ràng buộc, song các hướng dẫn quốc tế có ý nghĩa rất quan trọng với các quốc gia trong việc hiểu rõ và đầy đủ nội hàm của các tiêu chuẩn quốc tế về nhân quyền, trong đó có các tiêu chuẩn về quyền hội họp hoà bình. Vì vậy, việc hoàn thiện pháp luật về bảo đảm quyền tự do hội họp của nước ta cũng cần tham chiếu với các hướng dẫn của các cơ quan nhân quyền Liên hợp quốc và của một số khu vực để những nội dung của cơ chế có sự tương thích ở mức độ cao nhất với thông lệ quốc tế.

Hoàn thiện pháp luật bảo đảm quyền tự do hội họp của công dân phải đảm bảo tính toàn diện, thống nhất của hệ thống pháp luật

Pháp luật về bảo đảm quyền tự do hội họp là một cơ chế pháp lý, thể hiện qua các văn bản pháp luật là cấu thành của hệ thống pháp luật quốc gia. Do đó, hoàn thiện pháp luật về bảo đảm quyền tự do hội họp phải đảm bảo cả nội dung và hình thức của các quy định pháp luật có liên quan có sự thống nhất, không mâu thuẫn với hệ thống pháp luật chung của đất nước. Đây cũng là một trong những yêu cầu quan trọng trong việc xây dựng nhà nước pháp quyền. Sự thống nhất của hệ thống pháp luật tạo nên sự ổn định của pháp luật, chính là cơ sở nền tảng quan trọng để xây dựng được nền pháp chế pháp quyền ở nước ta. Theo nghĩa đó, sự thống nhất của hệ thống

THƯ VIỆN HUBT

pháp luật là điều kiện quan trọng để pháp luật về bảo đảm quyền tự do hội họp được thực thi đầy đủ, bởi nếu thiếu sự thống nhất, việc thực thi pháp luật có thể tạo ra sự xung đột, làm mất niềm tin của xã hội và pháp luật nói chung.

Để đáp ứng được yêu cầu về tính toàn diện, thống nhất của hệ thống pháp luật trong quá trình hoàn thiện cơ chế bảo đảm quyền tự do hội họp, cần phải chú ý đến các yếu tố như: nội dung của cơ chế phải phù hợp với các quy định của Hiến pháp 2013; nội dung của cơ chế không có sự xung đột pháp luật với các chế định, quy phạm pháp luật của các ngành luật khác; nội dung của cơ chế có sự liên kết tương hỗ với các ngành luật, chế định và quy phạm pháp luật khác trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội có liên quan đến biểu tình; các quy định pháp luật của cơ chế phải mang tính thực tiễn cao, đáp ứng nhu cầu quản lý nhà nước, xã hội, bảo đảm sẽ được áp dụng và thực thi thống nhất.

Hoàn thiện pháp luật về quyền tự do hội họp của công dân phải đảm bảo nhà nước đủ căn cứ pháp lý để quản lý một số dạng hội họp nhạy cảm như biểu tình theo đúng pháp luật

Như đã đề cập, quyền tự do hội họp không phải là quyền tuyệt đối, có thể bị hạn chế để bảo vệ các lợi ích cao hơn của nhà nước và cộng đồng. Vì vậy, quản lý một số dạng hội họp nhạy cảm như biểu tình là cần thiết, phù hợp với luật pháp quốc tế.

Điều 8 Hiến pháp 2013 quy định: "Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ". Đây là cơ sở hiến định để quy định các biện pháp quản lý biểu tình trong cơ chế bảo đảm quyền tự do hội họp.

Để đáp ứng yêu cầu trên, nội dung của pháp luật về bảo đảm quyền biểu tình cần bao gồm các quy định chi tiết về các điều kiện, trình tự, thủ tục tổ chức, tham gia biểu tình, tạo hành lang pháp lý rõ ràng, cụ thể cho người dân khi thực hiện quyền này. Nội dung của cơ chế cũng cần quy định rõ các biện pháp quản lý của nhà nước với

THƯ VIỆN HUBT

biểu tình, quyền hạn, nhiệm vụ của các cơ quan có liên quan, đồng thời xác định chế tài xử phạt phù hợp với các hành vi và mức độ sai phạm. Ngoài ra, những hành động vi phạm pháp luật về biểu tình cũng cần được cụ thể hóa trong nội dung của cơ chế.

Hoàn thiện pháp luật về quyền tự do hội họp của công dân phải phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh và khả năng quản lý nhà nước của Việt Nam

Mặc dù có những chuẩn mực chung cần tuân thủ, song LNQQT vẫn cho phép các quốc gia có thể xây dựng những biện pháp thực hiện quyền con người phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh của nước mình.

Trong bối cảnh ở nước ta hiện nay, khi yêu cầu giữ ổn định chính trị là ưu tiên hàng đầu và điều kiện bảo đảm cho một số dạng hội họp nhạy cảm như biểu tình còn hạn chế, Nhà nước có thể có những quy định pháp luật theo hướng có thể ngăn ngừa hiệu quả việc lợi dụng biểu tình để chống phá, lật đổ chế độ, cũng như để đảm bảo trật tự, an toàn cho người biểu tình và những người dân khác trong quá trình diễn ra các cuộc biểu tình. Những quy định cần cân nhắc có thể liên quan đến chủ thể tổ chức, tham gia biểu tình; địa điểm, thời gian tổ chức biểu tình; thủ tục tổ chức và các quy tắc hành xử của người biểu tình cũng như của cảnh sát;... Tuy nhiên, những giải pháp đưa ra không được gây cản trở bất hợp lý với việc thực hiện quyền tự do hội họp của người dân, cũng như không được trái với các tiêu chuẩn và hướng dẫn quốc tế.

Các giải pháp tăng cường hiệu quả quản lý hội họp

Thứ nhất, nhóm giải pháp về nhận thức

Trong lĩnh vực nhân quyền nói chung, có thể nói, chỉ khi con người có được những hiểu biết nhất định, có được những nhận thức đúng đắn về quyền con người, thì việc tôn trọng, bảo vệ, thúc đẩy và thực hiện chúng mới có hiệu quả. Do đó, việc tăng cường giáo dục nhân quyền nói chung, qua các biện pháp như tuyên truyền, phổ biến kiến thức, pháp luật quốc gia, quốc tế về nhân quyền cho mọi người (các cơ quan, cán bộ nhà nước, người dân) là một đòi hỏi cấp

THƯ VIỆN HUBT

thiết hiện nay trong việc bảo vệ và thúc đẩy nhân quyền ở Việt Nam, trong đó bao hàm quyền tự do hội họp.

Đối với các cơ quan, cán bộ nhà nước – chủ thể nhà nước, đây là những chủ thể có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc bảo vệ các quyền và tự do cơ bản của con người. Đây vừa là chủ thể trực tiếp bảo vệ các quyền con người, đồng thời cũng chính là chủ thể thường gây ra những vi phạm về quyền con người. Báo cáo kiểm điểm định kỳ phổ quát chu kỳ 2 của Chính phủ Việt Nam một mặt chỉ ra những kết quả nhất định của việc giáo dục, nâng cao nhận thức về nhân quyền cho các chủ thể nhà nước; mặt khác cũng chỉ ra nhiều hạn chế như: cán bộ các cơ quan nhà nước thiếu cơ hội tiếp cận các kiến thức về nhân quyền; sự hiểu biết về quyền con người của cán bộ nhiều ban ngành còn hạn chế; tình trạng vi phạm quyền con người của các cơ quan nhà nước;...

Riêng về quyền tự do hội họp, mặc dù đã được Hiến pháp ghi nhận, tuy nhiên, trong thực tế hầu như mọi cuộc biểu tình đều là bất hợp pháp hay không được cho phép tổ chức, trừ khi có cơ quan nhà nước đứng ra tổ chức dưới hình thức mít tinh. Một trong những nguyên nhân chủ yếu đó là do các cơ quan, cán bộ nhà nước chưa hiểu rõ ràng và đầy đủ về nội dung, ý nghĩa của quyền tự do hội họp và biểu tình, dẫn đến thực tế là chưa xây dựng được cơ sở pháp lý cho quyền này, thậm chí đưa ra các điều kiện rất nghiêm ngặt đối với tụ tập đông người (Nghị định 38/2005/NĐ-CP quy định, tụ tập nhiều hơn 05 người phải được Ủy ban cấp tỉnh cho phép, trừ khi do Chính phủ hoặc các tổ chức chính trị thuộc nhà nước tổ chức). Các quy định có liên quan đến quyền tự do hội họp và biểu tình vẫn thiên về tạo thuận lợi cho cơ quan hành chính. Nói cách khác, cách tiếp cận của các chủ thể nhà nước với quyền tự do hội họp vẫn theo hướng "ban phát", "quản lý", chứ chưa phải là tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm.

Đối với các chủ thể khác trong xã hội, đẩy mạnh công tác tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức về nhân quyền là mối quan tâm thường xuyên, quan trọng và cần thiết. Bởi trình độ hiểu biết, ý thức, sự tôn trọng pháp luật nói chung, pháp luật về quyền con người nói riêng của người dân còn hạn chế là một trong những nguyên nhân

THƯ VIỆN HUBT
THƯ VIỆN PHỤC VỤ NHÂN NHÂN NỘI BỘ

dẫn đến những hành vi vi phạm. Hơn nữa, chỉ khi người dân nhận thức rõ được các quyền của mình thì họ mới biết cách để thụ hưởng các quyền đó, đồng thời tôn trọng quyền của những chủ thể khác.

Quyền tự do hội họp là một quyền chính trị của người dân nhưng cũng có những giới hạn. Nhà nước với chức năng quản lý xã hội của mình, một mặt có nghĩa vụ bảo đảm sự thụ hưởng các quyền con người nói chung cho người dân; mặt khác cũng có thể áp dụng các giới hạn đối với một số quyền nhất định (gồm quyền tự do hội họp) nếu là cần thiết và có sự tương xứng với mục đích. Sự thụ hưởng quyền tự do hội họp, về cơ bản sẽ được nhà nước bảo vệ, tuy nhiên, khi vượt qua những giới hạn của nó (không còn mục đích ôn hòa), thì lại sẽ trở thành hành vi vi phạm pháp luật.

Nhìn chung, tuyên truyền, giáo dục kiến thức, pháp luật quốc gia, quốc tế về quyền con người nói chung, quyền tự do hội họp nói riêng cho các chủ thể nhà nước và các chủ thể khác trong xã hội là yêu cầu và đòi hỏi cấp thiết của thực tế. Một khía cạnh cần được chú ý khi thực hiện công tác này, đó là với những đối tượng khác nhau, việc tuyên truyền giáo dục nhân quyền cũng cần phải có những hình thức và nội dung thích hợp với từng loại đối tượng, ví dụ như thông qua các phương tiện thông tin đại chúng, tổ chức đối thoại với người dân, các hội nghị, hội thảo trao đổi về lĩnh vực nhân quyền, tổ chức trợ giúp pháp lý cho người dân,...

Thứ hai, nhóm giải pháp về tổ chức

Cơ chế được coi là nhân tố quan trọng và quyết định cho sự tồn tại và phát triển của các chính sách. Thực tế cho thấy, một cơ chế đúng, phù hợp với sự vận động và phát triển thì hiệu quả thực hiện của chính sách sẽ rất cao. So với thời kỳ trước, quan điểm của Đảng và Nhà nước Việt Nam về quyền con người nói chung đã có những thay đổi lớn, theo hướng coi trọng, cởi mở hơn. Mặc dù vậy, tâm lý e ngại việc bảo đảm một số quyền con người (biểu tình, hội họp, lập hội,...) sẽ dẫn đến "diễn biến hòa bình", thay đổi chế độ vẫn còn nặng nề, gây trở ngại cho những nỗ lực cải cách chính sách và pháp luật về

THƯ VIỆN HUBT

quyền con người nói chung, về quyền tự do hội họp nói riêng. Việc quyền tự do hội họp được Hiến pháp ghi nhận từ rất lâu, nhưng đến nay vẫn chưa có luật điều chỉnh cho thấy rõ điều này. Những quy định hiện hành liên quan đến quyền tự do hội họp, biểu tình còn nhiều bất hợp lý, khắt khe, gây khó khăn cho việc tổ chức và thực hiện. Trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế sâu rộng, việc hoàn thiện khung pháp lý, các thiết chế bảo đảm quyền tự do hội họp được thực hiện trên thực tế là yêu cầu tất yếu và cấp thiết với Việt Nam.

Trong bối cảnh nêu trên, cần xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của Chính phủ, các bộ và chính quyền địa phương trong quản lý về biểu tình. Nghiên cứu xây dựng mô hình cơ quan chuyên môn, có chức năng tham mưu, tư vấn giúp Chính phủ và chính quyền địa phương các cấp trong việc quản lý về biểu tình. Xây dựng quy trình phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc bảo đảm quyền tự do hội họp. Tăng cường công tác kiểm tra, giám sát việc bảo đảm và thực hiện quyền tự do hội họp trên thực tế, kịp thời phát hiện và xử lý các vi phạm.

Ở mức độ rộng hơn, để quyền tự do hội họp được bảo đảm trên thực tế, cần có cả sự phối kết hợp giữa các chủ thể có quyền (cá nhân, tổ chức) và chủ thể có nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ (cán bộ, cơ quan nhà nước). Bởi hoạt động hội họp, trong đó có biểu tình, vừa là một hoạt động biểu hiện sự dân chủ, vừa là một quyền con người nên chủ thể quyền và chủ thể có nghĩa vụ cần thiết và hoàn toàn có thể phối hợp với nhau để hướng đến mục tiêu chung là thực thi và bảo vệ dân chủ. Pháp luật về quyền tự do hội họp, do đó, cùng với việc quy định rõ ràng về quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của các bên, cũng cần quy định rõ những phương thức, cách thức mà các bên có thể phối hợp, hoạt động trong quá trình bảo đảm quyền tự do hội họp.

THƯ VIỆN HUBT

Thứ ba, nhóm giải pháp về quy trình, thủ tục

Việt Nam đã và đang rất tích cực thực hiện quá trình rà soát,

hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung, pháp luật về quyền con người nói riêng, hướng đến mục tiêu xây dựng nền dân chủ xã hội chủ nghĩa và nhà nước pháp quyền. Vài năm trở lại đây, pháp luật về quyền con người đã có những cải thiện nhất định. Nhiều đạo luật quan trọng đã được xây dựng mới, hoặc sửa đổi, bổ sung nhằm tạo cơ sở pháp lý đầy đủ, vững chắc cho việc tôn trọng, bảo đảm và thực thi các quyền con người, như về trách nhiệm bồi thường nhà nước, trưng cầu ý dân, tiếp cận thông tin, về người khuyết tật, chống mua bán người. Triển khai công tác thi hành Hiến pháp mới 2013, Quốc hội đã thông qua Nghị quyết về chương trình xây dựng luật và pháp lệnh, đưa ra lộ trình xây dựng, sửa đổi, bổ sung nhiều đạo luật quan trọng có liên quan đến bảo vệ và thúc đẩy quyền con người.Do đó, cần sớm ban hành Luật về hội họp nhằm tạo cơ sở pháp lý, quy trình và thủ tục để người dân được tổ chức và thực hiện biểu tình trong thực tế. Bởi sự thiếu vắng Luật này cũng là nguyên nhân chính dẫn đến việc xin cấp phép tổ chức các sự kiện dưới dạng hội họp (biểu tình) bị từ chối.

Cùng với việc xây dựng và ban hành luật về hội họp, các quy phạm pháp luật thuộc ngành luật khác có liên quan cũng cần được rà soát, sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với tinh thần của Hiến pháp 2013 và Luật về hội họp hòa bình, nhằm đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật, cũng như mục tiêu bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người. Pháp luật về hình sự và hành chính cần sửa đổi, bổ sung các chế tài với những hành vi từ chối, ngăn cản và các hành vi khác vi phạm quyền tự do hội họp của người dân, đồng thời xóa bỏ những quy định đi ngược lại với tinh thần của quyền này.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Vũ Hồng Anh, "Quyền biểu tình của công dân và những vấn đề đặt ra đối với công tác xây dựng Luật về biểu tình", Tạp chí *Nghiên cứu Lập pháp*, số 3 năm 2014.
2. *Báo cáo của Báo cáo viên đặc biệt về các quyền tự do hội họp hòa bình và hiệp hội*, Maina Kiai, 2012, A/HCR/20/27.
3. *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, Prepared by the OSCE/ODIHR Panel Of Experts on the Freedom of Assembly*, 2007, tại http://www.osce.org/baku/105947?download=true.
4. Polya Katsamunska (2016), *The concept of governance and public governance theories*, Economic Alternatives, Issue 2, 2016.
5. UNESCAP (2007). https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf
6. Nghị quyết số 15/21 ngày 29/09/2010 của Hội đồng Nhân quyền. http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/98/PDF/G1016698.pdf?OpenElement
7. Nguyễn Minh Tuấn, "Quyền biểu tình: Nên quy định thế nào", *Báo Tia sáng*, 14/3/2013.
8. Trích phát biểu của Đại biểu Quốc hội Hoàng Hữu Phước và Nguyễn Thanh Tùng tại kỳ họp Quốc hội khóa XIII, ngày 17/11/2014.
9. Trích ý của nguyên Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng và các Đại biểu Quốc hội Dương Trung Quốc, Lê Nam, Trương Trọng Nghĩa, Trần Thị Quốc Khánh, Phan Trung Lý phát biểu tại kỳ họp Quốc hội khóa XIII, ngày 17/11/2014.
10. Nguyễn Văn Vĩnh (Chủ biên), *Một số nhân tố có khả năng gây bất ổn định chính trị - xã hội ở nước ta hiện nay*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2004.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

PHẦN 2
CÁC LÝ THUYẾT, MÔ HÌNH, CÁCH TIẾP CẬN VỀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

THAM NHŨNG LÀ BỆNH DỊCH, PHÒNG CHỐNG NÓ PHẢI THEO CƠ CHẾ BỆNH DỊCH

GS.TS. Nguyễn Đăng Dung[1]

Hiện nay, ở Việt Nam đang nổi lên một câu hỏi rất lớn, là làm thế nào để chống được tham nhũng? Đây cũng là một trong những nội dung cơ bản của Nghị quyết các Đại hội Đảng toàn quốc được đặt ra liên tục từ Đại hội Đảng lần thứ IX cho đến hiện nay của lần thứ XII, và chắc rằng còn liên tiếp nhắc lại ở các Đại hội kế tiếp. Cuộc chiến đối với tham nhũng không thể có hiệu quả thành công, nếu như chúng ta chỉ dừng lại ở những sự hô hào và kêu gọi sự nâng cao đạo đức, mà còn phải có biện pháp cụ thể khác toàn diện hơn.

Đã có nhiều cống hiến của các tác giả khác nhau về vấn đề này. Thiết nghĩ rằng cũng vẫn là chưa thể đủ, xin được đóng góp một ý nhỏ. Đó là việc muốn chống tham nhũng của nhà nước, thì công việc đầu tiên là phải nhìn nhận lại nó, phải tìm đúng nguyên nhân của nó để có những biện pháp khắc phục tốt hơn. Vấn đề của Việt Nam không khác nào câu chuyện chống tham nhũng ở châu Phi. *Một trong những lý do quan trọng giải thích tại sao ngày nay tình trạng tham nhũng trong chính phủ lại lan tràn ở châu Phi là, người ta đã dành quá nhiều nỗ lực để tìm cách cứu chữa vấn đề đó hơn là để hiểu được nó*[2].

---

[1] Khoa Luật, ĐHQG Hà Nội.

[2] *Olowu Dele*, 1993: "Governmental Corruption and Affrica's Democratization Efferst". Corruption and Reform 7(3) 277 -36.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

1. THAM NHŨNG LÀ BỆNH DỊCH

Muốn chống tham nhũng thì phải hiểu được tham nhũng, theo quan điểm của tôi chúng ta phải nhìn tham nhũng như một bệnh dịch lây nhiễm và phải chống nó như phương pháp của việc phòng chống bệnh dịch.

Đó là phải:

- Tiêm vắc xin cho mọi người.

- Phải khoanh vùng tham nhũng và phải làm sạch môi trường.

Tại sao phải nhìn nhận tham nhũng như là một bệnh dịch? Câu hỏi này đã được J. Madison trả lời rất rõ trong những bài bình luận Hiến pháp Mỹ để phản lại những lập luận chống lại dự thảo Hiến pháp Mỹ. Ông cho rằng: Chính phủ là không phải là những thiên thần, mà là những con người phải có trách nhiệm quản lý con người. Họ có hai việc cần phải làm: thứ nhất phải quản lý được con người và thứ hai phải quản lý lại chính bản thân mình. Con người với bản chất là đam mê quyền lực hay có xu hướng lạm quyền, quyền lực tuyệt đối luôn có xu hướng đồi bại tuyệt đối[1].

Vì vậy, quyền lực cần phải được phân ra theo kiểu: *Tham vọng phải được chống lại bằng tham vọng*[2]. Phòng và chống tham nhũng phải được quy định trong Hiến pháp. Theo Montesquieu, khái niệm "hiến pháp" gắn liền với ý tưởng tự do và phân quyền mà ông suy ra và sáng tạo thêm từ chế độ chính trị của nước Anh. Chương 11 trong tác phẩm *Tinh thần pháp luật* Ông viết:*"Kinh nghiệm muôn thuở cho biết bất cứ ai có quyền lực đều có khuynh hướng lạm dụng quyền lực; lạm dụng cho đến mức gặp phải giới hạn"*. Vấn đề là phải đặt ra giới hạn cho quyền lực. Phân quyền nhằm mục đích giới hạn quyền lực, bởi vì, *"quyền lực ngăn chặn quyền lực"* để quyền lực không nằm trọn trong một bàn tay[3].

---

[1] Huân tước Acton: *Thư gửi Giám mục Mandell Crighton năm 1887.*

[2] Federalist paper No 10.

[3] Cao Huy Thuần, Hiến pháp là gì? *Văn hóa Nghệ An* 7 tháng 3 năm 2013.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Theo cách tiếp cận của bệnh dịch bao giờ phòng cũng hơn là chống, phòng tốt thì bao giờ cũng rẻ và tốt hơn chống. Tham nhũng cũng vậy phòng quan trọng hơn chống, vì chống thì tốn kém mệt hơn rất nhiều. Vì ta đánh ta theo cách nói của Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng[1].

2. PHÂN CÔNG, PHÂN NHIỆM/PHÂN QUYỀN – VẮC XIN CHO NHÀ NƯỚC

Phòng chống tham nhũng trước hết phải tiêm phòng vắcxin. Tôi gọi phân quyền, tiến tới chỗ kìm chế và đối trọng như là vắcvin của phòng chống tham nhũng cho các cơ quan nhà nước. Tham nhũng của nhà nước cũng nên và phải được xem xét như là một bệnh dịch của con người. Kiểu gì nhà nước cũng phải mắc phải nếu như không có những biện pháp phòng ngừa hữu hiệu. Vì vậy một nhà nước anh minh, dân chủ nào cũng phải có chủ trương chống tham nhũng, phải phân quyền. Nhà nước pháp quyền phải có tiêu chí là một nhà nước có chủ trương chính sách chống tham nhũng. Mà đã là bệnh dịch thì cũng như cơ thể con người, không còn một cách chữa nào khác, trước hết phải bằng cách phòng bệnh có tính phổ quát hiện nay, tức là phải tiêm "vắc xin" vào cơ thể của nhà nước. Tức là phải theo cơ chế phòng bệnh dịch.

Vậy thì vắc xin nào có thể tiêm vào cho cơ thể nhà nước để cho cơ thể nhà nước có thể phòng chống được bệnh dịch tham nhũng? Đã là biện pháp phòng bệnh dịch như cơ thể của con người, thì cũng phải theo cơ chế tiêm vác xin phòng bệnh dịch, tức là phải lấy ngay mầm bệnh, sau khi đã làm cho mầm bệnh suy yếu đi rồi tiêm vào cơ thể con người. Vắc xin của nhà nước không thể nào là khác hơn phải lấy *"quyền lực đối trọng với quyền lực"*, phải lấy tham vọng đối trọng với tham vọng. Muốn vậy thì trước hết trong nhà nước phải có sự phân quyền, mà chúng ta gọi là phân công phân nhiệm một cách rõ ràng. Sau đấy phải dùng ngay quyền của cơ quan này chống lại quyền lực của cơ quan kia. Điều này có nghĩa là các quyền của nhà nước không nên trao một cách trọn gói và hoàn hảo từ A đến Z cho

[1] Nguyên Phú Trọng, *Chống tham nhũng khó vì ta tự đánh ta*/ VietNamNet 17/10 / 2016.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

bất kể một cành quyền lực hoặc một người nào nắm giữ, mà phải được phân định nhiều công đoạn. Phần nhiều quyền lực vẫn giao cho một chủ thể thực hiện, nhưng một phần nhỏ của quyền lực ấy phải giao cho chủ thể khác nắm giữ, tức là quyền lực mầm bệnh đã được làm cho yếu đi, tạo ra thế tự kiểm tra một cách mặc nhiên giữa chủ thể nắm giữ quyền lực nhà nước. Tôi nắm quyền lực cũng vậy và anh nắm quyền lực cũng vậy, đều phải bị cơ chế tự kiểm tra giám sát và theo dõi, một cách mặt nhiên, như một sự phòng bệnh trước của con người làm vậy. Ví dụ như quyền lập pháp được giao cơ bản cho Quốc hội – lập pháp thực hiện, nhưng dự luật mặc dù đã được Quốc hội thông qua vẫn chưa trở thành luật, vẫn nằm ở dạng dự thảo, chúng chỉ trở thành luật có hiệu lực thực thi khi và chỉ khi có sự công bố của Tổng thống – Người đứng đầu nhà nước. Trong thời gian này Tổng thống có quyền phủ quyết dự luật đã được Quốc hội thông qua. Như vậy, làm cho Quốc hội không thể lạm dụng quyền lập pháp, mà thông qua những đạo luật vi phạm nhân quyền hoặc có hại cho quốc gia, cũng như không cho phép hành pháp thực thi trên thực tế.

Tương tự, về phía Tổng thống – người đứng đầu hành pháp. Mặc dù Tổng thống – người đứng đầu hành pháp có quyền bổ nhiệm các quan chức cao cấp hành pháp - bộ trưởng, nhưng các quan chức này chỉ có thể bắt tay vào việc thực hiện quyền hành pháp và tư pháp của mình khi và chỉ khi có sự đồng ý phê chuẩn của Quốc hội/ Thượng viện. Trong quá trình phê chuẩn Quốc hội bắt các quan chức được bộ nhiệm phải điều trần... Cuộc điều trần này được diễn ra ở ác ủy ban của Quốc hội không khác nào một phiên xét xử giữa các thành viên của Ủy ban tương ứng và người được Tổng thống bổ nhiệm. Ứng cử viên này phải trả lời tất cả các câu hỏi được các thành viên của Ủy ban đặt ra, và kết quả là một cuộc bỏ phiếu đồng ý quá bản của các thành viên Ủy ban. Thậm chí trong nhiều trường hợp các bên phải đem nhân chứng, vật chứng của mình ra trước Ủy ban.

Mọi thiết chế của con người không có thiết chế miễn dịch khỏi sự sai lầm. Sự sai lầm của các nhà cầm quyền về nguyên tắc có sự tai hại rất to lớn gấp hàng ngàn vạn lần những người bình thường

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

không nắm giữ quyền lực nhà nước. Sở dĩ PMU 18 có chuyện như vậy, vì họ đã thâu tóm được toàn bộ quyền lực: từ chỗ quyết định, cho đến chỗ phê duyệt, thực thi và kiểm tra, đến nghiệm thu dự án với trị giá nhiều triệu đô la Mỹ. Pháp luật và cách làm của chúng ta hiện nay nói chung và Bộ Giao thông vận tải nói riêng không có cơ chế trên, vô hình hay cố ý chúng ta đã tạo cơ hội cho tham nhũng. Một trong những việc cần phải làm ngay là phải tách chức năng quản lý của bộ máy nhà nước ra khỏi các cơ sở sản xuất kinh doanh. Quan điểm này đã có từ lâu, nhưng hiện tượng trực thuộc, bộ chủ quản vẫn là một hiện hữu. Chính chỗ này là khâu cơ bản tạo nên môi trường tham nhũng của các quan chức nhà nước.

Nếu không có sự phòng ngừa bằng cơ chế phòng bệnh dịch bằng sự "tiêm chủng" như vậy, thì không có biện pháp hữu hiệu nào có thể ngăn ngừa được tham nhũng. Vì tham nhũng của nhà nước là bệnh dịch, chúng ta có thể buộc tội được cho Bùi Tiến Dũng này, tự khắc lại có Bùi Tiến Dũng khác.[1]

Liều vắc xin đó phải được quy định trong bản văn có hiệu lực pháp lý tối cao và các văn bản pháp luật khác trong hệ thống pháp luật của quốc gia. Đó là Hiến pháp và pháp luật. Tức là bản Hiến pháp và các văn bản pháp luật phải có vai trò trù liệu trước những hậu quả xấu có thể xảy ra khi con người có quyền lực nhà nước, để mọi người được tiêm phòng kể cả người tốt lẫn người xấu. Vì đã là bệnh dịch thì tham nhũng sẽ không trừ bất cứ ai, kể cả người yếu/xấu lẫn người tốt/khỏe nếu như họ có quyền lực nhà nước đều có thể mắc phải. Hiến pháp là văn bản phòng chống tham nhũng. Luật Phòng chống tham nhũng như là một đạo luật chuyên ngành nhằm triển khai chi tiết hóa để thực hiện tinh thần phòng chống tham nhũng đã được quy định trong Hiến pháp.

Những điều phân tích trên là hệ thống "kìm chế và đối trọng" (Checks and Balances) của Hiến pháp Mỹ. Hơn 200 năm trước đây khi thông qua bản hiến pháp thành văn của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Lê Đăng Doanh: PMU 18 phản ánh khuyết tật của hệ thống tuổi trẻ 11/4 /2006

người ta đã sử dụng hệ thống này như là một nội dung chính yếu nhất trong bản văn có hiệu lực tối cao nhất của họ. Sở dĩ hệ thống này trở thành nội dung chính yếu của bản Hiến pháp, vì họ hiểu một cách thấu đáo rằng: Chính phủ của họ là không phải là những thiên thần, mà là những con người với đầy đủ tính xấu của con người có thể xảy ra, khi con người có trong tay quyền lực nhà nước. Hiến pháp không thể là cái gì khác hơn phải là những sợi dây xích bằng sắt để cột chặt những tính xấu của con người lại. Một khi tính xấu đã được cột lại thì tự khắc tính tốt sẽ được duy trì. Đấy là những quy định thuộc vào nội dung vắc xin cho nhà nước của họ. Đó là một dạng vắc xin kiểu Mỹ, có thể nói là mạnh hơn các vắc xin bình thường khác được các Hiến pháp của các nhà nước khác quy định/thông qua.

Chính nhờ hệ thống này mà hiến pháp có tuổi đời lâu nhất trên thế giới nói trên, cho đến hiện nay vẫn không có sự thay đổi nào đáng kể, vẫn có tác dụng cho việc duy trì và phát triển một nhà nước của họ.

Sau bao nhiêu năm dài phủ nhận hoàn toàn, Hiến pháp năm 1992 sửa đổi năm 2001 đã thừa nhận những hạt nhân hợp lý của nguyên tắc phân quyền bằng quy định:

"Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức.

Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp." (Điều 2 Hiến pháp 1992 sửa đổi 2001).

Hiến pháp mới năm 2013 không những tái khẳng định nguyên tắc phân công, phân nhiệm giữa 3 quyền như trên, mà còn khẳng định thêm nguyên tắc kiểm soát quyền lực nhà nước. Kiểm soát quyền lực chính là một loại vắc xin chống tham nhũng đã được các nhà nước khác dùng từ rất lâu. Hơn thế nữa, các điều khoản tiếp theo của Hiến pháp năm 2013 còn quy định rõ ràng cơ quan thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Quốc hội thực hiện quyền lập pháp (Điều 69); Chính phủ thực hiện quyền hành pháp (Điều 94);

THƯ VIỆN HUPT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Tòa án thực hiện quyền tư pháp (Điều 102). Phân quyền mà Việt Nam trong Hiến pháp của mình gọi là phân công, phân nhiệm chính là nền tảng của kiểm soát quyền lực nhà nước, cũng đồng thời là nền tảng của việc phòng chống tham nhũng. Hiến pháp 2013 không những giữ nguyên những thành công đáng ghi nhận đó, mà còn rõ ràng hơn khẳng định quyền lập pháp thuộc về Quốc hội, quyền hành pháp thuộc về Chính phủ và quyền tư pháp do các tòa án thực hiện. Và nhất là ghi nhận thêm quyền sự kiểm soát các quyền lực nhà nước, khi thực hiện sự phân công, phối hợp giữa 3 quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp (Điều 2 Hiến pháp 2013). Lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến của mình, Hiến pháp năm 2013 quy định rõ ràng các thiết chế thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp của mình. Đây có thể nói là một dạng vắc xin phòng chống tham nhũng của nhiều nước trên thế giới đã thường xuyên sửa dụng.

Khi quy định về nhiệm vụ quyền hạn của Chủ tịch nước, Người đứng đầu Nhà nước Việt Nam, Hiến pháp năm 2013 còn tái khẳng định quyền *veto* của Chủ tịch nước đối với pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Quyền này của người đứng đầu hành pháp của Nhà nước Việt Nam không khác nào biểu hiện nguyên tắc *"kìm chế và đối trọng"* của Hiến pháp Mỹ năm 1787, nhưng chỉ khác ở chỗ quyền này không được mở ra cho tất cả các văn bản luật của Quốc hội, bởi sự hiện diện nguyên tắc quyền lực tối cao của Quốc hội Việt Nam, không khác nào quy định của Hiến pháp bất thành văn của Anh quốc những năm đầu tiên của cách mạng dân chủ tư sản khoảng thế kỷ thứ 16, 17 của họ. Khoản 7 Điều 103 Hiến pháp mới quy định Chủ tịch nước CHXHCN Việt Nam có quyền:

"... Đề nghị Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét lại Pháp lệnh, Nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội về các vấn đề quy định tại điểm 8 và điểm 9, Điều 91 trong thời hạn mười ngày kể từ ngày pháp lệnh hoặc nghị quyết được thông qua; nếu pháp lệnh, nghị quyết đó *vẫn được Uỷ ban thường vụ Quốc hội biểu quyết tán thành mà Chủ tịch nước vẫn không nhất trí, thì Chủ tịch nước trình Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất.*" (Điều 103 khoản 7).

THƯ VIỆN HUBT TÀI LIỆU CHỈ PHỤC VỤ NGHIÊN CỨU KHOA HỌC NỘI BỘ

Đây là một trong những cơ sở nền tảng bước đầu cho công cuộc phòng chống tham nhũng giữa các nhánh quyền lực khác nhau trong tổ chức và hoạt động của nhà nước. Chính đây là một trong những biểu hiện vắc vin của việc phòng chống tham nhũng.

Giống như việc cướp ngân hàng phải diễn ra ở ngân hàng mà không phải ở chỗ nào khác, tham nhũng cũng chỉ xảy ra ở những nơi tập trung quyền lực. Trong số 3 quyền lực của nhà nước được phân ra thì quyền hành pháp là nơi tập trung quyền lực nhất. Vì vậy, việc chống tham nhũng hay việc kiểm soát quyền lực nhà nước phải tập trung vào bộ máy hành pháp - nơi tập trung quyền lực và tiền nhất của nhà nước. Thế giới hiện nay vẫn tồn tại 3 mô hình tổ chức nhà nước: chính thể đại nghị, chính thể tổng thống và chính thể hỗn hợp. Chính thể đại nghị nhất là của chế độ quân chủ theo lịch sử là loại hình tổ chức có nhiều biến dạng nhất, vì đây cũng là loại hình cổ điển nhất và lâu dài nhất. Sự biến chuyển của chính thể đại nghị cũng như sự hình thành của chính thể này chủ yếu bằng lịch sử của nhà nước Anh quốc. Nội dung biểu hiện của sự biến dạng chính thể nằm ở chỗ không thực hiện được những mục đích các dấu hiệu tạo nên đặc điểm của chính thể, được ghi nhận bằng các quy định của Hiến pháp. Mục đích của quy định này là các cơ quan hành pháp do Quốc hội thành lập ra để tổ chức thực thi các quyết định luật của Quốc hội, nhưng trên thực tế là hoàn toàn khác. Với sự hoạt động chặt chẽ của các đảng chiếm đa số trong Quốc hội, các đảng viên phải tuân thủ các quyết định của đảng, nên dưới sự chỉ đạo của đảng này, thủ tướng chính phủ là thủ lĩnh của đảng cầm quyền, nên mọi quyết định của Quốc hội đều là quyết định của Chính phủ, tức đảng cầm quyền. Điều này có nghĩa là Chính phủ có quyền giám sát lại hoạt động của Quốc hội, chứ không phải là Quốc hội giám sát Chính phủ.

Ở đây vắc xin của sự phân chia quyền lực nhà nước giữa lập pháp và hành pháp, theo quy định của Hiến pháp không còn nữa, mà có chăng chỉ là sự phân chia giữa một đảng cầm quyền và một đảng đối lập có trách nhiệm. Trên cơ sở của thực tế này, Giáo sư Roman Herzog, Tổng thống Cộng hoà Liên bang Đức đã viết:

THƯ VIỆN HUBT

"Chính Montesquieu cách đây hơn một phần tư thiên niên kỷ đã đề xuất rằng tam quyền kinh điển trong cai trị - Lập pháp, hành pháp và tư pháp cần phải chia đều cho một số thiết chế. Ý tưởng này đã được các chính thể của phương Tây chấp nhận.

Mặt khác phương Tây gần đây cũng đang vướng phải một số vấn đề trong chia tách quyền lực. Xin dẫn một ví dụ: ở nước Cộng hoà Liên bang Đức, việc thực thi pháp luật, xét về mặt hình thức, nằm trong tay Chính phủ và chính quyền, trong khi giải thích pháp luật lại do các toà án độc lập giải quyết. Những vẻ ngoài thuần tuý hình thức chỉ đánh lừa người ta, vì chỉ có toà án mới thực sự độc lập. Mặt khác Quốc hội và Chính phủ còn xa mới tuân thủ yêu cầu của Montesqiueu, trước hết bởi vì Chính phủ do Quốc hội bổ nhiệm và có thể bị Quốc hội miễn nhiệm bất cứ lúc nào và thứ hai bởi vì cả Chính phủ lẫn Quốc hội của nó đều thuộc cùng một đảng hoặc liên minh, nên thực ra hầu như không có khả năng xảy ra rạn nứt giữa hai thiết chế này."[1]

Biến chuyển này là hậu quả của một hiện tượng chính trị quan trọng. Đó là sự hiện diện của một hệ thống lưỡng đảng. Sinh hoạt chính trị ở Anh dựa trên hai chính đảng có tổ chức, kỷ luật, đủ khả năng đảm bảo một hành động thống nhất của chính đảng trong chính phủ cũng như ở quốc hội. Hệ thống lưỡng đảng này đã làm thay đổi hẳn ý nghĩa phân quyền của chế độ đại nghị.

Chế định Chính phủ - hành pháp phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội - lập pháp, cũng như chế định tín nhiệm Chính phủ về nguyên tắc được sinh ra với mục đích để kiểm tra giám sát Chính phủ, nhưng với sự nắm đảng cầm quyền, chính phủ đã sử dụng để kiểm tra, giám sát Quốc hội, và mưu tính có lợi cho sự cầm quyền của Chính phủ - hành pháp.

Sự chống tham nhũng trở thành sự phản đối, sự chỉ trích đảng cầm quyền của các đảng đối lập. Sự đối nghịch nhau giữa hai đảng

[1] Xem *Nhà nước pháp quyền*, J. Thesing Chủ biên, Nxb. Chính trị Quốc gia 2002, tr. 40 -41.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

phái chính trị đã được lịch sử hình thành một cách dần dần – được định chế hoá, bằng con đường hoà bình, mà không phải giải quyết bằng con đường vũ khí.

Chế độ ở Anh quốc là chế độ điển hình của loại hình chính thể đại nghị, kể cả ở cộng hoà đại nghị lẫn quân chủ đại nghị. Mối tương quan giữa lập pháp và hành pháp đã biến thành mối tương quan giữa *"hai cơ quan"* của một đảng cầm quyền. Nhiều người còn cho rằng đây là mối quan hệ giữa Ban Chấp hành Trung ương (những thành viên của Chính phủ) với các đảng viên, quần chúng (những nghị sĩ trong Hạ nghị viện). Nội các Anh quốc của đảng cầm quyền với chế độ sinh hoạt đảng chặt chẽ rất an tâm cho việc điều hành đất nước của mình, chỉ có hai điểm đáng phải lo ngại nhất là: *i.* Đảng đối lập luôn luôn tìm cách đánh bại để có cơ hội thay chính phủ của đảng đang cầm quyền; *ii.* Các cuộc tuyển cử của nhân dân bằng đa số phiếu của mình, họ có thể thay đổi đảng đang cầm quyền bằng đảng đối lập.

Nhiệm vụ chính yếu của các cơ quan nghị viện là thông qua các dự án luật, cũng như các dự án chính sách của đảng đang cầm quyền. Nhưng thực ra trên thực tế không phải là như vậy. Nhiệm vụ chính yếu của Quốc hội (chủ yếu là của Hạ nghị viện) là ủng hộ hay là chống đối chính phủ. Chỉ cần nhìn qua hình dạng của Hội trường Hạ nghị viện của Anh quốc cũng cho ta thấy sự phân biệt giữa Chính phủ cầm quyền và đối lập. Phần đông Quốc hội các nước có hội trường (phòng họp) hình bán nguyệt, nhưng hội trường của Hạ nghị viện Anh có hình chữ nhật - một phòng họp rất cổ xưa. Bên phải của Chủ tịch Hạ viện có những dãy ghế dài là chỗ ngồi của dân biểu đảng cầm quyền. Hàng ghế đầu là của các bộ trưởng và thủ tướng đương nhiệm. Bên trái là hàng ghế của các dân biểu đối lập gồm có Chính phủ mờ (Shadow Cabinet) là lãnh đạo của đảng đối lập và các thành viên. Theo quy định của Hiến pháp bất thành văn của Anh quốc thì Hạ nghị viện có một vai trò rất lớn trong việc làm luật, cũng như quyết định các vấn đề quan trọng nhất của họ, nhưng với chế độ sinh hoạt đảng chặt chẽ, thì Hạ viện tựu trung chỉ còn lại 3 điểm do đảng đối lập thực hiện: *i.* Tranh luận về những nguyên tắc tổng quát và biểu quyết luật; *ii.* Phê bình chính phủ cầm quyền; iii. Kiểm soát tài chính.

THƯ VIỆN HUBT

Đó là diễn biến vai trò của các đảng phái chính trị của nhà nước Anh quốc điển hình đại diện cho chế độ đại nghị, một mô hình quan trọng bậc nhất của các cách thức tổ chức nhà nước hiện nay. Mặc dù là phân chia quyền lực giữa lập pháp và hành pháp, nhưng trên thực tế không có gì gọi là phân chia giữa lập pháp và hành pháp, mà có chăng chỉ là sự phân chia giữa đảng cầm quyền và đảng đối lập. Đối với các nhà nước tổ chức theo mô hình tổng thống cộng hòa thì ảnh hưởng của các đảng phái có chiều giảm hơn, nhưng vẫn ảnh hưởng một cách rất nghiêm trọng gần tương tự như của chế độ đại nghị. Vì vậy, người ta gọi chế độ tổng thống là chế độ đại nghị ở hành lang.

Cho dù không được quy định trong hiến pháp nhưng các đảng phái có một vị trí quan trọng thực sự trong đời sống chính trị của các quốc gia tư sản. Có ý nghĩa rất lớn trong việc kiểm tra, đối trọng với đảng cầm quyền, nhất là trọng việc kiềm chế sự thái quá, sự quá lạm dụng quyền lực của đảng cầm quyền. Vị trí đó gọi là đối lập có trách nhiệm, có trách nhiệm tìm ra sự khiếm khuyến của đảng cầm quyền, một loại vắc xin biến dạng từ sự phân quyền được hình thành. Trong một hệ thống nghị viện, ngành hành pháp và lập pháp không hoàn hoàn tách rời vì Thủ tướng và các thành viên Nội các đều là thành viên Quốc hội. Trong hệ thống đó, đối lập về chính trị là phương tiện chủ yếu hạn chế quyền lực của ngành hành pháp. Mặc dù không phải thuộc hệ thống nghị viện, nhưng về cơ bản các dấu ấn của hình thức tổ chức nhà nước Việt Nam tương đối giống các dấu ấn của nhà nước đại nghị. Đó là Quốc hội của nhà nước Việt Nam cũng được quy định là cơ quan quyền lực tối cao, và nhất là quy định: Chính phủ - cơ quan hành pháp do Quốc hội thành lập và phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội Việt Nam. Nhưng sự khác biệt giữa hai chế độ chính trị ở đây là: Anh quốc có chế độ lưỡng đảng, có đảng cầm quyền và có đảng đối lập, sự hạn chế quyền lực hành pháp thực chất do đảng đối lập thực hiện. Việt Nam là chế độ một đảng cầm quyền, không có đảng đối lập. Theo quy định của pháp luật Việt Nam chính Mặt trận Tổ quốc (MTTQ) Việt Nam đã và đang thực hiện vai trò này.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Trong giai đoạn tới của một nền kinh tế thị trường, định hướng xã hội chủ nghĩa, và xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân, Mặt trận Tổ quốc phải phát huy vai trò của mình nhiều hơn và khác hơn. Cho dù ở giai đoạn trước kia hay hiện nay, thì vị trí vai trò của MTTQ vẫn phải là tổ chức liên hiệp đúng theo tinh thần Hiến pháp, có chức năng liên minh chính trị, liên hiệp một cách tự nguyện của tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, các tầng lớp xã hội, các dân tộc, các tôn giáo và người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Vị trí đó so với trước đây không có gì thay đổi, nhưng biểu hiện của nó phải có sự thay đổi theo nhu cầu của công cuộc xây dựng nhà nước pháp quyền và của một nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, mà không phải là một cuộc đấu tranh giành độc lập dân tộc, cũng như của nền kinh tế tập trung bao cấp trước kia. Giành chính quyền là một chuyện khó, giữ chính quyền lại càng là một sự khó hơn. Vì vậy, công việc của Mặt trận cũng phức tạp và khó khăn hơn.

Đó là việc Mặt trận Tổ quốc Việt Nam phát triển đa dạng các hình thức hoạt động, các phong trào yêu nước để tập hợp, đoàn kết mọi người Việt Nam ở trong nước và nước ngoài, không phân biệt thành phần giai cấp, tầng lớp xã hội, dân tộc, tín ngưỡng, tôn giáo, đảng phái trong quá khứ cũng như hiện tại và cả trong tương lai, nhằm động viên mọi nguồn lực, mọi khả năng xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam.

Một trong những nhiệm vụ chính trị quan trọng bậc nhất của Mặt trận Tổ quốc hiện nay là phải có trách nhiệm hạn chế bớt, hay là khắc phục những điểm yếu của chế độ chính trị một đảng cầm quyền. Việc ghi nhận vai trò của Mặt trận trong việc giới thiệu các ứng cử viên ra ứng cử Đại biểu Quốc Hội và Hội đồng nhân dân của Việt Nam chúng ta là một thắng lợi không nhỏ. Mặc dù độc đảng là một vấn đề của lịch sử, một vấn đề mang tính khách quan, nhưng cũng nên cần phải có những bổ khuyết nhất định. Đảng Cộng sản Việt Nam những năm của công cuộc đổi mới và cải tổ cũng đã nhanh chóng nhận ra vấn đề

THƯ VIỆN HUBT

này. Mấy khoá gần đây của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp, Đảng có chủ trương thông qua hệ thống Mặt trận Tổ quốc động viên những người ngoài đảng tham gia chính quyền bằng cách tự ứng cử. Theo quy định của pháp luật bầu cử, Mặt trận là nơi lập danh sách các ứng cử viên đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp. Quyền này của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam không khác với các quyền giới thiệu ứng cử viên của các đảng phái chính trị của các nhà nước tư sản. Với tư cách là tổ chức liên hiệp mọi lực lượng trong công cuộc xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, không chủ thể nào khác ngoài Mặt trận có thể thực hiện tốt nhiệm vụ này thông qua các quy trình hiệp thương. Hiến pháp và luật pháp Việt Nam quy định hiệp thương để giới thiệu ứng cử viên đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp cho các tổ chức của Mặt trận.

Ngoài quyền giới thiệu các ứng cử viên ra tranh cử các chức danh của Nhà nước, các đảng phái chính trị tư sản còn thực hiện quyền giám sát rất chặt chẽ hoạt động của các đảng viên - nghị sỹ, làm cho các đảng viên nghị sỹ không thể bỏ phiếu chống lại đảng của mình. Cũng gần tương tự như vậy, các thành viên của Mặt trận và Mặt trận một khi đã có quyền giới thiệu ứng cử viên Đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân, thì cũng phải có quyền giám sát việc hoạt động của các đại biểu dân cử của mình. Điều này được luật quy định, Mặt trận là một trong 2 chủ thể được quyền đặt vấn đề bỏ phiếu tín nhiệm các chức danh quan trọng trong bộ máy nhà nước.

Tiếp theo vấn đề nhân sự là vấn đề chính sách, với nguyên tắc ở đây là đã chấp nhận con người, thì phải chấp nhận chính sách của họ. Ở các nhà nước phát triển nói phân quyền giữa lập pháp và hành pháp, nhưng mọi quyết định của hành pháp và lập pháp của các nước hầu như đều do đảng cầm quyền quyết định, vai trò của các đảng phái khác, chỉ còn là đối lập, có trách nhiệm tìm ra những khiếm khuyết của đảng cầm quyền. Hiến pháp của nhiều nước theo chế độ đại nghị quy định rằng, chính phủ phải chịu sự kiểm sát của Quốc hội và Quốc hội có quyền bỏ phiếu tín nhiệm Chính phủ và lật đổ chính phủ... Nhưng với đa số ghế trong nghị viện chuyện đó

THƯ VIỆN HUBT

không thể xảy ra, hơn thế nữa vấn đề được lật ngược trở lại là: Chính phủ trên thực tế có quyền kiểm soát các hoạt động của Quốc hội, thậm chí còn cả quyền giải tán Quốc hội, để nhằm mục đích tăng cường quyền lực cho hành pháp - Chính phủ, và nhất là người đứng đầu của bộ máy cai trị.

Cũng tương tự như vậy, sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam không chỉ dừng lại ở việc giới thiệu các thành viên của mình ra đảm trách các công việc quan trọng của nhà nước, mà còn đề ra các chủ trương chính sách cho sự phát triển của quốc gia. Nếu như ở trên các đảng phái đối lập thiểu số không thể làm cách nào thay đổi những chính sách của đảng cầm quyền, thì ở Việt Nam hiện nay theo quy định của Hiến pháp và Luật quy định, Mặt trận Tổ quốc phải có trách nhiệm tập hợp ý kiến, kiến nghị của nhân dân phản ánh nhằm chỉnh lý lại các dự thảo của Đảng và Nhà nước. Theo quy định của Hiến pháp và Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, thì các tổ chức là thành viên của Mặt trận phải có trách nhiệm phản ánh những ý nguyện đa dạng của hiệp hội để Đảng Cộng sản có thể đưa những ý nguyện đó thành những chính sách hoặc bổ khuyết cho những dự thảo chính sách phiến diện không phản ánh hết sự vận động khách quan của sự vật cùng quyền lợi chính đáng của nhân dân mọi tầng lớp khác nhau trong xã hội. (Điều 21 Luật Mặt trận Tổ quốc).

Khác với Đảng và Chính phủ, Mặt trận có một tổ chức các hiệp hội khoa học kỹ thuật có rất nhiều người có chuyên môn tương ứng với với tất cả ngành nghề tất cả các lĩnh vực chính trị, kinh tế, xã hội. Có thể tin tưởng rằng, không một chính sách nào của Đảng mà lại không có một tổ chức Mặt trận tương ứng có khả năng đóng góp phản biện một cách thiết thực.

Sự ghi nhận như vậy cả về mặt con người lẫn cả về mặt chính sách, Mặt trận Tổ quốc của Việt Nam như đã được phân tích ở phần trên là sự một bù đắp những thiếu hụt của chế độ chính trị một đảng. Ngay cả những người chống đối chế độ chính trị của chúng ta một cách quyết liệt trước đây cũng phải thừa nhận. Nguyên Chủ tịch Phạm Thế Duyệt nhắc lại câu nói của ông Nguyễn Cao Kỳ trong

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

chuyến hồi hương về Việt Nam với Chủ tịch: *"Việt Nam là chế độ một đảng nhưng đã có Mặt trận Tổ quốc"*. [1]

Trong nhiều khóa Quốc hội gần đây mỗi đầu kỳ họp Quốc hội Việt Nam đều nghe Mặt trận Tổ quốc báo cáo về các kiến nghị của cử tri toàn quốc. Những mới chỉ ở dạng phản ánh mà chưa thành những giải pháp cho việc thực hiện những kiến nghị xác đáng của nhân dân để Quốc hội cân nhắc thành những quyết định chính thức của Quốc hội. Có lẽ Mặt trận Tổ quốc Việt Nam còn phải phấn đấu nhiều hơn nữa mới có thể đáp ứng được mong đợi của nhân dân trong công cuộc phòng chống tham nhũng.

3. LÀM SẠCH MÔI TRƯỜNG ĐỂ TRÁNH SỰ LÂY NHIỄM BẰNG HOẠT ĐỘNG CÔNG KHAI VÀ MINH BẠCH TRONG NHÀ NƯỚC VÀ NỀN BÁO CHÍ TỰ DO

Kiểm soát quyền lực nhà nước để phòng chống tham nhũng không chỉ tập trung ở bên trong, mà còn phải được diễn ra ở bên ngoài nhà nước. Đó là một môi trường trong lành để các mầm bệnh dịch không thể lan truyền. Môi trường đó được hình thành từ những hoạt công khai và minh bạch của các cơ quan nhà nước, cho đến các quyền được tham gia của người dân thông qua quyền tự do báo chí và quyền tiếp cận thông tin vào hoạt động của nhà nước. Kiểm soát quyền lực nhà nước ở bên ngoài do báo chí, dự luận xã hội các tổ chức xã hội của bên ngoài rất cần thiết cho công cuộc chống tham nhũng nên người ta vẫn gọi báo chí là quyền lực thứ tư. Ông Bentham một trong những nhà triết duy lợi của Anh quốc thế kỷ XVIII đã cho rằng: "Không có công khai thì mọi sự kiểm soát đều vô ích: So với công khai, tất cả mọi sự kiểm soát chỉ còn lại không đáng kể."[2]

Những năm qua báo chí có nhiều đóng góp trong việc phòng chống tham nhũng. Nhiều vụ tham nhũng quyền lực thường được

[1] Lời phát biểu của Nguyễn Cao Kỳ, Nguyên Thủ tướng của chế độ Việt Nam Cộng hoà khi về thăm quê hương năm 2004 tại UBTWMTTQ.

[2] Bentham 1838- 43, t.iv, tr. 317

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

báo chí, dư luận nêu ra, làm cơ sở bước đầu cho các cơ quan nhà nước mới vào cuộc. Việc năm 2016 Quốc Hội khóa XIV thông qua Luật Tiếp cận thông tin là một cố gắng lớn cho công cuộc công khai minh bạch ở Việt Nam. Trong đó quy định rất rõ trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc cung cấp những tài liệu mà cơ quan nhà nước ban và nắm giữ. Việc không cung cấp thông tin cơ quan nhà nước phải giải thích rõ lý do không cung cấp. Trong một môi trường nhất nguyên của một Đảng cầm quyền, bên cạnh mặt tích cực làm cho các chủ trương, chính sách cùng các dự án luật rất dễ được thông qua một cách nhanh chóng. Nhưng mặt trái của vấn đề nằm ở chỗ, việc phòng và chống tham nhũng so với nhiều quốc gia trở nên rất khó khăn. Điều này đã được Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng nói khái quát trong cuộc gặp gỡ cử tri Hà Nội năm 2016 bằng thuật ngữ *"ta đánh ta"*, người của mình chống lại người của mình. Cho nên vấn đề *"làm sạch môi trường"*, bằng biện pháp *"công khai minh bạch"* các hoạt động của các cơ quan nhà nước càng lại rất cần thiết. Nhất là sự tham gia ý kiến của người dân mỗi khi dự án, chủ trương chính sách pháp luật liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của họ. Khi các cơ quan nhà nước ban hành các quyết định, thì cần phải tuân theo một quy trình thủ tục có sẵn, trong đó có công đoạn*"lắng nghe phía bên kia"* và quyền của người dân phải được bảo vệ trước khi quyết định được ban hành. Đối với các cơ quan tư pháp khi xét xử phải có sự tham gia của luật sư của người bị buộc tội....

Tất cả những quy định, những nguyên tắc đều có phần xa lạ so với các quy trình làm việc trước đây của các cơ quan nhà nước dưới thời thời kỳ chiến tranh trước đây, và sau đấy tiếp theo gần như vậy của thời kỳ kinh tế tập trung kế hoạch và bao cấp, trong môi trường làm việc bí mật, gần như thói quen tất cả mọi việc đều theo chỉ thị được quyết định từ trên, mà không cần thiết phải tính toán đến ý kiến phản biện của bên dưới, từ những trăn trở của người dân.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

KẾT LUẬN

Tham nhũng như là một bệnh dịch có nguy cơ lây nhiễm rất cao một khi vẫn còn có quyền lực nhà nước. Trong lĩnh vực quyền lực nhà nước không phải *"nhân chi sơ tính bản thiện, mà nhân chi sơ tính bản ác"*, vì con người có bản tính đam mê quyền lực. Muốn phòng chống tham nhũng thì phải theo cơ chế bệnh dịch phải có vắc xin tiêm phòng cho mọi người kể cả người khỏe lẫn cả người yếu và biện pháp tiếp theo là phải làm sạch môi trường. Vắc xin cho nhà nước là phân quyền, sau một thời gian thời gian dài không thừa nhận, Hiến pháp sửa đổi năm 2001, và tiếp theo Hiến pháp năm 2013 đã từng bước thừa nhận những hạt nhân hợp lý của học thuyết phân quyền, bằng quy định phân công, phân nhiệm, kiểm soát quyền lực nhà nước, bằng trách nhiệm phản biện của Mặt trận Tổ quốc đối với các chủ trương chính sách của Đảng và Nhà nước. Bên cạnh việc phải tiêm vắc xin cho mọi thành viên tham gia đảm trách các công việc của nhà nước là việc phải làm sạch môi trường. Đó các hoạt động công khai, tự do báo chí, và quyền tiếp cận thông tin cũng đang ngày càng được tăng cường và càng phải được hoàn thiện hơn ở Việt Nam.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bentham 1838- 43, t.iv
2. Huân tước Acton, *Thư gửi Giám mục Mandell Crighton năm 1887*
3. Federalist Paper No. 10.
4. Cao Huy Thuần, "Hiến pháp là gì ?" *Văn hóa Nghệ An* 7 tháng 3 năm 2013
5. Lê Đăng Doanh, *"PMU 18 phản ánh khuyết tật của hệ thống"*, Tuổi trẻ 11/4 /2006
6. Lời phát biểu của Nguyễn Cao Kỳ, Nguyên Thủ tướng của chế độ Việt Nam Cộng hòa ngày 28-1- 2004 tại UBTWMTTQ
7. Nguyễn Phú Trọng, *Chống tham nhũng khó vì ta tự đánh ta*, VietNamNet 17/10 / 2016.
8. *Nhà nước pháp quyền*, J. Thesing Chủ biên, Nxb. Chính trị Quốc gia 2002.
9. *Olowu Dele*, 1993: "Governmental Corruption and Affrica's Democratization Efferst". Corruption and Reform 7(3) 277 -36.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

QUẢN TRỊ TỐT VÀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG

TS. Đinh Văn Minh[1]

1. KHÁI NIỆM VÀ BẢN CHẤT THAM NHŨNG

Tham nhũng là một hiện tượng xã hội gắn liền với sự ra đời, phát triển của bộ máy nhà nước. Tệ nạn tham nhũng diễn ra ở tất cả các quốc gia, không phân biệt chế độ chính trị, không kể quốc gia đó giàu hay nghèo, đang ở trình độ phát triển kinh tế như thế nào; tham nhũng diễn ra ở mọi lĩnh vực kinh tế - xã hội, văn hoá, nó tồn tại và phát triển thường xuyên, hàng ngày, hàng giờ, nó len lỏi vào mọi mặt của đời sống xã hội và đụng chạm đến lợi ích của hầu hết cư dân. Tham nhũng là một căn bệnh nguy hiểm, nó gây ra những hậu quả hết sức nguy hại về mặt kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội, nó cản trở sự phát triển đi lên của xã hội, có khi nó dẫn đến sự sụp đổ của cả một thể chế...

Cũng như quan liêu, tham nhũng là căn bệnh đồng hành đặc trưng của mọi nhà nước, nó là khuyết tật bẩm sinh của quyền lực, đó là biểu hiện của sự "*tha hoá quyền lực của Nhà nước*", là căn bệnh không thể tránh khỏi của các chế độ. Nhà tư tưởng Montesquieu đã chỉ rõ: "mọi người có quyền lực đều có xu hướng lạm dụng quyền lực đó"[2]. Hình thức, tính chất, mức độ và phương thức tham nhũng thay đổi tuỳ thuộc vào bối cảnh kinh tế, chính trị, xã hội, phụ thuộc vào mối quan hệ giữa sự quan tâm của xã hội đối với vấn đề tham nhũng, đặc biệt trong mối quan hệ với nền dân chủ.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

---

[1] Viện Chiến lược và Khoa học Thanh tra – Thanh tra Chính Phủ.

[2] www.philosophiparadise.com, Famous Montesquieu Quotes.

Ở Đức, theo *Từ điển Bách khoa* của Đức thì "tham nhũng là hiện tượng mất phẩm chất, hối lộ, đút lót, thường xảy ra đối với công chức có quyền hành".

Ở Áo: *Tham nhũng là hiện tượng lừa đảo, hối lộ, bóc lột.*

Ở Thụy Sĩ, theo *Từ điển Bách khoa* của Thụy Sĩ thì "tham nhũng là hậu quả nghiêm trọng của sự vô tổ chức của tầng lớp có trách nhiệm trong bộ máy nhà nước. Đó là hành vi phạm pháp để phục vụ lợi ích cá nhân"[1].

Ở Pháp, nói đến tham nhũng, người ta nghĩ ngay đến mối quan hệ giữa hai khái niệm quyền lực và tiền bạc. Hiểu theo nghĩa chung, tham nhũng bao gồm những hành vi lạm dụng quyền hạn để thu vén lợi ích vật chất.

Hiện nay, do sự phát triển của kinh tế xã hội trên thế giới, khái niệm tham nhũng còn được hiểu một cách rộng rãi hơn với những cách tiếp cận khác nhau.

Từ điển *The Oxford Unabriged Dictionary* định nghĩa "tham nhũng là sự bóp méo hoặc phá hoại tính liêm chính trong thực hiện công vụ bởi hối lộ hay thiên vị".

Từ điển *Webste's Collegiate Dictionary* định nghĩa tham nhũng là "sự khích lệ làm điều sai trái bởi những phương tiện không đúng đắn hoặc bất hợp pháp (như hối lộ)". Định nghĩa ngắn gọn của Ngân hàng Thế giới sử dụng là "sự lạm dụng chức vụ công để tư lợi". OECD (Cơ quan hợp tác và phát triển kinh tế) cũng định nghĩa tham nhũng là "sự lạm dụng chức vụ, vai trò và nguồn lực công để trục lợi cá nhân"[2]. Những định nghĩa vừa nêu cũng tương tự như những định nghĩa mà tổ chức Minh bạch quốc tế - một tổ chức phi chính phủ đi đầu trong nỗ lực chống tham nhũng toàn cầu sử dụng, theo đó "tham nhũng là bao gồm hành vi vi phạm của công chức trong khu vực công, dù là

---

[1] *Pháp luật chống tham nhũng của các nước trên thế giới*, Nxb Văn hóa dân tộc 2003, tr.10.

[2] TS. Đinh văn Minh - TS Phạm Thị Huệ, *Vấn đề tham nhũng trong khu vực tư ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Tư pháp 2016, tr. 21, 22.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

chính trị gia hay công chức dân sự, trong đó họ làm giàu một cách không đúng đắn hoặc bất hợp pháp cho bản thân hay cho người thân của mình bằng cách lạm dụng quyền lực công đã giao cho họ". Những định nghĩa này không bao gồm vấn đề tham nhũng trong khu vực tư hoặc chỉ đề cập đến một vài khía cạnh nhỏ về vai trò của khu vực tư trong việc làm tăng tham nhũng trong Chính phủ. Chính vì vậy mà ADB (Ngân hàng Phát triển châu Á) định nghĩa tham nhũng là sự lạm dụng chức vụ công hoặc tư để tư lợi[1].

Theo *Từ điển tiếng Việt* thì "tham nhũng là lợi dụng quyền hành để nhũng nhiễu dân và lấy của"[2].

Mặc dù được thể hiện theo những cách khác nhau, song tham nhũng được hiểu khá thống nhất trong văn hoá pháp lý ở các nước trên thế giới là việc lợi dụng vị trí, quyền hạn, thực hiện hành vi trái pháp luật nhằm trục lợi cá nhân, hay nói một cách khác tham nhũng là việc sử dụng hoặc chiếm đoạt bất hợp pháp công quyền hay nguồn lực tập thể.

Có thể nhận xét một cách khái quát rằng khi nói đến tham nhũng với ý nghĩa là một khái niệm chỉ một tệ nạn xã hội hay căn bệnh của quyền lực thì nó được hiểu rộng rãi hơn so với khi đề cập đến nó như một loại hành vi vi phạm cụ thể của công chức hay với tính cách là một loại tội phạm dưới góc độ luật pháp.

Các định nghĩa quan niệm này có thể có những điểm không giống nhau do có các cách tiếp cận khác nhau nhưng bất luận từ góc độ nào thì cũng thống nhất ở một điểm, đó là tham nhũng luôn được coi như là sự lợi dụng quyền lực (công) để thu lại lợi ích (vật chất hoặc phi vật chất) cho cá nhân mình. Tính chất phi pháp hay phi đạo đức của tham nhũng bắt nguồn từ những lập luận khá đơn giản và rõ ràng về nguồn gốc quyền lực, gắn bó với sự ra đời của quyền lực công hay quyền lực

---

[1] Nguyễn Đăng Dung - Phạm Hồng Thái - Chu Hồng thanh - Vũ Công Giao, *Giáo trình Lý luận và pháp luật về phòng, chống tham nhũng*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, tr. 33.

[2] *Đại từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Văn hoá - Thông tin, Hà Nội. 1998, tr. 1523.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

nhà nước. Nghiên cứu về bản chất của tham nhũng liên quan đến lý thuyết về quyền lực, mối quan hệ giữa nhà nước và xã hội công dân. Năm 1887, Lord John Acton (1834-1902)- một nhà sử học người Anh đã đưa ra một nhận định sau này trở thành một luận điểm kinh điển cho các nhà nghiên cứu luật pháp và chính trị khi bàn đến các vấn đề liên quan đến quyền lực và kiểm soát quyền lực: "Quyền lực dẫn tới sự tha hoá. Quyền lực tuyệt đối sẽ dẫn đến sự tha hoá tuyệt đối"[1]. Tuy nhiên, sự tha hoá của quyền lực không chỉ là sự tha hoá chung chung mà nó luôn hướng tới những lợi ích cụ thể, đó chính là tham nhũng. Xã hội loài người đã chỉ ra nguồn gốc của tệ tham nhũng là lòng tham của con người hướng tới lợi ích.

Khi nghiên cứu về những dấu hiệu đặc trưng của tham nhũng chúng ta thấy rằng yếu tố quyền lực và lợi ích kinh tế là những dấu hiệu đặc trưng, cơ bản của hành vi tham nhũng. Ở đây cũng vậy, nói đến nguồn gốc tham nhũng thì người ta nghĩ ngay đến sự gặp gỡ giữa hai yếu tố lợi ích kinh tế và quyền lực. Nguồn gốc sâu xa của tham nhũng là sự gặp nhau của hai yếu tố khách quan này.

Một là, trong quá trình hình thành và phát triển của xã hội loài người đòi hỏi phải có những cơ quan quyền lực, đó là Nhà nước, để điều hoà những lợi ích khác nhau, thậm chí đối lập nhau giữa cá nhân với cá nhân, giữa tập đoàn người này với tập đoàn người khác, giữa cá nhân với tập đoàn người và xã hội. Quyền lực thì bao giờ cũng được thực thi thông qua con người cụ thể.

Hai là, con người sống và hành động theo lợi ích. Lợi ích được hiểu theo những nhu cầu và mục đích của con người. C. Mác đã nói: " Lịch sử loài người là lịch sử của những con người hành động nhằm theo đuổi những mục đích của mình, nhằm thoả mãn những

---

[1] Nguyên văn: *"power tends to corrupt; absolute power corrupt absolutely"*, xem Lord Acton, Letter to Bishop Mandell Creighton, 1887, tai http://www.Quotationsspage.com/quotes/Lord_Acton/ (Dẫn theo GS.TS. Nguyễn Đăng Dung va TS. Vũ Công Giao "Hiến pháp và cuộc chiến chống tham nhũng" trong cuốn *Sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992- Những vấn đề lý luận và thực tiễn*- Nxb Hồng Đức, Hà Nội, 2012).

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

nhu cầu của mình". Những nhu cầu (tinh thần và vật chất) của con người không ngừng nhiều hơn, cao hơn. Những mục đích nhằm thoả mãn những nhu cầu, do đó không ngừng nảy sinh. Một số người nảy sinh xu hướng tận dụng quyền lực, địa vị, chức vụ mà Nhà nước trao cho để đạt mục đích cá nhân, chiếm đoạt dưới mọi hình thức giá trị, tiền bạc, của cải của Nhà nước, xã hội và người khác nhằm thoả mãn nhu cầu, lợi ích của bản thân. Đó là những yếu tố chủ yếu dẫn đến tệ tham nhũng.

Có thể khẳng định rằng, lợi ích kinh tế là động lực cơ bản, là mục tiêu hoạt động của con người và là nguồn gốc của sự phát triển của xã hội, và đó cũng chính là mục tiêu của các hành vi của những kẻ cầm quyền "tha hoá" mà người ta gọi là tham nhũng. Mác đã từng nói rằng "cội nguồn của sự phát triển xã hội không nằm trong quá trình nhận thức mà ở trong các quan hệ vật chất, tức là trong các lợi ích kinh tế của con người"[1].

Các lợi ích chính là sự phản ánh nhu cầu của con người. Nhu cầu là một vấn đề của sự phát triển, nhu cầu mà không có tăng trưởng thì không thể có phát triển được hay nói cách khác nhu cầu là điểm đầu tiên của sự phát triển và chính nó cũng là một đòi hỏi của cuộc sống. Trước đây chúng ta phấn đấu để ăn no, mặc đủ, nhưng bây giờ chúng ta lại phấn đấu để ăn ngon, mặc đẹp. Như vậy là đã có sự chuyển dịch của nhu cầu từ phạm trù "ăn no, mặc đủ" đến "ăn ngon, mặc đẹp". Nó là hiện tượng của sự phát triển mà sự phát triển các nhu cầu là tiền đề của sự phát triển kinh tế. Cho nên, nhu cầu là một yếu tố luôn luôn phát triển, không thể và không nên tiết chế hoặc lên án nó mà chỉ có thể lên án hiện tượng không tương thích giữa sự cống hiến và nhu cầu.

Có thể sự phát triển của một xã hội hiện đại sẽ khiến cho khái niệm lợi ích trở nên rộng rãi hơn và vì thế động cơ thúc đẩy hành vi

[1] C. Mác- Ăng ghen toàn tập, tiếng Nga, xuất bản lần thứ hai, tập 13 trang 5, (trích theo PTS. Phạm Văn Dũng, "Tham nhũng nhìn từ góc độ kinh tế", trong cuốn *Những vấn đề cơ bản về chống tham nhũng - Thanh tra nhà nước*, Hà Nội 1998)

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

tham nhũng cũng đa dạng hơn tuy nhiên lợi ích kinh tế vẫn được coi là yêu tố quan trọng nhất, là trung tâm của việc nghiên cứu các vấn đề liên quan đến tham nhũng. Sự tối đa hóa lợi ích và xu hướng ngày càng tăng của các nhu cầu chính là thể hiện lòng tham của con người, là động cơ thúc đẩy việc thực hiện các hành vi tham nhũng.

Mặc dù tham lam và quyền lực là nguồn gốc của tham nhũng thì cũng phải nói luôn rằng tham nhũng chỉ phát sinh, phát triển hay nói khác đi là được "hiện thực hóa" trong những môi trường nhất định khi hội tụ đủ các yếu tố cần thiết khi mà sự kiểm soát quyền lực tỏ ra kém hiệu quả và một nền quản trị yếu kém, nhiều sơ hở.

2. BẢN CHẤT CỦA HOẠT ĐỘNG CHỐNG THAM NHŨNG - CHỐNG LẠI LÒNG THAM CỦA CON NGƯỜI VÀ KIỂM SOÁT CÓ HIỆU QUẢ VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN LỰC CÔNG

Mặc dù có rất nhiều cách tiếp cận khác nhau về nguồn gốc và bản chất của quyền lực nhưng có một sự thừa nhận rộng rãi rằng quyền lực công hay quyền lực nhà nước thuộc về tất cả các thành viên trong cộng đồng xã hội, tức là thuộc về nhân dân. Nhà nước sinh ra từ xã hội, do như cầu của xã hội và được xã hội trao cho nó những quyền hạn nhất định để bảo đảm sự tồn tại và phát triển của mỗi cá nhân trong những khuôn khổ nhất định phù hợp với lợi ích chung và của các cá nhân khác. Người dân trao quyền lực của mình cho nhà nước và đòi hỏi bộ máy nhà nước phải sử dụng quyền lực đó phục vụ cho lợi ích của mình. Tuy nhiên, như đã có dịp trình bày ở trên, quyền lực luôn có xu hướng tha hoá nên nó cần được kiểm soát. Quyền lực không thể được thực hiện một cách chung chung trừu tượng mà thông qua những con người cụ thể. Mà con người, dù là bất kỳ ai thì do bản chất là thu vén cho lợi ích riêng nên nguy cơ lạm dụng quyền hành cũng là rất lớn. Để chống lại nguy cơ đó thì cần phải có những biện pháp chống lại sự tham lam, chính xác hơn là làm giảm bớt lòng tham của con người và tăng cường sự kiểm soát việc thực hiện quyền lực công hay quyền lực nhà nước.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU CHỈ PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Nói đến yếu tố thứ nhất, lòng tham con người, nguồn gốc của tham nhũng, cần có sự nhìn nhận một cách khách quan. Con người là

một thực thể, là tổng hoà mối quan hệ xã hội. Con người luôn mang trong mình những đức tính tốt đẹp và cả những thói hư tật xấu. Cái tốt, cái xấu đó sẽ bột phát và thể hiện tuỳ thộc vào chính bản thân con người đó và những điều kiện hoàn cảnh nhất định. Về điểm này có hai cách tiếp cận khác nhau. Nếu như thuyết giáo phương Đông cho rằng con người về cơ bản có tính thiện từ đó muốn hướng tới sự an hoà của xã hội thông qua việc khuyên nhủ người ta "tu thân, tích đức" thì người phương Tây lại cho rằng con người có tính ác, và để kiềm chê tính ác đó phải có các khuôn mẫu xử sự, có các biện pháp cưỡng bức hay trừng phạt. Trong một bài viết về giám sát quyền lực nhà nước, GS.TS. Nguyễn Đăng Dung có nhắc lại nhận xét của ông Leo, một học giả lớn người Trung Quốc trong tác phẩm kỷ niệm 100 năm công dân Trung Quốc đã viết rằng: "Người Trung Quốc cổ đại nhầm tưởng rằng bản tính con người vốn là thiện, lừa người và tự lừa mình, từ đó hình thành đặc trưng nhân cách của quyền lực Trung Hoa, xem trọng nhân trị, xem nhẹ pháp trị, dẫn đến chủ nghĩa chuyên trị kéo dài suốt mấy nghìn năm. Trong khi đó phương Tây cổ đại lại cho rằng bản tính con người vốn là ác, họ không tin vào nhân trị, mà rất coi trọng pháp trị, vì thế nhân cách thị trường của họ được coi trọng và đề cao, và cuối cùng hình thành một chế độ kiểm soát Chính phủ, điều đó khiến cho mức độ tai hại do quyền lực gây nên được giảm thiểu đi rất nhiều"[1] . Như vậy, tham nhũng có thể được xem như một thói hư tật xấu của con người và nó sẽ phát tác khi có điều kiện và điều kiện đó không có gì thích hợp hơn là nắm giữ trong tay quyền hành, của cải. Cho dù các cách tiếp cận khác nhau, thậm chí ngược nhau về bản tính con người nhưng cho đến nay dường như sư khác nhau có tính "cổ điển" đó đã dần dần được xoá nhoà khi mà người ta đã có sự thống nhất chung trong nhận thức và xu hướng của các thiết chế hiện nay về tư tưởng nhà nước pháp quyền với sự thượng tôn luật pháp và nó được coi như giải pháp hữu hiệu nhất để kiểm soát quyền lực và PCTN. Mọi thành viên trong một xã hội,

[1] Leo, *Tính cách của người Trung Quốc*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2007, tr.137.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

kể cả những người nắm giữa quyền lực và nhất là những người nắm giữ quyền lực phải hành động trong những khuôn khổ nhất định được định ra bởi luật pháp. Có thể nói đấu tranh chống lại sự tha hoá quyền lực hay sự lạm quyền lộng quyền của những người nắm giữa quyền lực là vấn đề xuyến suốt quá trình phát triển của lịch sự nhân loại. Sự đấu tranh này có thể được thực hiện "từ bên ngoài" bộ máy nắm giữ quyền lực, sự phản ứng của người dân trước những hiện tượng vi phạm pháp luật, sử dụng quyền lực không vì những lợi ích của người dân, người chủ đích thực của quyền lực. Nó tạo ra một sự kiểm soát thường xuyên, liên tục và rộng khắp với hình thức khác nhau. Sự kiểm soát việc thực hiện cũng có thể được thực hiện "từ bên trong" bộ máy quyền lực, thông qua các thiết chế do nhà nước lập ra nhưng trước hết bởi sự tổ chức phân công thực hiện quyền lực một cách hợp lý nhất. Đó chính là cốt lõi của học thuyết phân quyền mà hạt nhân là sự phân chia và chế ước, kiểm soát lẫn nhau giữa các nhánh quyền lực nhà nước.

Tuy nhiên nói như vậy không có nghĩa là để hạn chế sự "tha hoá" của những người thực thi quyền lực, chỉ cần đến nguyên tắc "kiềm chế - đối trọng" trong sự phân công quyền lực hay các quy tắc pháp luật với những chế tài, hình phạt nghiêm khắc mà cần thiết phải tạo ra các thiết chế kiểm soát quyền lực có hiệu quả cũng như các nền tảng chính trị đạo đức vững bền, phi tham nhũng. Từ đó chúng ta có thể nhận thấy hai phương diện cần hướng tới trong cuộc chiến chống tham nhũng sẽ được đề cập dưới đây.

2.1. Thiết lập các thiết chế góp phần kiểm soát quyền lực hữu hiệu, trong đó quản trị tốt là điều kiện cốt lõi

Tạo dựng ra các thiết chế kiểm soát quyền lực một cách có hiệu quả là phương diện đầu tiên cần tính đến. Kiểm soát bên trong giữa các nhánh quyền lực nhà nước bằng các cơ chế đối trọng kiềm chế lẫn nhau, các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp không thể vượt quá giới hạn được ấn định. Kiểm soát từ bên ngoài đối với công quyền được thực hiện bởi nhân dân với vai trò quan trọng của xã hội mà tiền đề là các quyền tự do về ngôn luận, báo chí, lập hội,

THƯ VIỆN HUBT

hội họp, biểu tình,... Khi đã xác định các thiết chế kiểm soát quyền lực thì vấn đề tiếp theo là đưa ra các giải pháp, biện pháp để bảo đảm cho các thiết chế này vận hành có hiệu quả. Nói về mối các yếu tố thể hiện quan hệ với tham nhũng, thiết nghĩ nên nhắc lại một công thức nhiều người biết được đưa ra tại Hội nghị quốc tế chống tham nhũng IACC lần thứ 13 ở Athens (Hi Lạp), đó là:

C=M+D-A.

Trong đó C là Corruption: tham nhũng, M là Monopoly: độc quyền, D là Discretion: không công khai, bưng bít thông tin và A là Accountability: trách nhiệm giải trình.

Từ công thức trên có thể suy ra muốn chống tham nhũng thì điều đầu tiên là phải có các giải pháp chống lại sự độc quyền, chuyên chế. Đó chính là lý do khiến cho các nhà tư tưởng ngay từ những thế kỷ trước đã xây dựng nên học thuyết về sự phân chia quyền lực. Dù có nhiều biến thể khác nhau nhưng học thuyết về sự phân chia quyền lực không chấp nhận sự độc quyền trong bộ máy quyền lực. Sự tiếp nhận cái lõi hợp lý của học thuyết này đã dẫn đến những thay đổi về nhận thức trong quan điểm của Đảng và Nhà nước ta khi chúng ta ghi nhận trong Hiến pháp trong lần sửa đổi năm 2001, một mặt vẫn khẳng định tính tập trung của quyền lực nhà nước, mặt khác đã chỉ rõ có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Và Hiến pháp 2013 đã thêm một yếu tố quan trọng đó là sự " kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp"[1].

Để chống lại sự bưng bít thì tất nhiên giải pháp tiếp theo là tăng cường tính công khai, minh bạch trong hoạt động công quyền. Một chuyên gia nổi tiếng về lĩnh vực công pháp đã nói rằng: người ta bưng bít vì hai lý do chủ yếu: một là, do không đủ tự tin để mọi người biết việc mình đang làm; hai là, do những ý đồ không trong sáng mà phải bưng bít. Mục đích vụ lợi, tham nhũng chính là ý đồ không sáng của những người lợi dụng công quyền để thu lợi bất chính.

[1] Điều 2 Hiến pháp 2013.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Công khai, minh bạch sẽ làm mất đi cơ hội của những kẻ tham nhũng. Tuy nhiên mức độ công khai, minh bạch luôn là vấn đề gây ra nhiều tranh cãi. Thông thường có hai lĩnh vực được đề cập đến.

Thứ nhất là công khai minh bạch trong hoạt động công quyền, tức là hoạt động của các cơ quan và những người được trao quyền lực và sử dụng quyền lực đó vào mục đích và vì lợi ích của cộng đồng. Đây là mong muốn của cộng đồng xã hội nhưng có vẻ như ở hầu khắp các nơi trên thế giới, người nắm giữa quyền lực luôn có xu hướng chống lại việc công khai hoạt động của mình và chỉ chịu công khai đến mức nào đó theo sự đòi hỏi của cộng đồng. Ngay cả khi có các quy định của pháp luật họ cũng sẽ tìm đủ cách để thực hiện việc này một cách hình thức mà thôi. Thực tế qua việc thực hiện các quy định của pháp luật nước ta cho thấy rõ điều này. Luật PCTN đã nêu ra công khai minh bạch trở thành một nguyên tắc hoạt động của bộ máy nhà nước. Nhiều văn bản hướng dẫn thi hành đã cố gắng đến mưc cao nhất cụ thể hóa cơ chế công khai và kiểm soát việc thực hiệc việc công khai. Tuy nhiên, việc thực hiện công khai minh bạch chứ thực sự đi vào đời sống công quyền. Chỉ số minh bạch của Việt Nam vẫn còn ở mức rất thấp theo đánh giá của Tổ chức Minh bạch Quốc tế (3.5/10). Người dân còn rất khó khăn khăn tiếp cận các thông tin công quyền, chẳng hạn như Ban Thanh tra nhân dân hay Ban Giám sát đầu tư cộng đồng khó có thể tiếp cận được hồ sơ công trình được xây dựng trên địa bàn xã, phường, thị trấn để có thể thực hiện quyền giám sát của mình mặc dù pháp luật đã quy định khá cụ thể.

Thứ hai là công khai minh bạch về tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn cũng là một giải pháp hữu hiệu trong việc đấu tranh chống các biểu hiện tham nhũng. Tuy nhiên đây là điều còn khó khăn hơn cả là vì nó đụng chạm trực tiếp đến những người có chức vụ, quyền hạn. Nếu như công khai, minh bạch hoạt động công quyền khó khăn đến chủ yếu trong quá trình triển khai thực hiện thì vấn đề công khai tài sản, thu nhập của người có chức vụ quyền hạn (chủ yếu là đội ngũ cán bộ, công chức trong các cơ quan đảng và nhà nước) khó khăn đến ngay từ nhận thức và về phương diện lý luận.

THƯ VIỆN HUBT

Trong khi thừa nhận việc công khai là cần thiết để góp phần phòng ngừa tham nhũng thì nhiều ý kiến băn khoăn về phạm vi công khai và việc quản lý tiếp cận của người dân đối với bản kê khai tài sản, thu nhập. Ở nước ta, mặc dù Nghị quyết của Đảng nêu ra cần công khai bản kê khai tài sản thu nhập tại nơi công tác và nơi cư trú nhưng quá trình thảo luận nhằm sửa đổi quy định về vấn đề này trong Luật PCTN thì còn nhiều ý kiến không thống nhất, nhất là việc công khai tại nơi cư trú với lý do quan ngại về sự an toàn cho người kê khai tài sản, thu nhập. Vì vậy mà cho đến nay, luật mới chỉ có các quy định công khai bản kê khai tại nơi làm việc và đối tượng cũng như phạm vi công khai cũng khá hạn hẹp, chủ yếu có tính chất nội bộ mà thôi. Đây rõ ràng là một hạn chế trong hệ thống quy định của pháp luật Việt Nam. Kinh nghiệm của nhiều nước trên thế giới về vấn đề này trong việc quản lý tiếp cận thông tin về tài sản của công chức cho chúng ta nhiều gợi ý tốt và có thể học hỏi.

Trách nhiệm giải trình là yếu tố quan trọng và được nói đến rất nhiều trong thời gian gần đây. Công ước của Liên hợp quốc cũng đề cập đến vấn đề này như một trong những giải pháp phòng ngừa tham nhũng. Đây là một khái niệm đã quen dùng nhưng thực ra nội hàm của nó còn chưa thực sự thống nhất.

Nghị định số 90/2013/NĐ-CP ngày 08 tháng 08 năm 2013 quy định trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ quyền hạn được giao, đưa ra khái niệm về giải trình như sau: *Giải trình là việc cơ quan nhà nước cung cấp, giải thích, làm rõ các thông tin về thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao và trách nhiệm của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đó (Khoản 1, Điều 3 của Nghị định).*

Có thể thấy rằng quan niệm của chúng ta về trách nhiệm giải trình còn khá hạn hẹp và chủ yếu vào những mối quan hệ trực tiếp với công chúng của cơ quan công quyền (trách nhiệm giải trình hành chính). Trách nhiệm giải trình cần được hiểu một cách rộng dài hơn như là mọt loại trách nhiệm có tính chất chính trị - pháp lý của cả nền công vụ trước xã hội, trước người dân khi thực hiện quyền lực của chính xã hội và người dân trao cho họ.

THƯ VIỆN HUBT TÀI LIỆU LƯU HÀNH NỘI BỘ

Dù cách hiểu thế nào đi chăng nữa thì rõ ràng trách nhiệm giải trình cũng là một yếu tố quan trọng trong việc kiểm soát quyền lực, góp phần tích cực vào việc đấu tranh chống lại sự lạm quyền, tham nhũng.

Quản trị tốt có thể được coi là một biện pháp phòng ngừa tham nhũng có hiệu quả bền vững. Nếu như kiểm soát quyền lực là yếu tố mang tính chất vĩ mô, bao trùm, trong đó việc thiết lập một cơ chế kiểm soát là vấn đề phụ thuộc vào các yếu tố có tính chất chính trị thì quản trị tố mang nhiều yếu tố có tính chất kỹ trị được thừa nhận rộng rãi.

PGS.TS. Vũ Công Giao đã phân tích về mối quan hệ giữa quản trị tốt với phòng chống tham nhũng và cho rằng các nguyên tắc của quản trị tốt như công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình... đồng thời cũng là những yêu cầu, biện pháp nền tảng trong phòng chống tham nhũng. Công ước của Liên hợp quốc về Chống tham nhũng (UNCAC) có nhiều điều khoản liên quan đến các nguyên tắc của quản trị tốt, cụ thể như sau:

- Điều 5 (Chính sách và hành động phòng chống tham nhũng) yêu cầu các quốc gia thành viên phải xây dựng, thực hiện hoặc duy trì các chính sách chống tham nhũng mà phải thúc đẩy sự tham gia của xã hội và thể hiện nguyên tắc nhà nước pháp quyền, quản lý đúng đắn việc công và tài sản công, tính liêm khiết, minh bạch và trách nhiệm.

- Điều 7 (Khu vực công), quy định, mỗi quốc gia thành viên phải nỗ lực ban hành, duy trì và củng cố chế độ tuyển dụng, thuê, sử dụng, đề bạt và hưu trí đối với công chức dựa trên các nguyên tắc hiệu quả, minh bạch và tiêu chí khách quan như khả năng xuất sắc, công minh và năng lực.

- Điều 9 (Mua sắm công và quản lý tài chính công) yêu cầu mỗi quốc gia thành viên phải tiến hành các biện pháp cần thiết để xây dựng được các cơ chế mua sắm phù hợp dựa trên sự minh bạch, cạnh tranh và tiêu chí khách quan trong khâu ra quyết định, giúp phòng ngừa tham nhũng có hiệu quả.

THƯ VIỆN HUBT
LƯU HÀNH PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- Điều 10 (Báo cáo công khai) yêu cầu các quốc gia thành viên phải áp dụng các biện pháp cần thiết để tăng cường minh bạch trong quản lý hành chính công, kể cả trong hoạt động tổ chức, thực hiện chức năng và ra quyết định.

- Điều 12 (Khu vực tư) yêu cầu các quốc gia thành viên áp dụng các biện pháp để thúc đẩy minh bạch giữa các tổ chức tư nhân, khi thích hợp áp dụng cả các biện pháp nhận dạng thể nhân và pháp nhân tham gia thành lập và quản lý công ty.

- Điều 13 (Tham gia của xã hội) yêu cầu các quốc gia thành viên áp dụng các biện pháp thích hợp, nhằm thúc đẩy sự tham gia chủ động của các cá nhân và tổ chức ngoài khu vực công, các tổ chức xã hội, các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức cộng đồng, vào công tác phòng ngừa và đấu tranh chống tham nhũng. Sự tham gia đó cần được tăng cường thông qua các biện pháp như: (a) tăng cường tính minh bạch trong các quy trình ra quyết định, thúc đẩy sự đóng góp của công chúng vào các quy trình ra quyết định; (b) đảm bảo cho công chúng được tiếp cận thông tin một cách hiệu quả; (c) tổ chức các hoạt động thông tin cho công chúng góp phần đấu tranh không khoan nhượng chống tham nhũng, cũng như các chương trình giáo dục công chúng, bao gồm cả chương trình giảng dạy trong nhà trường và trường đại học; (d) tôn trọng, tăng cường và bảo vệ sự tự do tìm kiếm, nhận, xuất bản và tuyên truyền thông tin về tham nhũng[1].

2.2. Tạo ra những giá trị của một nền công vụ liêm chính, một xã hội liêm chính phi tham nhũng trong đó các giá trị đạo đức được đề cao

Xét về khía cạnh đạo đức và văn hóa thì tham nhũng có nguồn gốc xâu xa từ lòng tham, nguyên nhân sâu xa của đa số các biểu hiện phi pháp và vô đạo đức của con người.

[1] http://tcnn.vn/Plus.aspx/vi/News/125/0/1010067/0/36119/Mot_so_van_de_ly_luan_ve_quan_tri_tot

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Mặc dù một thiết chế kiểm soát quyền lực có hiệu qủa là điều vô cùng quan trọng nhưng sự "tự kiểm soát" của mỗi con người dưới tác động của những quy tắc xử sự mang tính đạo đức xã hội cũng không hề bị xem nhẹ. Thực tế đã chỉ ra rằng một nền tảng đạo đức xã hội bền vững và một nền giáo dục tốt sẽ góp phần vô cùng quan trọng trong việc tạo lập trật tự xã hội, giảm trừ các thói hư tật xấu ngay chính trong cơ quan, tổ chức và những cá nhân thực thi quyền lực. Điều đó giải thích vì sao càng ngày người ta càng coi trọng các biện pháp giáo dục đạo đức, sự liêm chính trong mỗi con người, từ một người công chức bình thường đến một quan chức thực thi quyền lực, coi dó như là những trụ cột không thể thiếu để tạo dựng một xã hội minh bạch, cơ sở của sự phát triển bền vững và phi tham nhũng. Đây cũng là một nội dung rất được quan tâm trong khi hoạch định chính sách, chiến lược phòng chống tham nhũng ở hầu khắp các nước trên thế giới và Việt Nam cũng không phải là một ngoại lệ. Chỉ thị số 10/CT-TTg ngày 12 tháng 6 năm 2013 về việc đưa nội dung PCTN vào giảng dạy tại các cơ sở giáo dục, đào tạo từ năm học 2013-2014 có thể coi là một trong những biểu hiện cụ thể điều này.

Pháp luật hay đạo đức chẳng qua đều là các quy tắc xử sự mà xã hội mong muốn mọi thành viên thực hiện. Sự khác nhau giữa đạo đức và pháp luật cũng chủ yếu chỉ bằng phương pháp tác động mà thôi. Pháp luật buộc người ta phải làm, nếu không làm thì sẽ dùng biện pháp trừng phạt, cưỡng bức trong khi đạo đức khuyên nhủ người ta những điều nên làm, nếu không làm thì sẽ bị phê phán bởi công luận, bởi cộng đồng. Sự tác động của pháp luật nhanh hơn, trực tiếp hơn, sự tác động của các quy phạm đạo đức thì chậm chạp hơn nhưng bền bỉ và vững chắc hơn. Người ta có các hành xử đúng có thể do tác động từ yếu tố bên ngoài (pháp luật) hay do chính những yếu tố xuất phát từ nhận thức bên trong (đạo đức). Thông thường thì cái gì nội tại bao giờ cũng có tính bền vững hơn. Người Trung Quốc đã có lý khi nói rằng: cần lấy pháp trị gần và lấy đức trị xa. Nói như vậy để thấy được ý nghĩa của các biện pháp giáo dục chính trị, tư tưởng, đạo đức trong số các giải pháp PCTN. Vai trò lớn nhất của đạo đức là để điều chỉnh hành vi của con người trong xã hội.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Đạo đức của những người nắm giữ và thực thi quyền lực lại càng trở nên quan trọng khi nó có ảnh hưởng và sự tác động rộng lớn hơn đối với xã hội. Hành vi sai trái của những người nắm giữ quyền lực tai hại gấp nhiều lần những thành viên khác trong xã hội. Chính vì vậy đạo đức công vụ luôn được đề cao như một đòi hỏi tất yếu của một nền công vụ liêm chính, phi tham nhũng.

Ở Việt Nam với đặc điểm Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội, thông qua đường lối chính sách và đảng viên của mình trong bộ máy nhà nước, thì đạo đức công vụ gắn liền với đạo đức của người cán bộ đảng viên và thường được gọi là đạo đức cách mạng. Nhận thức tầm quan trọng của đạo đức, Đảng và Nhà nước Việt Nam luôn coi trọng công tác giáo dục đạo đức tư cách người cán bộ, đảng viên. Đó là lý do vì sao Việt Nam thường xuyên có các cuộc vận động xây dựng chỉnh đốn Đảng nhằm nâng cao đạo đức cán bộ, đảng viên, các cuộc vận động về trách nhiệm nêu gương, đề cao việc tu dưỡng rèn luyện đạo đức cách mạng.

KẾT LUẬN

Nhìn một các tổng quát thì đấu tranh chống tham nhũng là đấu tranh với thói hư tật xấu, căn bệnh bẩm sinh của quyền lực thực chất là việc chống lại sự lợi dụng quyền lực để mưu lợi cá nhân, chống lại sự tha hoá của những người thực thi quyền lực, vốn mang trong mình lòng tham cố hữu của con người đã trỗi dậy khi cơ hội quyền lực mang đến cho họ. Điều đó dẫn đến cách tiếp cận chủ yếu trong quan điểm đấu tranh chống tham nhũng hiện nay của chúng ta khi nó được nhìn nhận như là một vấn đề nan giải cần được thực hiện đồng bộ nhiều giải pháp vừa có tính trước mắt vừa có tính lâu dài nhằm tạo lập ra một nền quản trị hiệu quả, liêm chính và minh bạch, không có chỗ cho tham nhũng tồn tại và phát triển thay vì hy vọng có thể "tiêu diệt" nạn tham nhũng trong một sớm một chiều.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Nội chính Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam, *Kinh nghiệm phòng chống tham nhũng của một số nước trên thế giới*, Nxb Chính trị Quốc gia, 2005.
2. Nguyễn Đăng Dung - Phạm Hồng Thái - Vũ Công Giao (Đồng chủ biên, *Giáo trình lý luận và pháp luật về PCTN*, Nxb Đại học quốc gia, 2013.
3. Nguyễn Văn Kim, *Pháp luật chống tham nhũng của các nước trên thế giới*, Nxb Văn hóa dân tộc 2003.
4. Đinh Văn Minh, *Tệ nạn tham nhũng và những nội dung cơ bản của Luật PCTN 2005*, Nxb Chính trị Quốc gia, 2006.
5. TS. Đinh văn Minh - TS Phạm Thị Huệ, *Vấn đề tham nhũng trong khu vực tư ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Tư pháp, 2016.
6. Thanh tra Nhà nước, *Những vấn đề cơ bản về chống tham nhũng*, Hà Nội, 1998.
7. TS. Trần Thị Hạnh, *Báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu khoa học đề tài cấp Bộ: Cơ sở khoa học nâng cao đạo đức công vụ của cán bộ, công chức ở Việt Nam hiện nay*, Hà Nội, 2018.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG VÀ NGHỊCH LÝ TRONG QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC

PGS.TS. Chu Hồng Thanh[1]

1. MỐI QUAN HỆ GIỮA QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC VÀ PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG (PCTN)

Nhà nước là tổ chức sử dụng quyền lực cai trị, thống trị, cai quản, quản lý xã hội... là cách nói thông thường trong lịch sử, nhưng thuật ngữ "quản trị nhà nước" (*public/state governance*) thì mới bắt đầu được sử dụng từ thập niên 1990. Thuật ngữ này đặc biệt được tiếp cận nhiều trong những năm gần đây, gắn với quá trình cải cách quản lý khu vực công để hình thành mô hình quản trị công mới. Mặc dù vậy, người nắm giữ mô hình quản trị công cũng vẫn là người nắm giữ quyền lực công, mà quyền lực là nguồn gốc của lạm quyền, tham nhũng, là nơi khu trú của đối tượng tham nhũng. Vì vậy, quản trị tốt (*good governance*) để PCTN mặc dù ấp ủ những ý tưởng mới nhưng vẫn không thoát khỏi nghịch lý về nhà nước chống tham nhũng của chính mình (tham nhũng trong chính bộ máy nhà nước).

Huther và Shah (1996) cho rằng quản trị nhà nước về bản chất là thực hành quyền lực qua thể chế chính thức hoặc phi chính thức nhằm quản lý mọi nguồn tài nguyên đã giao cho nhà nước quản lý. Kaufmann (1997) quan niệm quản trị nhà nước là thực thi quyền lực nhà nước ở một quốc gia, bao gồm: (i) cách thức chọn người lãnh đạo đất nước và giám sát họ và khi cần thì thay thế họ; (ii) xác định quyền lực của chính

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Khoa Luật, ĐHQG Hà Nội.

phủ trong việc xây dựng và thực hiện các chính sách, tạo hành lang pháp lý để phát triển hệ thống cung cấp dịch vụ công; (iii) kiến thiết sự tin tưởng và tôn trọng của người dân và nhà nước đối với các thể chế và thiết chế công. Chương trình phát triển Liên hợp quốc UNDP định nghĩa quản trị nhà nước là việc thực hiện quyền lực nhà nước để xử lý các công việc của quốc gia, bao gồm các cơ chế, quy trình, thể chế và thiết chế bảo đảm cho công dân và các thành viên xã hội thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình, thực hiện điều hòa những khác biệt.

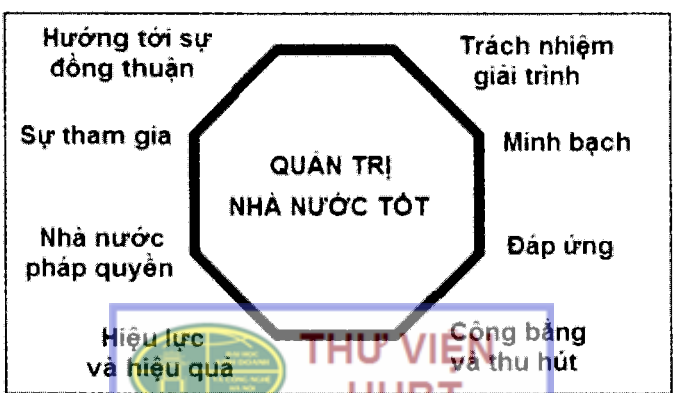
Việc thay đổi khái niệm từ "quản lý nhà nước" sang "quản trị nhà nước" không chỉ đơn thuần là sự thay đổi về thuật ngữ mà còn hàm chứa những bước tiến về tư duy trong lý thuyết về quản lý công. Tuy nhiên, xét về sử dụng quyền lực thì về bản chất không thay đổi, nhà nước cần có quyền lực để quản trị đất nước đồng thời cần chống lạm quyền từ chính nhà nước. Chính vì vậy, với sự xuất hiện khái niệm mới này, ngay lập tức xuất hiện khái niệm "quản trị tốt" để PCTN. Sự xuất hiện khái niệm "quản trị tốt" là một giải pháp tình thế để xử lý một nghịch lý không thể xóa bỏ giữa quản trị nhà nước và chống tham nhũng từ chính bộ máy nhà nước.

Ngân hàng Thế giới (WB) trong một ấn phẩm vào năm 1996 quan niệm: "Quản trị tốt là cách thức sử dụng sức mạnh quyền lực nhà nước để quản lý nguồn lực xã hội vì sự phát triển quốc gia". UNDP (1997) cho rằng quản trị nhà nước tốt là việc thực thi các loại quyền lực như kinh tế, chính trị và hành chính để quản lý tốt mọi vấn đề của đất nước ở tất cả các cấp chính quyền. Cả hai cơ quan trên đều không thể phủ nhận rằng quản trị tốt phụ thuộc vào năng lực của nhà nước, đến lượt nó, năng lực của nhà nước liên quan tới mức độ giải quyết vấn đề của các chính phủ. Như vậy, việc PCTN chắc chắn cũng phụ thuộc vào năng lực và mức độ giải quyết vụ việc của chính phủ. Quản trị tốt có thể giúp giảm thiểu tham nhũng nhưng không thể loại trừ tham nhũng, vì việc này phụ thuộc vào khả năng sử dụng quyền lực của chính phủ. Như vậy, nghịch lý giữa quản trị nhà nước và chống tham nhũng luôn tồn tại.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Nhiều nghiên cứu của các tổ chức quốc tế như UNDP, WB... đã khái quát mô hình quản trị tốt (hay "quản trị nhà nước tốt") bao gồm những giá trị cốt lõi như sau: *Một là,* Quản trị nhà nước tốt phải huy động được sự tham gia của các chủ thể trong xã hội vào hoạt động quản lý nhà nước, cụ thể như trong việc ban hành các quyết định, các chính sách, biện pháp quản lý. *Hai là,* tinh thần thượng tôn pháp luật (the Rule of Law). *Ba là,* minh bạch thông tin. *Bốn là,* đáp ứng yêu cầu và bảo đảm sự phục vụ của các thiết chế. *Năm là,* có sự đồng thuận rộng rãi. *Sáu là,* bình đẳng. *Bảy là,* hiệu lực và hiệu quả quản lý. *Tám là,* chế độ trách nhiệm. *Chín là,* tầm nhìn chiến lược của lãnh đạo. Như vậy, tất cả các giá trị cốt lõi của "quản trị tốt" đã nêu đều xác định trách nhiệm của nhà nước trong việc phải đưa ra và thực hiện được hành lang pháp lý công bằng, bình đẳng, phục vụ nhân dân, tạo cho người dân có thói quen sống, làm việc trong khuôn khổ của pháp luật, có hệ thống lập pháp, tư pháp, hành pháp vì dân, không tham nhũng. Nghiên cứu những giá trị cốt lõi này nhiều người hay bỏ qua điểm thứ 9, có lẽ do ngại ngần khi nói rằng hiệu quả quản trị tốt phụ thuộc vào ý chí và nhãn quan chủ quan của lãnh đạo. Song dù có tính đến yếu tôc này hay không thì đây vẫn là một nghịch lý: phòng, chống được tham nhũng hay không và đến mức nào vẫn không thể thoát ly được sự chi phối của "thời tiết" chính trị.

Bảng 1. Các giá trị cốt lõi của "quản trị nhà nước tốt".



THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

2. THỰC TRẠNG MỐI QUAN HỆ GIỮA QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC VÀ PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG Ở VIỆT NAM

Nhận thức được ý nghĩa của mô hình "quản trị nhà nước tốt", Việt Nam định hướng chuyển đổi kinh tế - xã hội từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung quan liêu bao cấp sang cơ chế thị trường và hiện đại hóa nền hành chính nhà nước, xây dựng một chính phủ liêm khiết, hành động và kiến tạo phát triển. Mô hình quản trị nhà nước ở Việt Nam hiện nay mặc dù đã có những cải thiện đáng kể nhưng vẫn mang đậm tính hành chính truyền thống, chú trọng vào các mối quan hệ hình thức, hiệu quả quản lý công nói chung còn thấp, chi tiêu công tốn kém và lãng phí, tệ quan liêu vẫn còn nặng nề, đạo đức công vụ có biểu hiện xuống cấp, tình trạng tham nhũng vẫn diễn biến phức tạp và tinh vi cả ở bình diện vĩ mô và vi mô. Chất lượng cung cấp dịch vụ hành chính công và sự hài lòng của người dân còn ở mức thấp, chưa hỗ trợ tốt cho phát triển kinh tế, hội nhập quốc tế và nâng cao khả năng cạnh tranh của đất nước, đặc biệt là chưa thiết thực lấy mục tiêu hàng đầu là phục vụ nhân dân.

Hiện nay, cùng với những cố gắng đổi mới cơ chế, thay đổi phong cách, tính trách nhiệm trong việc ban hành chủ trương và ra quyết định quản lý, tăng cường sự tham gia của người dân, Nhà nước đang nhấn mạnh tầm quan trọng của việc triển khai xây dựng Chính phủ điện tử, nền hành chính công 4.0, tạo điều kiện cho người dân tiếp cận dễ hơn với các dịch vụ công. Xem xét dưới giác độ "quản trị nhà nước tốt", có thể thấy rõ quyết tâm chính trị của Đảng và Nhà nước. Ví dụ, Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ 12 xác định: "Trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước, phải thực hiện dân chủ, tuân thủ các nguyên tắc pháp quyền và phải tạo ra sự chuyển biến tích cực, đạt kết quả cao hơn. Xây dựng nhà nước pháp quyền phải tiến hành đồng bộ cả lập pháp, hành pháp, tư pháp và được tiến hành đồng bộ với đổi mới hệ thống chính trị theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả; gắn với đổi mới kinh tế, văn hóa – xã hội". Cùng với Hiến pháp 2013, nhiều bộ luật, luật, pháp lệnh đã được ban hành. Vấn đề cải cách hành chính và đổi mới hệ thống chính trị, đổi mới tổ chức hoạt

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

động của bộ máy nhà nước, tăng cường sự tham gia của nhân dân và các tổ chức vào quá trình xây dựng pháp luật và thực thi pháp luật, minh bạch và PCTN ngày càng được chú trọng.

Tuy nhiên, nghịch lý giữa quản trị nhà nước và chống tham nhũng vẫn đang thể hiện rõ hơn bao giờ hết khi vấn đề kiểm soát quyền lực vẫn đang rất mơ hồ, mới chỉ nằm trong chủ trương và trong Hiến pháp mà chưa hình thành cơ chế chặt chẽ để kiểm soát các hành vi lạm dụng quyền lực. Vấn đề minh bạch thông tin, cơ hội tiếp cận thông tin của người dân và trách nhiệm giải trình của Nhà nước còn rất nhiều hạn chế. Thông tin và dữ liệu về hoạt động của khu vực công còn khó tiếp cận, kể cả trong những trường hợp pháp luật yêu cầu cán bộ và cơ quan nhà nước phải công khai, minh bạch để xã hội có thể giám sát. Hoạt động PCTN đã có những khởi sắc bước đầu và quan trọng nhất là đã "không có vùng cấm", nhưng vẫn còn nhiều vấn đề chưa được giải quyết.

Tổ chức Minh bạch Quốc tế (2016) đánh giá chỉ số cảm nhận tham nhũng trong khu vực công tại các quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới (CPI), trong đó Việt Nam đứng thứ 112/168 trên bảng xếp hạng toàn cầu, đạt 31/100 điểm. Chỉ số này của Việt Nam đã không được cải thiện trong 4 năm liên tiếp (2012-2016) và tiếp tục nằm trong số 2/3 các nước có điểm số dưới 50. Đánh giá đó của Tổ chức Minh bạch Quốc tế cho thấy tham nhũng trong khu vực công vẫn là vấn đề nghiêm trọng ở Việt Nam và các nỗ lực về PCTN chưa thật sự thành công. Kết quả này cũng phản ánh cảm nhận chung của người dân Việt Nam về tham nhũng. Nếu không có những hành động mạnh mẽ hơn để PCTN, kể cả ở tầm vĩ mô và vi mô (thể hiện ở những tham nhũng vặt đang là bệnh ghẻ lở, chấy rận ngứa ngáy toàn thân, như Tổng Bí thư Chủ tịch nước Nguyễn Phú Trọng đã nêu tại cuộc họp Ban chỉ đạo PCTN gần đây), thì vấn nạn này vẫn tiếp tục là nguy cơ lớn tác động tiêu cực đến sự phát triển kinh tế - xã hội, làm xói mòn niềm tin của người dân đối với hệ thống chính trị và nền hành chính công. Nghịch lý giữa quản trị nhà nước với PCTN đang đặt ra những yêu cầu rất gắt gao về tính minh bạch và kiểm soát quyền lực ở nước ta.

THƯ VIỆN HUBT TÀI LIỆU LƯU HÀNH NỘI BỘ

Bảng 2. Chỉ số cảm nhận tham nhũng (CPI) của Việt Nam

Năm	Điểm	Xếp hạng
2016	31/100	112/168
2015	31/100	119/175
2014	31/100	116/177
2013	31/100	123/176

(Nguồn: Tổ chức Minh bạch Quốc tế, 2016)

Một số báo cáo đã được công bố cho thấy việc thực hiện cải cách hành chính theo cơ chế "một cửa" đã và đang được triển khai. Trên 95% xã, phường, thị trấn thực hiện niêm yết công khai các thủ tục hành chính, các khoản phí, lệ phí, đóng góp của dân, công khai các phương án sản xuất. Việc giải quyết các thủ tục hành chính như cấp giấy phép xây dựng, đăng ký kinh doanh, địa chính, hộ tịch, hộ khẩu, công chứng; giải quyết chế độ cho các đối tượng chính sách... đã được "công khai hóa". Nhiều thủ tục hành chính đã được giải quyết nhanh, gọn, giảm bớt phiền hà cho nhân dân. Đặc biệt, việc cắt giảm mạnh mẽ các thủ tục hành chính và giấy phép con đã tạo điều kiện cho các nhà đầu tư, kinh doanh có niềm tin hơn vào môi trường đầu tư và kinh doanh ở Việt Nam. Tuy nhiên, xét thực chất thì yêu cầu "quản trị tốt" chưa thực hiện được bao nhiêu. Phần lớn các bộ, ngành và địa phương, cơ sở mới thực hiện một cách hình thức, chủ yếu là để báo cáo và lấy thành tích, trong đó nhiều cơ quan công quyền còn thể hiện rất rõ phong cách làm việc chậm trễ, bảo thủ và thiếu trách nhiệm.

Một trong những giải pháp được đưa ra trong Chiến lược quốc gia PCTN đến năm 2020 là: "Tiếp tục hoàn thiện và thực hiện cơ chế về trách nhiệm giải trình của cán bộ, công chức, nhất là đối với cán bộ lãnh đạo, quản lý...". Tuy nhiên, cho đến nay, phần lớn đội ngũ cán bộ quản lý nhà nước các cấp, từ Trung ương đến địa phương đều hiểu chưa đầy đủ về trách nhiệm giải trình, cho rằng đó chẳng qua chỉ là trách nhiệm báo cáo, giải thích công việc của cơ quan với dân, thậm chí chỉ cần giải thích với đại diện của dân trong một vài cuộc

THƯ VIỆN HUBT

họp là đủ, là hết trách nhiệm. Trong mô hình "quản trị nhà nước tốt", trách nhiệm giải trình phải là trách nhiệm chính trị và pháp lý, không phải chỉ là thực hiện quy định phải báo cáo mà là trách nhiệm phải minh bạch; không phải chỉ là công bố thông tin mà phải là công khai dự án, chủ trương; không phải chỉ để dân biết mà phải để dân quyết định. Thước đo quan trọng nhất để đánh giá chất lượng quản lý công phải là mức độ hài lòng của dân. Bộ máy quản trị tốt phải là bộ máy sẵn sàng thay đổi cách làm việc thiếu trách nhiệm và sẵn sàng sửa chữa các thiếu sót để phục vụ nhân dân ngày càng tốt hơn, sẵn sàng để người dân có thể trực tiếp giám sát được hoạt động của bộ máy. Với thước đo ấy thì có thể thấy trách nhiệm giải trình trong quản trị nhà nước ở Việt Nam hiện nay còn rất hạn chế. Đây cũng vẫn là thách thức lớn, thể hiện nghịch lý trong quản trị nhà nước và chống tham nhũng, vì quyền lực nhà nước được giao thì rất lớn nhưng trách nhiệm chưa rõ. Để giải quyết thách thức này, Chính phủ đang thí điểm một số cải cách hành chính công nhằm nâng cao uy tín của bộ máy nhà nước, tạo dựng lòng tin với dân, với kỳ vọng có được một cơ chế vận hành mới gần dân, do dân, vì dân, trong đó đề cao trách nhiệm pháp lý của bộ máy chính quyền các cấp, giảm thiểu tác động tiêu cực của nghịch lý trong quản trị nhà nước và chống tham nhũng.

Không quá khó khăn để nhận thức được nghịch lý trong quản trị nhà nước và chống tham nhũng ở Việt Nam hiện nay, vì nghịch lý này tồn tại ngay trong cách thức tổ chức bộ máy (tự mình phải chống lạm quyền và tham nhũng của chính mình). Một nghiên cứu năm 2016 của WB và Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã chỉ ra ba nhược điểm cơ bản trong quản trị nhà nước ở Việt Nam như sau: *Một là*, nhà nước can thiệp và áp đặt quá nhiều vào đời sống kinh tế - xã hội; *Hai là*, quyền lực nhà nước bị cát cứ, manh mún và thiếu cơ chế kiểm soát quyền lực hữu hiệu; và *Ba là*, sự hạn chế của tiếng nói và sự tham gia của người dân trong hoạch định và phát triển, thực thi chính sách. Cả ba nhược điểm này đều thể hiện nghịch lý giữa quản trị nhà nước và chống tham nhũng.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

3. GIẢI PHÁP THÚC ĐẨY QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC VÀ PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG Ở VIỆT NAM

Để giảm thiểu tác động tiêu cực của nghịch lý trong quản trị nhà nước và chống tham nhũng thì một giải pháp tình thế là xây dựng một nhà nước "Quản trị tốt và phòng chống tham nhũng", trong đó có bốn vấn đề sau đây phù hợp với hoàn cảnh Việt Nam hiện nay cần đặc biệt quan tâm:

Thứ nhất, khẩn trương hình thành cơ chế hữu hiệu để kiểm soát quyền lực theo quy định tại khoản 3 Điều 2 Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 2013. Kiểm soát tốt các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, xây dựng cơ chế bảo hiến. Sự phân công hợp lý và sự kiểm soát sử dụng quyền lực của ba nhánh quyền lực không những để chống lạm quyền và PCTN, mà còn để bảo đảm chính các cơ quan này hoạt động đúng luật, đề cao trách nhiệm trong hoạt động chung của tổ chức bộ máy. Xây dựng một hệ thống tòa án hiện đại, có tính độc lập và chuyên nghiệp cao. Nâng cao tính minh bạch và phụng sự công lý trong hoạt động tư pháp. Bảo đảm tính độc lập của thẩm phán trong hoạt động xét xử đồng thời có cơ chế kiểm soát hành vi của thẩm phán để chống tham nhũng ngay chính trong hoạt động được xem là trung tâm của công lý và công bằng xã hội này. Để thực sự "không có vùng cấm" thì cần có Tòa án Hiến pháp để xét xử các hành vi vi hiến ngay từ chính các cơ quan và cá nhân nắm giữ quyền lực, kể cả ở cấp cao nhất. Cần quan tâm cải thiện hiệu quả hoạt động của Quốc hội, nâng cao khả năng giám sát tối cao của Quốc hội và có cơ chế để cử tri truy cứu trách nhiệm của mỗi Đại biểu Quốc hội. Tách bạch rõ hơn giữa quyền lập pháp và quyền lập pháp, xóa bỏ chế độ kiêm nhiệm đại biểu Quốc hội như hiện nay. Bảo đảm cho Chính phủ thực sự là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất, đồng thời bảo đảm cho các cơ quan giám sát chuyên ngành như kiểm toán nhà nước, kiểm sát, kiểm định, kiểm tra, điều tra, giám định, thanh tra ở trung ương và địa phương hoạt động thực sự công tâm và có hiệu quả.

Thứ hai, cần hiểu đúng và có cơ chế bảo đảm thực hiện trách nhiệm giải trình của Nhà nước. Nhà nước quản trị tốt và PCTN không

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

thể không đề cao trách nhiệm giải trình. Cần có cơ chế để dễ dàng truy cứu trách nhiệm, tạo môi trường phối hợp thống nhất giữa các cấp chính quyền, đồng thời phân định rõ trách nhiệm để các cấp chính quyền có đủ điều kiện và nguồn lực thực hiện trách nhiệm cung ứng dịch vụ công.

Thứ ba, tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính công. Chức năng của các cơ quan hành chính cần được điều chỉnh theo hướng một cơ quan chịu trách nhiệm về nhiều loại hoạt động công quyền khác nhau, tuy nhiên đều chung một hướng duy nhất là phục vụ nhân dân. Việc phân công, phân cấp, phân quyền, ủy quyền phải được thực hiện theo các quy định rõ ràng, minh bạch, dựa trên các chỉ tiêu hiệu quả và có thể kiểm soát được.

Thứ tư, nâng cao khả năng của người dân trong việc đòi hỏi trách nhiệm giải trình từ phía Nhà nước, tạo cơ hội tối đa về tiếp cận thông tin cho người dân và khuyến khích người dân "mở miệng" (ý tưởng của Chủ tịch Hồ Chí Minh) để nêu lên mối quan tâm của mình và góp ý phê bình nhà nước, như Bác Hồ đã nói: dân có quyền phê bình chính phủ... Cần tạo điều kiện để các tổ chức xã hội nghề nghiệp tham gia tích cực vào quá trình ra quyết định và tham gia quản lý xã hội, tham gia phản biện chính sách và theo dõi, đánh giá thực thi chính sách, cung cấp thông tin từ phía người dân tới các cấp chính quyền.

Thứ năm, công khai minh bạch thông tin là một yêu cầu quan trọng của quản trị nhà nước tốt và PCTN, ngoại trừ những thông tin có ảnh hưởng tới đảm bảo an ninh quốc gia hoặc bảo mật thông tin cá nhân để bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Công khai, minh bạch về thông tin cần được coi nguyên tắc, là chủ trương chiến lược và là chìa khóa để có một nhà nước quản trị tốt, nhà nước liêm khiết, nhà nước kiến tạo phát triển, nhà nước phục vụ nhân dân.

Nếu có ý kiến cho rằng những công việc trên đây là khó có thể thực hiện được, hoặc cho rằng chỉ có thể giảm thiểu tham nhũng chứ không thể loại trừ hoàn toàn tham nhũng, thì đó cũng là vì quản trị nhà nước và chống tham nhũng tồn tại như một nghịch lý, vì tham nhũng bao giờ cũng gắn với quyền lực, có gốc gác từ sự lạm quyền, lợi dụng quyền lực.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2016.
2. Chính phủ, *Nghị quyết 30c/NQ-CP ngày 8/11/2011 của Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020*, Hà Nội.
3. Ngân hàng Thế giới, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, *"Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, công bằng, sáng tạo và dân chủ", Báo cáo tổng quan*, 2016.
4. Kaufmann, *"Measuring Good Governance"*, The World Bank Institute, 1997.
5. Huther, Jeff, and Anwar Shah, *"A Simple Measure of Good Governance"*, Policy Research Working Paper 1894 (1996), World Bank,Washington, D.C.
6. *Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 2013.*
7. UNDP, *Governance for sustainable human development – A UNDP policy document*, 1997.
8. World Bank, *"Governance – The World Bank's experience"*, 1996.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

ĐỔI MỚI TƯ DUY LÝ LUẬN VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỂ BẢO ĐẢM HIỆU QUẢ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

PGS. TS. Nguyễn Hữu Đổng[1]

1. THỰC CHẤT VÀ MỐI LIÊN HỆ GIỮA CÁC HIỆN TƯỢNG TƯ DUY LÝ LUẬN VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC, HIỆU QUẢ PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG

Thực chất tư duy lý luận về quản lý nhà nước

Hiện tượng (khái niệm) tư duy bao hàm các thuật ngữ "tư" và "duy". *Tư* trong khái niệm tư duy là nói về bản chất (phương pháp) hoạt động nhận thức của con người; *duy* là nói tới từ "đối lập với cái chung"[2], tức nói về tính chất (mục tiêu) hoạt động nhận thức của con người. Giữa tư và duy là tồn tại thực chất (nguyên tắc) hoạt động nhận thức của con người. Trong *Từ điển Tiếng Việt, tư duy* được nhìn nhận là "giai đoạn cao của quá trình nhận thức, đi sâu vào bản chất và phát hiện ra tính quy luật của sự vật bằng những hình thức như biểu tượng, khái niệm, phán đoán và suy lí"[3]. Tức là, hiện tượng tư duy được biểu hiện ở bản chất, tính chất và thực chất. Mô hình cấu trúc thực chất của tư duy có thể được biểu thị như sau: bản chất tư duy (phương pháp) - thực chất tư duy (nguyên tắc) - tính chất tư duy (mục tiêu). Tức tư duy có thể được nhìn nhận là hiện tượng biểu hiện

---

[1] Viện Chính trị học, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.

[2] Viện Ngôn ngữ học, *Từ điển Tiếng Việt*, (2005), Nxb. Đà Nẵng - Trung tâm Từ điển học, tr. 877.

[3] Viện Ngôn ngữ học, Sđd, tr. 928.

THƯ VIỆN HUST
CHỈ PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

thực chất hoạt động nhận thức của con người về xác định phương pháp, nguyên tắc thực hiện các mục tiêu đặt ra[1].

Lý luận là hiện tượng biểu hiện thực chất của Khoa học Xã hội hay "hệ thống tri thức"[2] học thuật – "tri thức khoa học do học tập, nghiên cứu mà có"[3]. Khái niệm lý luận bao hàm các thuật ngữ "lý" và "luận". *Lý* trong khái niệm lý luận được các nhà Khoa học Xã hội nhìn nhận là hiện tượng "hợp lẽ phải" (nói có lý)[4], tức nói tới bản chất của hệ thống tri thức học thuật về hiện tượng quy luật trong Khoa học Xã hội; còn *luận* có thể được nhìn nhận là hiện tượng "bàn về vấn đề gì, có phân tích lý lẽ"[5], tức nói tới tính chất của hệ thống tri thức học thuật về hiện tượng khách quan trong Khoa học Xã hội. Giữa lý và luận là tồn tại thực chất hệ thống tri thức học thuật về quy luật khách quan trong Khoa học Xã hội. Trong *Từ điển Tiếng Việt*, lý luận được các nhà khoa học nhìn nhận là "hệ thống những tư tưởng được khái quát từ kinh nghiệm thực tiễn"[(8)]. Tức lý luận có thể được nhìn nhận là hiện tượng biểu hiện thực chất của hệ thống tri thức học thuật về tư tưởng, quan điểm xác định phương thức, phương pháp, nguyên lý, nguyên tắc thực hiện các mục đích, mục tiêu nghiên cứu đặt ra, được tích lũy trong Khoa học Xã hội. Theo đó, tư duy lý luận có thể được nhìn nhận là hiện tượng biểu hiện thực chất con người nhận thức hệ thống tri thức học thuật về tư tưởng, quan điểm xác định phương thức, phương pháp, nguyên lý, nguyên tắc thực hiện các mục đích, mục tiêu nghiên cứu đặt ra, được tích lũy trong Khoa học Xã hội.

Quản lý là khái niệm bao hàm các thuật ngữ "quản" và "lý". *Quản* trong khái niệm quản lý là nói tới sự "trông coi, điều khiển"[6], tức nói về bản chất của hoạt động; *lý* trong khái niệm quản lý là nói tới "điều

---

1 Xem thêm Nguyễn Hữu Đồng, "Đổi mới tư duy nghiên cứu Khoa học Xã hội ở Việt Nam hiện nay", Tạp chí *Lý luận chính trị*, số 10/2018.

2 Viện Ngôn ngữ học, Sđd, tr. 503.

3 Viện Ngôn ngữ học, Sđd, tr. 454.

4 Viện Ngôn ngữ học, Sđd, tr. 565.

5 Viện Ngôn ngữ học, Sđd, tr. 590.

6 Viện Ngôn ngữ học, Sđd, tr. 800.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

được coi là hợp lẽ phải"[1], tức nói về tính chất của hoạt động. Giữa bản chất và tính chất hoạt động là tồn tại "thực chất" (chân thực) hay chân thật hoạt động "điều khiển" (chỉ đạo, điều hành). Trong *Từ điển Tiếng Việt*, quản lý được nhìn nhận là hiện tượng "tổ chức và điều khiển các hoạt động theo những yêu cầu nhất định"[2]. Từ các phân tích cho thấy, quản lý có thể được nhìn nhận là hoạt động chỉ đạo, điều hành thực hiện các công việc trong đời sống xã hội, quốc gia một cách chân thật nhằm đạt được các yêu cầu đặt ra.

Khái niệm nhà nước bao hàm các thuật ngữ "nhà" và "nước". *Nhà* trong khái niệm nhà nước là nói về hiện tượng "tập hợp những vua cùng một dòng họ kế tiếp nhau trị vì"[3], tức nói tới bản chất, tính chất tổ chức, hoạt động của con người (cá nhân, nhóm); *nước* là thuật ngữ nói về hiện tượng "vùng đất trong đó những người thuộc một hay nhiều dân tộc cùng sống chung"[4], tức nói tới thực chất nguyên tắc tổ chức, hoạt động của cộng đồng người (quốc gia, dân tộc). Trong *Từ điển Tiếng Việt*, nhà nước được các nhà khoa học nhìn nhận là: "tổ chức, đứng đầu là chính phủ, quản lý công việc chung của một nước"[5]. Tức nhà nước có thể được nhìn nhận là hiện tượng biểu hiện thực chất nguyên tắc tổ chức, hoạt động của các công chức chính trị, viên chức hành chính trong các cơ quan hành pháp (chính phủ, chính quyền địa phương), thẩm phán, luật sư trong các cơ quan tư pháp (tòa án, viện kiểm sát) và các đại biểu dân cử trong các cơ quan lập pháp (ủy ban của quốc hội), trong đó chính phủ là tổ chức đứng đầu theo mô hình cấu trúc tương tự một cái "cân bàn" có tư pháp là "cán cân" (ở giữa) như sau: bản chất hành pháp – thực chất tư pháp – tính chất lập pháp. Theo đó, quản lý nhà nước có thể được nhìn nhận là nguyên tắc hoạt động của các công chức chính trị, viên chức hành chính trong các cơ quan hành pháp thực hiện các công việc một cách chân thật nhằm đạt được các mục đích, mục tiêu, chính sách phát

---

1 Viện Ngôn ngữ học, Sđd, tr. 565.
2 Viện Ngôn ngữ học, Sđd, tr. 800.
3 Viện Ngôn ngữ học, Sđd, tr. 699.
4 Viện Ngôn ngữ học, Sđd, tr. 746.
5 Viện Ngôn ngữ học, Sđd, tr. 701.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

triển con người, xã hội, quốc gia. Tư duy lý luận về quản lý nhà nước có thể được nhìn nhận là hiện tượng biểu hiện thực chất các chủ thể chính trị (công chức chính trị, viên chức hành chính trong các cơ quan hành pháp) nhận thức hệ thống tri thức học thuật về tư tưởng, quan điểm chỉ đạo, điều hành thực hiện các chính sách phát triển con người, xã hội, quốc gia.

Thực chất tư duy lý luận về hiệu quả phòng, chống, tham nhũng

Khái niệm hiệu quả bao hàm các thuật ngữ "hiệu" và "quả". Hiệu là nói tới hiện tượng "có thể nhìn thấy và phân biệt dễ dàng, dùng để biểu thị một loại sự vật nào đó theo quy định"[1], tức nói về bản chất (nội dung) của hiện tượng; quả là nói tới "kết quả" hay từ biểu thị sự "đúng như vậy"[2], tức nói về tính chất (hình thức) của hiện tượng. Giữa hiệu và quả là tồn tại thực chất (nguyên lý) của hiện tượng. Trong *Từ điển Tiếng Việt*, hiệu quả được các nhà khoa học nhìn nhận là "kết quả như yêu cầu của việc làm mang lại"[3]. Tức hiệu quả có thể được nhìn nhận là hiện tượng biểu hiện thực chất về nguyên lý đạt được kết quả như yêu cầu của việc làm mang lại. Hiện tượng "phòng" được các nhà Khoa học Xã hội nhìn nhận là "biện pháp tránh, ngăn ngừa hoặc lâm thời đối phó với điều không hay có thể xảy ra"[4], tức nói về bản chất ngăn ngừa hiện tượng "xấu" (ăn cắp, giết người,...) xảy ra; hiện tượng "chống" được nhìn nhận là "hoạt động ngược lại, gây trở lực cho hành động của ai hoặc cho tác động của cái gì"[5], tức nói về tính chất ngăn chặn hiện tượng xấu xảy ra. Giữa phòng và chống là tồn tại biện pháp vừa ngăn chặn vừa ngăn ngừa điều xấu xảy ra, tức nói về "thực chất" (thực, thật, hiệu quả) của hiện tượng phòng, chống.

Tham nhũng là hiện tượng bao hàm các thuật ngữ "tham" và "nhũng". Tham là nói tới "ham muốn một cách thái quá, không biết

---

1 Viện Ngôn ngữ học, Sđd, tr. 440.
2 Viện Ngôn ngữ học, Sđd, tr. 797.
3 Viện Ngôn ngữ học, Sđd, tr. 440.
4 Viện Ngôn ngữ học, Sđd, tr. 783.
5 Viện Ngôn ngữ học, Sđd, tr. 170.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

chán"[1], tức nói tới bản chất "tham lam" (có lòng tham đến mức muốn lấy hết về cho mình), tức sự "tàn ác"[2] hay "thủ đoạn" (không chân thật) của hiện tượng tham nhũng; nhũng là nói tới "nhũng lạm", "lạm dụng quyền hành để gây phiền hà và lấy của"[3], tức nói tới tính chất không chân thật (giả dối) của hiện tượng tham nhũng. Giữa tham và nhũng là tồn tại hiện tượng vừa giả dối (gây phiền hà để lấy của) vừa thủ đoạn (lạm dụng quyền hành để ăn cắp), tức nói về thực chất không chân thật của những kẻ tham nhũng, như công dân, công chức, viên chức. Tính chất của tham nhũng là nói tới của cải (vật chất - quyền), tiền bạc (tinh thần – lợi), trí tuệ (tri thức - danh) của "quốc gia" – hiện tượng bao hàm khu vực "công" (nhà nước) và "tư" (xã hội) - đã bị ăn cắp; bản chất của tham nhũng là nói tới các thủ đoạn, mánh khóe hòng ăn cắp của cải, tiền bạc, trí tuệ của quốc gia; còn thực chất của tham nhũng là nói tới những kẻ tham nhũng đã dùng các thủ đoạn, mánh khóe tinh vi hòng ăn cắp của cải, tiền bạc, trí tuệ của quốc gia. Theo đó, PCTN là hiện tượng biểu hiện thực chất việc ngăn chặn, ngăn ngừa, vừa ngăn chặn vừa ngăn ngừa các công dân, công chức, viên chức dùng các thủ đoạn, mánh khóe tinh vi hòng ăn cắp của cải, tiền bạc, trí tuệ của quốc gia. *Tư duy lý luận về hiệu quả PCTN* là hiện tượng biểu hiện thực chất các chủ thể thực hiện nhận thức đúng đắn hệ thống tri thức học thuật về kết quả đạt được như yêu cầu đề ra là đã ngăn chặn, ngăn ngừa, vừa ngăn chặn, vừa ngăn ngừa các công dân, công chức, viên chức dùng các thủ đoạn, mánh khóe tinh vi hòng ăn cắp của cải, tiền bạc, trí tuệ của quốc gia.

Mối liên hệ giữa tư duy lý luận về quản lý nhà nước và hiệu quả PCTN

Tư duy lý luận về quản lý nhà nước và hiệu quả PCTN là các hiện tượng có mối liên hệ chặt chẽ với nhau. Quản lý nhà nước có tư duy lý luận đúng đắn, khoa học, tức là các chủ thể quản lý đã nhận thức "đúng đắn" (liêm khiết), chân thật các tri thức khoa học về quản lý

[1] Viện Ngôn ngữ học, Sđd, tr. 910.
[2] Viện Ngôn ngữ học, Sđd, tr. 910
[3] Viện Ngôn ngữ học, Sđd, tr. 727.

THƯ VIỆN HUBT
PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

nhà nước; PCTN có tư duy lý luận đúng đắn, khoa học, tức là các chủ thể thực hiện đã nhận thức chân thật hệ thống tri thức học thuật về cách thức ngăn chặn, ngăn ngừa, vừa ngăn chặn, vừa ngăn ngừa các công dân, công chức, viên chức tham nhũng. Trong một quốc gia, các công dân, công chức, viên chức không có tri thức khoa học hay không liêm chính học thuật về quản lý nhà nước có thể được nhìn nhận là một trong các nguyên nhân dẫn tới ít hiệu quả trong PCTN; ngược lại, trong quốc gia, các công dân, công chức chính trị, viên chức hành chính có tri thức học thuật đúng đắn về quản lý nhà nước sẽ bảo đảm hiệu quả trong PCTN. Tư duy lý luận về quản lý nhà nước là gắn với hệ thống tri thức học thuật của Khoa học Xã hội, đặc biệt là khoa học chính trị, trong đó có khoa học về lãnh đạo, quản lý nhà nước, quản trị quốc gia, chính sách công. Trong mối liên hệ giữa tư duy lý luận về quản lý nhà nước và hiệu quả PCTN, thì hiệu quả PCTN có thể được coi là mục tiêu, tư duy lý luận về quản lý nhà nước là phương pháp thực hiện, còn tư duy lý luận về quản lý nhà nước đúng đắn, khoa học là nguyên tắc thực hiện để có thể đạt được hiệu quả PCTN. Điều đó có nghĩa, không có tư duy lý luận đúng đắn, khoa học hay không nhận thức đúng đắn hệ thống tri thức học thuật của Khoa học Xã hội nói chung, khoa học chính trị, pháp lý, lãnh đạo, quản lý nhà nước nói riêng, sẽ khó có thể bảo đảm hiệu quả PCTN.

2. TƯ DUY LÝ LUẬN VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VÀ PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY – THỰC TRẠNG VÀ KIẾN NGHỊ

Thực trạng tư duy lý luận về quản lý nhà nước và PCTN

Tư duy lý luận về quản lý nhà nước và PCTNở Việt Nam đã được các nhà Khoa học Xã hội, chính trị, pháp lý nhận thức, vận dụng trên cơ sở quan điểm của chủ nghĩa Mác – Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh trong nhiều thập kỷ, đặc biệt là từ sau khi tiến hành công cuộc đổi mới. Tuy nhiên, các khái niệm này còn chưa được các nhà khoa học phân tích, làm rõ hệ thống tri thức học thuật của chúng, đặc biệt là chưa làm rõ các khái niệm quản lý, nhà nước, quản lý nhà nước. Trong thực tế, các khái niệm này đã chưa được các nhà khoa học làm sáng tỏ về tính chất,

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

bản chất, thực chất của tri thức học thuật, từ đó làm ảnh hưởng đến chất lượng quản lý hay chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, chính quyền các cấp đối với phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Trong Văn kiện Đại hội XII, Đảng đã chỉ rõ những yếu kém về quản lý đất nước ở trên tất cả các lĩnh vực. Chẳng hạn, về chính trị - hành chính, như: "Kỷ cương, kỷ luật trong quản lý nhà nước, thực thi công vụ còn nhiều yếu kém", "Cải cách hành chính một số mặt chưa đạt yêu cầu. Năng lực xây dựng và thực thi pháp luật, cơ chế, chính sách chưa cao.... Chất lượng xây dựng và quản lý chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển chưa đáp ứng yêu cầu"[1]; về kinh tế - xã hội, như: "Quản lý phát triển xã hội chưa xác định rõ định hướng và những nhiệm vụ mang tính tổng thể, đồng bộ"[2], "Cơ chế phân cấp quản lý kinh tế, xã hội nhiều mặt chưa thật phù hợp, nhất là về ngân sách nhà nước, đầu tư, tổ chức, biên chế, quản lý tài nguyên, đô thị, tài sản công, doanh nghiệp nhà nước"[3]; về văn hóa, như: "Công tác quản lý nhà nước về văn hóa chậm được đổi mới, có lúc, có nơi bị xem nhẹ, thậm chí buông lỏng"[4], "Quản lý nhà nước về tôn giáo, tín ngưỡng có mặt còn hạn chế", "quản lý nhà nước về hoạt động y tế tư nhân, thuốc chữa bệnh, vệ sinh an toàn thực phẩm còn nhiều yếu kém"[5]; về thông tin truyền thông, như: "Quản lý thông tin, báo chí, nhất là trên Internet còn nhiều bất cập", "Công tác thông tin truyền thông về chính sách, pháp luật, quản lý, điều hành và trách nhiệm giải trình của các cấp chính quyền còn nhiều hạn chế"[6]. Hiện nay, công tác PCTN tuy được thực hiện khá mạnh mẽ, quyết liệt, nhưng thực chất vẫn rất ít hiệu quả, chưa đạt yêu cầu đề ra. Đảng cũng đã nêu rõ thực trạng đó như sau: "Công tác PCTN, lãng phí chưa đạt yêu cầu đề ra; tham nhũng, lãng phí vẫn còn nghiêm trọng"[7]. Trong thực tế, quản lý nhà nước hiện

---

1 Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII (2016)*, Nxb. Chính trị Quốc gia, H., tr. 259.

2 Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội XII*, Sđd, tr. 134.

3 Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội XII*, Sđd, tr. 260.

4 Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội XII*, Sđd, tr. 126.

5 Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội XII*, Sđd, tr. 257.

6 Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội XII*, Sđd, tr. 260.

7 Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội XII*, Sđd, tr. 174.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

nay là đang có nhiều bất cập trên các lĩnh vực của đời sống xã hội, đặc biệt là quản lý đất đai, thương mại điện tử. Chẳng hạn, như tình trạng quản lý đất đai lỏng lẻo do thiếu trách nhiệm trong chỉ đạo, điều hành đã dẫn đến các tệ nạn tham nhũng, lãng phí đất đai, tài nguyên khoáng sản[1]; hay tình trạng chồng chéo chức năng, buông lỏng quản lý thông tin, thương mại điện tử dẫn đến các hiện tượng lừa đảo, chiếm đoạt ngân sách, tài sản quốc gia[2].

Một số kiến nghị đổi mới tư duy lý luận về quản lý nhà nước bảo đảm hiệu quả PCTN

Từ thực trạng được phân tích ở trên cho thấy, cần phải đổi mới tư duy lý luận về quản lý nhà nước, nhằm bảo đảm hiệu quả hơn trong PCTN đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững đất nước hiện nay. Văn kiện Đại hội XII của Đảng cũng đã nêu rõ các quan điểm đó như sau: "Tiếp tục đổi mới tư duy lý luận, làm rõ cơ sở lý luận, thực tiễn, hoàn thiện hệ thống các quan điểm về chủ nghĩa xã hội và con đường đi lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam"[3], "Tiếp tục hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức của Nhà nước"[4], hay "Kiên quyết PCTN, lãng phí với yêu cầu chủ động phòng ngừa, không để xảy ra tham nhũng"[5]. Để quản lý nhà nước bảo đảm hiệu quả PCTN như Đảng đã chỉ ra, theo chúng tôi, cần phải thực hiện một số giải pháp đổi mới tư duy lý luận về quản lý nhà nước như sau:

***Thứ nhất**, đổi mới tư duy lý luận về lãnh đạo, quản lý*

Quản lý là khái niệm được hình thành khi xuất hiện các nhà máy, xí nghiệp vào thời kỳ đầu của sản xuất hàng hóa ở các quốc gia phương Tây. Cùng với khái niệm quản lý là khái niệm lãnh đạo – khái niệm được xuất hiện khi hình thành hội đồng quản trị của các công

---

1 Ngọc Thành, "Lãng phí đất đai do quản lý lỏng lẻo", tại https://vov.vn/chinh-tri/lang-phi-dat-dai-do-quan-ly-long-leo-276872.vov

2 Trà Phương, "Khách mua hàng ở Việt Nam, quẹt thẻ ngân hàng Trung Quốc", tại http://plo.vn/kinh-te/khach-mua-hang-o-viet-nam-quet-the-ngan-hang-trung-quoc-785629.html

3 Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội XII*, Sđd, tr. 201.

4 Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội XII*, Sđd, tr. 175.

5 Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội XII*, Sđd, tr. 211.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

ty sản xuất kinh doanh. Sinh thời, Hồ Chí Minh chủ yếu sử dụng khái niệm quản lý trong hoạt động kinh tế, còn trong hoạt động chính trị, xã hội, thường chỉ sử dụng khái niệm lãnh đạo, hay gọi chung là "cách làm việc"[1]. Theo Người, làm việc có các cách thức khác nhau, như "cách quan liêu" (quản lý của cá nhân trong Chính phủ, UBND, các tổ chức của Đảng) và "cách dân chủ" (lãnh đạo của tập thể trong Quốc hội, Hội đồng nhân dân, các tổ chức xã hội). Hoạt động lãnh đạo được nhìn nhận là hoạt động không sử dụng tới công cụ quyền lực, như Hồ Chí Minh từng chỉ rõ rằng: lãnh đạo là phải "phục vụ nhân dân" hay "làm đầy tớ nhân dân"[2]. Hoạt động quản lý là "dễ làm thành một bức tường để tách rời Đảng và Chính phủ với nhân dân"[3], bởi hoạt động này là phải sử dụng tới quyền lực (quyền hạn) được nhân dân trao cho. Điều đó có nghĩa, đổi mới tư duy lý luận về lãnh đạo, quản lý tức là các nhà khoa học, lãnh đạo chính trị cần nhận thức đúng đắn thực chất hoạt động lãnh đạo, quản lý của đội ngũ công chức, viên chức có "chức trách" (chức vụ, quyền hạn gắn với trách nhiệm) trong bộ máy nhà nước và xã hội[4]. Lãnh đạo, quản lý là hoạt động của những người có chức trách với các chức năng khác nhau, nhưng luôn gắn liền với nhau trên cơ sở tuân thủ luật pháp và gắn trách nhiệm với quyền hạn được trao của họ. Trong mối liên hệ giữa lãnh đạo, quản lý và pháp luật, thì hoạt động lãnh đạo được nhìn nhận là tính chất (mục tiêu), quản lý được nhìn nhận là bản chất (phương pháp), còn pháp luật ở giữa là thực chất (nguyên tắc) của lãnh đạo, quản lý, hay quản trị doanh nghiệp, quản trị cộng đồng, quốc gia. Điều đó có nghĩa, hoạt động lãnh đạo là nói về người có chức trách xây dựng mục tiêu chính sách trong Quốc hội, Hội đồng nhân dân, hay trong các tổ chức chính trị, xã hội; hoạt động quản lý là người có chức trách đề ra phương pháp thực hiện trong Chính phủ, UBND, hay trong các doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh, dịch vụ công ích; còn thực thi pháp luật là nói về nguyên tắc tuân thủ pháp

---

1 Hồ Chí Minh, *Toàn tập*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1995, t. 5, tr. 246.

2 Hồ Chí Minh, Sđd, t. 12, tr. 222.

3 Hồ Chí Minh, Sđd, t. 5, tr. 294.

4 Xem thêm: Nguyễn Hữu Đồng, Phạm Thế Lực, "Hoạt động lãnh đạo và hoạt động quản lý của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở nước ta hiện nay", Tạp chí *Lý luận chính trị*, số 01/2013.

THƯ VIỆN HUẾT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

luật của người có chức trách trong hoạt động lãnh đạo, quản lý; tức lãnh đạo, quản lý của những người có trách nhiệm trước Tổ quốc, nhân dân là nói về hoạt động quản trị quốc gia.

Thứ hai, đổi mới tư duy lý luận về quản lý nhà nước

Tư duy lý luận về quản lý nhà nước là hiện tượng biểu hiện thực chất các chủ thể chính trị nhận thức hệ thống tri thức học thuật về tư tưởng, quan điểm chỉ đạo, điều hành thực hiện các chính sách phát triển con người, xã hội, quốc gia. Khái niệm quản lý nhà nước hay "Nhà nước quản lý"[1] nêu ra ở trên, được các nhà khoa học bắt đầu sử dụng trong Hiến pháp Việt Nam năm 1980. Nhà nước là hiện tượng bao gồm các cơ quan lập pháp (Quốc hội), hành pháp (Chính phủ), tư pháp (Tòa án, Viện Kiểm sát); trong khi đó, hiện tượng quản lý chủ yếu chỉ liên quan đến cơ quan hành pháp – cơ quan điều hành thực thi chính sách, pháp luật. Điều đó có nghĩa, đổi mới tư duy lý luận về quản lý nhà nước tức là các nhà khoa học, công chức, viên chức cần nhận thức đúng đắn thực chất hiện tượng nhà nước trong xã hội dân chủ chính là "quốc gia" (tổ quốc) – hiện tượng bao gồm nhà nước gắn với các khái niệm "sở hữu công" (công hữu), hoạt động "quản trị" (quản trị công), và xã hội gắn với các khái niệm "sở hữu tư nhân" (tư hữu), hoạt động "kinh doanh" (quản trị doanh nghiệp). Trong xã hội dân chủ cộng hòa thì tồn tại quốc gia, tức mọi quyền lực trong quốc gia, như quyền lực nhà nước, xã hội là đều thuộc về "nhân dân"[2] – lực lượng bao gồm các cá nhân, nhóm, cộng đồng; còn trong xã hội quân chủ chuyên chế thì tồn tại quốc vương, tức mọi quyền lực trong vương quốc, như quyền lực của triều đình (nhà nước) chỉ thuộc về một "ông vua" (cá nhân). Tức là, đổi mới tư duy lý luận về quản lý nhà nước chính là cần nhận thức đúng đắn và xây dựng mô hình quản trị quốc gia – mô hình quản trị có thể đáp ứng yêu cầu xây dựng quốc gia khởi nghiệp, cơ chế kiểm soát sự lạm dụng quyền lực trong quản trị quốc gia ở Việt Nam[3].

---

[1] *Hiến pháp Việt Nam* (Năm 1946, 1959, 1980 và 1992), Nxb Chính trị Quốc gia-Sự thật, Hà Nội – 1995, tr. 79.

[2] Hồ Chí Minh, Sđd, t. 9, tr. 590.

[3] Xem thêm: Nguyễn Hữu Đồng, "Tuân thủ quy luật khách quan trong xây dựng

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Thứ ba, đổi mới tư duy lý luận về quản lý nhà nước và hiệu quả PCTN bằng xây dựng, hoàn thiện thể chế, thiết chế đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia khởi nghiệp, phát triển bền vững ở Việt Nam

Tư duy lý luận về quản lý nhà nước và hiệu quả PCTN là các hiện tượng biểu hiện thực chất các chủ thể thực hiện nhận thức đúng đắn hệ thống tri thức học thuật về tư tưởng, quan điểm chỉ đạo, điều hành thực hiện các chính sách phát triển, về cách thức ngăn chặn, ngăn ngừa, vừa ngăn chặn vừa ngăn ngừa các công dân, công chức, viên chức dùng các thủ đoạn, mánh khóe tinh vi hòng ăn cắp của cải, tiền bạc, trí tuệ của con người, xã hội, quốc gia. Lâu nay ở Việt Nam, trong việc thực hiện PCTN, các chủ thể thường chỉ tập trung vào biện pháp mang tính chất (hình thức) chống, chứ ít quan tâm đến biện pháp mang bản chất (nội dung) phòng và biện pháp thực chất (nguyên lý) phòng, chống từ "căn nguyên" (gốc rễ) – biện pháp kết hợp vừa chống, vừa phòng tham nhũng từ việc xây dựng và hoàn thiện thể chế, thiết chế. Thực tế chỉ ra rằng, xây dựng thể chế *xã hội công dân*, thiết chế *nhà nước pháp quyền* có thể được coi là cơ chế có hiệu quả để kiểm soát, ngăn ngừa các công chức, viên chức, công dân lạm dụng quyền hạn, quyền lợi, quyền uy có được để trục lợi, tham nhũng[1]. Do vậy, đổi mới tư duy lý luận về quản lý nhà nước và hiệu quả PCTN bằng xây dựng, hoàn thiện các thể chế, thiết chế có thể được nhìn nhận là các giải pháp "song song" (đồng bộ), vừa nhằm chuyển đổi mô hình từ quản lý nhà nước sang quản trị quốc gia, vừa bảo đảm hiệu quả PCTN. Đây còn được nhìn nhận là giải pháp về đổi mới "nguyên tắc" để thực hiện chính sách quốc gia - nguyên tắc vừa bảo đảm hiệu quả PCTN, vừa đáp ứng yêu cầu xây dựng, quản trị quốc gia khởi nghiệp, kiến tạo phát triển bền vững ở Việt Nam.

---

cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam", Tạp chí *Nghiên cứu Lập pháp* số 19, tháng 10/2018.

[1] Xem thêm: Nguyễn Hữu Đồng, "Tuân thủ quy luật khách quan trong xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam", Tlđd.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII (2016)*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
2. Nguyễn Hữu Đổng, Phạm Thế Lực, "Hoạt động lãnh đạo và hoạt động quản lý của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở nước ta hiện nay", Tạp chí *Lý luận chính trị*, số 01/2013.
3. Nguyễn Hữu Đổng, "Tuân thủ quy luật khách quan trong xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam", Tạp chí *Nghiên cứu Lập pháp số 19*, tháng 10/2018.
4. Nguyễn Hữu Đổng, "Đổi mới tư duy nghiên cứu Khoa học Xã hội ở Việt Nam hiện nay", Tạp chí *Lý luận chính trị*, số 10/2018.
5. Hồ Chí Minh, *Toàn tập*, Nxb CTQG, Hà Nội, 1995, Tập 5.
6. Hồ Chí Minh, *Toàn tập*, Nxb CTQG, Hà Nội, 1995, Tập 9.
7. Hồ Chí Minh, *Toàn tập*, Nxb CTQG, Hà Nội, 1995, Tập 12.
8. *Hiến pháp Việt Nam* (Năm 1946, 1959, 1980 và 1992), Nxb Chính trị Quốc gia - Sự thật, Hà Nội – 1995
9. Trà Phương, "Khách mua hàng ở Việt Nam, quẹt thẻ ngân hàng Trung Quốc", tại http://plo.vn/kinh-te/khach-mua-hang-o-viet-nam-quet-the-ngan-hang-trung-quoc-785629.html
10. Ngọc Thành, "Lãng phí đất đai do quản lý lỏng lẻo", tại https://vov.vn/chinh-tri/lang-phi-dat-dai-do-quan-ly-long-leo-276872.vov
11. Viện Ngôn ngữ học, *Từ điển Tiếng Việt*, (2005), Nxb Đà Nẵng - Trung tâm Từ điển học.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

CÁCH TIẾP CẬN THỂ CHẾ VỀ CHỐNG THAM NHŨNG: XÂY DỰNG VÀ VẬN HÀNH HỆ THỐNG LIÊM CHÍNH QUỐC GIA

TS. Bùi Hải Thiêm[1]

Tham nhũng là vấn đề nhức nhối của các xã hội từ quá khứ đến hiện tại, đặc biệt là các xã hội đương đại. Đây là vấn đề đa chiều kích, có phát sinh và phát triển từ nhiều khía cạnh chính trị - kinh tế - xã hội - văn hoá - lịch sử. Với cách hiểu về nguồn gốc phức tạp của tham nhũng như vậy, để chống tham nhũng thì các tập quán và văn hoá của một xã hội cần phải thay đổi, từ chỗ sống chung với tham nhũng, coi tham nhũng là một phương cách sống, chuyển sang coi việc đó là không thể chấp nhận được, là đáng xấu hổ, là một loại tệ nạn xã hội xấu xa. Sự thay đổi văn hoá đó đòi hỏi sự biến đổi về niềm tin, kỳ vọng và hành động (Uhr, 2003). Sự biến đổi về văn hoá không thể diễn ra một sớm một chiều mà cần sự tác động của thể chế.

Trong nghiên cứu và thực tiễn phòng chống đương đại, đã xuất hiện nhiều cách tiếp cận khác nhau, trong đó có cách tiếp cận thể chế. Trong trường phái thể chế, tư duy về hệ thống liêm chính quốc gia được đánh giá là một phương cách quan trọng trong kiềm chế và phòng ngừa tham nhũng. Cách tiếp cận sử dụng hệ thống liêm chính quốc gia đòi hỏi phải tính toán kỹ lưỡng về sự liên thông, thông suốt và thống nhất giữa các thiết chế khác nhau trong hệ thống mà vấn đề cốt lõi là trách nhiệm giải trình và kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan liêm chính.

THƯ VIỆN HUBT

[1] Viện Nghiên cứu Lập pháp, Hà Nội. UBTV Quốc Hội.

1. THẾ NÀO LÀ CÁCH TIẾP CẬN THỂ CHẾ VỀ CHỐNG THAM NHŨNG?

Lý thuyết thể chế cho rằng tham nhũng chủ yếu xảy ra ở cấp độ tổ chức, có nguyên nhân từ việc thiếu sự hỗ trợ từ môi trường hoạt động của tổ chức, sự hiểu biết yếu kém về các quy tắc cũng như việc thực hiện kém các quy tắc này, thiếu cam kết thực chất chống tham nhũng, thiếu minh bạch trong môi trường thể chế, sự phức tạp, cồng kềnh của hệ thống hành chính (Luo, 2002; Pillay and Kluvers, 2014). Có ba cơ chế để tạo ra sự thay đổi trong các tổ chức: (1) cưỡng chế thay đổi; (2) làm theo, "bắt chước" và (3) thiết lập chuẩn tắc cho hành vi, thói quen. Trong cơ chế cưỡng ép tuân thủ, sự thay đổi trong tổ chức là kết quả của các quyết định chính trị của nhà cầm quyền (áp lực theo chiều dọc, từ trên xuống). Ví dụ, trong khu vực công thì một khi chính phủ đã đưa ra các quy định mới thì các tổ chức buộc phải thực thi. Cơ chế khuyến khích sự học tập, làm theo là do sự bất định về môi trường và các mục tiêu không rõ ràng làm cho các tổ chức phải làm theo nhau. Trong cơ chế thiết lập chuẩn tắc, các tổ chức phải thay đổi do áp lực từ chiều ngang. Tolbert và Zucker (1996) giải thích rằng các cá nhân hành động dựa trên lợi ích, do đó, họ sẽ chấp nhận và làm theo các chuẩn tắc xã hội một cách tự động mà không chất vấn hay phản kháng.

Cách tiếp cận thể chế về chống tham nhũng đặt trọng tâm vào xây dựng các quy tắc, chuẩn mực, thiết chế, pháp luật..., từ đó chú trọng vào các cơ quan phòng chống tham nhũng, cải thiện năng lực quản trị quốc gia và chính quyền địa phương; tham gia vào các hiệp định quốc tế và quản lý tài chính công. Cách tiếp cận này dẫn đến có thêm nhiều sáng kiến phòng chống tham nhũng thông qua hoạt động của các cơ quan thúc đẩy đạo đức, liêm chính; quan tâm soạn thảo các đạo luật mới hay sửa đổi các luật cũ, xây dựng các bộ quy tắc đạo đức, liêm chính, các chỉ thị, các quy chế phối hợp của các cơ quan,... (Kaufmann 2005).

"Lịch sử cho thấy không có lý do gì để trông đợi các quan chức tham nhũng và lãnh đạo chính trị tham nhũng tự cải cách được" (Piere Landell Mills).

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

2. MÔ HÌNH HỆ THỐNG LIÊM CHÍNH QUỐC GIA

Nhận thức được tính phức tạp trong vấn đề tham nhũng, các quốc gia ngày càng quan tâm vấn đề thể chế hoá liêm chính trong hệ thống để phòng chống tham nhũng. Tuy nhiên, khi xây dựng càng nhiều thiết chế, nhiều bộ quy tắc, nhiều văn bản pháp luật để thể chế hoá liêm chính, vấn đề đặt ra là sự phân mảnh (fragmented), rời rạc, thiếu tính hệ thống, không ăn khớp, thiếu gắn bó chặt chẽ với nhau giữa các thiết chế, thậm chí có sự hỗn loạn và khó tạo nên chỉnh thể hệ thống thông suốt, thống nhất. Ba yếu tố cốt lõi ở đây khi đặt vấn đề bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của hệ thống liêm chính là trách nhiệm giải trình giữa các cơ quan, sự gắn kết chính sách và điều phối hoạt động.

Trong bối cảnh đó, Tổ chức Minh bạch Quốc tế (Transparency International-TI) đã đề xuất xây dựng mô hình "Ngôi đền Hy Lạp" (Greek Temple), ở đó mỗi thiết chế giống như một cây cột vững chãi, giằng giữ cho nhau để duy trì ngôi đền liêm chính (Pope 2000). Nền móng của ngôi đền này chính là nhận thức của công chúng và các giá trị của xã hội. Nếu công chúng có nhận thức cao và các giá trị xã hội mạnh, thì các cây cột trong đền cũng vững mạnh. Tuy nhiên, nếu công chúng thờ ơ, vô cảm, không quan tâm hoặc các giá trị xã hội nhìn chung là còn thiếu, hoặc không chắc chắn thì nền móng này sẽ yếu. Các cây cột thì phụ thuộc lẫn nhau nhưng mỗi cột lại có sức mạnh khác nhau và có thể mạnh cột nào, cột đó đứng. Nếu một cột bị suy yếu, sức nặng của mái đền sẽ dồn sang cho các cột khác. Nếu một vài cột bị suy yếu, nghiêng đổ thì có nghĩa là mái đền, chính là "phát triển bền vững", "pháp quyền", hay "chất lượng sống" bị suy giảm, đổ vỡ, và có thể dẫn đến nguy cơ cả ngôi đền bị sụp đổ, hỗn loạn. Mỗi xã hội thì có một ngôi đền có mức độ kiên cố và các cây cột có sức mạnh khác nhau (Pope 2000).

Từ mô hình trên có thể suy ra hệ thống liêm chính quốc gia là hệ quả tập thể của các thiết chế hỗ trợ lẫn nhau. Tuy nhiên, mô hình này chưa đề cập hoặc khó diễn giải được cách thức mà các thiết chế khác nhau này tương tác và tạo ra kết quả tập thể đó. Đó chính là vấn đề kiểm soát lẫn nhau và phối hợp giữa các thiết chế liêm chính này.

THƯ VIỆN HUBT

Từ đó xuất hiện mô hình "mắt chim" (bird's eye) để bổ sung cho mô hình ngôi đền Hy Lạp, trong đó chú trọng giải quyết vấn đề trách nhiệm giải trình và kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan liêm chính hay các cơ quan phòng chống tham nhũng. Mối quan hệ tương tác và kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan này được nhìn nhận như "mắt chim", thể hiện một cách hình ảnh về trách nhiệm giải trình lẫn nhau. Đây là mối quan hệ *vừa dựa trên sự độc lập và đối trọng, vừa dựa trên sự tuỳ thuộc lẫn nhau và hợp tác*. Có hai vấn đề quan trọng về mặt lý thuyết ở đây: Một là, liệu các thiết chế liêm chính này có hỗ trợ thực tế cho nhau khi cần hay lại ngáng đường nhau, hay mạnh ai lấy làm, khiến cho hệ thống khó vận hành suôn sẻ. Hai là, liệu có thể đạt được điểm cân bằng phù hợp giữa các vai trò điều tra và vai trò thực thi của các các cơ quan liêm chính chuyên môn mang tính nòng cốt hay không và trách nhiệm thiết lập chuẩn mực cũng như quản lý trong việc lãnh đạo các tổ chức này ra sao (Preston, Sampford & Connor 2003).

Lý thuyết về hệ thống liêm chính này sẽ được xem xét dựa trên thực tế vận hành của các cơ quan phòng chống tham nhũng ở một số nước dưới đây.

3. CƠ CHẾ PHỐI HỢP VÀ KIỂM SOÁT LẪN NHAU TRONG PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG

Thực tế cho thấy, các quốc gia trên thế giới đang "thiết kế/tổ chức" hệ thống các cơ quan phòng, chống tham nhũng theo các cách thức rất đa dạng. Một số nước lựa chọn tổ chức theo mô hình cơ quan phòng, chống tham nhũng chuyên trách với tính độc lập khá cao. Một số nước khác lựa chọn mô hình cơ quan phòng, chống tham nhũng là một bộ phận trong cơ quan thực thi pháp luật hoặc thực hiện công tác phòng, chống tham nhũng thông qua một số cơ quan có chức năng kiểm tra, kiểm toán, giám sát... mà không thành lập bộ phận chuyên trách[1]. Tuy nhiên, dù tổ chức cơ quan phòng, chống

[1] Phương Thảo, "Ba mô hình tổ chức, cơ quan phòng, chống tham nhũng", Báo *Đại biểu nhân dân*, xem tại: http://daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=81&NewsId=268958; 7/1/2013

THƯ VIỆN HUBT
PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

tham nhũng theo mô hình nào thì một trong những yếu tố góp phần quan trọng vào sự thành công của công tác chống tham nhũng là sự hợp tác - tuỳ thuộc lẫn nhau giữa các cơ quan có chức năng phòng, chống tham nhũng và với các cơ quan có chức năng liên quan[1]. Theo đó, không một cơ quan phòng, chống tham nhũng nào có thể hoạt động đơn độc và thực hiện hết tất cả các nhiệm vụ phòng, chống tham nhũng. Vì vậy, sự hợp tác và trao đổi thông tin một cách chặt chẽ, thường xuyên giữa các cơ quan phòng, chống tham nhũng được xác định là một trong các tiêu chuẩn quốc tế. Đặc biệt cần chú ý là mối quan hệ và trao đổi thông tin giữa các cơ quan: cơ quan chống tham nhũng, cơ quan kiểm soát và thực thi pháp luật, bao gồm: cơ quan thuế, hải quan, lực lượng cảnh sát, cơ quan tình báo tài chính (financial intelligence unit)...[2]

Mặc dù vậy, ở các quốc gia, việc phối hợp giữa các tổ chức chống tham nhũng là thường là yếu. Sự chồng chéo về chức năng hoặc chưa có mối liên kết chặt chẽ giữa các cơ quan này là một tình trạng chung trong nhiều nước trên thế giới[3]. Đối diện với tình trạng trên, các quốc gia khác nhau đã lựa chọn các giải pháp khác nhau để nâng cao hiệu quả công tác phối hợp hoạt động của các cơ quan nói trên. Một số quốc gia lựa chọn giải pháp thành lập đơn vị/cơ quan điều phối chung (cơ quan điều phối đa ngành); các cơ quan điều phối này nên có đủ thẩm quyền, nguồn lực, năng lực và sự ủng hộ về mặt chính trị để thực hiện chương trình phòng, chống tham nhũng quốc gia và điều phối các đơn vị có liên quan thực hiện công tác phòng, chống tham nhũng. Ngược lại, một số quốc gia đảm bảo cơ chế phối hợp giữa các cơ quan phòng, chống tham nhũng thông qua một số giải pháp: thông qua các quy định pháp lý đặc biệt về hợp tác và trao đổi

---

1 Xem tại: https://www.u4.no/publications/coordination-mechanisms-of-anti-corruption-institutions.pdf

2 OECD, "Specialised Anti-Corruption Institutions, Review of Models: Second Edition Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia", xem tại: https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-Anti-Corruption-Network-Brochure.pdf

3 OECD, Tlđd.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

thông tin hoặc thông qua ký kết các bản thỏa thuận hợp tác hoặc các bản ghi nhớ giữa các tổ chức liên quan về hợp tác và trao đổi thông tin....[1] Bên cạnh đó, các nước còn sử dụng một số biện pháp khác để tăng cường phối hợp giữa các đơn vị có chức năng phòng, chống tham nhũng thường thấy, cụ thể là: tổ chức tập huấn/đào tạo chung, truyền thông tích cực, trao đổi thông tin thông qua việc sử dụng công nghệ thông tin, giám sát việc thực hiện các nỗ lực chống tham nhũng, các hỗ trợ của Chính phủ đối với chương trình chống tham nhũng....[2]

Cơ quan điều phối chống tham nhũng thường được thành lập để lãnh đạo công tác chống tham nhũng, đặc biệt là thúc đẩy, thực thi và giám sát việc thực hiện chương trình chống tham nhũng quốc gia. Cơ quan điều phối chống tham nhũng bao gồm một số bộ, ngành liên quan, đại diện của hành pháp, lập pháp, tư pháp; và có thể có sự tham gia của xã hội dân sự. Cơ quan điều phối chống tham nhũng thường được tổ chức không thường xuyên mà hoạt động thông qua các buổi họp thường kỳ/thường lệ. Cơ quan này có thể được hỗ trợ bởi văn phòng/ban thư kỳ hoạt động thường trực[3].

Cơ quan điều phối phòng, chống tham nhũng ở Hoa Kỳ

Văn phòng Đạo đức Chính phủ (OGE) của Hoa Kỳ được thành lập vào năm 1978 theo Luật Đạo đức Chính phủ - sau vụ Watergate[4]. OGE được thành lập nhằm thực thi vai trò điều phối trung tâm của cơ quan chống tham nhũng. OGE thúc đẩy tiêu chuẩn đạo đức cao cho công chức trong ngành hành pháp liên bang để nâng cao niềm tin của công

---

1 OECD, "Specialised Anti-Corruption Institutions, Review of Models: Second Edition Anti-Corr uption Network for Eas tern Europe and Centra l Asia", xem tại: https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-Anti-Corruption-Network-Brochure.pdf

2 Đã dẫn trên, tài liệu số 2

3 OECD, "Specialised Anti-Corruption Institutions, Review of Models: Second Edition Anti-Corr uption Network for Eas tern Europe and Centra l Asia", xem tại: https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-Anti-Corruption-Network-Brochure.pdf

4 Watergate là vụ bê bối chính trị xảy ra trong khoảng thời gian 1972-1974, khi chính quyền Tổng thống Nixon đã lạm dụng quyền lực để ngăn cản phong trào phản chiến và lực lượng chính trị đối lập là Đảng Dân chủ Mỹ. Vụ bê bối này dẫn đến kết quả là sự từ chức của Tổng thống Mỹ Richard Nixon.

THƯ VIỆN HUBT

chúng về hoạt động của Chính phủ đã được thực hiện một cách công bằng và toàn vẹn. OGE có chức năng phát triển các quy tắc và các quy định quy phạm hành vi đạo đức của nhân viên làm việc trong các cơ quan hành pháp; cung cấp các hướng dẫn và giải thích về các quy định này; đánh giá hiệu quả của các quy tắc và của các cơ quan dựa trên các chương trình đạo đức; và thực hiện các chương trình đào tạo về đạo đức công vụ cho các nhân viên và cán bộ quản lý trong cơ quan hành chính nhà nước. Cơ quan này cũng được trao cho vai trò nổi bật trong việc xem xét/giám sát các báo cáo kê khai tài sản của nhân viên nhà trắng và những người được Tổng thống bổ nhiệm[1].

OGE được điều hành bởi một vị Giám đốc do Tổng thống bổ nhiệm, và được phê chuẩn bởi Thượng nghị viện. Giám đốc OGE có nhiệm kỳ là 5 năm, không cùng nhiệm kỳ với nhiệm kỳ của Tổng thống[2]. Về cấu trúc, OGE được chia thành 05 văn phòng như sau:

1) Văn phòng Giám đốc (OD) cung cấp định hướng chung về các chương trình đạo đức cho nhánh hành pháp và có trách nhiệm đảm bảo rằng, OGE làm đúng các nhiệm vụ mà Quốc hội và Tổng thống giao.

2) Văn phòng Hỗ trợ quốc tế và sáng kiến trong quản trị (OIA-GI) có chức năng phối hợp với Văn phòng Hỗ trợ Hoa Kỳ trong nỗ lực thúc đẩy công tác phòng, chống tham nhũng trên thế giới và các chương trình quản trị tốt. Đơn vị này cũng phối hợp với Văn phòng Sáng kiến quản trị tốt quốc gia.

3) Văn phòng Tư vấn và chính sách pháp lý (OGC & LP) có trách nhiệm thiết lập và duy trì một khuôn khổ pháp luật thống nhất về vấn đề đạo đức cho công chức nhánh hành pháp. Cơ quan này cũng phát triển các quy định và chính sách chương trình đạo đức của nhánh hành pháp, giải thích quy định của luật và quy định dưới luật, hỗ trợ

---

1 OECD, "Specialised Anti-Corruption Institutions, Review of Models: Second Edition Anti-Corr uption Network for Eas tern Europe and Centra l Asia", xem tại: https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-Anti-Corruption-Network-Brochure.pdf

2 Quỳnh Vũ, "Cơ quan Đạo đức Chính phủ Mỹ: Cơ quan nhỏ quyền lực lớn", Báo *Đại biểu Nhân dân*, 12/11/2017, xem tại: http://www.daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=77&NewsId=398108

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

các cơ quan trong việc thực hiện pháp luật và chính sách; và đề xuất những thay đổi liên quan tới sự xung đột giữa lợi ích và đạo đức.

4) Văn phòng Chương trình đạo đức các cơ quan thuộc Chính phủ (OAP) có trách nhiệm giám sát việc thực hiện các chương trình đạo đức đối với công chức làm việc trong nhánh hành pháp liên bang và cung cấp dịch vụ hàng ngày về chương trình đạo đức này. OPA có mối quan hệ chặt chẽ với 133 cơ quan của ngành hành pháp để xác định các mô hình hoạt động và giải quyết các thách thức trong quản lý và thực hiện chương trình; cung cấp các hướng dẫn của nghị định/quy định (regulation) về các tiêu chuẩn hành vi và hướng dẫn về Luật xung đột lợi ích; phát triển và cung cấp các khóa học và tài liệu; và xác định các vấn đề cấp bách.

5) Phòng Hành chính: có trách nhiệm quản lý về: nhân sự, chế chế, cơ sở vật chất và tài sản, mua sắm, xuất bản và in ấn tài liệu[1].

Cơ quan điều phối phòng, chống tham nhũng Uganda[2]

Uganda thiết lập một số cơ quan phòng, chống tham nhũng với các vai trò và nhiệm vụ khác nhau, bao gồm: Thanh tra Chính phủ, Tổng cục Đạo đức và Liêm chính, Tổng Kiểm toán, Cơ quan Công tố, Diễn đàn Liên cơ quan (the Inter Agency Forum).

Thanh tra Chính phủ (IGG) là cơ quan đóng vai trò trụ cột trong phòng, chống tham nhũng. Cơ quan này cũng có chức năng tương tự như cơ quan thanh tra, tuy nhiên, chức năng của cơ quan này đã được mở rộng bao gồm cả điều tra, bắt giữ và truy tố các vụ việc liên quan đến tham nhũng, lạm dụng quyền lực. Thanh tra Chính phủ có văn phòng độc lập. Người đứng đầu Thanh tra Chính phủ là Tổng Thanh tra, do Tổng thống chỉ định. Mặc dù thiếu nguồn lực nhân sự, tài chính; trong một số trường hợp còn chịu áp lực về

---

1 OECD, "Specialised Anti-Corruption Institutions, Review of Models: Second Edition Anti-Corr uption Network for Eas tern Europe and Centra l Asia", xem tại: https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-Anti-Corruption-Network-Brochure.pdf.

2 OECD, Tlđd.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

điều hành và sức ép chính trị, nhưng IGG đã chú ý đến công tác phối hợp liên cơ quan trong phòng, chống tham nhũng. Cơ quan này có lợi thế trong điều phối các cơ quan liên quan bởi lẽ, đây là cơ quan có thẩm quyền trong thực thi quy tắc ứng xử của lãnh đạo các cơ quan thuộc Chính phủ và Thanh tra có vai trò là Chủ tịch của Diễn đàn Liên cơ quan (IAF) - Ủy ban điều phối quốc gia có chức năng giám sát việc thực hiện Kế hoạch hành động phòng, chống tham nhũng quốc gia.

Tổng cục Đạo đức và Liêm chính (DEI) được thành lập vào năm 1986 nhằm nâng cao vấn đề chống tham nhũng trong nội các, nhằm phối hợp với nỗ lực của Chính phủ trong cuộc chiến chống tham nhũng thông qua Diễn đàn Liên cơ quan (IAF) và để thiết lập một hệ thống toàn vẹn để thúc đẩy quản trị tốt. DEI được ủy nhiệm để thực thi chính sách không khoan nhượng đối với tham nhũng và thực hiện Chiến lược Quốc gia về chống tham nhũng.

Diễn đàn Liên cơ quan (IAF) được thành lập bởi Chính phủ để đảm bảo hiệu quả phối hợp giữa các cơ quan trong hoạt động phòng, chống tham nhũng. Cơ quan này bao gồm các tổ chức phòng, chống tham nhũng lớn của Uganda, gồm cả tư pháp và cảnh sát. IAF là nơi giúp các cơ quan phòng, chống tham nhũng làm việc cùng nhau để đề xuất và thực hiện các chiến lược quốc gia về phòng chống tham nhũng. Mặc dù vậy, bên cạnh những kết quả khiêm tốn, chức năng điều phối của DEI vẫn còn bị hạn chế. Điều này xuất phát từ nguyên nhân chính là sự thiếu hụt về tài chính và nguồn nhân lực. Vì vậy, công tác phối hợp giữa các cơ quan chống tham nhũng của Uganda còn chưa thực sự tốt, không hiệu quả.

Cơ quan điều phối phòng, chống tham nhũng ở Bulgari

Bulgari là một ví dụ về một quốc gia quyết định không thành lập một cơ quan chuyên môn về phòng tham nhũng, thay vào đó nước này tập trung nâng cao năng lực của các thể chế chống tham nhũng hiện có. Quân dịch của cảnh sát, Quân dịch chống tội phạm có tổ chức,

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Cơ quan Tình báo Tài chính và Cơ quan Kiểm soát Tài chính là những cơ quan chống tham nhũng của Bulgari; trong khi đó, Thanh tra Quốc hội và Văn phòng kiểm toán quốc gia đóng vai trò chính trong phòng ngừa tham nhũng. Văn phòng kiểm toán quốc gia bao gồm một Chủ tịch và 10 thành viên được bầu bởi Quốc hội với nhiệm kỳ 9 năm. Văn phòng Kiểm toán quốc gia không chỉ là nơi đăng ký khai tài sản mà còn là cơ quan có trách nhiệm kiểm toán các hoạt động tài chính của các đảng chính trị. Tuy nhiên, cơ quan này không có trách nhiệm thực thi mà sẽ gửi hồ sơ sang cho Cơ quan Công tố nếu phát hiện ra hành vi phạm tội[1].

Cơ chế phối hợp đã được thiết lập khi Ủy ban điều phối chống tham nhũng được thành lập từ năm 2002. Đây là một cơ quan liên bộ/ngành, gồm có đại diện của Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Tư pháp và Văn phòng Kiểm toán. Chức năng của Ủy ban này là điều phối và kiểm soát việc thực thi chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia và đánh giá hiệu quả của nỗ lực phòng, chống tham nhũng. Tuy nhiên, cơ quan này không được phép điều tra và không được phép can thiệp vào các vụ việc cụ thể. Mặc dù vậy, cũng chưa tìm thấy đánh giá về hiệu quả của cơ chế này trên thực tế[2].

Cơ quan điều phối phòng, chống tham nhũng ở Georgia

Bộ trưởng của Văn phòng Điều phối cải cách có trách nhiệm trong việc điều phối công tác phòng, chống tham nhũng. Bộ trưởng có quyền lực chính trị để buộc các đơn vị liên quan phải tuân thủ. Đây cũng là một nhân vật có thẩm quyền và rất gần với Tổng thống, có trách nhiệm báo cáo với Tổng thống hai lần trong một năm về nhiệm vụ được giao[3].

Theo Chiến lược quốc gia về phòng, chống tham nhũng năm 2005 của Georgia, mỗi bộ sẽ có trách nhiệm thực hiện biện pháp phòng, chống tham nhũng của bộ mình và tuyển tụng, tập huấn nhân viên

1 OCED, Tlđd.
2 OCED, Tlđd.
3 OCED, Tlđd.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

để thực hiện công việc đó. Một số bộ cũng thành lập các nhóm nội bộ để phối hợp hoạt động phòng, chống tham nhũng. Giám sát việc thực thi cải cách bởi các cơ quan khác nhau có thể là một cách hiệu quả để thúc đẩy việc phối hợp phòng, chống tham nhũng một cách tốt hơn. Kế hoạch hành động chống tham nhũng năm 2005 của nước này vẫn tiếp tục yêu cầu các bộ báo cáo cho Bộ trưởng Văn phòng Điều phối cải cách về tiến trình thực hiện theo từng quý[1].

Một số ví dụ khác[2]

Trong khi việc thành lập các thiết chế điều phối là một cách để giải quyết vấn đề hợp tác giữa các cơ quan trong phòng, chống tham nhũng, cũng có một số biện pháp khác được đánh giá là có thể thúc đẩy hợp tác liên cơ quan một cách hiệu quả. Các biện pháp này tập trung vào việc tổ chức tập huấn/đào tạo chung, truyền thông tích cực, trao đổi thông tin thông qua việc sử dụng công nghệ thông tin, giám sát việc thực hiện các nỗ lực chống tham nhũng, các hỗ trợ của Chính phủ để thực thi chương trình chống tham nhũng có thể giúp cải thiện niềm tin lẫn nhau và tạo điều kiện cho các cơ quan thúc đẩy phối hợp một cách chính thức và không chính thức.

Một ví dụ điển hình là Hội đồng chống tham nhũng của bang New South Wales của Australia. Cơ quan này được đánh giá là đã thúc đẩy hợp tác các cơ quan của Chính phủ bằng cách làm việc với họ để giải quyết các vấn đề bất cập làm giảm hiệu quả chống tham nhũng của mỗi cơ quan. Cơ quan này thường xuyên hỗ trợ khu vực công bằng cách cung cấp các lời khuyên và xây dựng khả năng chống tham nhũng của mỗi cơ quan của Chính phủ thông qua các hoạt động đào tạo và phát triển nguồn lực.

Ở Latvia, Cục Phòng, chống tham nhũng đã được giao nhiệm vụ phối hợp trên toàn quốc gia và ở địa phương, và tất cả các cơ quan có chức năng điều tra đều có nhiệm vụ hỗ trợ Cục trong việc điều tra các vụ, việc liên quan tới tham nhũng. Trên thực tế, sự đa dạng của

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] OCED, Tlđd.

[2] OCED, Tlđd.

các cơ quan thực thi pháp luật tạo ra thách thức chính cho công tác phối hợp. Do đó, Hội đồng phòng, chống tham nhũng và tội phạm của Nghị viện đã được thành lập, đứng đầu là Thủ tướng và có nhiệm vụ điều phối, giám sát tất cả các cơ quan chức năng.

4. MỘT SỐ NHẬN XÉT, KHUYẾN NGHỊ

Từ lý thuyết cho đến thực tiễn về vận hành hệ thống liêm chính quốc gia cho thấy, để công tác phối hợp giữa các cơ quan được thực hiện hiệu quả thì cơ quan có trách nhiệm điều phối, giám sát việc thực thi chính sách chống tham nhũng phải có đủ thẩm quyền, nguồn lực nhân lực, năng lực và sự ủng hộ về mặt chính trị tế thực thi nhiệm vụ của mình và để bắt buộc các bộ/ngành thực hiện chính sách phòng, chống tham nhũng và báo cáo tiến trình thực hiện cho cơ quan điều phối. Kinh nghiệm cho thấy cần chú ý về vấn đề phối hợp phòng, chống tham nhũng ngay từ khi bắt đầu thành lập các cơ quan phòng, chống tham nhũng. Nỗ lực điều phối công tác chống tham nhũng của nhiều nước đã thất bại bởi vì hệ thống cơ quan chống tham nhũng được xây dựng từ đầu mà không tính đầy đủ yếu tố này. Vì vậy, ngay từ khi thiết kế/xây dựng hệ thống cơ quan phòng, chống tham nhũng thì vấn đề phối hợp giữa các cơ quan phải được xem xét, xử lý. Việc xây dựng cơ quan điều phối chống tham nhũng cũng cần được cân nhắc ngay từ lúc đầu xây dựng chính sách phòng, chống tham nhũng quốc gia.

Cơ quan điều phối chống tham nhũng cần có sức ảnh hưởng về mặt chính trị một cách mạnh mẽ. Chức năng điều phối chống tham nhũng cần được giao cho một cơ quan/một người có ảnh hưởng chính trị cao. Thông thường các nước giao chức năng này cho một cơ quan trong Văn phòng Tổng thống hoặc một bộ - những nơi có thể tạo ra những lực đẩy hay đòn bẩy chính trị cần thiết để giải quyết mối quan hệ phối hợp với các bộ, các cơ quan nhà nước khác. Rõ ràng nên đặt cơ quan điều phối phòng, chống tham nhũng tại nơi nhận được sự hủng hộ về mặt chính trị cần thiết để cơ quan này có thể thúc đẩy sự phối hợp từ các cơ quan khác và trong trường hợp cần thiết thì có thẩm quyền buộc các tổ chức/cơ quan khác phải hợp tác.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Khi đã sản sinh ra các thiết chế phòng chống tham nhũng, cần có quy định rõ ràng về quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan này, phải được phân định rõ về quyền hạn, trách nhiệm của mỗi bên trong giải quyết các vụ việc tham nhũng cụ thể. Cũng cần có các quy tắc hướng dẫn về tương tác và sự cộng tác giữa các cơ quan có liên quan. Ngoài ra, cần phải có quy định pháp lý về nghĩa vụ hợp tác, bắt buộc các bên liên quan phải thực hiện theo luật để hỗ trợ các cơ quan phòng, chống tham nhũng trong khi làm nhiệm vụ. Chỉ có như vậy mới tạo ra sự vận hành nhịp nhàng, hài hoà về mặt thiết chế trong hệ thống các cơ quan liêm chính quốc gia.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

12. Daniel Kaufmann (2005). "Ten Myths About Governance and Corruption," *Finance and Development*, September 2005, 41, www.imf.org.
13. Luo,Y. (2002). Corruption and Organization in Asian Management Systems. *Asia Pacific Journal of Management*, 19, 405-422.
14. Pillay, S., and Kluvers, R. (2014). An Institutional Theory Perspective on Corruption: The Case of a Developing Democracy. *Financial Accountability and Management* 30(1): 95-119.
15. Pope, J.(2000). *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*
16. *(The TI Source Book), Transparency International*, Berlin & London.
17. Preston, N, C. Sampford & C Connors (2002). *Encouraging Ethics and Challenging Corruption: Reforming Governance in Public Institutions*, Federation Press, Sydney.
18. Sampford, C., Smith, R. and Brown, A. J. (2005), From Greek Temple to Bird's Nest: Towards A Theory of Coherence and Mutual Accountability for National Integrity Systems. Australian Journal of Public Administration, 64: 96-108.
19. Tolbert, P.S., and Zucker, L.G. (1996). The Institutionalization of Institutional Theory. *Handbook of Organization Studies*, 175-190.
20. Transparency International (2001). *The National Integrity System: Concept and Practice (Country Studies Overview Report)*, TI, Berlin.
21. Uhr, J.(2003). *Creating A Culture of Integrity*, Commonwealth Secretariat, London.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

CÁC LÝ THUYẾT VỀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG

TS. Olli Hellmann[1]

Tham nhũng được mô tả như một căn bệnh "ung thư" trong xã hội ngày nay. Nghiên cứu cho thấy sự tham nhũng có thể kích động xung đột bạo lực, bào mòn sự tăng trưởng nền kinh tế, và làm suy yếu lòng tin của dân chúng đối với thể chế chính trị. Với những hậu quả nghiêm trọng mà tham nhũng có thể xảy ra trong sự phát triển xã hội, vào khoảng giữa những năm 1990, các nghiên cứu khoa học trên diện rộng đã được triển khai nhằm giải quyết vấn đề chống lại sự tham nhũng như thế nào.

Bài viết này tổng thuật các tài liệu về phòng, chống tham nhũng, đặc biệt chủ yếu tập trung đến các góc nhìn tiếp cận lý thuyết khác nhau vốn làm nền tảng cho các nghiên cứu khác có liên quan. Có thể thấy, việc tiếp cận các học thuyết khác nhau không chỉ giúp chúng ta có sự lựa chọn các phương pháp nghiên cứu mà quan trọng hơn là cung cấp cho chúng ta nhiều khuyến nghị khác nhau trong việc thiết lập các cơ quan phòng, chống tham nhũng.

Để làm rõ quan điểm trên, bài viết được chia theo cấu trúc như sau: Phần thứ nhất xem xét các phương pháp lý thuyết phòng, chống tham nhũng được tập trung chủ yếu vào (i) lựa chọn duy lý, (ii) chủ

---

[1] Bài viết này là bản tóm tắt khóa học về những lý thuyết về phòng, chống tham nhũng tôi đã giảng dạy ở Đại học Quốc gia Hà Nội vào tháng 9 năm 2018. Tôi xin cảm ơn Đại học Quốc gia Hà Nội và đặc biệt PGS.TS. Vũ Công Giao đã đem đến cơ hội cho tôi thiết kế và giảng dạy khóa học này.

Đại học Sussex, Vương quốc Anh.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

nghĩa thể chế lựa chọn duy lý, và (iii) chủ nghĩa thể chế lịch sử. Phần thứ hai thảo luận những khó khăn về phương pháp khi nghiên cứu các hậu quả về sự can thiệp của cơ quan phòng, chống tham nhũng. Chúng ta làm cách nào để đo lường tham nhũng và cách chúng ta thiết lập mối quan hệ nhân quả? Thảo luận này cho thấy dưới các góc nhìn khác nhau của học thuyết cũng sẽ được lí giải theo nhiều cách khác nhau. Phần thứ ba sẽ tập trung vào học thuyết lựa chọn duy lý, vốn không những là cách tiếp cận chủ đạo của những tài liệu học thuật về chống tham nhũng mà còn làm nền tảng hầu hết cho các chính sách về phòng, chống tham nhũng đang được thi hành ở các nước đang phát triển về việc giải quyết những khó khăn khi hướng tới quản trị hiệu quả hơn. Phần thứ tư và phần cuối tìm hiểu phương pháp tiếp cận gần đây về vấn đề phòng, chống tham nhũng: "Chủ nghĩa thể chế lịch sử". Những người ủng hộ chủ nghĩa thể chế lịch sử này bác bỏ quan điểm rằng chỉ có thể có một giải pháp "khuôn mẫu phù hợp với tất cả" cho vấn đề tham nhũng. Thay vào đó, họ lập luận rằng trong các trường hợp phòng, chống tham nhũng thành công có thể được giải thích thông qua các quá trình ngẫu nhiên trong lịch sử đã xuất hiện trong khoảng thời gian dài.

1. CÁC GÓC NHÌN VỀ LÝ THUYẾT PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG

Nghiên cứu học thuật về phòng, chống tham nhũng là một lĩnh vực tương đối mới và chỉ xuất hiện vào giữa những năm 1990. Chủ yếu gắn với các nhà kinh tế học, những người đã khai phá các nghiên cứu về chống tham nhũng, lĩnh vực nghiên cứu này đến ngày nay vẫn bị ảnh hưởng bởi những quan niệm về hành vi của con người, được mô hình hoá theo khái niệm của "con người kinh tế học". Một luận điểm cơ bản đó là mọi con người đều duy lý và có động cơ tư lợi, do đó họ luôn bị cám dỗ phải lừa dối người khác. Hơn nữa, ở trong bất kỳ tình huống cụ thể nào, con người có khả năng tự cân đo chi phí và lợi ích của mỗi hành vi của mình. Việc lừa dối thu được lợi ích gì? Và những rủi ro của việc bị phát hiện ra sao? Dựa trên những luận điểm này, hành vi của con người có thể dự đoán thông qua trong một hoàn cảnh nhất định, các tác nhân lý tính của sẽ luôn lựa chọn chính

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

xác hành động để đạt được mục đích. Do vậy, sự khác biệt giữa các hành vi xuất phát từ các các cấu trúc động cơ khác nhau.

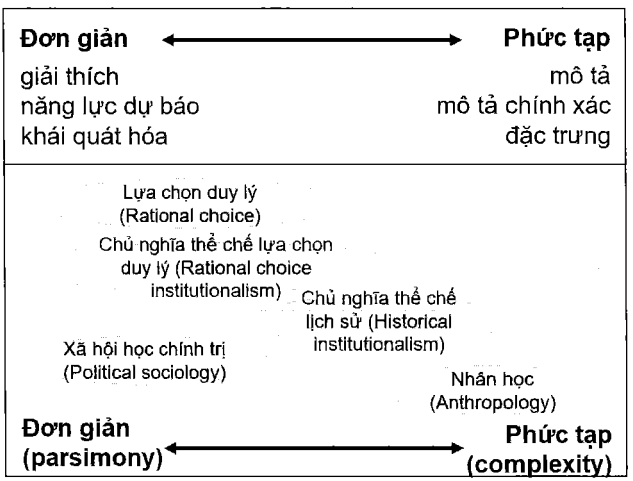
Nói một cách cụ thể hơn, để dự đoán việc tham nhũng của các chính trị gia hoặc công chức, khung lý thuyết lựa chọn lý tính được chi phối bởi mô hình giữa ông chủ (người ủy quyền) - người phục vụ (người được ủy quyền). Theo mô hình này, những công chức (người phục vụ, người được ủy quyền) được cho là quan tâm chủ yếu đến các hành vi tham nhũng, trong khi đó người công dân (ông chủ, người ủy quyền) lại quan tâm đến việc tối đa hoá lợi ích công cộng và ngăn chặn hành vi tham nhũng. Tuy nhiên, trước khi thực hiện hành vi tham nhũng, các quan chức nhà nước sẽ thực hiện một bài toán đo đếm lợi ích/rủi ro. Lợi ích tiềm năng mà tôi có được từ việc tham nhũng là gì và những rủi ro khi bị phát hiện là gì? Đối với các lý thuyết gia lựa chọn duy lý, tính toán lợi ích và rủi ro là chìa khoá cho việc thiết lập cơ quan phòng, chống tham nhũng. Để khuyến khích các quan chức cố gắng không thực hiện các hoạt động tham nhũng, chúng ta cần: (i) giảm lợi ích tiềm năng của tham nhũng, và (ii) tăng nguy cơ bị phát hiện và bị trừng phạt nếu có hành vi tham nhũng. Như sẽ được nghiên cứu chi tiết hơn ở phần 3, phương pháp này có thể đạt được thông qua việc áp dụng chặt chẽ các thể chế chính thức. Nói một cách khác, một số quốc gia có tham nhũng nhiều hơn các quốc gia khác bởi vì các thể chế của họ được thiết lập một cách yếu kém.

Ngoài học thuyết lựa chọn duy lý, học thuyết về xã hội học chính trị cũng đóng vai trò quan trọng trong việc thiết lập nên lĩnh vực khoa học nghiên cứu về tham nhũng vào giữa những năm 1990. Nhìn chung, các nhà xã hội học tin rằng hành vi của con người không được xác định dựa bởi sự duy lý mà bởi logic về sự phù hợp - nói cách khác, bằng những gì họ cân nhắc là đúng về đạo đức. Theo đó, các nhà xã hội học dự đoán rằng con người sẽ tham gia vào tham nhũng khi các chi phí đạo đức vượt quá các lợi ích có liên quan. Do vậy, chi phí đạo đức là những sản phẩm của những yếu tố xã hội học (bên ngoài), hoặc nói cách khác cụ thể hơn, những yếu tố xã hội học có thể lí giải về phạm vi tham nhũng trong xã hội. Ví dụ, một số nghiên cứu

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU CHỈ DÙNG VÀO MỤC ĐÍCH HỌC TẬP

chỉ ra rằng trong xã hội Công giáo xảy ra nhiều tham nhũng hơn xã hội Tin lành.

Cả hai góc nhìn lựa chọn duy lý và xã hội học chính trị đều đưa ra một lý thuyết về tham nhũng giản đơn, được khái quát hoá cho nhiều bối cảnh khác nhau (nó có thể áp dụng trên toàn cầu) và cho phép chúng ta dự đoán mức độ tham nhũng ở một quốc gia. Trong khi các nhà nghiên cứu theo thuyết lựa chọn duy lý lập luận rằng cách tổ chức các thể chế tạo ra tham nhũng, thì các nhà xã hội học thì khẳng định rằng yếu tố văn hoá và tôn giáo mới ảnh hưởng đến tham nhũng. Mặc dù cả hai phương pháp tiếp cận đều có cái nhìn khá đơn giản, các cuộc thảo luận khoa học cho thấy rõ là các học giả theo chủ nghĩa lựa chọn duy lý có cái nhìn lạc quan hơn là các nhà xã hội học về về khả năng phòng, chống tham nhũng thành công: tất cả điều chúng ta cần làm là thiết kế thể chế. Ngược lại, theo các nhà xã hội học, tham nhũng là một hiện tượng văn hoá và do đó rất khó cải cách.



Hình 1: Góc nhìn phân tích về tham nhũng

Những năm gần đây, một số lý thuyết khác đã dần xuất hiện ra như một thách thức đối với chủ nghĩa lựa chọn duy lý và xã hội chính trị học (Hình 1). Tất cả những phương pháp tiếp cận mới này đã phá vỡ cách tiếp cận giản đơn của thuyết lựa chọn duy hợp và xã

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

hội học chính trị, và đưa ra những phân tích phức tạp hơn nhiều về tham nhũng.

Điều này đặc biệt đúng với góc nhìn nhân học, vốn chủ yếu quan tâm đến việc hiểu và mô tả tham nhũng trong bối cảnh địa phương hơn là phát triển lý thuyết khái quát hóa về tham nhũng. Trên thực tế, các nhà nhân học đã phê phán mạnh mẽ chính khái niệm "tham nhũng", vốn dựa trên lý các lý thuyết phương Tây về sự phân chia giữa khu vực công và khu vực tư. Thay vào đó, các nghiên cứu nhân học chỉ ra rằng thực tiễn "tham nhũng" được gắn với hệ thống xã hội về các nghĩa vụ đạo đức; nói cách khác tham nhũng không nhất thiết là vấn đề. Dựa trên những nghiên cứu đó, không ngạc nhiên là các nhà nhân học không có mục đích đóng góp vào các tài liệu học thuật về phòng, chống tham nhũng. Do đó cách tiếp cận nhân học, cũng tương tự như các tiếp cận xã hội học chính trị, ít có sự liên quan đến vấn tham nhũng.

Hai phương pháp tiếp cận khác liên quan đến vấn đề tham nhũng nhiều hơn đã xuất hiện gần đây: chủ nghĩa thể chế lựa chọn hợp lý và chủ nghĩa thể chế lịch sử. Chủ nghĩa thể chế lựa chọn có hai biến thể: phiên bản lý thuyết trò chơi và phiên bản chi phí giao dịch. Mô hình lý thuyết trò chơi phản ánh phương pháp tiếp cận lựa chọn duy lý với luận điểm là người ủy quyền (công chúng) sẽ luôn quan tâm đến vấn đề phòng, chống tham nhũng. Cụ thể là học thuyết thể chế mới này chỉ ra rõ nét trong bối cảnh sự tham nhũng đã phát triển lan rộng thì việc những người dân chống lại nó không còn phù hợp nữa. Ví dụ, việc người dân tố cáo các cơ quan tham nhũng hoặc bỏ phiếu miễn nhiệm các nhà chính trị gia thâu tóm quyền lực không còn giá trị nữa. Chính là bởi vì sự cân đo tính toán các hành vi cá nhân đó không đem lại sự khác biệt mà thay vào đó thậm chí họ có thể mất đi lợi ích của tham nhũng. Mặt khác, ở mô hình chi phí giao dịch cũng phê phán phương pháp lựa chọn duy lý ở chỗ không quan tâm đến những hành vi tham nhũng thường được tổ chức thông qua các mạng lưới phi chính thức. Các mạng lưới này chứa đựng nhiều nguồn lực quan trọng - như cách thực hiện, lòng tin cậy, và cơ chế

THƯ VIỆN HUBT

trừng phạt - cho phép chúng tránh bị phát hiện và trừng phạt. Điều đó có nghĩa là, nếu thay đổi các thể chế thì cũng không có khả năng làm giảm tham nhũng vì các mạng lưới đó sẽ luôn tìm cách mới để phù hợp với thể chế đó.

Dựa trên các quan điểm này, hai mô hình của chủ nghĩa thể chế lựa chọn vẫn áp dụng các giải pháp "phù hợp với tất cả các trường hợp" nhằm chống tham nhũng. Trong khi những người ủng hộ theo phương pháp lý thuyết trò chơi có quan điểm rằng tham nhũng ở các nước đang phát triển có thể bị xoá bỏ thông qua cải cách kiểu "vụ nổ lớn" – thay đổi toàn bộ hệ thống, những người ủng hộ phương pháp chi phí giao dịch cho rằng sự can thiệp của cơ quan phòng, chống tham nhũng sẽ làm suy yếu đi mạng lưới này bằng cách thường xuyên luân chuyển công chức nhà nước.

Trái lại, chủ nghĩa thể chế lịch sử lại không đồng tình với quan điểm cho rằng có một giải pháp chống tham nhũng phù hợp với tất cả nói trên. Thay vào đó, nó dựa trên quan niệm về tham nhũng như là cơ chế phân bổ khiến một số nhóm trở nên mạnh hơn các nhóm khác, các nhà thể chế lịch sử cho rằng những trường hợp chống tham nhũng thành công là kết quả của quá trình mở rộng cơ chế chính trị, trong đó các chủ thể vừa quan tâm việc chống tham nhũng vừa có khả năng tạo lập một liên minh quản trị tốt ủng hộ cải cách. Nói cách khác, việc phòng, chống tham nhũng thành công là kết quả của quá trình ngẫu nhiên trong lịch sử các quốc gia, tùy thuộc sự linh hoạt giữa các nhóm xã hội và bối cảnh chính trị cạnh tranh quyền lực. Tuy nhiên, như được nêu ở phần 4, chúng ta vẫn rút ra được bài học chung về phòng, chống tham nhũng ở các nước phát triển trên thế giới như Hàn Quốc và Singapore.

Tóm lại, có cách tiếp cận rộng trong các nghiên cứu về phòng, chống tham nhũng: thuyết lựa chọn duy lý, chủ nghĩa thể chế lựa chọn duy lý và chủ nghĩa thể chế lịch sử. Các cách tiếp cận này khác biệt ở sự giản đơn và khái quát hoá: trong khi hai phương pháp đầu có mục đích đưa ra những giải pháp phòng, chống tham nhũng áp dụng cho nhiều bối cảnh, còn chủ nghĩa thể chế lịch sử khẳng định

THƯ VIỆN HUBT

giải pháp phòng, chống tham nhũng cần phải được thiết kế theo hoàn cảnh của từng quốc gia.

Tài liệu đọc thêm

- Della Porta and Vannucci (2012), *The Hidden Order of Corruption: An Institutional Approach*. Ashgate.
- de Graaf et al. (eds) (2010), *The Good Cause: Theoretical Perspectives on Corruption*. Barbara Budrich Publishers.
- Johnston (2005), *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman and Palifka (2016), *Corruption and Government: Causes, - Consequences, and Reform*. 2nd ed. Cambridge University Press.
- Rothstein and Varraich (2017), *Making Sense of Corruption*. Cambridge University Press.

2. NGHIÊN CỨU VỀ PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG

Phần trước đã cho thấy những góc nhìn đa dạng của các học thuyết đã mang lại nhiều đóng góp khác nhau trong các tranh luận về phòng, chống tham nhũng. Trong khi thuyết lựa chọn duy lý và chủ nghĩa thể chế lựa chọn duy lý cho rằng tham nhũng có thể tìm thấy được thông qua sự thiết lập các chính sách cụ thể, còn chủ nghĩa thể chế lịch sử cho rằng sự tham nhũng là kết quả của các quá trình chính trị rộng hơn. Quan trọng hơn, các luận điểm khác nhau dựa trên sự lựa chọn các mẫu nghiên cứu và phương pháp phân tích khác nhau của các nhà nghiên cứu. Trong khi thuyết lựa chọn duy lý và chủ nghĩa thể chế lựa chọn duy lý chủ yếu dựa vào khảo sát chuyên gia, sử dụng dữ liệu chính thức, và các thí nghiệm, các nghiên cứu theo chủ nghĩa thể chế lịch sử chủ yếu dựa trên các phép đo lường đại diện và nghiên cứu so sánh định tính.

Cho đến nay, các khảo sát chuyên gia là phương pháp đo lường tham nhũng được sử dụng phổ biến nhất. Ví dụ, Chỉ số cảm nhận tham nhũng của Tổ chức Minh bạch Thế giới và Chỉ số quản trị của

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Ngân hàng Thế giới chưa đựng biện pháp kiểm soát tham nhũng. Những cuộc khảo sát này thu thập từ nhận định chủ quan của chuyên gia các nước, sau đó được tổng hợp để tìm ra đặc điểm tham nhũng của từng quốc gia. Kết quả của các bộ dữ liệu đó giúp các nhà nghiên cứu thực hiện phân tích so sánh nhiều quốc gia và phân tích so sánh theo chiều dọc. Ví dụ, các nhà nghiên cứu có thể đặt ra mô hình cơ quan phòng chống tham nhũng của một nước có tỉ lệ tham nhũng thấp hơn nước không có cơ quan này không, hoặc sự can thiệp của biện pháp phòng, chống tham nhũng (VD: mua sắm công điện tử) có làm giảm dần tham nhũng hay không.

Tuy nhiên, mặc dù các cuộc khảo sát này là biện pháp đo lường tham nhũng phổ biến nhất nhưng chúng cũng có một số điểm hạn chế sau:

- Các chuyên gia có xu hướng đánh giá quá cao tỷ lệ tham nhũng.
- Các câu hỏi khảo sát không kiểm tra liệu người trả lời đã trực tiếp chứng kiến tham nhũng hay chưa; người trả lời có thể lệ thuộc vào các gợi ý trả lời.
- Nhân tố "sốc văn hóa".
- Thành kiến về hiệu ứng xấu của tham nhũng đối với kinh doanh.
- Các câu hỏi khảo sát không phân biệt các hình thức tham nhũng.
- Thiết kế nghiên cứu không kiểm soát hiệu ứng truyền thông ngắn hạn.
- Thiếu minh bạch: công chúng không được tiếp cận công cụ khảo sát và dữ liệu.

Do những hạn chế trên, trong những năm gần đây, các học giả đã tiến hành phát triển các phép đo lường tham nhũng khác. Một giải pháp khác là sử dụng các dữ liệu chính thức được tổng hợp bởi chính phủ hoặc của các tổ chức khác. Ví dụ nghiên cứu đã sử dụng kết quả tham nhũng kiểm toán của chính phủ để sản xuất bộ dữ liệu về mức độ tham nhũng trong các cơ quan hành chính và cơ quan điều hành nó. Tương tự, ngày càng có sự gia tăng nghiên cứu về sử dụng

THƯ VIỆN HUST TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

phân tích dữ liệu lớn để "khai thác" dự liệu chính thức, ví dụ, dữ liệu về hợp đồng mua sắm công – phản ánh các chỉ dấu về tham nhũng. Điểm mạnh của những phương pháp này là dữ liệu về tham nhũng mang tính khách quan, đối lập với các đánh giá chủ quan được thu thập bởi phương pháp khảo sát chuyên gia. Tuy nhiên, việc sử dụng các dữ liệu chính thức cho nghiên cứu tham nhũng cũng có nhiều mặt hạn chế. Đó là, các nhà nghiên cứu cần giải quyết vấn đề chất lượng của dữ liệu. Ví dụ, làm thế nào để chúng ta biết rằng cơ quan kiểm toán không chịu những áp lực chính trị khi đưa ra các báo cáo của họ? Hoặc làm thế chúng ta đảm bảo được rằng số liệu được cung cấp bởi cơ quan mua sắm công đã báo cáo chính xác số liệu đó?

Ngoài ra, để tránh phải lệ thuộc vào khảo sát chuyên gia để đo lường tham nhũng, các học giả ngày càng chuyển sang áp dụng phương pháp thử nghiệm để trả lời cho các câu hỏi về hiệu quả của mô hình cơ quan phòng chống tham nhũng. Sự thiết lập này dựa trên logic như các thử nghiệm trong khoa học tự nhiên: các đối tượng chia thành các nhóm khác nhau, nhưng chỉ có một nhóm được áp dụng một sự điều trị nhất định (tức là có áp dụng sự can thiệp nhất định để phân tích hiệu quả của sự can thiệp đó), trong khi các nhóm khác tự đóng vai trò kiểm soát. Hơn nữa, trong nghiên cứu tham nhũng có hai loại phương pháp đo lường trực tiếp đó là: thí nghiệm thực địa và thí nghiệm trong phòng thí nghiệm. Các thí nghiệm thực địa đã được tiến hành ở trên thế giới, ví dụ, các nhà nghiên cứu đã làm việc cùng với chính phủ để phân tích hậu quả của việc sử dụng tài sản công vào trong kiểm toán. Liệu các cơ quan địa phương khi được áp dụng các biện pháp kiểm toán (treatment group) ít có khả năng tham nhũng hơn cơ quan chính phủ không được kiểm toán (control group) hay không? Mặt khác, các thí nghiệm tại phòng thí nghiệm thực hiện theo các thiết lập mà được kiểm soát, đòi hỏi người tham gia phải chơi các "trò chơi" được thiết kế sẵn. Đặc biệt, cách tiếp cận chi phí giao dịch được sử dụng rộng rãi ở các cuộc thí nghiệm trong phòng thí nghiệm để giải đáp về phương thức tốt nhất để làm xói mòn lòng tin vào các mạng lưới tham nhũng.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Tuy nhiên, các cuộc thí nghiệm này không phải không có nhược điểm. Cụ thể, các thí nghiệm trong phòng thí nghiệm thường gặp các vấn đề tính hợp lệ ngoại sinh: kết quả có được áp dụng trong các việc ngoài thí nghiệm? Mặt khác, các thí nghiệm thực địa đều phải đối mặt với các yếu tố nội sinh. Cái gì sẽ chịu trách nhiệm cuối cùng về kết quả đầu ra? Do biện pháp can thiệp hay do các tác nhân khác?

Các phương pháp vừa nêu phù hợp nhất để tìm hiểu tác động của việc thiết lập cơ quan phòng chống tham nhũng. Chúng sẽ ít phù hợp trong việc nghiên cứu chống tham nhũng như kết quả của các cải cách chính trị rộng lớn hơn. Do vậy, chủ nghĩa thể chế lịch sử phụ thuộc vào một công cụ khác để nghiên cứu vấn đề tham nhũng.

Trước tiên, khi các nhà thể chế lịch sử tin rằng các cải cách chống tham nhũng được gắn liền với các nỗ lực xây dựng nhà nước cơ bản (xem Phần 4 để biết thêm chi tiết), các nhà nghiên cứu thường sử dụng các yếu tố quản trị chung để đo lường sự biến thiên phụ thuộc của chúng. Ví dụ, các nghiên cứu về sự ảnh hưởng của chủ nghĩa thực dân trong việc xây dựng nhà nước đã sử dụng các chỉ số về dịch vụ công cộng (như y tế công cộng và giáo dục) để đánh giá chất lượng của các tổ chức nhà nước và mức độ tham nhũng trong bộ máy nhà nước. Tuy vậy, những mặt hạn chế của chính sách này chúng chỉ là một thước đo gián tiếp về các khái niệm mà các nhà nghiên cứu thực sự quan tâm. Lấy một ví dụ: Áp dụng trong lĩnh vực giáo dục (đo lường tỷ lệ phần trăm trẻ em đến trường tiểu học, làm thước đo chất lượng bộ máy nhà nước có thể rất khó giải quyết vì số trẻ em đến trường đi học do nhiều yếu tố khác nhau tác động (mức độ phát triển kinh tế, chất lượng giáo dục...).

Thứ hai, các nhà thể chế lịch sử đã giúp các phương pháp so sánh định tính được sử dụng rộng rãi hơn. Ví dụ, các nghiên cứu phân biệt các hình thức nhà nước (nhà nước "phát triển" và và nhà nước "cướp bóc") và sau đó tiến hành so sánh cụ thể giữa một số quốc gia để xác định các quá trình lịch sử để dẫn đến các loại hình thức nhà nước khác nhau này. Tuy nhiên, trong khi những nghiên cứu so sánh này thường rất đa dạng về mặt thực nghiệm và giúp chúng ta phát hiện

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

ra các cơ chế nhân quả vô hình khác, điều đáng nghi ngờ ở đây là liệu những phát hiện này có thể áp dụng cho các quốc gia khác ngoài các quốc gia được so sánh hay không. Nói cách khác, liệu chúng ta có thể rút ra bài học chung về chống tham nhũng này từ những nghiên cứu ở một số ít quốc gia?

Tóm lại, phần này chỉ ra rằng các phương pháp tiếp cận lý thuyết khác nhau đã khẳng định rõ ràng về phương pháp nghiên cứu được chọn. Nó cũng đã chỉ ra rằng không có phương pháp nào hoàn hảo: chúng đều có điểm mạnh và hạn chế.

Tài liệu đọc thêm

Heywood (2015), "Measuring corruption: Perspectives, critiques and limits." In: Heywood (ed.) *Routledge Handbook of Political Corruption*. Routledge.

Holmes (2015), *Corruption: A Very Short Introduction*. Oxford University Press. [ch. 3: "Can we measure corruption?"]

Hough (2017), *Analysing Corruption*. Agenda. [ch. 4: "The measurement challenge"]

Peisakhin (2011), "Field experimentation and the study of corruption." In: Rose-Ackerman and Søreide (eds) *International Handbook on the Economics of Corruption*. Vol. II. Edward Elgar Publishing.

Sequeira (2012), "Advances in measuring corruption in the field." In: Serra and Wantchekon (eds.) *New Advances in Experimental Research on Corruption*. Emerald Books.

3. THỰC HIỆN CẢI CÁCH VỀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG

Phần này tìm hiểu rõ hơn về cách tiếp cận chủ đạo trong nghiên cứu phòng chống tham nhũng - thuyết lựa chọn duy lý. Như đã đề cập trước đó, phương pháp tiếp cận lựa chọn duy lý cũng làm cơ sở cho hầu hết các chính sách, khuyến nghị đưa ra bởi chiến dịch chống tham nhũng toàn cầu. Nói cách khác, những tổ chức chống tham nhũng chủ thốt (như Ngân hàng Thế giới và Tổ chức Minh bạch Quốc tế) đưa ra các giải pháp dựa trên các luận điểm của thuyết lựa

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

chọn lý tính. Tuy nhiên, như các cuộc bàn luận cho thấy, hiệu quả của những giải pháp này còn chưa rõ ràng.

Như đã nêu trong Phần 1, phương pháp tiếp cận lựa chọn lý tính được chi phối bởi mô hình giữa ông chủ (người ủy quyền) - người phục vụ (người được ủy quyền), cho rằng những công chức (người được ủy quyền) được cho là quan tâm chủ yếu đến các hành vi tham nhũng, trong khi đó các công dân (người ủy quyền) chỉ quan tâm đến việc tối đa hoá phúc lợi công cộng và ngăn chặn hành vi tham nhũng. Tuy nhiên, trước khi thực hiện hành vi tham nhũng các quan chức nhà nước sẽ thực hiện một phép tính lợi ích và rủi ro. Lợi ích tiềm năng mà tôi có được từ việc tham nhũng là gì và những rủi ro khi bị phát hiện là gì? Đối với các nhà nghiên cứu theo thuyết lựa chọn lý tính, tính toán lợi ích và rủi ro là chìa khoá cho sự can thiệp của cơ quan phòng, chống tham nhũng. Để khuyến khích các quan chức công chúng cố gắng không thực hiện các hoạt động tham nhũng, chúng ta có hai chiến lược: (i) giảm lợi ích tiềm năng của tham nhũng, và (ii) tăng nguy cơ bị phát hiện và trừng phạt.

Mỗi một chiến lược đòi hỏi sự thiết kế kỹ lưỡng về các thể chế chính trị chính trị chính thức. Nói cách khác, các lý thuyết gia lựa chọn lý tính tin rằng tham nhũng là kết quả của sự thiết kế thể chế lỏng lẻo. Ngược lại, để chống lại tham nhũng, chúng ta cần vô hiệu hóa các động cơ của tham nhũng. Dễ dàng nhận thấy, có rất ít bằng chứng chỉ ra hiệu ứng giảm tham nhũng mạnh của cải cách thể chế chính thức. Để minh hoạ cho luận điểm này, chúng ta hãy xem xét vào một số ví dụ, tập trung vào cải cách thể chế nhằm làm tăng yếu tố rủi ro.

Đầu tiên, các học giả theo học thuyết lựa chọn duy lý lập luận rằng các cơ quan phòng chống tham nhũng chuyên biệt (ACA) là một sự giải pháp thể chế mạnh mẽ. Về mặt lý thuyết, không khó để lý giải thích tại sao. Đặc biệt, ACAs, khi được áp dụng hiệu quả ở Hồng Kông và Singapore, có khả năng giám sát và điều tra các công chức và truy tố các trường hợp tham nhũng có thể xảy ra. Do đó, chúng ta có nên nghĩ rằng ACAs sẽ làm tăng tính rủi ro mà những người công chức vi

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

phạm hành vi tham nhũng. Tuy nhiên, ngược lại với dựa đoán này, nhiều nghiên cứu cho thấy ACAs được cho là rất thành công trong việc làm giảm tham nhũng ở Hồng Kông và Singapore, và cũng thất bại khi áp dụng ở các nước đang phát triển khác. Nhìn chung, ACAs hiếm khi kiểm soát tham nhũng hiệu quả trong các môi trường xã hội được quản trị kém và mức độ tham nhũng cao. Các lý do cụ thể đó là:

- Hỗ trợ tài chính không đều hoặc không đủ;

- Hạn chế sự độc lập từ ảnh hưởng của chính trị;

- Sự uỷ nhiệm yếu kém;

- Thiếu quyết tâm chính trị.

Tương tự, các nhà học thuyết lựa chọn duy lý bàn luận giải pháp phi tập trung hoá sẽ làm giảm sự tham nhũng, vì nó khiến quá trình đưa ra quyết định gần gũi hơn với người dân và làm tăng trách nhiệm giải trình của các chính trị gia địa phương đối với các đơn vị bầu cử. Và trên thực tế, nghiên cứu chỉ ra rằng phi tập trung hoá có thể thành công khi có các điều kiện về năng lực địa phương, mức độ sự tham gia và sự giám sát cộng đồng. Tuy nhiên, phi tập trung hoá có thể là sự cải cách tốn kém và không hiệu quả khi được thực hiện ở cộng đồng thiếu sự tham gia và thiếu năng lực. Tuỳ thuộc vào từng bối cảnh, các quy trình phi tập trung hoá có thể bị giới tinh hoa địa phương lũng đoạn.

Dựa trên các giả định lý thuyết tương tự, các nhà học thuyết lựa chọn lý tính cũng cho rằng cơ quan kiểm toán tối cao (SAIs) có thể có tác động giảm tham nhũng hiệu quả. SAIs thực hiện kiểm toán đối với chi tiêu chính phủ nhằm đảm bảo việc sử dụng công quỹ đúng đắn và hiệu quả, việc thực hiện các hoạt động hành chính đúng đắn và việc quản lý tài chính hiệu quả. Nghiên cứu khuyến nghị rằng SAIs là giảm tham nhũng hiệu quả hơn so với các thiết chế phòng, chống tham nhũng khác, chẳng hạn như ACAs. Tuy nhiên, nghiên cứu cũng nhấn mạnh một loạt rào cản về tác động làm giảm tham nhũng của SAIs:

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- Thiếu sự phân bổ quyền lực, quyền hạn rõ rằng giữa các cơ quan công quyền (Ví dụ: kiểm toán, lập pháp, tư pháp);

- Sự can thiệp của hành pháp vào quá trình kiểm toán;

- Thiếu ngân sách cho việc kiểm toán.

Tương tự, các lý thuyết gia lựa chọn lý tính đề xuất tăng cường minh bạch và đảm bảo quyền tiếp cận thông tin (ATI). Theo các khuyến nghị giải pháp của các tổ chức quốc tế, pháp luật ATI được áp dụng rộng rãi ở các nước đang phát triển những năm gần đây. Tuy nhiên, phần nội dung nghiên cứu về hiệu quả của ATI vẫn còn ít và đưa ra những kết luận trái ngược. Trong khi một số nghiên cứu chỉ ra ATI thực sự làm giảm tham nhũng, các nghên cứu khác lại không tìm thấy tác dụng giảm tham nhũng. Nhóm thứ ba của những nghiên cứu này cho rằng tác động của ATI có thể phụ thuộc vào dữ liện trung gian – nói cách khác, các tổ chức có khả năng tìm kiếm dữ liệu công khai của tác động lên tham nhũng như là xã hội dân sự hoặc truyền thông.

Tóm lại, có rất ít bằng chứng cho thấy giải pháp thiết lập cơ quan phòng chống tham nhũng dựa trên mô hình lựa chọn lý tính này có hiệu quả thực sự. Các lý thuyết khác đưa những lời giải thích nguyên nhân về điều này. Lý thuyết trò chơi của chủ nghĩa thể chế lựa chọn sẽ cho rằng trong bối cảnh mà sự tham nhũng đã lan rộng thì dường như không chỉ đơn giản vận hành những cơ chế thể chế mới. Ví dụ, phi tập trung hoá cơ quan chính phủ có thể trở thành một cải cách chống tham nhũng không hiệu quả, vì việc các công dân đơn lẻ có thể buộc các chính trị gia tham nhũng chịu trách nhiệm giải trình là điều khó có hiệu quả. Từ bản chất hệ thống của tham nhũng, công dân sẽ thấy rằng việc đứng lên chống lại sự tham nhũng sẽ không đem lại sự thay đổi nào. Mặt khác, lý thuyết chi phí giao dịch của chủ nghia thể chế lựa chọn bàn luận các cuộc cải cách thể chế chính thức thường không hiệu quả vì các mạng lưới tham nhũng có khả năng thích nghi và sẽ tìm cách để tồn tại trong các thể chế mới. Cụ thể, mạng lưới tham nhũng thường thâm nhập thành công vào các tổ chức công

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

cộng nhằm chống những, chẳng hạn như ACAs hoặc SAIs, từ đó làm suy yếu đi hiệu quả của chúng.

Chủ nghĩa thể chế lịch sử cũng nhấn mạnh tầm quan trọng của bối cảnh để giải thích hiệu quả của sự can thiệp của cơ quan phòng chống tham nhũng. Tuy nhiên, những bàn luận của họ thì rất phức tạp và sẽ được đề cập sâu hơn trong phần tiếp theo.

Tài liệu đọc thêm
Department for International Development (2015), Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them. [available online at: https://bit.ly/2NI3tjS]
Holmes (2015), *Corruption: A Very Short Introduction*. Oxford University Press. [ch. 6: "What can states do?"]
Hough (2017), *Analysing Corruption*. Agenda. [ch. 8: "National approaches to anti-corruption" and ch. 9: "People power: citizens, civil society and corruption"]
Johnsøn et al. (2012), Mapping evidence gaps in anti-corruption: assessing the state of the operationally relevant evidence on donors' actions and approaches to reducing corruption. U4 Issue 2012:7. [available online at: https://bit.ly/2DPRUGq]
Kosack and Fung (2014), "Does transparency improve governance?" *Annual Review of Political Science* 17.

4. KINH NGHIỆM LỊCH SỬ VỀ KIỂM SOÁT THAM NHŨNG

Nhìn chung, chủ nghĩa thể chế lịch sử lập luận rằng các vấn đề lịch sử có ảnh hưởng lớn: một khi các quy tắc và quy định đã được thể chế hoá, chúng sẽ phát triển theo con đường riêng và dần trở nên kháng cự trước sự thay đổi. Liên quan đến bàn luận ở đây, các nhà thể chế lịch sử vận dụng những quan điểm về hướng đi riêng để xây dựng nhà nước và sự phát triển của các thể chế vận hành, được lập luận rằng sự khác biệt về chất lượng bộ máy quan liêu của các quốc gia đang phát triển trên thế giới có thể bắt nguồn từ các thời kỳ quan trọng trước đó trong lịch sử, như là cai trị thuộc địa hoặc chiến tranh. Sự tham nhũng hầu như là một phần của các quan điểm: khi chất lượng bộ máy hành chính càng cao, mức độ lan rộng của tham nhũng càng thấp và ngược lại. Hơn nữa, sự tham nhũng được liên

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

kết sâu sắc với nhiều thực tiễn khác nhau, như là chủ nghĩa quan hệ - bảo trợ, chủ nghĩa di sản và sự bảo trợ.

Theo sau những luận điểm này là việc chống lại tham nhũng tự thân dường như không có khả năng thành công. Thay vào đó, các chính sách phòng chống tham nhũng cần được gắn liền với cuộc cải cách cơ bản của nhà nước. Tuy nhiên, những cải cách như vậy không dễ dàng đạt được thành tựu, vì một số nhóm chủ chốt trong xã hội xã phải hưởng lợi ích từ nhà nước yếu kém và sẽ tăng cường các cấu trúc quan liêu cùng với các thể chế đặc thù không chính thức. Các cuộc cải cách dẫn đến đòi hỏi một cánh cửa hy vọng – thường được gây ra bởi các cuộc khủng hoảng đe doạ hiện trạng – cho phép xây dựng của các liên minh quản trị có hiệu quả. Có nghĩa là các nhà thể chế lịch sử hiểu sự thành công của việc phòng chống tham nhũng cũng như là sản phẩm của việc quá trình cải cách chính trị rộng hơn, được định hình bởi các động lực và hoàn cảnh của từng quốc gia.

Do đó, các nhà thể chế lịch sử không đồng tình với các nhà học thuyết lựa chọn duy lý và cho rằng không có giải pháp chung nào phù hợp với tất cả để phòng chống tham nhũng. Nói cách khác, các nước đang phát triển mà đối mặt với tham nhũng sẽ không nên tìm đến những nước phát triển đã có thành tựu phòng chống tham nhũng và sao chép chiến lược của họ. Các thành tựu phòng chống tham nhũng đương thời đã thành công trong việc làm giảm tham nhũng bởi vì các quá trình lịch sử ngẫu nhiên không thể diễn ra theo cùng một cách ở các nơi khác của thế giới đang phát triển. Hãy để tôi minh hoạ quan điểm này bằng tìm hiểu quá trình xây dựng nhà nước của ba quốc gia có thành tựu chống tham nhũng ở Đông Á: Hàn Quốc, Đài Loan và Singapore.

Trước tiên, các học giả lịch sử đã lập luận rằng ba nước này ngày nay có mứcđộ tham nhũng tương đối thấp do quá khứ thuộc địa của họ. Quan trọng là cả ba nước này đều chứng minh việc đầu tư rất lớn vào cấu trúc hành chính bởi quyền lực thuộc địa tương ứng của họ - Nhật Bản và Anh. Điều này có nghĩa là khi những nước này giành độc lập sau Chiến tranh thế giới thứ hai, họ đã có sẵn các tổ chức công chất lượng cao, chẳng hạn như dịch vụ dân sự và cảnh sát, có khả

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

năng thực hiện thành công các biện pháp phòng chống tham nhũng. Mặt khác, các nước ở Đông Á khác, chỉ thấy rất ít đầu tư để xây dựng một nhà nước hành chính tập trung thời thuộc địa. Thay vào đó, các cường quốc thuộc địa ví dụ như người Tây Ban Nha ở Philippines hay người Anh ở Miến Điện – đều phụ thuộc vào những nhân vật có quyền lực lớn bản địa để thực thi quyền lực chính trị. Thay vì các luật và kênh chính thống, các hình thái thuộc địa của nhà nước sơ khởi này đã xây dựng nên hệ thống mạng lưới bảo trợ và chế độ bảo trợ bè đảng – các thực tiễn đặc thù này sau đó vẫn tồn tại sau chế độ thuộc địa.

Bên cạnh đó, các học giả đã nhấn mạnh giai đoạn hình thành nhà nước độc lập sau khi thoát khỏi chế độ thuộc địa để giải thích tại sao Hàn Quốc, Đài Loan và Singapor thành công trong việc kìm hãm tham nhũng. Đầu tiên, cả ba nước này đều đối mặt với những mối đe doạ nghiêm trọng bên ngoài sau khi thời thuộc địa kết thúc. Trong khi Hàn Quốc và Đài Loan bị buộc phải tự bảo vệ mình chống lại các nước láng giềng có sức mạnh quân sự– Triều Tiên và Trung Quốc đại lục. Singapore cảm thấy tình trạng không được bảo vệ sau khi tách khỏi Malaysia vào giữa những năm 1960. Hơn nữa, cả ba nước này đều khan hiếm tài nguyên thiên nhiên. Có nghĩa rằng, để xây dựng năng lực quân sự, sự điều hành bởi giới tinh hoa không thấy còn lựa chọn nào khác ngoài việc xây dựng một mô hình nhà nước "phát triển" chất lượng cao thông qua đó sẽ hỗ trợ phát triển công nghiệp. Nói cách khác, nó là sự kết hợp của các mối đe doạ bên ngoài và là sự khan hiếm tài nguyên mà tạo cho các giới tinh hoa phải nâng cao quyền lực hành chính của nhà nước và làm suy yếu các nhóm xã hội hưởng lợi từ nhà nước yếu (Ví dụ nhóm sở hữu đất đai ở Hàn Quốc và Đài Loan).

Trong các nghiên cứu của mình (xem danh sách tài liệt đọc dưới đây) tôi cho rằng Hàn Quốc, Đài Loan và Singapore có một mô hình phát triển ít tham nhũng hơn so với các nước khác ở Đông Á vì các cuộc bầu cử được thực hiện sau khi các giới tinh hoa đô thị giành quyền kiểm soát độc quyền về "thị trường chính trị". Trái lại, ở các nước khác, các cuộc bầu cử đã được thực hiện khi thị trường chính trị vẫn còn bị phân tán. Ví dụ, các chủ nhà đất ở Philippines có quyền lực

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

kiểm soát rất cao đối với những người bỏ phiếu, trong khi ở Indonesia nhiều phần đất đai trên thực tế chịu quyền kiểm soát của các lãnh chúa. Khi các chính phủ triển khai các cuộc bầu cử trong hoàn cảnh thị trường bị phân mảnh, điều này dẫn đến sự thể chế hoá các hình thức tham nhũng nguy hiểm, vì giới tinh hoa đô thị phải "mua" sự ủng hộ của các doanh nhân bằng hình thức vận động và cưỡng bức.

Mặc dù những nghiên cứu thể chế lịch sử cho thấy Hàn Quốc, Đài Loan và Singapore đã đạt thành tựu chống tham nhũng thông qua quá trình lịch sử ngẫu nhiên, chúng ta vẫn có thể rút ra những bài học chung cho nghiên cứu chống tham nhũng. Đầu tiên, chúng ta học được rất nhiều về các bước phân tích khác nhau cần thực hiện khi cải cách quản trị:

- Bước 1: Phân chia quyền lực như thế nào? Ai là người hưởng hầu hết những lợi ích của tham nhũng và ai phải đối mặt với những tổn thất?

- Bước 2: Liệu có một người lãnh đạo đáng tin cậy, người đóng vai trò chính trong một liên minh cai trị tốt?

- Bước 3: Nên áp dụng các giải pháp cải cách ở thời điểm nào? Nhất là khi có các cơ hội khi các cuộc khủng hoảng xảy ra.

Thứ hai, các nghiên cứu trường hợp cho chúng ta bài học rằng cần có các hoàn cảnh phù hợp có thể thực hiện can thiệp chống tham nhũng. Có thể cho rằng, Hàn Quốc, Đài Loan và Singapore chỉ có thể giảm thiểu tham nhũng thành công, khi các can thiệp chống tham nhũng đã được thực hiện trong bối cảnh thể chế với năng lực tương đối cao. Cả ba quốc gia này đều thừa kế các bộ máy quan liêu chất lượng cao từ các cường quốc thuộc địa và sau đó thực thi các chế độ quyền sở hữu mạnh mẽ như một phương tiện để tạo ra tăng trưởng kinh tế. Ngoài ra, từ cuối những năm 1980 trở đi, Hàn Quốc và Đài Loan đã thể chế hoá các quyền tự do dân sự cơ bản, và đầu tư vào xã hội dân sự. Một điều chắc chắn rằng, nếu không có sự gắn kết thể chế trước đây, các cải cách chống tham nhũng sẽ không có tác dụng đáng kể.

THƯ VIỆN HUBT

Trước khi kết luận, thể chế lịch sử là một bổ sung gần đây cho tài liệu chống tham nhũng. Những điều kiện tiên quyết phù hợi với cảnh

cần được nghiên cứu thêm và cần phải có trước khi các cải cách chống tham nhũng có thể phát triển tạo ra hiệu ứng giảm tham nhũng.

Tài liệu đọc thêm

Hellmann (2017), "The historical origins of corruption in the developing world: a comparative analysis of East Asia." *Crime, Law and Social Change 68*(1-2).

Mungiu-Pippidi (2013), "Becoming Denmark: historical designs of corruption control." *Social Research: An International Quarterly* 80(4).

Mungiu-Pippidi and Johnston (eds) (2017), *Transitions to Good Governance: Creating Virtuous Circles of Anti-corruption*. Edward Elgar Publishing.

Rothstein and Teorell (2015), "Getting to Sweden, part II: breaking with corruption in the nineteenth century." *Scandinavian Political Studies 38*(3)

Rueschemeyer (2005), "Building states—inherently a long-term process? An argument from theory." In: Lange and Rueschemeyer (eds) *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. Palgrave Macmillan.

5. KẾT LUẬN

Bài viết là sự nghiên cứu về sự phát triển của các lý thuyết chống tham nhũng từ giữa những năm 1990. Như đã trình bày, các học thuyết đã có những tiến bộ đáng kể - cả về mặt lý thuyết lẫn phương pháp luận. Không chỉ các học giả bắt đầu hiểu rằng can thiệp chống tham nhũng "một cho tất cả" dựa trên cách tiếp cận lựa chọn duy lý có thể không hiệu quả ở các nước đang phát triển, nhưng lĩnh vực này cũng đã phát triển các thước đo tham nhũng ngày càng nghiêm ngặt, qua đó tăng cường khả năng đưa ra quan điểm về hiệu quả của cải cách chống tham nhũng.

Tuy nhiên, rõ ràng, còn nhiều việc cần làm. Đặc biệt, nghiên cứu về tham nhũng sẽ được hưởng lợi từ kết quả nghiên cứu của lĩnh vực khác trong khoa học chính trị và các ngành khoa học khác liên quan. Các nhà thể chế lịch sử, đã nghiên cứu từ các tài liệu về xây dựng nhà nước và công trình của các sử gia, hiện đang dẫn đầu lĩnh vực này.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

KHÁI QUÁT MỘT SỐ LÝ THUYẾT, CÁCH TIẾP CẬN VỀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG

TS. Đỗ Thu Huyền[1] - PGS.TS Vũ Công Giao[2]

Tham nhũng là vấn nạn chung mà mọi quốc gia đều phải đối mặt. Không có một công thức chống tham nhũng chung cho mọi quốc gia, song việc nghiên cứu, tìm hiểu những lý thuyết, mô hình, cách tiếp cận về tham nhũng và PCTN trên thế giới vẫn là cần thiết, vì qua đó có thể tiếp thu, vận dụng những quan điểm, biện pháp chống tham nhũng hiệu quả mà đã được chứng minh cả về lý luận và thực tiễn ở nhiều nước cho cuộc chiến chống tham nhũng của nước mình.

Bài viết này đề cập và phân tích khái quát một số lý thuyết và cách tiếp cận về tham nhũng và PCTN trên thế giới, với mong muốn góp phần củng cố cơ sở lý luận, hoàn thiện chiến lược PCTN ở nước ta hiện nay.

Nhìn chung, các lý thuyết, cách tiếp cận về tham nhũng và phòng chống tham nhũng trên thế giới thường được nghiên cứu (riêng rẽ hoặc kết hợp) từ 3 góc độ[3]: luật học, kinh tế học và xã hội học. Phạm vi, mức độ và góc độ phân tích vấn đề của các lý thuyết, cách tiếp cận ít nhiều khác nhau. Có những lý thuyết tập trung xác định những đặc trưng của tham nhũng để nhận diện rõ ràng hiện tượng này, trong

---

[1] Thanh tra Chính phủ.

[2] Khoa Luật ĐHQG Hà Nội.

[3] G. Jiang (2017), *Corruption Control in Post-Reform China (Kiểm soát tham nhũng sau cải cách ở Trung Quốc)*, Springer Nature Singapore Pte Ltd.2017, DOI 10.1007/978-981-10-4050-4_2

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU THAM KHẢO NỘI BỘ

khi có những lý thuyết khác chủ yếu tập trung tìm hiểu môi trường sản sinh tham nhũng để từ đó nêu ra các biện pháp loại bỏ những yếu tố dung dưỡng tệ nạn này. Dù vậy, cần thấy rằng, đây là những cách tiếp cận và mô hình lý thuyết, vì vậy, để chứng minh tính hợp lý của chúng có thể cần có thêm những nghiên cứu thực nghiệm với số liệu thực tiễn. Thêm vào đó, việc áp dụng chúng còn phụ thuộc vào bối cảnh của từng quốc gia. Ngoài ra, mỗi lý thuyết ra đời đều có "triết lý" riêng của nó, nhưng cùng với thời gian, thủ đoạn của những kẻ tham nhũng đã trở lên ngày càng tinh vi hơn, nên những lý thuyết cũng cần được liên tục điều chỉnh, bổ sung để phù hợp với thực tiễn.

1. LÝ THUYẾT VỀ MỐI QUAN HỆ GIỮA NGƯỜI UỶ QUYỀN – NGƯỜI ĐẠI DIỆN (PRINCIPAL – AGENT THEORY) VÀ LÝ THUYẾT VỀ HÀNH ĐỘNG TẬP THỂ (COLLECTIVE ACTION APPROACH)

Lý thuyết về quan hệ giữa người uỷ quyền và người đại diện (principal-agent) được xây dựng từ góc độ kinh tế học, nói về mối quan hệ giữa người uỷ quyền và người đại diện. Theo lý thuyết này, công dân là người uỷ quyền cho các chính trị gia thay mặt mình quản lý nhà nước và các chính trị gia là người đại diện sử dụng đội ngũ cán bộ, công chức (người đại diện thứ cấp – sub-agent) để thực hiện những hoạt động công vụ nhân danh nhà nước. Lý thuyết này dựa trên hai giả định rằng[1]:

Thứ nhất, hành vi của con người thường mang tính cá nhân (*individualistic*), tư lợi (*self-interest*) và cơ hội (*opportunism*) nên có cơ sở để tin rằng không phải lúc nào người đại diện cũng sẽ hành động vì lợi ích tốt nhất của người uỷ quyền (người dân). Để dễ hình dung, có thể thấy, chủ sở hữu căn nhà thường có ý thức và quan tâm nhiều hơn đến việc bảo dưỡng căn nhà hơn so với người thuê nhà.

Thứ hai, do sự bất cân xứng về thông tin (*information asymmetry*)[2] nên người uỷ quyền (công dân) khó có thể kiểm tra và giám sát tính

[1] Lê Vinh Triển (2006), "Chấp nhận quy luật thị trường để chống tham nhũng", *Thời báo Kinh tế Sài Gòn*, tr.17.

[2] Nico Groenendijk (1997), *A principal-agent model of corruption*, Crime, Law & Social Change 27: 207-229, 1997, tr.208.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU THAM KHẢO NỘI BỘ

liêm chính của người đại diện. Điều này phụ thuộc vào trình độ dân trí và khả năng tiếp cận thông tin của công dân.

Hai giả định nêu trên giúp làm rõ hơn mối quan hệ giữa người uỷ quyền và người đại diện, qua đó giúp hạn chế được tình trạng người đại diện lạm dụng quyền lực được uỷ thác để vụ lợi cá nhân. Nói cách khác, theo lý thuyết này, tham nhũng xảy ra khi trong mối quan hệ tín thác giữa người uỷ quyền và người đại diện, niềm tin giữa hai bên bị phá vỡ, lợi ích của các bên không đồng nhất và người đại diện hành động để tìm kiếm lợi ích (rent-seeking) cho mình một cách không chính đáng (vì lợi ích của chính mình thay vì lợi ích của người uỷ quyền).

Từ những phân tích trên, lý thuyết về quan hệ giữa người uỷ quyền và người đại diện cho rằng, để phòng ngừa khả năng người đại diện lạm dụng quyền lực được giao để vụ lợi, về phía người uỷ quyền cần tăng cường hệ thống giám sát và kiểm tra, trong đó bao gồm những chi phí cho việc theo dõi, phòng ngừa khả năng lạm quyền của người uỷ quyền (*monitoring cost*), chi phí ràng buộc để người đại diện cam kết không hành động để xâm hại đến lợi ích của người uỷ quyền (*bonding cost*) và chi phí do mất mát phụ trội do mâu thuẫn về lợi ích (*residual loss*). Mở rộng ra, để chống tham nhũng đòi hỏi các quốc gia phải tăng cường công khai, minh bạch trong hoạt động quản lý nhà nước; tăng cường các cơ chế theo dõi, giám sát, thanh tra, kiểm tra từ bên ngoài (bởi truyền thông, các tổ chức xã hội và công chúng nói chung) và bên trong (kiểm tra nội bộ); nâng cao dân trí và khả năng tiếp cận thông tin của công dân để phòng chống sự lạm dụng quyền lực của đội ngũ cán bộ, công chức. Thêm vào đó, cũng cần phải tăng cường các chế tài cứng rắn để triệt tiêu động cơ tham nhũng của người đại diện.

Tuy nhiên, có ý kiến cho rằng, tiếp cận về PCTN theo lý thuyết trên không thực sự hiệu quả vì quá phụ thuộc vào quyết tâm chính trị của người đại diện[1]. Đó là lý do lý thuyết về hành động tập thể

[1] Heather Marquette & Caryn Peiffer (2015), *Collective Action and Systemic Corruption (Hành động tập thể và Tham nhũng hệ thống)*, Đại học Warsaw, tr. 7.

THƯ VIỆN HUBT

(*collective action approach*) trong PCTN được coi là sự bổ sung cho lý thuyết về mối quan hệ giữa người uỷ quyền - người đại diện.

Lý thuyết về hành động tập thể gắn với việcPCTN ở những quốc gia có nguồn lực hạn chế nhưng tham nhũng có hệ thống. Hạt nhân của lý thuyết này là vấn đề hành động tập thể (*collective action problem*). Trước tiên, lý thuyết này đề cập đến các thuộc tính của dịch vụ công mà nhà nước cung cấp cho xã hội (ví dụ như an ninh, quốc phòng, trật tự, vệ sinh...)[1]. Những dịch vụ công này có hai thuộc tính, đó là thuộc tính tiêu dùng chung (*non-rival*) và không loại trừ (*non-excludable*). Tiêu dùng chung có nghĩa là nhiều người có thể đồng thời sử dụng dịch vụ công đó mà không ảnh hưởng đến lợi ích của nhau (Ví dụ, việc người dân cùng xem bắn pháo hoa). Không loại trừ có nghĩa là không thể hoặc sẽ rất tốn kém để ngăn cản người khác hưởng lợi từ các dịch vụ công đó (Ví dụ, không thể ngăn mọi người cùng xem bắn pháo hoa). Trong khi đó, các cá nhân trong xã hội (bao gồm cả người uỷ quyền và người đại diện) đều có xu hướng tránh phải trả các chi phí trong khi vẫn được hưởng lợi ích (Trong lý thuyết về hành động tập thể, hiện tượng này được gọi là "vấn đề những người ăn không"). Nói cách khác, mỗi cá nhân trong xã hội, dù là người uỷ quyền hay người đại diện, đều có xu hướng hành động vì mục tiêu tối đa hoá lợi ích cho cá nhân mình mà không để ý đến chi phí và lợi ích tổng thể của xã hội, vì cho rằng những người khác trong cộng đồng có khả năng cũng sẽ hành động như vậy. Vì thế, mọi người đều có ít động cơ để không vụ lợi (hoặc đều có động cơ vụ lợi). Trong bối cảnh đó, người dân có xu hướng chấp nhận, cùng "sống chung" với tham nhũng, thậm chí tìm cách "khai thác" lợi ích cho riêng mình từ tình trạng tham nhũng.

Từ những phân tích ở trên, lý thuyết về hành động tập thể nhấn mạnh tầm quan trọng của việc huy động sự tham gia của cộng đồng trong PCTN, và việc xây dựng niềm tin, tính liêm chính của cả cộng đồng.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] "Vấn đề người ăn không", truy cập tại: https://publicfinanceblog.wordpress.com/page/1/.

Theo lý thuyết trên, mặc dù không thể giải quyết được triệt để vấn đề "người ăn không" (*free riders*), nhưng có những nguyên tắc nếu được áp dụng một cách triệt để sẽ hạn chế được ảnh hưởng tiêu cực của tình trạng này, ví dụ như cơ chế bầu cử cho phép lựa chọn được người đại diện phù hợp thông qua tranh cử công khai; cơ chế giám sát hành vi của người đại diện thông qua việc tăng cường tính công khai, minh bạch của họ và khả năng tiếp cận thông tin của người dân. Ngoài ra, áp lực xã hội, nghĩa vụ đạo đức và cách hiểu đúng đắn về bài toán chi phí - lợi ích (dài hạn) trong PCTN cũng là những yếu tố, biện pháp để thúc đẩy hành động tập thể tốt. Thoả ước về liêm chính do Tổ chức Minh bạch quốc tế (TI) xây dựng là một ví dụ điển hình của việc thúc đẩy hành động tập thể tốt trong PCTN[1]. Đây là những thoả thuận bằng văn bản giữa chính phủ và các nhà thầu tư nhân trong đó cam kết không hối lộ và thông thầu trong quá trình đấu thầu và đảm bảo sự giám sát độc lập của các tổ chức xã hội trong suốt quá trình đấu thầu.

2. CÁCH TIẾP CẬN "TỪ TRÊN XUỐNG" VÀ CÁCH TIẾP CẬN "TỪ DƯỚI LÊN" TRONG PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG

Do tham nhũng là một hiện tượng phức tạp và đa diện nên tuỳ vào bối cảnh quốc gia, cuộc chiến chống tham nhũng có thể được tiến hành "từ trên xuống" hoặc "từ dưới lên", hay có sự kết hợp cả hai cách tiếp cận này. Chống tham nhũng "từ trên xuống" được hiểu là việc cụ thể hoá những quyết tâm chính trị ở cấp cao nhất thông qua các biện pháp kiểm soát tham nhũng của nhà nước bằng pháp luật và các thiết chế PCTN được trao quyền mạnh mẽ. Ngược lại, chống tham nhũng "từ dưới lên" là những nỗ lực từ khu vực ngoài nhà nước nhằm theo dõi, kiểm tra, giám sát, tố cáo và gây sức ép buộc chính quyền phải hành động ngăn ngừa và xử lý những hành vi lạm dụng quyền lực vì lợi ích riêng.

Liên quan đến cách tiếp cận từ trên xuống, ở Trung Quốc, nguyên Thủ tướng Chu Dung Cơ từng có một phát biểu nổi tiếng: "*Nếu có*

THƯ VIỆN HUBT

1 Heather Marquette & Caryn Peiffer (2015), *Collective Action and Systemic Corruption (Hành động tập thể và Tham nhũng hệ thống)*, Đại học Warsaw, tr. 9.

100 viên đạn, tôi sẽ dành 99 viên cho bọn tham nhũng và viên còn lại sẽ dành cho riêng tôi nếu cuộc chiến thất bại". Còn chiến lược "*Chóp bu trong sạch*" của Singapore đã đưa quốc gia này trở thành một trong những nước ít tham nhũng nhất thế giới. Như vậy, có thể coi quyết tâm chống tham nhũng và sự trong sạch của các nhà lãnh đạo là điều kiện tiên quyết cho sự thắng lợi của cuộc chiến chống tham nhũng. Nếu những người đứng đầu nhà nước vì không muốn ảnh hưởng đến quyền lợi của bản thân mình nên không thực sự quyết tâm chống tham nhũng thì việc chỉ đạo thực hiện các biện pháp PCTN chỉ là hình thức, là "hô khẩu hiệu", hoặc có chống chỉ chống lấy lệ, không quyết liệt, triệt để, không đi đến tận cùng. Căn bệnh "tham nhũng" sẽ vì thế mà "nhờn" thuốc và phát triển tràn lan.

Về mặt thiết chế, điển hình thành công cho cách tiếp cận "từ trên xuống" trong PCTN đó là Singapore với Cơ quan phòng ngừa hành vi tham nhũng (CPIB). Giống như nhiều nước khác, CPIB của Singapore ra đời trong bối cảnh khủng hoảng chính trị,cụ thể là khi có những cáo buộc tham nhũng liên quan đến những nhân vật chính trị quan trọng, có tầm ảnh hưởng lớn, và tham nhũng đãmang tính hệ thống và không thể kiểm soát. Khi đó, việc đẩy lùi tham nhũng là điều kiện bắt buộc để vượt qua suy thoái và lấy lại niềm tin của người dân vào chính quyền. Trong bối cảnh ấy, cơ quan chống tham nhũng độc lập (ACA) là một thiết chế cần thiết và cần được hiến định hoặc luật định để đảm bảo hiệu quả PCTN ở các quốc gia, đặc biệt là những nước đang phát triển mà tình trạng tham nhũng có tính phổ biến. Có nhiều yếu tố tác động đến hiệu quả hoạt động của ACA, trong đó bao gồm:

Thứ nhất, đó là quyết tâm chính trị ở cấp cao nhất[1]. Đây là điều kiện tiên quyết cho thành công của ACA. Quyết tâm này phải xuất phát từ nhu cầu nội tại của mỗi quốc gia mong muốn cải cách thực sự để vượt qua khủng hoảng. Quyết tâm đó cần phải được cụ thể hoá bằng cam kết

[1] OECD Global Anti-Corruption & Integrity Forum (2017), *Legitimacy building of Anti-Corruption Agencies in five countries* (Tính hợp pháp trong xây dựng cơ quan chống tham nhũng ở 05 quốc gia), tr.12.

THƯ VIỆN HUST
TÀI LIỆU LƯU HÀNH NỘI BỘ

thể chế hoá vị trí, vai trò, chức năng và nhiệm vụ của ACA (lý tưởng nhất là hiến định vai trò, vị trí của cơ quan này); trao cho nó thẩm quyền tương xứng với nhiệm vụ được giao. Bên cạnh đó, có quan điểm cho rằng, cam kết phân bổ tài chính đầy đủ và trả lương cao cho nhân viên của ACA là minh chứng rõ nhất cho thấy mức độ quan tâm và quyết tâm của lãnh đạo cấp cao nhất dành cho cuộc chiến chống tham nhũng[1].

Thứ hai, đó là tính độc lập của ACA. Tính chất độc lập của ACA bao hàm sự độc lập về cơ cấu tổ chức, quy trình tuyển dụng, bổ nhiệm nhân sự, thẩm quyền điều tra và ngân sách hoạt động[2]. Bên cạnh đó, tính độc lập của cơ quan này còn thể hiện ở việc không chịu sự can thiệp của bất kỳ nhánh quyền lực nào vào quá trình phát hiện, điều tra và truy tố tham nhũng. Một số quốc gia cho phép ACA không phải thông báo hoặc xin ý kiến của người đứng đầu cơ quan công tố hay Bộ Tư pháp khi bắt đầu các cuộc điều tra.

Thứ ba, về trách nhiệm giải trình của ACA. Trong khi tính độc lập là điều kiện không thể thiếu thì trách nhiệm giải trình cũng được xem như một "đối trọng" để đảm bảo tính minh bạch, sự liêm chính của ACA. ACA cần các cơ chế trách nhiệm giải trình rõ ràng bao gồm trách nhiệm giải trình với các cơ quan hành pháp, lập pháp (tuỳ thuộc vào mô hình của ACA) và các uỷ ban giám sát của người dân. Trách nhiệm giải trình cần được đảm bảo bằng những cơ chế giám sát bên ngoài có sự tham gia hoặc tỷ lệ đại diện nhất định của khu vực tư nhân. Đó có thể là một uỷ ban giám sát của nghị viện và/hoặc một uỷ ban bao gồm cả những đại diện liên ngành và tổ chức xã hội.

Như một sự bổ sung, cách tiếp cận PCTN "từ dưới lên" cũng là một kinh nghiệm tốt và đem lại thành công nhất định ở một số quốc gia, ví dụ như ở Ý. Đầu thập niên 1980, mafia Ý đã lớn mạnh tới mức cực thịnh và thâu tóm cả chính trị, lộng hành trên toàn lãnh thổ Ý và gây ra

---

[1] Anti-Corruption commissions as a tool for good governance: Without political will, it isn't worth it (Các uỷ ban chống tham nhũng với tư cách là một công cụ để quản trị tốt: Vô nghĩa nếu không có quyết tâm chính trị), https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/imported/3-anti-corruption-commissions-pdf.pdf

[2] OECD (2008), Tlđd, tr.30.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

sự phẫn nộ trên khắp đất nước. Thời điểm đó, nguồn thu đáng kể của các nhóm mafia tại Ý là tiền bảo kê (được gọi là "pizzo") tương đương 10 tỷ Euro – số tiền mà khoảng 160.000 doanh nghiệp phải nộp cho các băng nhóm mafia trong một năm[1] và có xu hướng ngày càng tăng. Không chấp nhận sự áp bức không có điểm dừng này, năm 2004, một nhóm thanh niên đã thành lập phong trào Addiopizzo nhằm kêu gọi các thương nhân không tiếp tục đóng thuế cho bọn mafia với khẩu hiệu "một dân tộc phải đóng thuế cho mafia là một dân tộc không có phẩm cách"[2]. Chiến lược này tập trung thuyết phục doanh nghiệp không trả pizzo, và nếu việc thuyết phục không thành công sẽ công bố danh sách những doanh nghiệp nộp thuế cho mafia đồng thời kêu gọi các khách hàng không mua hàng hoặc sử dụng dịch vụ của những doanh nghiệp này. Kết hợp với các sự kiện truyền thông và giáo dục trong trường học, mặc dù không được hậu thuẫn về mặt chính trị ở cấp cao nhất, nhưng chiến dịch chống nộp thuế cho mafia đã đạt được những thành công bước đầu, khiến mafia Ý không thể ngang nhiên hoành hành như trước mà rút vào hoạt động bí mật. Đây là một cuộc chiến thành công với sự tham gia của cộng đồng bằng cách tiếp cận "từ dưới lên".

Lý giải về ưu điểm của cách tiếp cận này, nhiều học giả cho rằng, cách tiếp cận "từ dưới lên" thường đặc biệt hiệu quả trong bối cảnh của một cuộc khủng hoảng về chính trị hoặc niềm tin, hoặc khi sự phẫn nộ của xã hội đã lên đến cực điểm. Khi đó, ngay cả không có sự hậu thuẫn của nhà chức trách, chiến dịch cũng được lòng công chúng và sẽ biến những "nạn nhân" trở thành những người "anh hùng". Ông Rahm Emanuel, Chánh Văn phòng đầu tiên của Tổng thống Obama từng nói: "Đừng bao giờ bỏ lỡ một cuộc khủng hoảng nghiêm trọng. Đây là cơ hội để làm những việc mà trước đây bạn không thể làm được". Addiopizzo là một điển hình thành công của liên minh hành động tập thể của những nạn nhân của tình trạng tham nhũng và của sự thống nhất giữa giới doanh nhân và người tiêu dùng. Tuy nhiên, cần thấy rằng, nếu không có quyết tâm chính trị ở cấp cao nhất thì

[1] Avinash Dixit (2016), *Anti-Corruption Institutions: Some History and Theory (Các thiết chế chống tham nhũng: Một số nội dung về lịch sử và lý thuyết)*, tr. 12

[2] Avinash Dixit (2016), Tlđd.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

những liên minh chống tham nhũng do người dân khởi xướng "từ dưới lên" có thể thành công nhưng thường hạn chế về quy mô và sự bền vững[1]. Như hai mặt của một đồng xu, cách tiếp cận phù hợp nhất là sự kết hợp của cả hai phương pháp tiếp cận "từ trên xuống" và "từ dưới lên". Đặc biệt, những liên minh này cần huy động sự tham gia của truyền thông, các học giả và công chúng nói chung.

3. LÝ THUYẾT VỀ NHỮNG TẤM KÍNH CỬA SỔ VỠ (*BROKEN WINDOWS THEORY*)

Lý thuyết về những tấm kính cửa sổ vỡ của nhà xã hội học James Q. Willson và nhà tội phạm học George L. Kelling ra đời vào những năm 1980 trong bối cảnh tội phạm, từ giết người, buôn ma tuý đến trộm cắp vặt, trốn lậu vé, diễn ra nghiêm trọng không thể kiểm soát ở New York, Mỹ (trong khoảng thời gian từ 1960-1990), gây ra tâm lý lo ngại đến ám ảnh cho người dân thành phố. Lý thuyết này giải thích lý do nảy sinh tội phạm thông qua việc liên tưởng tham nhũng với hình ảnh ô cửa sổ bị vỡ trong một toà nhà nhưng không được kịp thời sửa chữa, bởi hình ảnh ô cửa sổ vỡ nói lên nhiều điều về trật tự xã hội thời điểm bấy giờ: an ninh khu dân cư không tốt (*sự thất bại của chính quyền dẫn đến tình trạng vô tổ chức ở địa phương* - cảnh sát khu vực đã dung túng hoặc không hoàn thành nhiệm vụ giám sát nên để kẻ trộm mặc sức thâm nhập vào khu dân cư); người dân cũng thờ ơ không báo cho cảnh sát để củng cố, trật tự an toàn trong cộng đồng và kẻ trộm nói riêng và tội phạm nói chung sẽ coi đây là cơ hội để tiếp tục hoành hành (*vấn đề từ phía người dân*: bàng quan, thờ ơ với tội phạm do mất niềm tin vào chính quyền). Ô cửa sổ vỡ không được sửa chữa sẽ phát đi tín hiệu rằng không ai quan tâm đến điều đó và việc đập vỡ nhiều cánh cửa khác cũng sẽ không bị trừng phạt, từ đó dung túng, khuyến khích tâm lý của tội phạm. Vì vậy, phòng, chống tội phạm cần bắt đầu từ những nỗ lực nhỏ nhất, bởi một dấu hiệu, hiện tượng nhỏ lẻ của sự vô tổ chức nếu không được kiểm soát thì theo thời gian sẽ là "tấm vé qua cửa" cho những tội phạm ngày càng nghiêm trọng hơn lan rộng theo cấp số nhân. Lý thuyết về ô cửa vỡ đã được vận dụng để giải quyết vấn

[1] Avinash Dixit (2016), Tlđd, tr.25.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

nạn tội phạm lúc bấy giờ ở Mỹ. Theo đó, thay vì giải quyết những vấn đề vĩ mô, Sở cảnh sát thành phố New York đã bắt đầu từ những vấn đề tưởng như nhỏ bé nhưng thực hiện một cách kiên trì, bền bỉ, sát sao với quyết tâm cao nhất, đó là điều những nhân viên an ninh mặc thường phục kiên quyết liên tục xoá sạch và sơn lại những hình vẽ bậy lên tường trong hệ thống xe điện ngầm, nhà ga, giải quyết tình trạng ăn xin, trốn vé, trộm cắp vặt... bằng các biện pháp "dừng, hỏi và khám xét". Mặc dù biện pháp này ban đầu còn gây tranh cãi về khả năng phân biệt chủng tộc khi có quan điểm cho rằng cảnh sát sẽ hướng tới những người da màu nhiều hơn người da trắng, nhưng kết quả là chỉ trong 5 năm, thành phố New York đã "hồi sinh" khi tình hình tội phạm giảm xuống 65%. Lý thuyết này sau đó cũng được áp dụng trong chính sách của Lý Quang Diệu khi cho rằng kẹo cao su là nguyên nhân của tình trạng mất vệ sinh trên đường phố. Vì vậy, pháp luật Singaporequy định phạt tới 100.000 đô la cho bất kỳ người nào mang lậu kẹo cao su vào nước này, án tù có thể lên tới 2 năm. Người dân ăn kẹo cao su ngoài đường bị phạt 1.000 đô la lần đầu tiên và 10.000 đô la nếu tái phạm lần thứ ba. Nhờ đó mà ngày nay Singapore được thế giới biết tới như là một trong những quốc gia sạch nhất. Cách tiếp cận này trong phòng ngừa tội phạm vẫn gây tranh cãi đến tận bây giờ, vì có quan điểm cho rằng ngoài khả năng phân biệt chủng tộc, nó không khuyến khích chính phủ "gần dân" và nguy cơ lạm dụng quyền lực công để trấn áp và vi phạm quyền con người. Tuy nhiên, vận dụng lý thuyết này trong PCTN có giá trị hợp lý ở chỗ, việc phòng ngừa tham nhũng không nên chỉ hướng tới trọng tâm là tham nhũng chính sách và tham nhũng ở tầm vĩ mô mà cần có sự quan tâm thích đáng tới tham nhũng vặt - vốn hoành hành và phổ biến ở các quốc gia đang phát triển.

4. LÝ THUYẾT VỤ NỔ LỚN (BIG BANG THEORY)

Lý thuyết Vụ nổ lớn[1] đưa ra lời khuyên đối với những quốc gia nơi tham nhũng đã mang tính hệ thống, trở thành một hiện tượng xã

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Bo Rothstein (2007), *Anti-Corruption: A Big Bang Theory (Chống tham nhũng: Một lý thuyết Vụ nổ lớn)*, The QOG Institute, ISBN 1653-8919.

hội "thâm căn cố đế" vì rất nhiều nguyên nhân, trong đó có yếu tố văn hoá chính trị đặc thù, thể hiện ở việc chính quyền ứng xử với người dân căn cứ vào vị thế xã hội của họ và người dân thậm chí không trông đợi chính quyền sẽ đối xử với mình một cách công bằng mà chỉ mong được đối xử tương tự như những người có vị trí xã hội giống mình[1]. Theo lý thuyết này, các quốc gia không nên bắt đầu bằng những nỗ lực thay đổi nhỏ lẻ mà cần tính đến và quyết liệt thực hiện những thay đổi lớn mang tính đột phá ngay khi có đủ nguồn lực, bởi một khi tham nhũng đã trở thành có hệ thống và ăn sâu vào văn hoá, những thay đổi nhỏ lẻ sẽ không hiệu quả, thậm chí làm tình hình tồi tệ hơn.

Theo lý thuyết trên, tham nhũng là một vấn nạn khó giải quyết bởi ở tầm vĩ mô, đối với tham nhũng chính trị, những "người làm chủ cuộc chơi" không có lý do hay động lực gì để thay đổi chính sách bởi họ là những người được hưởng lợi nhất từ sự bất cập của chính sách[2]. Ở tầm vi mô, với hiện tượng tham nhũng vặt, tư duy phổ biến ở những quốc gia có nạn tham nhũng lan tràn đó là, sự thay đổi hành vi của một cá nhân (ví dụ, không tham nhũng vặt nữa) cũng sẽ không khiến những người khác thay đổi hành vi của họ, và vì thế, những hành động tập thể vì lợi ích chung không thể thực hiện được vì đa số mọi người đều muốn hành xử theo hướng tối đa hoá lợi ích của chính mình. Tham nhũng là một hiện tượng có sự tương tác, trông đợi lẫn nhau dẫn đến tư duy, "nếu mọi người đều tham nhũng, tại sao tôi lại không nên tham nhũng[3]", và vì thế, chống tham nhũng không thể bắt đầu "từ dưới lên" (*from below*). Những người ủng hộ lý thuyết này chứng minh giá trị của nó thông qua hai câu chuyện chống tham nhũng thành công của Singapore và Hồng Kông, nơi PCTN được tiếp cận "từ trên xuống" *(from above)*. Theo đó, quyết tâm chính trị mạnh mẽ của các chính trị gia là điều kiện tiên quyết để bài trừ tham nhũng.

---

1 Bo Rothstein (2007), tr.24.

2 Bo Rothstein (2007), tr.6.

3 Mydral (1968), Asian drama: An Inquiry into the poverty of Nations, the Swedish Journal of Economics, Vol. 70, No.4 (Dec. 1968), p.409.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Như đã đề cập, một ví dụ tiêu biểu cho cách tiếp cận "từ trên xuống" trong PCTN là Singapore. Mặc dù có quan điểm chỉ trích cuộc chiến chống tham nhũng của nước này vi phạm nhân quyền và thiếu dân chủ (xuất phát từ các biện pháp PCTN cứng rắn), nhưng thành tích chống tham nhũng của Singapore là không thể phủ nhận. Từ trường hợp của Singapore, có quan điểm cho rằng dân chủ không mặc nhiên đảm bảo tính liêm chính của chính phủ (vì có những quốc gia dân chủ nhưng lại có những vụ án tham nhũng nghiêm trọng, điển hình là Peru[1], có những quốc gia được đánh giá cao về nhân quyền nhưng tình trạng tham nhũng lại khá phổ biến, điển hình là Ý) và thiếu dân chủ không có nghĩa là luôn thất bại trong PCTN. Tuy nhiên, cũng cần biết rằng mặc dù là ví dụ thành công trong PCTN song nhiều nhà quan sát cho rằng Singapore không thể là hình mẫu cho các quốc gia khác học tập bởi thực chất nước này rất nhỏ, chỉ như một đô thị ở các nước khác (về diện tích, số dân...) nên việc khống chế tham nhũng không phức tạp như những quốc gia khác (dễ dàng hơn các nước khác). Thêm vào đó, đa số các quốc gia hầu như không thể áp dụng chính sách trả lương cao (dưỡng liêm) để cán bộ không tham nhũng như Singapore vì không đủ nguồn lực...

5. TIẾP CẬN PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG DƯỚI GÓC ĐỘ KINH TẾ, CHÍNH TRỊ, XÃ HỘI VÀ VĂN HÓA (ECONOMIC, POLITICAL, SOCIOLOGICAL AND CULTURAL APPROACH)

Đây là nhóm các quan điểm tiếp cận về PCTN dựa trên việc phân tích các nguyên nhân dẫn đến tham nhũng (cause analysis). Các học giả đi theo cách tiếp cận này cho rằng, *"tham nhũng tràn lan không phải là do con người ở nơi này khác con người ở nơi khác mà là do tham nhũng có điều kiện nảy sinh ở nơi này mà không phải là ở nơi khác"*[2]. Những điều kiện nảy sinh tham nhũng rất đa dạng, trong đó bao gồm kinh tế, chính trị, xã hội, văn hoá.

---

[1] McMillan & Zoido (2004), How to Subvert Democracy: Montesinosin Peru, Journal of Economic Perspectives, Volume 18, Fall 2004.

[2] G. Jiang (2017), *Corruption Control in Post-Reform China (Kiểm soát tham nhũng sau cải cách ở Trung Quốc)*, Springer Nature Singapore Pte Ltd.2017, DOI 10.1007/978-981-10-4050-4_2, tr.14.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Dưới góc độ kinh tế, các nhà kinh tế học cho rằng, sự can thiệp, điều tiết của nhà nước trong thể chế kinh tế thị trường là tất yếu, nhưng nếu trong quá trình xây dựng cơ chế, chính sách, những người hoặc những nhóm người có thẩm quyền trong bộ máy nhà nước lồng vào những ý đồ vụ lợi cá nhân thì sẽ cản trở sự cạnh tranh bình đẳng, lành mạnh và phá vỡ quy luật thị trường, từ đó dẫn đến tham nhũng. Vì vậy, đối với những quốc gia đang chuyển đổi, PCTN phải gắn liền với thay đổi về thể chế trong hệ thống kinh tế.

Dưới góc độ chính trị, các nhà khoa học chính trị cho rằng tham nhũng thường nảy sinh trong một hệ thống chính trị mà cơ chế kiểm soát quyền lực đối với người có chức vụ, quyền hạn thiếu hoặc yếu, vì vậy không thể đảm bảo rằng quyền lực được thực hiện một cách công khai, minh bạch và đúng đắn.

Các *nhà xã hội học* lại cho rằng, sự bất bình đẳng luôn có lợi cho những người giàu và người có vị thế xã hội, và đó là một nguyên nhân gây ra tham nhũng. Với những lợi thế sẵn có, nhóm người giàu và thế lực cao có thể dùng tiền để hối lộ hoặc xây dựng các mối quan hệ gây tác động lên quá trình xây dựng và thực thi chính sách có lợi cho họ.

Tiếp cận tham nhũng *dưới góc độ văn hoá*, các nhà nghiên cứu cho rằng văn hoá cũng là một trong những nguyên nhân khiến tham nhũng nảy sinh và phát triển. Ở nhiều quốc gia, những tập tục, truyền thống văn hoá có thể được sử dụng để nguỵ trang cho hành vi tham nhũng, khiến cho tham nhũng tràn lan, rất khó kiểm soát. Và khi tham nhũng ăn sâu bén rễ vào đời sống văn hoá, nó sẽ tồn tại lâu dài khiến cho người dân dần trở lên thờ ơ, thoả hiệp, không có ý chí kiên quyết đấu tranh chống lại nó.

6. LÝ THUYẾT VỀ SỰ LỰA CHỌN DUY LÝ

Vào đầu những năm 1970, khi những quan điểm tân cổ điển xuất hiện trong nghiên cứu về tội phạm học đã dẫn đến sự ra đời của Thuyết Cơ hội phạm tội (*Crime Opportunity Theory*)[1] - một học

[1] Arnar Jensson (2011), *Crime should not pay: Iceland and the International Developments of Criminal Assets Recovery (Tội phạm phải trả giá: Những tiến triển của Iceland và quốc tế trong thu hồi tài sản tội phạm)*, tr.14

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

thuyết được giới học giả thế giới đánh giá là đã có ảnh hưởng sâu sắc làm thay đổi tư duy pháp lý về phòng, chống tội phạm nói chung và tội phạm tham nhũng nói riêng. Thuyết cơ hội phạm tội cho rằng, kẻ phạm tội thường đưa ra những lựa chọn mang tính duy lý và thường chọn hướng tới những mục tiêu mà chúng cho rằng đem lại lợi ích lớn nhất với những nỗ lực và rủi ro thấp nhất. Trong số ba nội dung nền tảng của Thuyết cơ hội phạm tội, Lý thuyết về sự lựa chọn duy lý (*Rational Choice Theory*) cung cấp những luận điểm quan trọng nhất, góp phần hình thành nên nền tảng triết lý cho một biện pháp PCTN được coi đảm bảo tính răn đe hơn cả so với các chế tài truyền thống.

Nhìn nhận thế giới từ cảm quan của tội phạm để hình dung về tâm lý tội phạm trước khi phạm tội, Lý thuyết về sự lựa chọn duy lý được xây dựng dựa trên giả định rằng, *bản chất hành vi con người là xử sự có lý trí và logic, hành động phạm tội của con người thường là kết quả của sự tính toán dựa trên lý trí về các yếu tố liên quan đến chi phí hành động, khả năng thành công và lợi ích đạt được*[1]. Hành động phạm tội được thực hiện là kết quả nỗ lực ý chí của kẻ phạm tội khi tin tưởng rằng những lợi ích thu được từ hành vi phạm tội sẽ lớn hơn chi phí hành động. Với tư duy như vậy, kẻ phạm tội sẵn sàng chấp nhận những rủi ro có thể xảy ra khi thực hiện hành vi phạm tội.

Vận dụng lý thuyết về sự lựa chọn duy lý vào PCTN để thấy, thành công của các chiến lược PCTN phụ thuộc rất nhiều vào nỗ lực của các quốc gia trong việc: (i) gia tăng mức độ rủi ro đối với việc thực hiện tội phạm; (ii) giảm thiểu những điều kiện thuận lợi cho hành vi phạm tội, và đặc biệt là; (iii) xóa bỏ những lợi ích mà tội phạm trông đợi - đó là tài sản do phạm tội mà có. Mặc dù suy cho cùng, các nỗ lực nêu trên về nguyên tắc cần được thực hiện đồng thời nhưng việc xoá bỏ, triệt tiêu những lợi ích mà tội phạm trông đợi, thu hồi tất cả những tài sản do tham nhũng mà có được xem là đòn giáng mạnh mẽ và trực tiếp nhất vào động cơ của tội phạm tham nhũng, mà chủ yếu là lợi ích vật chất. Chính vì vậy, trong

[1] Criminal Justice, "Rational Choice Theory" (Lý thuyết về sự lựa chọn duy lý), http://criminal-justice.iresearchnet.com/criminology/theories/rational-choice-theory/2/, [truy cập ngày 11/4/2018].

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

vòng vài thập kỷ vừa qua, cộng đồng quốc tế đã rất chú trọng vào việc thu hồi tài sản tham nhũng, xem đó là biện pháp hợp lý, có tác dụng phòng ngừa tội phạm tham nhũng hiệu quả hơn các biện pháp truyền thống là áp dụng các chế tài hình sự như phạt tiền, tước tự do, hay thậm chí tử hình.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Avinash Dixit (2016), *Anti-Corruption Institutions: Some History and Theory (Các thiết chế chống tham nhũng: Một số nội dung về lịch sử và lý thuyết)*, tr.12.
2. Arnar Jensson (2011), *Crime should not pay: Iceland and the International Developments of Criminal Assets Recovery* (Tội phạm phải trả giá: Những tiến triển của Iceland và quốc tế trong thu hồi tài sản tội phạm), tr.14
3. Bo Rothstein (2007), *Anti-Corruption: A Big Bang Theory* (Chống tham nhũng: Một lý thuyết Vụ nổ lớn), The QOG Institute, ISSN 1653-8919.
4. Criminal Justice, "Rational Choice Theory" (Lý thuyết về sự lựa chọn duy lý), http://criminal-justice.iresearchnet.com/criminology/theories/rational-choice-theory/2/, [truy cập ngày 11/4/2018].
5. G. Jiang (2017), *"Corruption Control in Post-Reform China"* (Kiểm soát tham nhũng sau cải cách ở Trung Quốc), Springer Nature Singapore Pte Ltd.2017, DOI 10.1007/978-981-10-4050-4_2
6. Lê Vinh Triển (2006), "Chấp nhận quy luật thị trường để chống tham nhũng", *Thời báo Kinh tế Sài Gòn*, tr.17.
7. Nico Groenendijk (1997), *A principal-agent model of corruption*, Crime, Law & Social Change 27: 207-229, 1997, tr.208.
8. Heather Marquette & Caryn Peiffer (2015), *Collective Action and Systemic Corruption* (Hành động tập thể và Tham nhũng hệ thống), Đại học Warsaw, tr. 7
9. OECD Global Anti-Corruption & Integrity Forum (2017), *Legitimacy building of Anti-Corruption Agencies in five countries* (Tính hợp pháp trong xây dựng cơ quan chống tham nhũng ở 05 quốc gia), tr.12
10. World Bank & UNODC (2007), *StAR Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan* (THTS: Thách thức, Cơ hội và Kế hoạch hành động).

THƯ VIỆN HUBT

"KINH TẾ", "VĂN HOÁ" VÀ "TÂN THỂ CHẾ": PHÂN TÍCH BA CÁCH TIẾP CẬN VỀ NGUYÊN NHÂN CỦA THAM NHŨNG

ThS. Đậu Công Hiệp[1] – PGS.TS. Vũ Công Giao[2]

DẪN NHẬP

Tham nhũng là một hiện tượng có sự liên hệ đa dạng và chặt chẽ với nhiều khía cạnh trong đời sống. Nếu hiểu theo nghĩa rộng, *"tham nhũng là hành vi lạm dụng quyền lực, nó nảy sinh và gắn chặt với quá trình vận hành và sử dụng quyền lực công"*[3] thì hiện tượng này vừa gắn với các yếu tố chủ quan cá nhân lại vừa gắn với những yếu tố khách quan do môi trường tác động tới chủ thể của hành vi tham nhũng. Do đó, nghiên cứu nguồn gốc, phạm vi, tác động và giải pháp PCTN cũng cần những cách tiếp cận khác nhau, trên từng phương diện gắn với những yếu tố đã nêu. Bài viết này trình bày ba cách tiếp cận về tham nhũng trên ba lĩnh vực: kinh tế, văn hóa và thể chế.

1. CÁCH TIẾP CẬN KINH TẾ

Một trong những yếu tố tác động lớn nhất tới sự phát sinh hành vi tham nhũng chính là những lợi ích kinh tế mà nó mang lại. Vì vậy, *"cách tiếp cận kinh tế nhấn mạnh vào vai trò chủ chốt của những động cơ cá nhân phản ánh cơ hội và bối cảnh khiến một người thực hiện* hành vi tham nhũng. Tham nhũng được nhìn nhận là kết quả của những sự lựa chọn lý trí của cá nhân và nó lan rộng trong một

THƯ VIỆN HUBT

---

[1] Đại học Luật Hà Nội.

[2] Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

[3] Nguyễn Quốc Văn, Vũ Công Giao, *Phát huy vai trò của xã hội trong phòng chống tham nhũng*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2017, tr.13.

môi trường chịu ảnh hưởng bởi những nhân tố được định hình từ mối quan hệ giữa lợi ích có thể đạt được và hậu quả có thể phải chịu."[1] Thực tế, một trong những yếu tố tác động tới việc một người quyết định có thực hiện hành vi tham nhũng hay không đó chính là lợi ích người đó có thể nhận được và hậu quả mà người đó có nguy cơ phải gánh chịu. Về vấn đề này, Rose Ackerman cho rằng: "Trong nghiên cứu về tham nhũng, người ta có thể đạt được một tiến bộ đáng kể với những mô hình nhìn nhận những cá nhân như là chủ thế lý trí nhằm đạt tới những lợi ích ngày một lớn hơn trong một thế giới khan hiếm nguồn lực. Các cá nhân được giả định là sẽ làm tối đa những gì có thể trong bối cảnh bị ràng buộc bởi một thế giới hữu hạn."[2] Nói cách khác, "tham nhũng là tội ác của sự tính toán chứ không phải của đam mê. Thực tế, khi mà khoản tiền hối lộ lớn, khả năng bị bắt lại nhỏ và hình phạt rất nhẹ nhàng, thì rất nhiều công chức sẽ gục ngã."[3]

Như vậy, có thể thấy, xuất phát điểm của cách tiếp cận kinh tế là việc chấp nhận một định đề mang tính cố hữu: con người luôn cân nhắc lựa chọn giữa lợi ích đạt được và hậu quả phải đối mặt. Định đề trên khá gần gũi với thuyết vị kỷ trong triết học nhưng cũng được phản ánh rõ nét trong tư tưởng kinh tế của những người theo chủ nghĩa tự do. Bản thânnhà kinh tế học nổi tiếng Adam Smith, với lý thuyết Bàn tay vô hình[4], đã xây dựng lên hình mẫu những cá nhân vị kỷ, luôn tìm mọi cách để tối đa hóa lợi nhuận của mình nhằm lý giải cho sự vận hành của thị trường. Theo bản chất của con người, một điều gần như hiển nhiên là các cá nhân sẽ lựa chọn thực hiện một hành vi nếu lợi ích của hành vi đó đủ lớn để chấp nhận rủi ro mà nó đem lại. Blendi Kajsiu lý giải: *"Giả thuyết cơ bản về bản chất con*

---

1 A. Vannucci, *Three paradigms for the analysis of corruption*, Labour and Law Issues, Vol. 1, no. 2, 2015.

2 Rose Ackerman, *Corruption. A study in Political Economy*, New York: Academic Press, 1978.

3 Kligaard, *Controlling corruption*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1988.

4 Alain Gélédan, *Lịch sử tư tưởng kinh tế*, Nxb. Khoa học Xã hội, Hà Nội, 1996, tr.34, 35.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

người theo cách tiếp cận kinh tế về tham nhũng đó là sự tập trung hóa và tối đa hóa lợi ích. Điều đó có nghĩa là có một động cơ cố hữu trong các chính trị gia khiến họ thực hiện hành vi tham nhũng."[1]

Tuy nhiên, không dừng lại ở đó, cách tiếp cận kinh tế về tham nhũng còn dựa trên một lý thuyết quản trị học về mối quan hệ giữa người ủy thác và người nhậm thác (người được uỷ thác) *(Principal – Agent Theory*). Lý thuyết này được hiểu một cách ngắn gọn qua hai mệnh đề đó là: (1) Để thực hiện một mục tiêu nào đó, một bên (người ủy thác) phải giao quyền cho một bên khác (người nhậm thác), (2) Người nhậm thác có thể theo đuổi mục tiêu khác với người ủy thác nhưng người ủy thác khó có thể kiểm soát việc đó[2].

Ứng dụng vào cách tiếp cận kinh tế về tham nhũng, quan điểm này được trình bày một cách cơ bản như sau:

- Người ủy thác trao quyền quyết định cho người nhậm thác để thực hiện một số công việc dựa trên danh nghĩa của mình.

- Sự trao quyền đó tạo ra những thông tin bất cân xứng giữa người ủy thác và người nhậm thác, khiến người ủy thác khó kiểm soát người nhậm thác.

- Trong quá trình sử dụng quyền lực được giao, người nhậm thác có thể bị cám dỗ và sử dụng quyền lực đó để mục đích của bản thân mình chứ không phải lợi ích của người uỷ thác.[3]

Gắn với quản trị nhà nước, trong vấn đề tham nhũng ở khu vực công, người ủy thác chính là người dân – chủ thể của quyền lực trong xã hội, còn người nhậm thác chính là quan chức nhà nước[4]. Các quan chức nhà nước dù được bầu ra một cách dân chủ thông qua bầu cử

---

[1] Blendi Kajsiu, *A Discourse Analysis of Corruption: Instituting Neoliberalism Against Corruption in Albania, 1998-2005*, Routledge, 2016, trang 23.

[2] Huỳnh Thế Du, *Thông tin bất cân xứng*, Bài giảng Kinh tế học vi mô dành cho chính sách công,

[3] Luca Di Donato, *A behavioral principal-agent theory to study corruption and tax evasion*, Working Paper Series, LUIS school of government, 2016, trang 3.

[4] A. Vannucci, Tđd, tr. 9.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

nhưng động tác trao quyền của người dân đã vô tình tạo ra những khó khăn trong việc kiểm soát hành động của các quan chức đó.

Tóm lại, cách tiếp cận kinh tế về tham nhũng giúp chúng ta lý giải được nguồn gốc của tham nhũng, đó là: (1) bản chất vị kỷ và toan tính của con người, và (2) mối quan hệ chứa nhiều rủi ro giữa người ủy thác và người nhậm thác. Nó cũng góp phần chỉ ra rằng, ngay trong các nền dân chủ cũng hàm chứa nguy cơ tham nhũng. Tham nhũng là căn bệnh cố hữu không chỉ của các nhà nước nói chung mà của cả các nền dân chủ. Căn nguyên của nó chính là sự trao quyền đầy rủi ro khi người dân bỏ phiếu để bầu ra các quan chức nhà nước, trong khi khả năng giám sát của người dân thì có hạn. Thêm vào đó, người dân được xác định là chủ thể của quyền lực nhà nước nhưng đồng thời là đối tượng bị nhà nước cai trị, quản lý. Do đó, các quan chức nhà nước càng có khả năng lạm dụng quyền lực và nguồn lực mà mình được giao phó. Từ cách tiếp cận này, có thể thấy cách thức cơ bản để giải quyết vấn đề tham nhũng là gia tăng những cơ chế giám sát thực thi quyền lực nhà nước, đồng thời phải có biện pháp tách các quan chức nhà nước ra khỏi những nguồn lực công mà họ có thể chiếm đoạt.

2. CÁCH TIẾP CẬN VĂN HÓA

Văn hóa là một phạm trù rộng lớn, phản ánh những quy phạm mang tính đặc thù và lặp lại trong một phạm vi không gian, thời gian, con người. Vì vậy, chúng ta thường thấy văn hóa có sự tác động tới nhiều mặt của cuộc sống mà trong đó bao gồm cả tình trạng tham nhũng. Cụ thể, văn hóa có tác động lớn tới những yếu tố chủ quan của con người, trong đó có đạo đức, mà đạo đức là vấn đề có tác động tới việc giảm thiểu sự lạm dụng quyền lực (tham nhũng). Có một nhận xét đáng ghi nhận: *"Tham nhũng không chỉ là một hiện tượng kinh tế mà còn là hiện tượng đạo đức. Đạo đức bị ảnh hưởng bởi các quy tắc văn hóa, xã hội nên những thể chế văn hóa cũng rất quan trọng."*[1]

[1] Judge, W. Q., McNatt, D. B. & Xu, W., 2011. The antecedents and effects of national corruption: A meta-analysis. *Journal of World Business*, 01, Volume 46, pp. 93-103.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Cụ thể hơn, người thực hiện hành vi tham nhũng có thể phải đối mặt với sự trả giá về đạo đức, và điều đó khiến cho các giá trị đạo đức cũng có thể trở thành rào cản đối với tham nhũng. Tuy nhiên, đạo đức phản ánh những giá trị cá nhân mà một người theo đuổi và xây dựng riêng cho mình mà ở đó, những yếu tố văn hóa và xã hội có sự tác động theo những xu hướng khác nhau (tích cực hay tiêu cực). Những tác động đó tạo dựng động cơ và hành vi đạo đức của một con người, qua đó quyết định việc người đó có tham nhũng hay không. Những yếu tố văn hoá, xã hội tác động mạnh nhất đến sự hình thành các giá trị đạo đức của cá nhân con người có thể kể tới như: tinh thần công dân, truyền thống gia đình, niềm tin tôn giáo[1].v.v... Trong bản thân mỗi con người luôn có sự tổng hòa của các yếu tố văn hóa, xã hội này và chúng có thể đóng vai trò là động lực hoặc trở lực đối với hành vi tham nhũng.

Không chỉ tác động tới mặt bên trong của con người, văn hóa còn được nhìn nhận như một yếu tố khách quan có thể thúc đẩy hoặc cản trở tham nhũng của các cá nhân trong xã hội. Về vấn đề này, Hirschman đã chỉ ra rằng, tình trạng tham nhũng cũng bị tác động bởi những yếu tố như "đạo đức công" và "tinh thần công", hay cụ thể hơn là ở việc có bao nhiêu cá nhân trong xã hội chống lại hay chấp nhận tham nhũng[2]. Điều này có nghĩa là đối với một xã hội mà trong đó tinh thần chống tham nhũng của cộng đồng ở mức cao thì khả năng một cá nhân dám thực hiện hành vi tham nhũng sẽ thấp và ngược lại.

Những người theo cách tiếp cận văn hóa đều nhấn mạnh mối quan hệ của văn hoá với tham nhũng. Tanzi đã chỉ ra những yếu tố văn hóa khiến cho tham nhũng nở rộ ở một số nước Á Đông như: tâm lý phi chống đối nhà cầm quyền, di sản thực dân, các quy tắc Nho giáo và những giá trị phong kiến[3]. Ở đây, những quy phạm văn

---

1 A. Vannucci, Tlđd, tr. 13.

2 Hirschman, A. (1982), *Shifting Involvements*. Princeton: Princeton University Press.

3 Tanzi, Vito, 1995a, "Corruption, Arm's-Length Relationships, and Markets," in *The Economics of Organised Crime, ed. by Gianluca Fiorentini and SamPeltzman* (Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press), pp.161–180.

THƯ VIỆN HUBT

hóa đã cố kết hàng nghìn năm có ảnh hưởng không nhỏ đến việc xây dựng ý thức phòng ngừa, phản kháng với tham nhũng của mỗi cá nhân và cả cộng đồng. Rõ ràng nếu những người được trao quyền lực nhà nước có được một nền tảng liêm chính từ nền văn hóa, và cộng đồng nơi họ sinh ra và phục vụ có ý thức cao về sự liêm chính, thì khả năng họ bị cám dỗ vào hành vi tham nhũng cũng như khả năng họ có thể thực hiện hành vi tham nhũng sẽ thấp.

Tóm lại, cách tiếp cận văn hóa nhấn mạnh vào yếu tố con người và cộng đồng, xem xét từng cá nhân và cộng đồng như những chủ thể có khả năng tự kiềm chế và phản ứng trước hành vi tham nhũng. Ellickson gọi đó là *first-party mechanism* (tạm dịch: *"cơ chế tự thân"*), trong đó những giá trị đạo đức đóng vai trò như một hệ thống tự điều chỉnh, lương tâm và sự cảm nhận cá nhân đóng vai trò như những sự trừng phạt nội tâm[1]. Kết hợp với những yếu tố văn hóa khách quan khác, cơ chế này sẽ có tác động tốt trong việc ngăn ngừa tham nhũng. A. Vannucci cũng chỉ ra rằng, sự tương thích và sự kết hợp giữa những yếu tố văn hóa nội tâm (thái độ với điều xấu, sự tôn trọng quy tắc) cũng như những yếu tố văn hóa bên ngoài (tinh thần phản đối và kỳ thị điều xấu) sẽ tạo nên một cơ chế tốt để chống lại tham nhũng[2].

3. CÁCH TIẾP CẬN TÂN THỂ CHẾ

Cách tiếp cận tân thể chế xem xét quá trình diễn tiến của tham nhũng trong một khung thể chế đặc biệt. Dựa trên lý thuyết tân thể chế (*neo-institutional theory*) vốn nhấn mạnh vào việc giải thích các hiện tượng xảy ra một cách có tổ chức dựa trên sự ảnh hưởng của các động lực trong xã hội (trong đó có cả những quy tắc văn hóa, đức tin)[3], cách tiếp cận này xác định công thức về sự tồn tại của tham nhũng như sau: Đầu tiên, giữa những người tham gia vào hành vi tham nhũng có những thỏa thuận và nghĩa vụ ngầm với nhau.

---

1 Ellickson, R.C. (1991) *Order without Law: How Neighbors Settle Disputes.* Cambridge (Mass.): Harvard University Press.

2 A. Vannucci, Tlđd, tr. 13.

3 http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199846740/obo-9780199846740-0053.xml

THƯ VIỆN HUBT
HỆ THỐNG PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Trên danh nghĩa, hành vi tham nhũng là phi pháp, không được pháp luật bảo hộ, còn trong thực tế, xét cả về điều kiện lẫn môi trường của chúng, những giao dịch tham nhũng là bí mật, không minh bạch, giới hạn sự tham gia và nếungười nào rút khỏi những giao dịch đó có thể phải trả giá đắt[1]. Và tuy không được pháp luật bảo hộ nhưng các giao dịch tham nhũng vẫn được thực hiện do những yếu tố khác. Cụ thể, có những quy tắc bất thành văn điều chỉnh giao dịch tham nhũng giữa những người có liên quan mà gắn với những nghĩa vụ hay chế tài đối với họ. Những quy tắc đó có thể rất mỏng manh và dễ bị phá vỡ, tuy nhiên nếu hành vi tham nhũng lặp đi lặp lại nhiều lần thành công thì chúng có thể trở nên vững chắc hơn và lâu dần thì trở thành một hệ thống quy tắc bền vững. Điều này có thể dễ hình dung như sau: "Di sản của tham nhũng trong quá khứ có thể tạo nên sự gia tăng tham nhũng trong những thời gian tiếp theo khi mà những quy tắc bất thành văn, những kỹ năng tham nhũng, những vỏ bọc có tổ chức ngày càng vững chắc hơn đến độ có thế bảo vệ hành vi tham nhũng trước nhà chức trách."[2] Cùng với thời gian, sự gia tăng của các hành vi tham nhũng có thể làm xói mòn những rào cản về đạo đức và tạo ra nhiều cơ hội thuận lợi cho tham nhũng tiếp tục phát sinh. Hơn thế, khi mà sự tin cậy trong giao dịch tham nhũng trở thành một giá trị mà các bên tham gia cùng hướng tới thì một hệ quả tồi tệ hơn có thể xảy ra, đó là sự hình thành của cái gọi là "liêm chính trong tham nhũng" (integrity in corruption)[3]. Trong trường hợp này, một khung thể chế ngầm cho sự tồn tại của tham nhũng đã được thành hình mà trong đó tham nhũng được xã hội chấp nhận như là một việc làm bình thường, không phải là hành vi xấu (thậm chí trong một số bối cảnh còn được ca ngợi), khiến cho việc chống tham nhũng càng trở lên khó khăn.

---

1 Lambsdorff, J. (2002), *Making Corrupt Deals: Contracting in the Shadow of the Law.* Journal of Economic Behavior & Organization, 48(3), 221-41.

2 della Porta, D., Vannucci, A. (2012), *The Hidden Order of Corruption*, Farnham, Ashgate.

3 A. Vannucci, Tlđd, tr. 20.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Không chỉ vậy, sự mở rộng của mạng lưới tham nhũng đồng thời làm gia tăng những chi phí cho việc tạo niềm tin giữa các bên tham gia vào giao dịch. Đó có thể là chi phí để kiểm soát thông tin, định danh đối tác, trừng phạt những kẻ lừa dối. v.v... Trong trường hợp này có thể xuất hiện những bên thứ ba độc lập, chỉ thực hiện những công việc đã nêu. Dần dần, một thế giới ngầm sẽ xuất hiện, trong đó bao gồm các tổ chức mafia, các băng nhóm tội phạm và thậm chí là các đảng chính trị, các hội kín, các công đoàn cũng có thể tham gia vào mạng lưới tham nhũng đầy phức tạp.

Tóm lại, với cách tiếp cận tân thể chế, tham nhũng được xem như là kết quả của những sự chọn lựa tập thể, được hỗ trợ bởi một ma trận thể chế với những mối liên hệ xã hội phức tạp. Và sự kết hợp của những yếu tố đó tạo nên những niềm tin, thói quen, cách nghĩ của các thành viên trong xã hội theo hướng chấp nhận hành vi tham nhũng. Như vậy, có một thách thức trong PCTN đó là làm sao để những chủ thể đã tham gia vào các giao dịch tham nhũng có thể thoát ra được bối cảnh đó. Có một giải pháp mang tính tổng quát đó là triệt tiêu những cơ hội và gia tăng những rào cản đối với tham nhũng. Tuy nhiên, khi tham nhũng đã mang tính chất hệ thống, rộng khắp thì việc thực hiện giải pháp đó sẽ không hề đơn giản.

4. NHẬN XÉT, KẾT LUẬN

Các phương pháp tiếp cận nêu trên về tham nhũng có mối liên hệ gắn kết với nhau. Chúng cùng góp phần xác định rõ hơn nguyên nhân và bản chất của những hành vi tham nhũng.

Đầu tiên, cách tiếp cận về kinh tế lý giải động cơ của người tham nhũng dựa trên sự cân nhắc giữa lợi ích kinh tế và khả năng phải trả giá về mặt đạo đức của họ. Trong khi đó, cách tiếp cận văn hóa đi sâu làm rõ hơn cơ chế hình thành của các giá trị đạo đức, văn hóa mà có thể tác động tới hành vi tham nhũng của một cá nhân. Và cuối cùng, cách tiếp cận tân thể chế mô tả mối liên hệ phức tạp giữa các yếu tố bên trong và bên ngoài mà dẫn một con người đến hành vi tham nhũng và một cộng đồng đến việc chấp nhận, "sống chung với tham nhũng".

THƯ VIỆN HUST
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Từ ba cách tiếp cận kể trên, có thể rút ra nhận định là, để PCTN hiệu quả, cần có những biện pháp triệt tiêu các yếu tố và cơ chế nằm ẩn ở bên trong những quan hệ và giao dịch tham nhũng, cụ thể là:

- Hạn chếsự can thiệp của nhà nước vào thị trường nhằm làm giảm cơ hội và lợi ích có thể đạt được từ tham nhũng của đội ngũ công chức.

- Xây dựng cơ chế giám sát thực thi quyền lực nhà nước để đội ngũ công chức không thể và không dám tham nhũng.

- Bảo đảm sự tham gia của người dân vào quản trị công nhằm tạo môi trường công khai, minh bạch, dân chủ và trách nhiệm giải trình của bộ máy và đội ngũ công chức nhà nước, khiến cho tham nhũng khó có thể phát sinh.

- Giáo dục, phổ biến các giá trị đạo đức như trung thực, ngay thẳng, trách nhiệm, tử tế... không chỉ cho đội ngũ công chức nhà nước, mà còn cho toàn thể người dân, để tạo lập một nền văn hoá liêm chính nơi mà tất cả mọi người "nói không" với tham nhũng.

- Xử lý kịp thời, nghiêm khắc những hành vi tham nhũng để răn đe những kẻ vi phạm, tạo niềm tin và thúc đẩy tinh thần đấu tranh chống tham nhũng trong cộng đồng.

Các biện pháp nêu trên có sự gắn kết và đều có ý nghĩa quan trọng, vì vậy cần phải tiến hành đồng thời. Không chỉ vậy, để đạt được kết quả bền vững, lâu dài trong PCTN, các biện pháp này còn phải được thực hiện thường xuyên, liên tục.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Vannucci, *Three paradigms for the analysis of corruption*, Labour and Law Issues, Vol. 1, No. 2, 2015.
2. Alain Gélédan, *Lịch sử tư tưởng kinh tế*, Nxb. Khoa học Xã hội, Hà Nội, 1996.
3. Blendi Kajsiu, *A Discourse Analysis of Corruption: Instituting Neoliberalism Against Corruption in Albania, 1998-2005*, Routledge, 2016.
4. Della Porta, D., Vannucci, A. (2012), *The Hidden Order of Corruption*, Farnham, Ashgate.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

5. Luca Di Donato, *A behavioral principal-agent theory to study corruption and tax evasion*, Working Paper Series, LUIS school of government, 2016.

6. Lambsdorff, J. (2002), *Making Corrupt Deals: Contracting in the Shadow of the Law*. Journal of Economic Behavior & Organization, 48(3), 221-41.

7. Nguyễn Quốc Văn, Vũ Công Giao, *Phát huy vai trò của xã hội trong phòng chống tham nhũng*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2017.

8. Ellickson, R.C. (1991), *Order without Law: How Neighbors Settle Disputes.* Cambridge (Mass.): Harvard University Press.

9. Kligaard, *Controlling corruption*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1988.

10. Huỳnh Thế Du, *Thông tin bất cân xứng*, Bài giảng Kinh tế học vi mô dành cho chính sách công.

11. Hirschman, A. (1982), *Shifting Involvements.* Princeton: Princeton University Press.

12. Judge, W. Q., McNatt, D. B. & Xu, W., (2011). *The antecedents and effects of national corruption: Ameta-analysis*. Journal of World Business, 01, Volume 46.

13. Tanzi, Vito, 1995a, "Corruption, Arm's-Length Relationships, and Markets," inThe Economics of Organised Crime, ed. by Gianluca Fiorentini and SamPeltzman (Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press).

14. Rose Ackerman, *Corruption. A study in Political Economy*, New York: Academic Press, 1978.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

"SỰ LỰA CHỌN DUY LÝ" VÀ "HÀNH ĐỘNG CÓ Ý THỨC" PHÂN TÍCH HAI LÝ THUYẾT TRONG PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG

NCS. Hoàng Thị Bích Ngọc[1] – PGS.TS. Vũ Công Giao[2]

1. SỰ LỰA CHỌN DUY LÝ (*RATIONAL CHOICE OF CORRUPTION THEORY*)

Thuyết lựa chọn duy lý *(the rational choice theory*, hay còn gọi là thuyết lựa chọn hợp lý) có nguồn gốc từ triết học, kinh tế học và nhân học vào thế kỷ 18, 19. Một số nhà triết học cho rằng bản chất con người là vị kỷ, luôn tìm đến sự hài lòng, sự thỏa mãn và lảng tránh sự đau khổ. Một số nhà kinh tế học cổ điển thì nhấn mạnh vai trò động lực cơ bản của yếu tố kinh tế, lợi nhuận khi con người phải đưa ra quyết định lựa chọn hành động. Đặc trưng đầu tiên có tính chất xuất phát điểm của thuyết lựa chọn duy lý chính là các cá nhân thường lựa chọn để có hành động phù hợp với hoàn cảnh. Một số nhà khoa học tiêu biểu nghiên cứu về lý thuyết này là Max Weber, George Simmel, George Homans và Peter Blau.

Thuyết lựa chọn duy lý dựa vào tiền đề cho rằng con người luôn hành động một cách có chủ đích, có suy nghĩa để lựa chọn và sử dụng các nguồn lực một cách hợp lý nhằm đạt được kết quả tối đa với chi phí tối thiểu. Có nghĩa là, trước khi quyết định một hành động nào đó, con người luôn đặt lên bàn cân để cân đo đong đếm giữa chi

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.
[2] Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

phí và lợi nhuận mang lại, nếu chi phí ngang bằng hoặc nhỏ hơn lợi nhuận thì sẽ thực hiện, còn nếu chi phí lớn hơn kết quả thì họ sẽ không thực hiện hành động. Thuật ngữ "lựa chọn" được dùng để nhấn mạnh việc phải cân nhắc, tính toán để quyết định sử dụng loại phương tiện hay cách thức tối ưu trong số những điều kiện hay cách thực hiện có để đạt được mục tiêu cá nhân. Phạm vi của mục đích ở đây không chỉ có lợi ích vật chất (như tiền lãi, lợi nhuận, thu nhập) mà còn có cả lợi ích xã hội và lợi ích tinh thần.

Nghiên cứu của tác giả Kendra Dupuy thuộc Trung tâm chống tham nhũng U4 (the Anti-Corruption Resource Centre U4)[1] đã chia "sự lựa chọn hợp lý" trong tham nhũng thành ba vấn đề nhỏ hơn, bao gồm: (1) *vấn đề hành động tập thể (collective action problem)*; (2) *vấn đề người ủy thác và người nhậm thác (principle-agent problem)*; (3) *vấn đề về chuẩn mực xã hội* (*social norms problem*) [2].

Đầu tiên, về vấn đề hành động tập thể (*collective action*), khi một cá nhân chỉ tập trung theo đuổi điều họ mong muốn hơn là phối hợp với người khác (sự hợp tác) để cùng tạo ra những lợi ích chung, nguyên nhân là có sự xuất hiện những xung đột về lợi ích giữa các cá nhân khiến cho họ không muốn hợp tác làm việc cùng nhau. Tình trạng bất hợp tác này xuất hiện trong nhiều lĩnh vực, trong đó có liên quan đặc biệt đến việc cung cấp các dịch vụ công. Ở đây, mỗi cá nhân trong xã hội có xu hướng hành động để được hưởng một cách tối đa các dịch vụ công mà không tính đến phần của người khác và lợi ích chung của cộng đồng, vì cho rằng những thành viên khác trong cộng đồng có khả năng cũng sẽ hành động như vậy. Tâm lý đó được miêu

---

[1] Thành lập năm 2002 tại Na - Uy, hoạt động và nghiên cứu với mục tiêu giải quyết những thách thức của tham nhũng. Hiện có tổ chức uy tín tại các quốc gia thành viên như UK (Department for International Development), Norway (Norwegian Agency for Development Cooperation), Sweden (Swedish International Development Cooperation Agency), Germany (Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit), The Netherlands (the Ministry of Foreign Affairs), Canada (Canadian International Development Agency).

[2] Kendra Dupuy (2018), *Functionalist and rational choice theories of corruption*, the Anti-Corruption Resource Centre U4 published, tr. 2.

THƯ VIỆN HUST

tả cụ thể qua "lý thuyết trò chơi (*game theory*)" và "lý thuyết người ngồi không hưởng lợi (*free-rider problem*)".[1] Nó đặt ra vấn đề là để PCTN hiệu quả, cần phải giáo dục đạo đức và tính liêm chính cho mỗi cá nhân và cả cộng đồng, qua đó thúc đẩy những hành động tập thểcó tác dụng phòng ngừa tham nhũng.

Thứ hai, tham nhũng còn là vấn đề giữa người ủy thác và người nhậm thác (*principle agent problem*). Đây là một dạng quan hệ phổ biến xảy ra trong công ty hoặc tổ chức ngoài nhà nước (*private sector*). Đặc trưng của quan hệ này là người quản lý (*agent*) chỉ sở hữu một phần nhỏ, hoặc thậm chí không sở hữu vốn của công ty, ngược lại các ông chủ (*principles*) lại là người sở hữu vốn. Về nguyên tắc, người quản lý phải hành động vì lợi ích của người sở hữu (người chủ), song do có sự tách biệt giữa quyền sở hữu và quyền quản lý nên trong thực tế dẫn tới những trường hợp người quản lý có thể hành động vì lợi ích riêng của họ chứ không phải vì lợi ích của người sở hữu.

Liên hệ với quản trị nhà nước,người nhậm thác (*agent* - hay người được uỷ thác) chính là các cơ quan, công chức nhà nước (tuy nhiên trong thực tế còn có thể bao gồm các tổ chức hoặc công ty phi nhà nước được uỷ nhiệm cung cấp dịch vụ công - gọi chung là khu vực công - *public sector*), còn người ủy thác (*principle*) chính là người dân. Trong quan hệ này, người dân trao quyền lực cho các cơ quan, công chức nhà nước thay mặt mình quản lý xã hội. Trong bối cảnh đó, cơ quan, công chức nhà nước phải hành động vì lợi ích của nhân dân, tuy nhiên trong thực tế có những cơ quan, công chức nhà nước sử dụng quyền lực được giao nhằm mục đích tối ưu hóa lợi ích của cá nhân mình thay vì lợi ích của người dân, đặc biệt là khi tồn tại "thông tin phi đối xứng" (*asymmetric information*)[2] giữa người dân và nhà

---

[1] Thuật ngữ này trong kinh tế học ám chỉ những người thích thụ hưởng các lợi ích từ hàng hóa công mà không có trách nhiệm gánh vác chi phí cần thiết để tạo ra những hàng hóa đó, hoặc chịu gánh chi phí nhưng ít hơn so với lợi ích mà họ được hưởng.

[2] Trong Kinh tế học, đây là trạng thái mất cân bằng trong cơ cấu thông tin – giữa các chủ thể giao dịch có mức độ nắm giữ thông tin không ngang nhau.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

nước, cũng như khi người dân không có điều kiện và khả năng giám sát đầy đủ hoạt động của cơ quan, công chức nhà nước.

Thứ ba, tham nhũng cũng có thể bị ảnh hưởng bởi môi trường xã hội. Hành vi tham nhũng có thể mang tính hệ thống và phổ biến trong một xã hội bởi nguyên nhân của tham nhũng không chỉ từ sự suy giảm đạo đức cá nhân mà còn do có những chuẩn mực xã hội (hay *tập quán văn hoá - social norms)*[1] thuận lợi cho sự tồn tại của nó. Nói cách khác, có những tập quán văn hoá tạo điều kiện thuận lợi cho các cá nhân thực hiện hành vi tham nhũng mà không sợ bị trừng phạt, cả về mặt đạo lý và pháp lý, khi mà hành vi tham nhũng được xem là "chấp nhận được" trong xã hội. Ví dụ, trong văn hóa Việt Nam và nhiều nước châu Á khác, tục tặng quà ("miếng trầu là đầu câu chuyện"), và tri ân người giúp đỡ ("ăn quả nhớ kẻ trồng cây")... thường bị lợi dụng để thực hiện hành vi tham nhũng.

Tóm lại, mỗi loại vấn đề nêu trên đều tác động đến tình trạng tham nhũng theo cách này hay cách khác, vì thế mỗi vấn đề đòi hỏi phải có những phương thức giải quyết riêng, phù hợp. Nếu tham nhũng là vấn đề về tư cách cá nhân thì cần có những cơ chế khuyến khích mọi người thực hiện các hành vi có đạo đức để bài trừ tham nhũng. Còn nếu đó là vấn đề về tổ chức bộ máy thì cần tăng cường cơ chế kiểm soát quyền lực để hạn chế cơ hội cho tham nhũng. Ngược lại, trong trường hợp tham nhũng thuộc về vấn đề văn hoá thì phải tìm cách sửa đổi những phong tục tập quán không phù hợp để xoá bỏ nền tảng cho những hành động sai trái, tránh biến tham nhũng thành một thực tế được chấp nhận trong xã hội.

Một người sẽ có thông tin nhiều hơn so với người khác về đối tượng được giao dịch. Điều này dẫn tới nhiều vấn đề trong kinh tế học, mà một trong số những hậu quả có thể xảy ra là *rủi ro đạo đức* (xảy ra khi tình trạng chênh lệch thông tin xảy ra sau khi giao dịch được thực hiện).

[1] Thuật ngữ này được định nghĩa sâu hơn là các quy tắc mà một nhóm sử dụng cho những giá trị, niềm tin, thái độ và hành vi phù hợp và không phù hợp. Chúng cũng được mô tả là các quy tắc mang tính thói quen của hành vi nhằm điều tiết tương tác của chúng ta với người khác.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

2. LÝ THUYẾT VỀ TÂM LÝ HỌC NHẬN THỨC VỀ THAM NHŨNG: HÀNH ĐỘNG CÓ Ý THỨC (*THE COGNITIVE PSYCHOLOGY OF CORRUPTION THEORY*)

Từ lâu, lý thuyết lựa chọn duy lý đã có một chỗ đứng và vai trò nhất định trong nghiên cứu và thực hành chống tham nhũng. Lý thuyết này lý giải hành vi tham nhũng là một tập hợp của sự tính toán và yếu tố vị lợi của bản thân. Tuy nhiên, lý thuyết lựa chọn duy lý có một lỗ hổng liên quan đến khía cạnh tâm lý về nhận thức và sự ảnh hưởng của nó đến hành động tham nhũng.

Về bản chất, nhận thức là một quá trình hay là kết quả phản ánh và tái tạo hiện thực vào trong tư duy của con người. Nhận thức có vai trò rất quan trọng đối với cuộc sống và hoạt động của con người, bởi nhận thức là cơ sở để con người nhận biết thế giới, từ đó con người có thể tác động vào thế giới đó. Nhận thức đi từ đơn giản, từ từng thuộc tính đơn lẻ bề ngoài đến những cái phức tạp, những gì thuộc tính bản chất bên trong của sự vật, hiện tượng. Sau đó, con người sẽ hợp nhất các thuộc tính đơn lẻ đó lại với nhau và xếp chúng vào một nhóm, từ đó tìm ra cái chung bản chất của một nhóm sự vật, hiện tượng. Khi đó, nhận thức của con người được mở rộng hơn và tạo ra những cấu tạo tâm lý mới.

Nghiên cứu về tâm lý học nhận thức chứng minh rằng, để hiểu được quá trình đưa ra quyết định của một cá nhân (trong đó có quyết định thực hiện hành vi tham nhũng), cần phải xem xét những yếu tố ảnh hưởng tới quá trình xử lý thông tin (như thời gian, năng lực nhận thức và động lực) của cá nhân đó. Trong tâm lý học có những dấu hiệuchứng minh cho sự tồn tại của những yếu tố này trong nhận thức về tham nhũng, cụ thể bao gồm: (1) yếu tố địa vị xã hội (quyền lực); (2) yếu tố danh lợi cá nhân và khả năng kiểm soát bản thân; (3) yếu tố tâm lý không muốn thua thiệt và sẵn sàng chấp nhận rủi ro; (4) khả năng hợp thức hóa.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- Yếu tố địa vị xã hội (quyền lực): đây là yếu tố nền tảng trong nghiên cứu về tham nhũng (và cũng chính là một trong những yếu

tố cơ bản phản ánh điều kiện quan trọng của thuyết lựa chọn duy lý, đó là "độc quyền"[1]). Quyền lực ở đây được xác định như là khả năng nắm giữ việc đưa ra quyết định, điều mà có thể tạo cơ hội cho những hành vi vô đạo đức. Như vậy, nếu thiếu quyền lực, cá nhân khó có thể thực hiện hành động tham nhũng. Một số nhà nghiên cứu, trong đó có nhà tâm lý học Kipnis, đã chỉ ra mối liên hệ giữa quyền lực với tham nhũng khi phát hiện ra rằng những người nắm giữ quyền lực thường có xu hướng tự tin hơn - sẵn sàng chấp nhận rủi ro, tìm kiếm cơ hội, ít cảm thấy tội lỗi và thường đặt lợi ích cá nhân lên đầu.

- Yếu tố danh lợi và khả năng kiểm soát bản thân: Một số nghiên cứu của Trung tâm Chống tham nhũng U4[2] đã chỉ ra rằng những người nắm giữ quyền lực thường có xu hướng sẵn sàng thực hiện những hành động mang lại lợi ích cho chính bản thân mình kể cả khi những lợi ích đó chưa chắc chắn đã đạt được. Trong nghiên cứu của tác giả Trevino và Youngblood (1990)[3] đã chứng minh rằng những cá nhân có khả năng kiểm soát bản thân và có sự phát triển nhận thức đạo đức cao hơn thì thường làm những điều đúng và ít có khả năng thực hiện các hành vi tham nhũng hơn.

- Yếu tố tâm lý không muốn thua thiệt và sẵn sàng chấp nhận rủi ro: Tham nhũng là hành vi có khả năng rủi ro cao, đặc biệt nếu bị phát hiện thường sẽ phải chịu hình phạt nặng. Có nghiên cứu đã chỉ ra rằng, con người thường tin những điều không hay xảy ra với người khác chứ không phải với mình[4]. Tâm lý này cũng xuất hiện trong trường hợp tham nhũng, thể hiện ở chỗ những người thực hiện

---

1 Công thức tham nhũng của C. Stephan đã nêu ở phần trước là: Tham nhũng = độc quyền + bưng bít thông tin – tính minh bạch – đạo đức luân lý (gọi tắt là: C=M+D-T-M).

2 Kendra Dupuy, Siri Neset (2018), *The cognitive psychology of corruption*, U4 isue 2018:2

3 Trevino, L.K., and S.A. Youngblood (1990), *Bad Apples in Bad Barrels: A Causal Analysis of Ethical Decision-Making Behavior*, Journal of Applied Psychology, 75(4): 378-386.

4 Jacquemet, N., J.L.Rullière, and I.Vialle. (2008), *Monitoring Optimistic Agents*, Journal of Economic Psychology, 29: 698-714.

THƯ VIỆN HUBT
THƯ VIỆN TRƯỜNG ĐẠI HỌC NỘI BỘ

hành vi phi pháp thường nghĩ rằng họ có thể che giấu, luồn lách hoặc hợp thức hóa được những hành vi sai trái của mình. Điều này giải thích cho câu hỏi tại sao nhiều cá nhân thực hiện hành vi tham nhũng mặc dù khả năng bị phát hiện là rất cao.

Tuy nhiên, nhà nghiên cứu Berninghaus (2013) lại có lập luận rằng thái độ về rủi ro là chưa đủ để lý giải cho sự lựa chọn giữa tham nhũng và không tham nhũng, mà cái chính ở đây đó là niềm tin[1]. Cụ thể, những người sẵn sàng chấp nhận rủi ro hơn chưa hẳn là người sẵn sàng tham nhũng hơn, mà là do niềm tin của họ - họ có niềm tin rằng những hành vi này chắc hẳn sẽ được xã hội chấp nhận. Do đó, các nhà nghiên cứu khuyết khích việc truyền bá thông tin về những hậu quả mà người thực hiện hành vi tham nhũng sẽ phải gánh chịu để thức tỉnh những người khác ý thức về việc chống tham nhũng, từ đó ngăn ngừa việc hành vi tham nhũng trở thành tâm lý chung và dễ dàng được chấp nhận như một tập quán xã hội.

- Khả năng hợp thức hóa: Con người thường tìm các phương pháp nhằm biện minh hoặc hợp lý hóa cho những hành động của mình để những hành động đó được xã hội chấp nhận. Nhà nghiên cứu Benson (2015)[2] gọi đây là "lý thuyết trung hòa" (*neutrualisation theory*). Một trong những phương pháp để bình thường hóa hành vi tham nhũng chính là hợp lý hóa nó, với mục đích xóa bỏ những định kiến xã hội về những hành vi thiếu đạo đức đó, biến nó trở thành một hành vi bình thường. Ở đây, có thể thấy việc một cá nhân cố gắng hợp thức hóa các hành vi tham nhũng của họ là điều dễ hiểu, tuy nhiên việc xã hội có chấp nhận nó hay không mới chính là điều cần quan tâm.

Tóm lại, nghiên cứu về lý thuyết tâm lý học nhận thức đóng vai trò rất lớn trong việc nhìn nhận rõ ràng gốc rễ, bản chất của tham nhũng.

---

[1] Berninghaus, S.K., et al. (2013), *Risk Attitude, Beliefs, and Information in a Corruption Game – An Experimental Analysis*, Journal of Economic Psychology, 34: 46-60.

[2] Benson, M. (2015), *White Collar Crime: Recent Trends and Debates". InInternational Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2nd edition, Volume 25, pp. 551-557.

THƯ VIỆN HUBT TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Nếu hiểu được tâm lý của người thực hiện hành vi thì có thể dự đoán được hành động của họ trong tương lai, từ đó có những biện pháp phù hợp để kịp thời phát hiện và ngăn chặn những hành vi tham nhũng.

3. MỘT SỐ NHẬN XÉT, KẾT LUẬN

Tham nhũng là vấn đề thu hút sự quan tâm rất lớn của các xã hội, song PCTN cũng là một công việc đầy thử thách. Ở các nước đang phát triển, PCTN là một nhiệm vụ cấp thiết, bởi tham nhũng ảnh hưởng trực tiếp tới sự phát triển kinh tế, xây dựng niềm tin đối với chính quyền, xúc tiến thương mại và đầu tư nước ngoài và gây nên sự mất ổn định trong xã hội. Việc nghiên cứu các lý thuyết về tham nhũng giúp chúng ta hiểu rõ hơn về đặc trưng cũng như nguồn gốc của tham nhũng từ nhiều góc độ. Hai trong số những lý thuyết đó đã được đề cập ở bài viết này, đó là *lý thuyết lựa chọn duy* lý và *lý thuyết tâm lý học nhận thức*.

Lý thuyết lựa chọn duy lý là lý thuyết đã thống trị các hoạt động nghiên cứu và các chính sách PCTN ở nhiều quốc gia trên thế giới trong một thời gian dài. Lý thuyết này tập trung nghiên cứu về các hành vi khách quan mà người tham nhũng thường có xu hướng thực hiện. Ví dụ, yếu tố chuẩn mực xã hội (*social norms*) làm ảnh hưởng đến hành vi của con người, một khi hành động tham nhũng trở nên quen thuộc trong xã hội, mọi người đón nhận và thực hiện nó như một hành động bình thường thì những người thực hiện hành động sai trái có thể không nhận thức được rằng đó là một hành động không nên làm, hoặc nếu có nhận thức được thì họ vẫn tiếp tục thực hiện bởi họ cho rằng nó sẽ không gây ra hậu quả bất lợi gì cho bản thân mình. Hay như trong vấn đề hành động tập thể (*collective action)* và mối quan hệ giữa người ủy thác và người nhậm thác (*principle-agent),* môi trường và tình huống tạo cho cá nhân tâm lý đòi hỏi lợi ích, trên phương diện tâm lý khách quan, con người luôn có xu hướng cân đo đong đếm giữa lợi ích riêng của mình với lợi ích chung của tập thể hoặc lợi ích của người khác. Lợi ích chung có thể được thỏa mãn hoặc không nhưng lợi ích riêng thì luôn phải được thỏa mãn.

THƯ VIỆN HUBT
THƯ VIỆN HỌC VỤ THUẾ NHÀ NƯỚC

Có thể nói, lý thuyết lựa chọn duy lý đã chứng minh một cách rõ ràng rằng tham nhũng là một hành vi được thực hiện nhằm thỏa mãn cho lợi ích bản thân, tuy nhiên, nó còn chưa đủ thuyết phục để giải thích một số yếu tố phức tạp tác động đến hành vi tham nhũng, nếu không có sự nghiên cứu sâu hơn về yếu tố nhận thức, bởi yếu tố nhận thức chính là nguồn gốc của hành vi. Một hành vi được tạo ra trước hết phải dựa vào yếu tố nhận thức chủ quan sau đó mới đến yếu tố hoàn cảnh khách quan. Lý giải như vậy mới đảm bảo được tính chính xác, từ đó mới đề xuất được những biện pháp phòng chống tham nhũng phù hợp, toàn diện và hiệu quả hơn.

Những hạn chế của lý thuyết lựa chọn duy lý đã tạo tiền đề cho các nhà nghiên cứu và các nhà hoạt động chống tham nhũng tìm ra lý thuyết mới để có thể lý giải được hành vi tham nhũng từ gốc rễ - tức là từ cấp độ tâm lý nhận thức của con người: đó chính là lý thuyết tâm lý học nhận thức về/trong tham nhũng. Lý thuyết này tập trung nghiên cứu về ý chí chủ quan của người thực hiện hành vi tham nhũng khi liên hệ tới các yếu tố khách quan có ảnh hưởng đến năng lực nhận thức và động cơ thực hiện hành vi. Điều này gợi mở cho việc xây dựng những cơ chế phòng ngừa tham nhũng mà tác động trực tiếp đến tâm lý nhận thức của con người, như cơ chế kiểm soát hành vi, cơ chế giải trình và cơ chế trừng phạt.

Tổng hợp lại, gắn với lý thuyết nêu trên, một số nhà nghiên cứu nổi tiếng đã đưa ra những công thức lý giải cơ chế phát sinh, phát triển của tham nhũng và định hướng cách thức phòng, chống tệ nạn này. Ví dụ, Robert Klitgaard xác định: *"Tham nhũng (Corruption) = Độc quyền (Monopoly) + Bưng bít thông tin (Discretion) – Trách nhiệm giải trình (Accountability)"*.[1] Tương tự song có tính chi tiết cao hơn, C. Stephan cho rằng: *"Tham nhũng (Corruption) = Độc quyền (Monopoly) + Bưng bít thông tin (Discretion) – Tính minh bạch (Transparency) – Đạo đức luân lý (Morality)"*[2].

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Klitgaard Robert (1988), *Kiểm soát tham nhũng*, Nxb. Đại học California.

[2] Stephan Constatin (2012), *Industrial Health, Safety and Environment Management*, MV Wissenschaft, 3rd edition, page 26, ISBN 978-3-86582-452-3.

Theo những công thức nêu trên, tham nhũng phát sinh từ các yếu tố là độc quyền, bưng bít thông tin, thiếu tính minh bạch và thiếu đạo đức, trong đó: "Độc quyền" là việc một hệ thống (thường là chính quyền) sở hữu phần lớn hoặc toàn bộ tài sản và chi phối thị trường mà không thông qua quy luật thị trường; "Bưng bít thông tin" là khả năng chi phối thông tin và đánh lạc hướng dư luận; "Tính minh bạch" là sự trong sáng trong chính sách hành chính công, chi phí công và đấu thầu công,...; "Đạo đức" phản ánh năng lực luân lý của người tham gia vào hệ thống, năng lực này để nhận biết điều đúng và điều sai.

Các công thức nêu trên đặc biệt chính xác khi đối chiếu với hoạt động của bộ máy nhà nước, khi các cán bộ công chức nhà nước (*agents*) thường có đặc quyền và có thẩm quyền quyết định đối với các nguồn lực của đất nước. Như vậy, chiến lược để ngăn chặn và giảm thiểu tham nhũng trong khu vực công cần phải là: làm giảm đi tính độc quyền và làm gia tăng tính công khai, minh bạch của bộ máy công quyền, thông qua các biện pháp như áp dụng các quy luật của kinh tế thị trường để giảm thiểu sự can thiệp của nhà nước vào các hoạt động kinh tế; mở rộng các quyền dân chủ, đặc biệt là sự tham gia của người dân trong quản lý xã hội; củng cố các cơ chế kiểm soát quyền lực và bảo đảm trách nhiệm giải trình của các cơ quan, công chức nhà nước... Cuộc chiến chống tham nhũng ở các quốc gia trên thế giới hiện nay phần lớn đều áp dụng chiến lược này, mặc dù với cách thức và mức độ ít nhiều khác nhau. Điển hình về việc áp dụng chiến lược này và đạt thành công trong cuộc chiến chống tham nhũng là các nước có Đan Mạch, Thụy Điển, Vương quốc Anh, Pháp, Hoa Kỳ,... (ở châu Âu và châu Mỹ); Hàn Quốc, Singapore, Trung Quốc,... (ở châu Á).

Lấy ví dụ từ Singapore, một quốc gia Đông Nam Á phấn đấu từ một nước có tệ nạn tham nhũng tràn lan (trong những thập kỷ 1960, 1970) trở thành một trong những nước đứng đầu thế giới về ít tham nhũng trong bảng đánh giá hàng năm của Tổ chức Minh bạch Quốc tế. Một số bài học kinh nghiệm từ Singapore có thể kể đến đó là: xây dựng

THƯ VIỆN HUBT
Khu vực phục vụ tham khảo nội bộ

tập quán công quyền tốt đẹp và chính sách đãi ngộ thỏa đáng đối với công chức để công chức luôn phải cân nhắc và giữ gìn phẩm hạnh; đặt ra hình phạt nặng và thể hiện ý chí kiên quyết xử lý đối với người tham nhũng, bất kể địa vị hay đã từng có cống hiến cho đất nước trước đó; Xây dựng cơ quan chuyên trách chống tham nhũng hoạt động độc lập. Đúc rút lại, tất cả những gì mà Singapore thực hiện trong lĩnh vực này là để xây dựng một hệ thống công vụ trong sạch, trong đó công chức "không thể tham nhũng, không dám tham nhũng và không muốn tham nhũng".

Một ví dụ khác cũng ở khu vực châu Á là Hàn Quốc - trước đây cũng nổi tiếng với nạn tham nhũng hoành hành, trong đó đặc biệt là sự thông đồng giữa các chính khách với các tập đoàn kinh tế lớn. Tuy nhiên, hiện nay Hàn Quốc cũng là một trong số các quốc gia thuộc nhóm đầu trong bảng xếp hạng hàng năm của Tổ chức Minh bạch Quốc tế, nhờ việc đã áp dụng một số biện pháp như: Xây dựng các thiết chế kiểm soát quyền lực chặt chẽ, hỗ trợ và kiểm tra lẫn nhau; Xây dựng nền công vụ công khai và minh bạch; tạo điều kiện cho việc kiểm tra và tham gia của các tổ chức xã hội vào hoạt động của chính quyền; xây dựng đội ngũ công chức có đạo đức và chuyên nghiệp; nâng cao nhận thức của công chúng về sự liêm chính và chống tham nhũng qua các kênh thông tin; khuyến khích phát hiện và trừng trị phạt hành vi tham nhũng; đẩy mạnh cải cách bộ máy nhà nước, đặc biệt là trong các lĩnh vực có nguy cơ tham nhũng cao như thuế, xây dựng, nhà ở, nhà hàng và giải trí, quản lý môi trường, pháp chế...

Tóm lại, thông qua những phân tích trên, có thể thấy rõ mối liên hệ gắn kết giữa những chiến lược, chính sách PCTN với những nguyên nhân gốc rễ tạo ra tham nhũng mà thể hiện qua hai lý thuyết đã nêu. Ví dụ như:

- Việc áp dụng các hình phạt nặng cho hành vi tham nhũng sẽ giải quyết được những vấn đề liên quan đến nhận thức và ý chí chủ quan của người thực hiện hành vi như là "yếu tố danh lợi cá nhân", tăng khả năng kiểm soát bản thân và hạn chế "yếu tố tâm lý không chấp nhận rủi ro" trong lý thuyết tâm lý học nhận thức về tham nhũng.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- Xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực cùng với chính sách công khai, minh bạch và chế độ đãi ngộ công chức hợp lý sẽ giúp giải quyết được hai vấn đề trong lý thuyết lựa chọn duy lý, đó là "vấn đề về hành động tập thể" và "vấn đề về người ủy thác và người nhậm thác". Bởi hai vấn đề này phản ánh mục tiêu lợi ích cá nhân của người thực hiện hành vi tham nhũng nên một khi mọi thủ tục và lợi ích được công khai minh bạch và có sự công bằng, thỏa mãn thì việc hạn chế những hành vi tham nhũng sẽ đạt được hiệu quả.

- Xây dựng bộ máy công quyền liêm chính và tuyên truyền, giáo dục về liêm chính cho mọi người dân thì sẽ giải quyết được vấn đề tập quán xã hội thuộc lý thuyết lựa chọn duy lý. Bởi thông qua các biện pháp này sẽ làm cho người có ý định tham nhũng nhận ra được hành vi của mình là sai trái và không biến những hành vi tham nhũng trở thành một thói quen được chấp nhận trong xã hội.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Berninghaus, S.K., et al. (2013), *Risk Attitude, Beliefs, and Information in a Corruption Game – An Experimental Analysis*, Journal of Economic Psychology, 34: 46-60.
2. Benson, M. (2015), *White Collar Crime: Recent Trends and Debates". InInternational Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2nd edition, Volume 25, pp. 551-557.
3. Kendra Dupuy (2018), *Functionalist and rational choice theories of corruption,* the Anti-Corruption Resource Centre U4 published.
4. Klitgaard Robert (1988), *Kiểm soát tham nhũng*, Nxb. Đại học California.
5. Kendra Dupuy, Siri Neset (2018), *The cognitive psychology of corruption,* U4 isue 2018:2
6. Trevino, L.K., and S.A. Youngblood (1990), *Bad Apples in Bad Barrels: A Causal Analysis of Ethical Decision-Making Behavior*, Journal of Applied Psychology, 75(4): 378-386.
7. Jacquemet, N., J.L.Rullière, and I.Vialle. (2008), *Monitoring Optimistic Agents*, Journal of Economic Psychology, 29: 698-714.
8. Stephan Constatin (2012), *Industrial Health, Safety and Environment Management*, MV Wissenschaft, 3rd edition, page 26, ISBN 978-3-86582-452-3.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

"UỶ NHIỆM" VÀ "HÀNH ĐỘNG TẬP THỂ" PHÂN TÍCH SO SÁNH HAI CÁCH TIẾP CẬN TRONG PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG

ThS. Đặng Thị Mỹ Hạnh[1] – PGS.TS. Vũ Công Giao[2]

Tham nhũng là một hiện tượng phức tạp, gắn với một loạt yếu tố như kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội và quản trị nhà nước. Về bản chất, tham nhũng không phải là một hiện tượng tự nhiên mà là kết quả từ quá trình tương tác của các cá nhân trong đời sống xã hội, liên quan đến các mối quan hệ cả bên trong và bên ngoài hệ thống cơ quan công quyền.

Để PCTN hiệu quả, có nhiều cách tiếp cận khác nhau, mỗi cách tiếp cận sẽ dẫn đến những giải pháp ít nhiều khác nhau. Việc áp dụng những cách tiếp cận và giải pháp không phù hợp sẽ khiến PCTN không hoặc khó đạt hiệu quả như mong đợi. Do vậy, nghiên cứu về những cách tiếp cận trong PCTN là rất cần thiết.

Hiện nay, trên thế giới có hai cách tiếp cận chính (mà còn gọi là thuyết/lý thuyết) về PCTN, đó là "*principal - agent*" (thuyết ủy nhiệm) và "*collective action*" (thuyết hành động tập thể). Mỗi cách tiếp cận này có xu hướng nhấn mạnh nguồn gốc, động lực khác nhau của hành vi tham nhũng cũng như các yếu tố khác nhau thúc đẩy tham nhũng phát triển. Bài viết này tập trung phân tích bản chất của hai

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.
[2] Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

cách tiếp cận đã nêu và những chiến lược, giải pháp PCTN gắn liền với từng cách tiếp cận đó.

1. THUYẾT ỦY NHIỆM *(THE PRINCIPAL-AGENT APPROACH)*

Để hiểu về thuyết ủy nhiệm, trước hết cần tìm về nguồn gốc của nó. Nguyên lý cơ bản của lý thuyết này dường như xuất phát từ hoạt động của các công ty/doanh nghiệp (khu vực tư), nơi mà các nhà đầu tư (người chủ - *principal*) ủy nhiệm (uỷ thác) cho một cá nhân làm người đại diện (*agent* - hay còn gọi là người được uỷ thác/người nhận thác) cho mình để thực hiện những công việc nhất định. Về lý thuyết, người được ủy nhiệm cần phải thực hiện các hành động nhân danh và vì lợi ích của người ủy nhiệm (người chủ). Nhưng trên thực tế, mục đích của người uỷ nhiệm có thể khác với mục đích của người nhận ủy nhiệm, dẫn đến sự xung đột về lợi ích. Trong khi đó, người nhận ủy nhiệm là người trực tiếp thực hiện công việc nên có khả năng tiếp cận, thu thập được thông tin nhanh hơn, nhiều hơn so với người ủy nhiệm. Thực tế đó tạo ra sự bất cân xứng trong mối quan hệ uỷ nhiệm, dẫn tới tình trạng người được uỷ nhiệm hành động trái với quy tắc, đó là lạm dụng quyền hạn mà họ được uỷ nhiệm để thu lợi cho cá nhân mình chứ không phải vì lợi ích của người uỷ nhiệm.

Khi gắn lý thuyết này với bối cảnh cụ thể của khu vực công, người uỷ nhiệm có thể là một quan chức cấp cao ủy thác nhiệm vụ cho một quan chức cấp dưới, hoặc có sự ủy nhiệm giữa nhân viên công quyền với cá nhân, tổ chức để thực hiện các dịch vụ công. Rộng hơn, người uỷ nhiệm chính là người dân, còn người được ủy nhiệm là các cơ quan, công chức nhà nước. Tương tự như ở khu vực tư, từ cách tiếp cận của thuyết ủy nhiệm, người dân là chủ của quyền lực nhà nước nhưng không trực tiếp thực thi quyền lực mà uỷ thác cho nhà nước – thiết chế do người dân bầu ra để thay mặt họ quản lý các vấn đề của xã hội cũng như cung cấp dịch vụ công cho tất cả mọi người. Với cơ chế này, các cơ quan và công chức nhà nước được xem là đại diện của nhân dân, có quyền hành động nhân danh người dân nhưng hành động đó phải nhằm bảo đảm lợi ích của người dân. Song cũng giống như khu vực tư, không phải khi nào những đại diện

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

của nhân dân cũng hành động đúng theo nguyên tắc (hay thoả ước/khế ước mang tính xã hội này). Tình trạng các công chức nhà nước lạm dụng quyền lực công để thu lợi cá nhân khá phổ biến trên thế giới. Trong những trường hợp này, các công chức (người được nhân dân uỷ nhiệm) đã bỏ qua lợi ích của người dân (người chủ/người ủy nhiệm) để chạy theo lợi ích cá nhân.[1]

Qua phân tích ở trên, có thể thấy thuyết ủy nhiệm tập trung vào tính cơ hội ích kỷ của con người. Do đó, các biện pháp PCTN được xây dựng dựa trên cách tiếp cận này thường tập trung vào việc kiểm soát, theo dõi, xử phạt và hạn chế ý muốn tư lợi của những người nắm giữ quyền lực.[2] Song, thực tế cho thấy rất khó xác định được chiều hướng diễn biến (thường là rất phức tạp) của tâm lý tư lợi của con người nên việc hạn chế nó sẽ cần dựa vào những yếu tố khác nữa. Nhằm mục đích đó, một số học giả đề xuất sử dụng các lý thuyết kinh tế để tìm hiểu và giải thích rõ hơn cách thức mà các cá nhân đưa ra quyết định thực hiện một hành vi tham nhũng.

Vào thế kỉ thứ 18, Jeremy Bentham, cha đẻ của chủ nghĩa thực dụng, đã tiến hành nghiên cứu và đi đến kết luận rằng động lực khiến một cá nhân lựa chọn các hành động trong những bối cảnh cụ thể chính là nhu cầu tối ưu hóa hạnh phúc của bản thân mình.[3] Về bản chất, đây chính là những tính toán duy lý của cá nhân – điều mà là cơ sở cho cách tiếp cận kinh tế hành vi. Gary Becker (1968) là người đã có những phân tích cụ thể về mối quan hệ giữa hành vi tội phạm trong tương quan với những tính toán về chi phí để đạt được lợi ích. Các yếu tố ảnh hưởng đến hành vi của một người phạm tội bao gồm: khả năng bị kết án và hình phạt. Gary Becker lập luận rằng một người sẽ chọn hành vi phạm luật nếu lợi ích mong đợi đạt được từ hành động này nhiều hơn lợi ích mà người đó có thể thực sự nhận được khi thực hiện đúng luật[4].

---

1 Martin Zapata (2018), *Collective action theory applied to anti-corruption practice: A Bolivian Case Study*, IACA research and science số 07.

2 Martin Zapata (2018), Tlđd.

3 Martin Zapata (2018), Tlđd.

4 Catherine Herfeld, *The potentials and limitations of rational choice theory:*

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Những ý tưởng trên được một số học giả khác ứng dụng trong lĩnh vực PCTN. Usan Rose-Ackerman cho rằng, mặc dù người uỷ nhiệm muốn người nhận ủy nhiệm phải hành động trung thực để đạt được các mục tiêu do họ thiết lập; tuy nhiên, việc giám sát người được uỷ nhiệm làm đúng như vậy thường không dễ dàng, vì thế người nhận ủy nhiệm vẫn có cơ hội theo đuổi lợi ích riêng của họ nếu họ thấy có lợi và có thể làm. Từ đó ông cho rằng, để ngăn chặn tham nhũng cần cải tổ bộ máy công quyền quan liêu theo hướng thúc đẩy các yếu tố cạnh tranh, tức là làm giảm động cơ vụ lợi của người được uỷ quyền. Cũng dựa trên cách tiếp cận này nhưng Robert Klitgaard lại tập trung vào việc thắt chặt mối quan hệ giữa người uỷ quyền và người nhận ủy quyền. Công thức nổi tiếng của ông (THAM NHŨNG = SỰ ĐỘC QUYỀN + SỰ TUỲ TIỆN – TRÁCH NHIỆM[1]) nhấn mạnh rằng rủi ro tham nhũng tỷ lệ thuận với tình trạng người được uỷ quyền không bị kiểm soát (có khả năng độc quyền và tự quyết định trong mối quan hệ với bên thứ ba). Do đó, Robert Klitgaard tin rằng,để chống tham nhũng hiệu quả đòi hỏi người uỷ quyền phải giám sát chặt chẽ và can thiệp kịp thời để ngăn chặn những hành vi sai trái của người được uỷ quyền. Việc giám sát đó có thể thực hiện thông qua những biện pháp như cải cách hệ thống, luân chuyển nhân sự, tăng cường kiểm tra, kiểm toán,...

Tóm lại, thuyết uỷ nhiệm được hình thành dựa trên quan hệ của hai bên chủ thể căn bản đó là: người ủy nhiệm (*principal*) và người nhận ủy nhiệm (*agent*)[2]. Theo cách tiếp cận của thuyết ủy nhiệm thì

---

an interview with Gary Becker, Erasmus Journal for Philosophy and Economics, Volume 5, Issue 1, Spring 2012, pp. 73-86. http://ejpe.org/pdf/5-1-int.pdf

[1] MartinZapata (2018), *Collective action theory applied to anti-corruption practice: A Bolivian Case Study*, IACA research and science số 07.

[2] Trong thực tế, ngoài hai chủ thể nêu trên, khi áp dụng thuyết uỷ nhiệm còn cần tính đến một chủ thể thứ ba (bên thứ ba) – đó thông thường là người đưa hối lộ cho người được uỷ nhiệm. Chủ thể này thông thường cũng sẽ cân nhắc những lợi ích của mình khi quyết định hối lộ hay không hối lộ cho người được uỷ nhiệm. Sự cân nhắc đó thông thường cũng sẽ dựa trên việc tính toán những chi phí và rủi ro của việc đưa hối lộ. Nếu bên thứ ba quyết định đưa hối lộ sau khi đã cân nhắc các yếu tố liên quan thì bản thân họ cũng sẽ trở thành một người ủy quyền nữa của người được uỷ quyền. Lúc này, người được uỷ

THƯ VIỆN HUBT PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

tham nhũng được xem như là hệ quả từ mối quan hệ của hai chủ thể này. Trong quản trị công, người nhận ủy nhiệm là các quan chức chính quyền (bao gồm những không giới hạn ở các đại biểu dân cử) và người đại diện trong cơ quan công quyền; còn người ủy nhiệm theo nghĩa rộng là người dân, mà có thể là toàn bộ hoặc một nhóm công dân. Trong mối quan hệ này, tham nhũng sẽ xảy ra vì mục tiêu, lợi ích của người ủy nhiệm và người được ủy nhiệm thường không đồng nhất, trong khi người uỷ nhiệm lại không thể theo dõi một cách đầy đủ hành động của người được ủy nhiệm. Cũng theo cách tiếp cận này, tham nhũng có khả năng sẽ phát sinh nhiều hơn khi người được uỷ nhiệm có thể khai thác thông tin và những lỗ hổng trong quy trình hoạt động với người uỷ nhiệm để theo đuổi những lợi ích riêng. Từ cách tiếp cận của thuyết uỷ nhiệm, có thể thấy biện pháp then chốt để PCTN hiệu quả là cần có những hoạt động kiểm tra, giám sát thường xuyên bộ máy công vụ.

Mặc dù thuyết ủy nhiệm cung cấp một khung phân tích quan trọng để xác định các giải pháp PCTN nhưng nó vẫn còn những hạn chế. Một trong những hạn chế lớn đó là hiệu quả PCTN phụ thuộc rất nhiều vào ý chí quyết tâm và năng lực của người ủy nhiệm trong việc giám sát và trừng trị hành vi tham nhũng của người nhận ủy nhiệm. Theo nghĩa rộng, hiệu quả của các giải pháp này gắn liền với năng lực thể chế. Trong khi đó, ở các nướcđang phát triển, những biện pháp như vậy rất khó thực hiện do môi trường thể chế thường yếu kém và hệ thống tư pháp thiếu tin cậy.

2. THUYẾT HÀNH ĐỘNG TẬP THỂ (*THE COLLECTIVE ACTION APPROACH*)

Khác với thuyết ủy nhiệm, cách tiếp cận dựa trên thuyết hành động tập thể xuất phát từ những giả định về các mục tiêu và lợi ích chung của cộng đồng hoặc một nhóm trong cộng đồng mà ở đó (giả định rằng) tất cả mọi người sẽ đạt được những lợi ích ngang bằng nhau nhưng đều cần đóng góp vào hành động chung. Một vấn đề đặt ra đó là, tại sao trong bối cảnh ấy các cá nhân thường không cùng

quyền sẽ cùng lúc gánh hai trách nhiệm được ủy thác, mà hai trách nhiệm đó xung đột với nhau.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

hành động (đóng góp) và cùng hưởng lợi. Nguyên nhân cơ bản được xác định đó là trong trường hợp đó, các cá nhân thường nghĩ rằng nếu họ đóng góp vào hành động chung để hưởng lợi ích chung thì mất nhiều công sức, thời gian (chi phí lớn) mà có thể cũng không ai biết, cũng như không chắc chắn có đạt được mục đích chung đó hay không. Bởi vậy, họ có xu hướng lựa chọn phương án không đóng góp hoặc có đóng góp một cách cầm chừng vào hành động chung của tập thể và hy vọng vẫn có thể được hưởng những lợi ích giống như những người nghiêm túc làm việc, dù họ biết bằng cách đó đã tự biến mình trở thành những "kẻ ăn bám".

Tình trạng trên có thể dẫn tới hai hệ quả với xã hội đó là: (1) mục tiêu, lợi ích chung không hoàn toàn đạt được; hoặc (2) việc không làm gì mà vẫn hưởng lợi trở thành hành vi được chấp nhận bởi tất cả mọi người.

Liên hệ với vấn đề PCTN, lý thuyết này làm nổi bật tính chất xã hội của hiện tượng tham nhũng, qua đó gợi mở giải pháp tập trung vào việc nâng cao ý thức của cộng đồng chứ không chỉ tập trung vào việc kiểm soát các cá nhân nắm giữ quyền lực. Theo Ostrom, bởi lý thuyết này xuất phát từ thực tế là một số cá nhân có thể hưởng lợi từ nỗ lực của tập thể mà không cần phải đóng góp gì, cho nên cần đề cao vai trò giám sát của tập thể với hành động của mỗi cá nhân trong tập thể[1]. Cụ thể, để khắc phục tình trạng thờ ơ, chấp nhận, "sống chung" với tham nhũng, lý thuyết này gợi ý phải xác định các tiêu chuẩn, mức độ, hành vi liên quan đến sự liêm chính và niềm tin vào giá trị của sự liêm chính trong xã hội, coi đó như là những vấn đề cơ bản cần giải quyết để PCTN. Nói cách khác, lý thuyết hành động tập thể đưa vấn đề tham nhũng quay trở lại với chính tập thể/cộng đồng nơi đã vấn đề xuất hiện và hướng các chiến lược PCTN vào việc dựa trên hành động của chính tập thể, cộng đồng đó.[2]

---

[1] Ostrom, E. (1998), *A behavioural approach to the rational choice theory of collection action*, Presidential Address, American Political Science Association, 1997. American Political Science Review, 92 (1): 1-22.

[2] International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2017),

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Từ công trình nghiên cứu đầu tiên của Olson (1965)[1], lý thuyết về "hành động tập thể" đã được phổ biến và thách thức các giả định khác về mối quan hệ hay sự tương quan giữa lợi ích cá nhân và lợi ích chung của cộng đồng trong PCTN. Những người ủng hộ thuyết "hành động tập thể" nhấn mạnh rằng, tình trạng tham nhũng mang tính hệ thống xuất phát từ nguyên nhân bên trong của các xã hội, cụ thể là do sự thiếu tin tưởng giữa các thành viên trong xã hội đó về sự cần thiết phải bài trừ tệ nạn này[2]. Nói cách khác, trong xã hội mà tình trạng tham nhũng đã trở thành phổ biến thì các cá nhân sẽ ít có động cơ chống tham nhũng và sẵn sàng tham gia vào hành vi tham nhũng, thậm chí cả khi biết rằng tham nhũng gây hại cho xã hội.

Nói tóm lại, thuyết "hành động tập thể" cho thấy rõ ràng và sâu sắc hơn nguồn gốc và động lực của hành vi tham nhũng. Tiếp cận từ lý thuyết này, có thể thấy rằng trong khi tham nhũng khởi nguồn từ lòng tham hay từ tính toán lợi ích vị kỷ của mỗi cá nhân – điều mà tiềm ẩn trong tất cả các đối tượng trong xã hội, từ các nhà chính trị, công chức, công dân – thì việc mỗi cá nhân có thực hiện hành vi tham nhũng hay không, và mức độ phổ biến của tham nhũng trong một cộng đồng như thế nào còn phụ thuộc vào môi trường xã hội, nơi mà có hay không kỳ vọng và quyết tâm chung của cộng đồng về một xã hội liêm chính, "nói không" với tham nhũng.[3] Đây là một nhận định đã được chứng minh qua một số nghiên cứu thực nghiệm. Ví dụ, một

---

"Innovations in Anti-coruption Approaches: A Resouces Guide", tại https://www.idea.int/gsod/files/IDEA-GSOD-2017-RESOURCE-GUIDE-ANTI-CORRUPTION.pdf

1 Sławomir Czech, Mancur Olson's Collective Action Theory 50 Years Later. A View From The Institutionalist Perspective, tại https://www.researchgate.net/publication/313106752_Mancur_Olson's_Collective_Action_Theory_50_Years_Later_A_View_From_The_Institutionalist_Perspective.

2 Heather Marquette & Caryn Peiffer, Collective Action and Systemic "CorruptionPaper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, University of Warsaw, March-2 April 2015", tại https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/b5944a31-85b6-4547-82b3-0d4a74910b07.pdf

3 Department for international development, *Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them Evidence paper on corruption*, January 2015.

THƯ VIỆN HUBT TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

nghiên cứu vềtình trạng tham nhũng ở Kenya và Uganda đã chỉ ra rằng, chi phí cho hành vi tham nhũng ảnh hưởng tới mức độ của tình trạng tham nhũng, trong khi chi phí cho hành vi tham nhũng phụ thuộc vào tỷ lệ người dân trong xã hội chấp nhận tham nhũng. Nếu tham nhũng là một hành vi được phần lớn mọi người trong xã hội chấp nhận thì các cá nhân sẽ lựa chọn thực hiện các hành vi tham nhũng, dù biết nó là sai trái, bởi vì chi phí cho việc thực hiện hành động này sẽ được giảm thiểu so với việc làm đúng quy định, ít nhất là ở cấp độ cá nhân[1].

3. SO SÁNH HAI CÁCH TIẾP CẬN

"Ủy nhiệm" và "hành động tập thể" là hai lý thuyết có ảnh hưởng lớn trong hoạt động PCTN trên thế giới.

Như đã trình bày ở trên, "thuyết ủy nhiệm" ra đời trước và đã được áp dụng nhiều trong thực tế chống tham nhũng. Tuy nhiên, trong bối cảnh các xã hội liên tục phát triển, các mối quan hệ trở nên phức tạp hơn, kéo theo sự phát triển của tham nhũng cũng trở nên phức tạp hơn. Giải quyết thực trạng này, lý thuyết về "hành động tập thể" đã ra đời, bổ sung một cách nhìn về nguồn gốc nảy sinh của tham nhũng từ góc độ môi trường, phản ứng của xã hội.

Trong PCTN, nếu như thuyết uỷ nhiệm hướng tới các giải pháp vềkiểm soát quyền lực (cả bên trong và bên ngoài) như phân quyền, kiềm chế đối trọng, cơ chế kiểm tra, giám sát và sự tham gia của người dân vào quản trị công, thì thuyết "hành động tập thể" lại hướng tới các giải pháp nhằm giải quyết những mâu thuẫn bên trong cộng đồng, gắn với việc thúc đẩy các giá trị đạo đức, liêm chính và sự đoàn kết giữa các thành viên, từ đó tạo nên một môi trường bất lợi cho hành vi tham nhũng.

Về mặt phương pháp luận, để có thể chống tham nhũng một cách hiệu quả thì cần kết hợp cả hai lý thuyết và cân nhắc đến bối

[1] Department for international development, *Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them Evidence paper on corruption*, January 2015.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

cảnh đặc thù của cộng đồng và quốc gia. Tuy nhiên, trong thực tế, khi nghiên cứu chương trình PCTN của một số nước, có thể thấy phần lớn những chương trình có sự viện trợ của nước ngoài thường dựa trên cách tiếp cận của "thuyết ủy nhiệm".[1] Biểu hiện cụ thể là các chương trình này đều hướng tới việc ngăn ngừa hành vi lạm quyền, tham nhũng của bộ máy công chức bằng cách tăng cường sự tham gia của người dân vào quản trị công, xây dựng các quy trình kiểm tra, giám sát, kỷ luật...[2] Từ lý thuyết về hành động tập thể, những biện pháp đó là cần nhưng chưa đủ. Ngoài nhưng biện pháp đó, còn phải tiến hành các hoạt động giáo dục, tuyên truyền và các hoạt động khác để nâng cao ý thức cộng đồng về sự liêm chính và tác hại của tham nhũng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Cheyanne Scharbatke - Church (2016), *CommonApproachesto Understanding andCombatting Corruption.*
2. Department for International Development, W*hy corruption matters: understanding causes,* effects and how to address them, Evidence paper on corruption, January, 2015.
3. MartinZapata (2018), *Collective action theory applied to anti-corruption practice:* A Bolivian Case Study, IACA research and science số 07.
4. Catherine Herfeld, "The potentials and limitations of rational choice theory: an interview with Gary Becker", Erasmus Journal for Philosophy and Economics, Volume 5, Issue 1, Spring 2012, pp. 73-86. http://ejpe.org/pdf/5-1-int.pdf
5. Heather Marquette & Caryn Peiffer, "Collective Action and Systemic CorruptionPaper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, University of Warsaw", March-2 April 2015, tại https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/b5944a31-85b6-4547-82b3-0d4a74910b07.pdf

[1] *Cheyanne Scharbatke-Church (2016), Common Approachesto Understanding and Combatting Corruption.*

[2] Cheyanne Scharbatke-Church (2016), *Common Approachesto Understanding and Combatting Corruption.*

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

6. Ostrom, E. (1998), *A behavioural approach to the rational choice theory of collection action, Presidential Address, AmericanPolitical Science Association*, 1997. American Political Science Review, 92 (1): 1-22.

7. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2017), *Innovations in Anti-coruption Approaches: A Resouces Guide*, tại https://www.idea.int/gsod/files/IDEA-GSOD-2017-RESOURCE-GUIDE-ANTI-CORRUPTION.pdf

8. Sławomir Czech, *Mancur Olson's Collective Action Theory 50 Years Later. A View From The Institutionalist Perspective*, https://www.researchgate.net/publication/313106752_Mancur_Olson's_Collective_Action_Theory_50_Years_Later_A_View_From_The_Institutionalist_Perspective

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG TIẾP CẬN TỪ GÓC NHÌN LIÊM CHÍNH TRONG QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC

TS. Tạ Thu Thủy[1]

1. QUAN NIỆM VỀ LIÊM CHÍNH TRONG QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC

Thuật ngữ "quản trị nhà nước" bắt đầu được sử dụng từ thập niên 1990, gắn với quá trình cải cách khu vực công ở các nước và thực thi mô hình quản lý công mới[2]. Theo Huther và Shah (1996), quản trị nhà nước là các khía cạnh thực hành quyền lực qua thể chế chính thức hoặc phi chính thức nhằm quản trị mọi nguồn tài nguyên đã giao cho nhà nước[3]. Theo Kaufmann, quản trị nhà nước là các truyền thống và thể chế thực thi quyền lực ở một quốc gia[4]. Với thuật ngữ "quản trị nhà nước", Nhà nước xuất hiện với hai tư cách trong hoạt động quản trị: Nhà nước vừa là chủ thể quản trị xã hội, vừa là đối tượng được quản trị bởi công dân và các thiết chế xã hội khác.

Lý thuyết về quản trị nhà nước đã đề cập nhiều đến nhận thức về vai trò của Nhà nước và cách thức sử dụng nguồn lực quốc gia. Những hiện tượng tiêu cực trong nền quản trị truyền thống như lãng phí, vô trách nhiệm trong sử dụng tài sản công, lạm quyền, tham

---

1 Viện Chiến lược và Khoa học thanh tra.

2 Phạm Thị Hồng Điệp, Vận dụng mô hình "Quản trị nhà nước tốt" ở Việt Nam, Tạp chí *KHĐHQG: Kinh tế và Kinh doanh*, Tập 33, số 3 (2017), tr. 1-9.

3 Huther, Jeff, and Anwar Shah, "A Simple Measure of Good Governance", *Policy Research Working Paper 1894* (1996), World Bank, Washington, D.C.

4 Daniel Kaufmann, *Brookings Institution Aart Kraay and Massimo Mastruzzi (2010).* "The worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues"

THƯ VIỆN HUBT

nhũng cần phải được kiểm soát bởi những thiết chế giám sát trong và ngoài nhà nước. Và, muốn kiểm soát việc sử dụng nguồn lực quốc gia hiệu quả, tránh thất thoát thì liêm chính là điều kiện cần cho mọi nền quản trị nhà nước.

Liêm chính không phải là một thuật ngữ đơn giản để định nghĩa. Có rất nhiều quan niệm khác nhau được sử dụng để mô tả về liêm chính. "Liêm chính" được dịch từ thuật ngữ tiếng Anh "Intergrity", có nguồn gốc La tinh "*integer*" có nghĩa đen là "toàn bộ, trọn vẹn, không thể bị xâm phạm"[1]. Theo *Từ điển Oxford*, "Intergrity" có 2 nghĩa: "1. Phẩm chất trung thực và có đạo đức; 2. Trạng thái nguyên vẹn và không bị chia cắt"[2]. Liêm chính khá gần gũi với "không có dấu hiệu của sự gian lận và tham nhũng". Liêm chính có thể được tiếp cận ở nhiều cấp độ khác nhau từ góc độ hẹp gắn liền với chủ thể cá nhân (cán bộ, công chức, viên chức và người dân bình thường), với tập thể cơ quan, tổ chức hay khu vực cho đến góc độ rộng hơn gắn liền với liêm chính quốc gia. Trong khuôn khổ bài viết này, liêm chính được tiếp cận ở góc độ gắn liền với chủ thể cán bộ, công chức, viên chức thực thi nhiệm vụ trong khu vực công và tiệm cận gần hơn với góc nhìn liêm chính quốc gia.

Đa số các quốc gia trên thế giới không có định nghĩa chính thức về liêm chính do liêm chính gắn liền và dường như trở thành yêu cầu tất yếu trong nhiều hoạt động khác nhau của quản trị nhà nước, đặc biệt là trong khu vực công. Một số quốc gia, tổ chức quốc tế đưa ra quan niệm về liêm chính trên cơ sở rút ra từ các quy định pháp lý và đạo đức, đạo lý trong khu vực công trước đó:

- Trong khi nhiều công bố trước đây của OECD đều đề cập đến thuật ngữ "đạo lý" thì tại các công bố gần đây OECD lại có xu hướng dùng thuật ngữ "liêm chính"[3]. Điều này có thể lý giải rằng sự thay đổi đó để phù hợp hơn với phong cách quản trị hiện đại. Đó là kết hợp

---

1 https://en.wikipedia.org/wiki/Integrity

2 *Từ điển Oxford Advanced Learner's*, Oxford University Press.

3 Towards Better Measurement of Government, *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/1, OECD Publishing.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

giữa sự tiếp cận dựa trên các quy định và các giá trị. Những tranh luận về quan niệm này rất phức tạp trong môi trường quốc tế và đa ngôn ngữ. Ở đó, các thuật ngữ khác nhau như "đạo lý", "liêm chính", "đạo lý học", "trách nhiệm giải trình", "giá trị đạo đức" được sử dụng với những ý nghĩa khác nhau. "Liêm chính" mang ý nghĩa thực tiễn nhiều hơn là quy định. Đa số các quốc gia trên thế giới đều tập trung hướng dẫn thực hiện liêm chính trong khu vực công.

Liêm chính có nội hàm rộng hơn việc tuân thủ các quy định pháp luật. Nói cách khác, luật và các quy định đưa ra giới hạn và xuất phát điểm tối thiểu về đạo đức thấp hơn so với nội hàm của liêm chính. Các cơ quan, tổ chức phải áp dụng các biện pháp để ngăn chặn các hành vi vi phạm nhằm loại bỏ đi những cám dỗ dẫn đến các hành vi vi phạm của cán bộ, công chức, viên chức trong hoạt động quản trị nhà nước.

- Tổ chức Minh bạch Quốc tế (TI) quan niệm "liêm chính là hành vi và hành động phù hợp với các nguyên tắc và chuẩn mực đạo đức và luân lý được các cá nhân cũng như các tổ chức chấp nhận, liêm chính tạo ra rào cản đối với tham nhũng"[1]. Theo đó, tham nhũng xảy ra khi cán bộ, công chức, viên chức không tuân thủ các quy trình, yêu cầu trong quá trình thực hiện nhiệm vụ và/hoặc bị xui khiến, hướng tới thực hiện nhiệm vụ khác vì lợi ích cá nhân, lợi ích nhóm. Khi hiện tượng này xảy ra ở một tổ chức thì sự liêm chính của cơ quan đó bị đánh giá ở mức độ thấp. Quản lý liêm chính nói chung là đánh giá và giám sát sự tuân thủ, thực hiện các quy trình tiêu chuẩn minh mạch và công bằng trong nhiệm vụ công. Sự tuân thủ này nhằm quy định sự áp dụng luật, quy tắc, quy định liên quan đến ứng xử đạo lý. Mục đích của sự tuân thủ để ngăn chặn những hành vi vi phạm pháp luật và mục đích của liêm chính là để hình thành và duy trì những ứng xử có trách nhiệm.

- Uỷ ban kinh tế và các vấn đề xã hội của Liên hợp quốc định nghĩa liêm chính như một yếu tố then chốt để hoàn thiện quan niệm

[1] Tài liệu hướng dẫn ngôn ngữ đơn giản của Tổ chức Minh bạch Quốc tế, 2009.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

về minh bạch và trách nhiệm giải trình. *Liêm chính được hiểu là sự liêm khiết, một điều kiện không thể bị xáo trộn. Liêm chính đồng nghĩa với trung thực. Xét về mặt công vụ, liêm chính đòi hỏi các lãnh đạo của cơ quan không nên đặt bản thân mình dưới những những nghĩa vụ về tài chính* và các nghĩa vụ khác từ phía các cá nhân, tổ chức bên ngoài. Liêm chính là con đường dẫn tới sự ban hành các yêu cầu và việc thực hiện các chức năng một cách hiệu quả vì lợi ích công. Đó là điều mà dân chúng có quyền được nhận từ chính phủ. Cách quan niệm này khá tương đồng với quan niệm của Vương quốc Anh về liêm chính trong quản trị nhà nước, đó là "các lãnh đạo của cơ quan không nên đặt bản thân mình dưới những nghĩa vụ về tài chính và các nghĩa vụ khác từ phía các cá nhân, tổ chức bên ngoài bởi điều đó có thể ảnh hưởng đến các quyết định của họ trong quá trình thực hiện nhiệm vụ công".

- Trong khi đó, ở Hà Lan, liêm chính trong quản trị nhà nước đã được đưa vào chương trình nghị sự từ những năm 1990. Hà Lan là một trong số ít những quốc gia đề cao vai trò của liêm chính trong hoạt động quản trị nhà nước tại thời điểm đó. Liêm chính ở quốc gia này chủ yếu được tiếp cận dưới góc độ quản trị. Hà Lan tiếp cận liêm chính là: (1) sự nguyên vẹn (2) sự hội nhập với môi trường (3) trách nhiệm nghề nghiệp (4) nhận thức và hành vi cởi mở dựa trên những chuẩn mực đạo đức (5) là những giá trị/ giáo lý (6) sự tuân thủ luật và quy định (7) tuân thủ các tiêu chuẩn đạo đức và các giá trị liên quan (8) hành vi đạo đức mẫu mực.

Ngay tại Việt Nam, hiện tại cũng có nhiều cách hiểu, giải thích về liêm chính được khai thác từ nhiều khía cạnh khác nhau. Tuy nhiên, theo cách hiểu chung nhất được giải thích trong *Từ điển Tiếng Việt* thì "Liêm" là "*không tham lam, trong sạch*"[1], "Chính" là "*ngay thẳng, đúng đắn, trái với tà*"[2], "Liêm chính" là "*trong sạch và ngay thẳng*"[3].

Các hành vi vi phạm liêm chính trong quản trị nhà nước chủ yếu là: tham ô, nhận hối lộ; thiên vị (chủ nghĩa gia đình, chủ nghĩa

[1] Nguyễn Như Ý (Chủ biên), *Đại từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Văn hóa thông tin, 1998, Hà Nội, tr. 1018.

[2] Nguyễn Như Ý (Chủ biên), *Đại từ điển Tiếng Việt*, Tlđd, tr. 367.

[3] Nguyễn Như Ý (Chủ biên), *Đại từ điển Tiếng Việt*, Tlđd, trang 1018

THƯ VIỆN HUBT

thân hữu, bảo trợ); xung đột lợi ích; lạm quyền; không tuân thủ các tiêu chuẩn của tổ chức, cư xử không đúng đắn hoặc thực hiện không đúng chức năng, nhiệm vụ; vi phạm nghiêm trọng về thời gian riêng tư khi thực hiện công việc/nhiệm vụ công và/hoặc gây tổn hại đến niềm tin của công chúng vào quản trị công...

Đa số các nước trên thế giới đều tiếp cận liêm chính từ góc độ liêm chính quốc gia. Quan niệm về liêm chính quốc gia khá gần gũi với những quan niệm về liêm chính trong hoạt động công vụ hay liêm chính chính phủ[1]. Lãnh đạo của mỗi quốc gia sẽ phải đưa ra các sáng kiến để thiết lập hệ thống liêm chính, cam kết chính trị và nỗ lực thực hiện những cam kết đó. Các tổ chức quốc tế và chính phủ đa quốc gia như Quỹ Tiền tệ Thế giới (IMF), Ngân hàng Thế giới (World Bank), Liên hợp quốc (UN), Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD), Liên minh châu Âu (EU) đã đặt trách nhiệm thực hiện liêm chính lên các nhà lãnh đạo quốc gia. Theo đó, các nhà lãnh đạo quốc gia có trách nhiệm trong việc đưa ra các sáng kiến liên quan đến cải thiện hệ thống liêm chính và nỗ lực thực hiện những sáng kiến đó. Hệ thống liêm chính có thể hướng tới nhiều đối tượng khác nhau như chính trị gia (theo mô hình ở Anh), cán bộ, công chức hành chính nhà nước (như mô hình ở Hà Lan), hướng đến cả hai đối tượng này (như mô hình ở New South Wales, Úc và thành phố New York, Mỹ) hoặc chính trị gia, cán bộ, công chức nhà nước và người điều hành doanh nghiệp (như mô hình Hồng Kông). Nhưng tựu chung lại, hệ thống liêm chính quốc gia được tiếp cận thông qua một số thiết chế quan trọng, ở một số khu vực, trong đó quan trọng nhất là ở khu vực công.

Như vậy, liêm chính trong quản trị nhà nước *là việc tuân thủ các quy tắc/ giá trị đạo đức và các quy định pháp luật nhằm mang lại lợi ích công của các cá nhân, tổ chức được Nhà nước trao quyền thực thi quyền lực nhà nước.*

Quan niệm trên đã khẳng định chủ thể trung tâm thực hiện liêm chính trong quản trị nhà nước là cán bộ, công chức, viên chức –

[1] Tùy thuộc vào cách gọi của mỗi quốc gia.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

những người nhân danh quyền lực nhà nước tiến hành các hành vi cụ thể thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước. Do bản chất của công việc mà cán bộ, công chức, viên chức đảm nhận là quản lý nhà nước và cung cấp dịch vụ công cho xã hội nên liêm chính phải được xác định dựa trên thuộc tính của các công việc cụ thể mà chủ thể đó đảm nhận. Đối tượng mà liêm chính trong quản trị nhà nước hướng tới chính là các giá trị đúng đắn, khách quan, không vụ lợi trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao của cán bộ, công chức, viên chức.

Các giá trị liêm chính được định hình trên cơ sở hai nền tảng chủ yếu là các chuẩn mực đạo đức xã hội và các quy định của pháp luật. Liêm chính trên cơ sở đạo đức xã hội tức là các giá trị chung về liêm chính được toàn xã hội thừa nhận, thực hành và coi đó là chuẩn mực trong hành vi ứng xử mà cán bộ, công chức, viên chức phải tự ý thức trong niềm tin, tình cảm, ý chí của bản thân, tự giác làm theo. Liêm chính trên cơ sở các quy định của pháp luật tức là các giá trị, chuẩn mực của liêm chính đã được thể chế hóa thành các quy định của pháp luật mà cán bộ, công chức buộc phải tuân theo bởi các ràng buộc pháp lý. Theo đó, liêm chính trong quản trị nhà nước bao gồm những giá trị then chốt như: sự nguyên vẹn (sự nhất quán trong cả phạm vi cá nhân), sự liêm khiết (không xung đột lợi ích) và công lý/ công bằng (tuân thủ các quy tắc, quy định nghề nghiệp).

2. MỐI QUAN HỆ GIỮA LIÊM CHÍNH VỚI PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG TRONG QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC

Thứ nhất, muốn quản trị nhà nước tốt phải kiểm soát được tham nhũng.

Quản trị nhà nước tốt là mục tiêu dài hạn, song hành với những hành động kiểm soát tham nhũng nhằm hướng tới xây dựng nhà nước liêm chính. Kiểm soát quyền lực là yêu cầu nội tại của bất kỳ nhà nước liêm chính nào. Tham nhũng bắt nguồn từ sự thiếu kiểm soát quyền lực và lịch sử lý luận về tổ chức quyền lực nhà nước đã chỉ ra rằng không thể PCTN nếu không có sự kiểm soát quyền lực.

THƯ VIỆN HUB

Lý thuyết về kiểm soát quyền lực được khởi nguồn từ Ch.L. Montesquieu với tác phẩm nổi tiếng "Về tinh thần của các đạo luật" và trải qua các thời kỳ lịch sử, mặc dù còn có những hạn chế nhất định nhưng tinh thần về sự phân công, kiểm soát quyền lực vẫn được các quốc gia theo các thể chế chính trị khác nhau kế thừa và phát triển. Về cơ bản, kiểm soát quyền lực nhà nước được hiểu theo nghĩa rộng là việc thiết kế tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước sao cho đạt được mục đích chính trị chung và hiệu quả cao nhất. Theo nghĩa hẹp, kiểm soát quyền lực nhà nước là toàn bộ những hoạt động xem xét, theo dõi, đánh giá mà thông qua đó có thể ngăn ngừa, loại bỏ những nguy cơ, những việc làm sai trái của người có chức vụ, quyền hạn trong việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước.

Trong nhà nước liêm chính, kiểm soát quyền lực nhà nước từ bên trong bằng các thể chế, cơ chế kiểm soát và tự kiểm soát. Kiểm soát quyền lực nhà nước từ bên ngoài bằng các phương tiện truyền thông đại chúng, các chuẩn mực đạo đức và dư luận xã hội. Kiểm soát quyền lực diễn ra thường xuyên, trong mọi giai đoạn, mọi khâu của quá trình thực thi quyền lực nhà nước, từ xây dựng tổ chức bộ máy, cán bộ, thực thi pháp luật, chính sách đến giải quyết khiếu nại, tố cáo; từ ra quyết định đến tổ chức thực hiện và đánh giá quyết định. PCTN theo đó phải trở thành một phần quan trọng trong công cuộc cải cách quản trị ở quốc gia.

Thứ hai, muốn PCTN hiệu quả phải bắt nguồn từ thực hiện liêm chính.

Trong lịch sử cũng như thời kỳ hiện đại, nhà nước liêm chính, mà trước hết là chính phủ liêm chính, là tất yếu khách quan cho sự tồn tại của nhà nước trước yêu cầu phát triển xã hội, nhất là trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường, dân chủ hóa xã hội và hội nhập quốc tế. Mục tiêu của quản trị nhà nước là hướng tới xây dựng một nền hành chính minh bạch, tinh gọn, năng động và hiệu quả, hướng đến phục vụ người dân thay vì cai trị dân như trong mô hình hành chính công truyền thống. Mô hình quản trị nhà nước hướng đến các giá trị như mở rộng sự tham gia của công

THƯ VIỆN HUBT

dân vào hoạt động quản lý nhà nước; hoạch định chính sách trên nguyên tắc đồng thuận xã hội; xây dựng một nền hành chính liêm chính; trách nhiệm giải trình; hiệu quả và hiệu lực; công bằng và tuân thủ pháp luật.

Trong mô hình quản trị tốt, để PCTN hiệu quả thì yếu tố liêm chính, minh bạch trong quản trị là sự đòi hỏi xuyên suốt. Ngược lại, công tác PCTN sẽ có tác động tích cực hơn khi cả xã hội thực hiện liêm chính; nhất là khi đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức được trao quyền thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước có ý thức tuân thủ các giá trị, chuẩn mực pháp lý và đạo đức một cách đúng đắn, khách quan và không vụ lợi. Tham nhũng, xung đột lợi ích bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân khác nhau, trong đó sự thiếu hụt về giáo dục, tạo lập, duy trì và phát triển nền tảng đạo đức liêm chính là căn nguyên cơ bản.

Sự liêm chính cần phải có từ chức năng, nhiệm vụ, tổ chức, bộ máy, cơ chế vận hành đến phẩm chất và năng lực của mỗi cán bộ, công chức, viên chức; thể hiện ở tính liêm khiết, trong sạch, đặt lợi ích của người dân lên trên hết; trước hết và tuyệt đối không vụ lợi cá nhân hoặc lợi ích nhóm; đúng đắn, công khai, minh bạch trong lời nói và việc làm; không lạm dụng quyền lực; thực hiện đúng trách nhiệm; không để thất thoát, lãng phí, không tham ô trong quá trình điều hành mọi hoạt động của nhà nước. Hơn nữa, nhà nước liêm chính là một chỉnh thể thống nhất và của từng thành viên trong những chức năng, nhiệm vụ cụ thể. Nhà nước liêm chính không phải là một tổ chức vô hình, trừu tượng, mà là một tập hợp đầy đủ các thành viên cùng chung sức thực hiện những mục tiêu chung và những chức năng, nhiệm vụ cụ thể được phân công đối với từng cơ quan, tổ chức trong bộ máy nhà nước từ trung ương đến cơ sở. Mỗi công việc cụ thể đều có con người cụ thể phụ trách và phải được thường xuyên kiểm tra, đánh giá, biểu dương, khen thưởng và truy cứu trách nhiệm khi vi phạm.

Trong quản trị nhà nước, liêm chính luôn được xác định là gốc rễ của những giải pháp phòng ngừa tham nhũng bởi lẽ:

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Một là, hành động liêm chính tạo môi trường công vụ công khai, minh bạch, công bằng. Là "công bộc" của nhân dân, đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có vai trò quan trọng trong việc xây dựng và phát triển đất nước; trong việc bảo vệ pháp luật và công lý, bảo vệ các quyền tự do dân chủ, quyền con người, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, bảo đảm trật tự xã hội, chống lại các hành vi vi phạm pháp luật, tùy tiện, vô nguyên tắc. Trong thực thi công vụ, khi cán bộ, công chức, viên chức không lợi dụng chức vụ, quyền hạn được giao để đối xử ưu tiên cho một nhóm người hoặc một cá nhân nào, và cũng không đối xử phân biệt với một nhóm người hoặc một cá nhân khác[1] cũng đã góp phần tạo ra môi trường công vụ công bằng, liêm chính. Ngoài ra, mỗi cán bộ, công chức, viên chức thực hiện công khai, minh bạch trong khi thi hành công vụ sẽ đóng vai trò tiên phong trong việc cải thiện và nâng cao hiệu quả phòng ngừa, phát hiện tham nhũng từ bên trong mỗi cơ quan, tổ chức, đơn vị góp phần làm cho bộ máy nhà nước trong sạch, vững mạnh, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả hơn.

Hai là, hành động liêm chính làm hạn chế, giảm thiểu những cơ hội vi phạm pháp luật, tiêu cực. Thực hiện liêm chính trong quá trình thực thi công vụ, tức là mỗi cán bộ, công chức, viên chức đã tự điều chỉnh hành vi của mình để thực hiện quyền và nghĩa vụ, trách nhiệm công vụ theo quy định pháp luật vừa đáp ứng yêu cầu về đạo đức nghề nghiệp làm giảm thiểu những hành vi tiêu cực vừa tăng cường những hành vi tích cực, làm cho nó trở nên phù hợp với yêu cầu, đòi hỏi của xã hội. Khi đó, các chủ thể không thể xử sự theo ý chí chủ quan của mình mà phải thực hiện theo những quy tắc nhất định của xã hội. Bằng các phương tiện điều chỉnh, tính liêm chính của mỗi cá nhân được thể hiện ở phương diện xác định những hành vi được thực hiện, không được thực hiện, phải thực hiện... trong những điều kiện, hoàn cảnh nhất định làm hạn chế cơ hội phát sinh vi phạm pháp luật, tham nhũng, tiêu cực xảy ra.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Đỗ Thị Ngọc Lan, *Nghiên cứu so sánh quy định về đạo đức công vụ của một số quốc gia và Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia 2012, tr.30.

Ba là, hành động liêm chính ngăn ngừa nguy cơ xung đột lợi ích. Xung đột lợi ích là những tình huống cụ thể phát sinh khi cán bộ, công chức, viên chức có thể đưa ra quyết định hoặc thực hiện hành vi có lợi cho mình trong hoạt động công vụ. Các tình huống xung đột lợi ích cũng là một trong những nguồn gốc của tham nhũng. Muốn kiểm soát và hạn chế được các tình huống phát sinh xung đột lợi ích nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước, ngăn ngừa được tham nhũng trong bộ máy công quyền thì việc thực hiện liêm chính của cán bộ, công chức, viên chức trong hoạt động công vụ đóng vai trò quan trọng. Bản thân cán bộ, công chức khi nhận thức và thực hiện liêm chính đã tự tránh tình huống xung đột lợi ích nhằm phòng ngừa tham nhũng.

Ví dụ, nếu một món quà đưa cho công chức vì lý do cá nhân, không phải vì vị trí và quyền hạn của người đó trong một tổ chức, cơ quan công quyền thì câu hỏi đặt ra là liệu mối quan hệ giữa người đưa và người nhận quà có làm mất đi sự liêm chính của người nhận là công chức hay của tổ chức, cơ quan công quyền đó không. Nghiên cứu về vấn đề này, OECD đã đưa ra bảng tự đánh giá về quà tặng để công chức có thể căn cứ vào đó mà xem xét mình có nên nhận quà hay không[1]:

G = Genuine (Chân thành): Món quà đó có xuất phát từ động cơ muốn nhờ vả hoặc lợi dụng chức vụ, quyền hạn; qua đó, có thể làm ảnh hưởng đến công việc của một công chức hay không? Hay chỉ đơn thuần là thể hiện tình cảm, sự quan tâm lẫn nhau...

I = Independent (Độc lập): Nếu tôi nhận món quà này, liệu có ai có lý do chính đáng để hỏi hoặc nghi ngờ tính độc lập trong việc thực thi nhiệm vụ của tôi trong tương lai hay không, đặc biệt nếu người đưa quà có liên quan đến quyết định mà tôi đưa ra?

F = Free (Tự do): Nếu tôi nhận quà, liệu tôi có cảm thấy bị ràng buộc theo cách nào đó với người đưa quà, gia đình họ, bạn bè họ hoặc đối tác của họ hay không?

T = Transparent (Minh bạch): Tôi có cảm thấy thoải mái khi nói về món quà này một cách công khai với bất kỳ ai hay không?

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Thanh tra Chính phủ, *Một số kinh nghiệm quốc tế về công tác PCTN*, Nxb. Lao động, Hà Nội, 2014.

Bốn là, hành động liêm chính tăng cường trách nhiệm giải trình của cán bộ, công chức, viên chức. Trong thực hiện nhiệm vụ công, yêu cầu liêm chính luôn gắn liền với trách nhiệm giải trình. Liêm chính được xem như là một yếu tố cấu thành không thể thiếu khi đề cập đến vấn đề công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị. Trách nhiệm giải trình không chỉ bao gồm trách nhiệm của các chủ thể khi công khai các nội dung theo yêu cầu mà bao gồm cả việc giải thích và làm rõ các nội dung đó. Theo đó, trách nhiệm giải trình là phương thức để hướng tới sự liêm chính và ngược lại, liêm chính góp phần tăng cường khả năng trách nhiệm giải trình của cán bộ, công chức, viên chức trong hoạt động quản trị nhà nước.

3. NHỮNG YẾU TỐ BẢO ĐẢM THỰC HIỆN LIÊM CHÍNH NHẰM PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG TRONG QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC

Trong quản trị nhà nước, liêm chính chỉ là một trong nhiều nội dung khác nhưng lại có vai trò giúp hình thành nên nền tảng đạo đức công vụ - yếu tố không thể thiếu góp phần phòng ngừa tham nhũng hiệu quả. Việc xây dựng và thực hiện liêm chính chỉ có thể được bảo đảm khi có quyết tâm chính trị, cơ sở pháp lý đầy đủ, rõ ràng và tổ chức có tính khả thi... Cụ thể như sau:

Thứ nhất, bảo đảm về nhận thức và quyết tâm chính trị

Quyết tâm chính trị ở đây được hiểu là sự cam kết xây dựng và thực hiện liêm chính nhằm PCTN từ cấp cao nhất trong bộ máy của Đảng, Nhà nước cho đến cán bộ, công chức, viên chức trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị. Quyết tâm này được thể hiện bằng những chiến lược, đề án, hành động thực tiễn; được cụ thể hoá, công khai hoá để nhân dân nói chung và cán bộ, công chức, viên chức trong cơ quan đó nói riêng giám sát. Tại Việt Nam, thời gian gần đây, "liêm chính" là vấn đề được đề cập phổ biến rộng rãi hơn, nhất là sau phiên họp Chính phủ thường kỳ tháng 7/2016, Thủ tướng Chính phủ đã nhấn mạnh quyết tâm xây dựng Chính phủ liêm chính, kiến tạo, hành động, phục vụ người dân và doanh nghiệp. Bên cạnh đó, vấn đề

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

giáo dục liêm chính cho đội ngũ cán bộ, công chức và nhất là thế hệ trẻ - học sinh, sinh viên đã được Đảng và Nhà nước quan tâm nhiều hơn. Sau thời gian triển khai thí điểm thực hiện Quyết định 137/2009/QĐ-TTg ngày 02 tháng 12 năm 2009 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án đưa nội dung PCTN vào chương trình giáo dục, đào tạo, bồi dưỡng (Đề án 137), Thủ tướng chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 10/CT-TTg ngày 12/6/2013 về việc đưa nội dung PCTN vào giảng dạy tại các cơ sở giáo dục, đào tạo từ năm học 2013-2014. Việc thực hiện Đề án 137 và Chỉ thị số 10/CT-TTg đã đạt được những kết quả ban đầu; tuy nhiên, giảng dạy về liêm chính và thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, đơn vị trong việc tổ chức thực hiện, hướng dẫn, kiểm tra việc giáo dục liêm chính như thế nào để thực sự phát huy được hiệu quả góp phần tích cực vào cuộc đấu tranh PCTN là câu hỏi lớn mà lời giải đáp cần phải có thời gian thử nghiệm và nhất là phải có quyết tâm của cả hệ thống chính trị.

Bên cạnh cam kết chính trị ở cấp cao nhất, những nỗ lực thực hiện liêm chính lâu bền còn bao gồm sự cam kết đặc biệt từ những người đứng đầu các cơ quan, tổ chức, đơn vị. Người đứng đầu có vị trí trực tiếp quyết định trong việc xây dựng và thực hiện liêm chính của chính cán bộ, công chức, viên chức thuộc quyền. Khi người đứng đầu thực sự trong sáng, liêm chính, là tấm gương về đạo đức lối sống, đạo đức nghề nghiệp thì chắc chắn sẽ tập hợp xung quanh mình các cá thể có trách nhiệm, chuyên nghiệp, liêm chính.

Để có quyết tâm chính trị, mỗi cán bộ, công chức, viên chức cần thiết phải nhận thức được tầm quan trọng của liêm chính. Liêm chính là điều kiện tiên quyết để xây dựng và phát triển nền quản trị công trong sạch, hiệu quả. Thực hiện liêm chính là tích cực thực hiện đúng, đầy đủ quyền hạn, nghĩa vụ, nhiệm vụ được giao và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện; thực hiện nhiệm vụ một cách trung thực, tránh xung đột lợi ích, không vụ lợi cá nhân; bảo vệ và sử dụng an toàn, tiết kiệm tài sản công, không tham nhũng; tận dụng tối đa thời gian cho công việc; giữ gìn sự trong sạch, tránh nhận hối lộ, quà biếu của tổ chức, công dân; phục vụ nhân dân với thái độ đúng mực và công bằng...

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Thứ hai, bảo đảm về pháp lý

Liêm chính không chỉ dừng lại ở nhận thức nói chung mà cần phải được quy định cụ thể trong các văn bản pháp luật. Nếu thiếu sự pháp điển hóa này thì những nguyên tắc, chuẩn mực, giá trị đạo đức, liêm chính cũng không có cơ sở pháp lý trong thực tế. Một người sẵn sàng vi phạm đạo đức nghề nghiệp nếu "mỗi khi thấy có thể vi phạm mà không bị trừng phạt"[1]. Nếu sức mạnh của đạo đức là niềm tin cá nhân, là truyền thống dân tộc, là sức mạnh của dư luận xã hội thì sức mạnh của pháp luật là sự cưỡng chế, bắt buộc. Do đó, liêm chính phải dựa trên nguyên tắc là xây dựng được các văn bản quy phạm pháp luật hướng cán bộ, công chức, viên chức chỉ được làm những gì luật cho phép.

Khi hệ thống luật pháp được bổ sung, hoàn thiện; trong đó, pháp luật về cán bộ, công chức, viên chức, pháp luật về PCTN, pháp luật về thanh tra, kiểm tra, giám sát... phù hợp với thực tiễn, luật hóa rõ ràng, cụ thể chế độ trách nhiệm và hình thành cơ chế giám sát chặt chẽ, có chế tài nghiêm minh đối với những vi phạm sẽ góp phần nâng cao chất lượng cán bộ, công chức, viên chức và hiệu quả hoạt động công vụ hiện nay.

Quy định pháp luật về xây dựng và thực hiện liêm chính cần hướng vào hai đối tượng: chủ thể thực hiện liêm chính (đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức) và nhân tố đảm bảo cho quá trình xây dựng, thực hiện liêm chính (các cơ quan nhà nước). Những quy định trong các văn bản đó không chỉ thiên về tính định hướng, mà phải phản ánh được đầy đủ các khía cạnh về đạo đức nghề nghiệp nói chung và tính liêm chính của cán bộ, công chức, viên chức khi thi hành công vụ nói riêng. Đặc biệt, tính chế tài và mức độ pháp điển hóa phải cao. Cụ thể là:

- Quy định về các giá trị và chuẩn mực liêm chính phải mang tính nền tảng áp dụng chung, trên cơ sở xác định rõ nguyên tắc trong hoạt động công vụ; những giá trị cốt lõi của nền công vụ; nghĩa vụ và trách

[1] C. Mác và Ph. Ăngghen, *Toàn tập*, t.21, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2004, tr.425, 425.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

nhiệm thực hiện đúng đắn, khách quan quyền hạn được giao của cán bộ, công chức, viên chức... Từ nền tảng chung đó, việc cụ thể hóa chuẩn mực liêm chính phù hợp với yêu cầu của từng ngành, lĩnh vực, cơ quan, tổ chức, đơn vị là thực sự cần thiết. Tại Việt Nam, mặc dù một số văn bản đã có quy định về quy tắc ứng xử và quy tắc đạo đức nghề nghiệp, thể hiện rõ nhất là các quy định về quyền, nghĩa vụ, đạo đức, văn hóa giao tiếp, những việc không được làm của cán bộ, công chức, viên chức tại Luật Cán bộ, công chức, Luật Viên chức, Luật PCTN...; Tuy nhiên, quy định cụ thể về chế độ công vụ liêm chính, trong đó có quy định chi tiết việc xây dựng và các biện pháp bảo đảm thực hiện quy tắc ứng xử, quy tắc đạo đức nghề nghiệp chưa thực sự rõ ràng.

- Quy định về các biện pháp bảo đảm thực hiện liêm chính trong hoạt động công vụ để phòng ngừa tham nhũng như công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, phòng ngừa xung đột lợi ích của cán bộ, công chức... là yếu tố không thể thiếu, tạo hành lang pháp lý bảo đảm tính hiệu quả, khả thi cho việc xây dựng và thực hiện liêm chính.

Như tại Hàn Quốc, Bộ Quy tắc ứng xử dành cho công chức đã thiết lập 16 nhóm tiêu chuẩn ứng xử, chia làm 3 nhóm[1], gồm:

Nhóm 1 (Thực hiện đúng đắn nhiệm vụ công): xử lý những mệnh lệnh gây cản trợ việc thực hiện công vụ một cách đúng đắn; bác bỏ vì xung đột lợi ích; loại bỏ những ứng xử ưu đãi; cấm sử dụng ngân sách vào những mục đích không rõ ràng; xử lý những đề nghị không chính đáng của chính trị gia; cấm vận động bất hợp pháp vì những vụ việc cá nhân.

Nhóm 2 (Cấm đưa và nhận những lợi ích không chính đáng): cấm lợi dụng ảnh hưởng để trục lợi; cấm sử dụng chức danh công vụ một cách không phù hợp; cấm vận động bất hợp pháp; cấm sử dụng những thông tin liên quan đến công vụ vào những giao dịch tài chính; cấm sử dụng tài sản công vào những việc cá nhân; cấm nhận tiền hoặc các thứ có giá trị khác; cấm đưa tiền hoặc các thứ có giá trị khác.

[1] Thanh tra Chính phủ, *Một số kinh nghiệm quốc tế về công tác PCTN*, Nxb. Lao động, Hà Nội, 2014.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Nhóm 3 (Tạo lập môi trường công vụ lành mạnh): báo cáo về những giờ giảng hoặc hội nghị bên ngoài; cấm vay mượn tiền, cấm thông báo việc hiếu hỉ hoặc những việc có mục đích được nhận tiền.

Những quy định này thiết lập những giá trị và tiêu chuẩn ứng xử phù hợp để giúp công chức không bị tha hóa, lôi kéo vào những hành vi tham nhũng khi bị đặt trong những tình huống có xung đột lợi ích trong quá trình thực thi công vụ.

- Quy định pháp luật để tổ chức thực hiện như hướng dẫn và thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện liêm chính là cơ sở quan trọng bảo đảm các giá trị, chuẩn mực liêm chính có cơ chế thực hiện trong thực tiễn; trong đó, phải quy định rõ ràng chủ thể có trách nhiệm, nguyên tắc, hình thức, đối tượng và nội dung hướng dẫn, thanh tra, kiểm tra, giám sát thực hiện.

- Chế tài xử lý vi phạm về chuẩn mực liêm chính phải trên cơ sở rõ ràng, có căn cứ áp dụng cụ thể và hình thức xử lý phù hợp, đảm bảo nguyên tắc mọi vi phạm đối với quy định về chuẩn mực liêm chính đều phải bị xử lý.

- Quy định về các điều kiện bảo đảm khác như chế độ đãi ngộ, cơ chế tuyển dụng, sử dụng, bổ nhiệm, chế độ đào tạo, bồi dưỡng phải bảo đảm nguyên tắc về sự công bằng, phù hợp, công khai, minh bạch... Bởi lẽ, ngoài chế tài nặng và thực thi pháp luật nghiêm, cần một chế độ chính sách để cán bộ, công chức, viên chức không dễ dàng đánh đổi lợi ích đang có để vi phạm chuẩn mực liêm chính.

Thứ ba, bảo đảm về con người và môi trường quản trị tốt.

Một là, bảo đảm về con người.

Trong quản trị nhà nước với nền công vụ chuyên nghiệp, trách nhiệm, liêm chính thì chất lượng của cán bộ, công chức, viên chức là một trong những nhân tố quan trọng. Chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức cần được đảm bảo từ chế độ tuyển dụng đầu vào, đáp ứng được yêu cầu cơ bản về trình độ chuyên môn, nghiệp vụ và có đạo đức, tác phong chuẩn mực. Trong quá trình thực thi công

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

vụ, cần có cơ chế, chính sách chủ động, tích cực để xây dựng được chế độ trách nhiệm thực hiện liêm chính của mỗi cá nhân; trong đó, nhấn mạnh trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức khi để xảy ra hiện tượng vi phạm chuẩn mực liêm chính của cán bộ, công chức, viên chức thuộc quyền quản lý. Mỗi cán bộ, công chức phải được giao chức trách, nhiệm vụ rõ ràng, cụ thể với những quyền hạn tương ứng nhất định đảm bảo thực hiện được chức trách, nhiệm vụ được giao. Đồng thời, cần xây dựng cơ chế thích hợp, hiệu quả nhằm giám sát, kiểm tra các hoạt động đó của cán bộ, công chức, viên chức.

Trình độ, năng lực, phẩm chất đạo đức liêm chính của chính đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có sự ảnh hưởng trực tiếp đến việc thực hiện hiệu quả quản trị công. Hơn nữa, quy định pháp luật về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng ngành cũng sẽ tác động mạnh mẽ đến đạo đức nghề nghiệp của cán bộ, công chức, viên chức trong ngành đó. Do vậy, để nâng cao trách nhiệm với nhiệm vụ được giao, tăng cường tính chủ động, sáng tạo trong xử lý, giải quyết công việc, rèn luyện bản lĩnh nghề nghiệp cho cán bộ, công chức, viên chức thì việc xây dựng và thực hiện liêm chính là cần thiết. Hình thành các chuẩn mực đạo đức liêm chính đúng đắn bằng cách: đề cao giá trị đạo đức, đề cao sự tự rèn luyện, tu dưỡng của cán bộ, công chức, viên chức; khắc phục thói vô cảm, vụ lợi trong khi thực hiện công vụ... Đây là công việc thường xuyên, liên tục, lâu dài; phải được tiến hành một cách toàn diện, kết hợp giữa giáo dục và tự giáo dục.

Hai là, bảo đảm về xây dựng môi trường quản trị tốt.

Để thúc đẩy thực hiện liêm chính trong quản trị nhà nước thì cần phải hành động tập thể và cùng nhau xây dựng môi trường công vụ minh bạch và nhất quán. Liêm chính được hình thành, duy trì và phát triển khi môi trường công vụ trong sạch, ít tạo ra cơ hội tham nhũng cho chính những hạt nhân của nền công vụ đó. Ngược lại, chính cá nhân cán bộ, công chức, viên chức cũng cần xuất phát từ vị thế của mình có trách nhiệm điều chỉnh thái độ, hành vi, cách xử sự phù hợp trong thực thi công vụ.

THƯ VIỆN HUST
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Xét ở phạm vi rộng, môi trường quản trị công là quan hệ giữa các cơ quan thuộc hệ thống bộ máy nhà nước. Việc xây dựng và thực hiện liêm chính phải xuất phát từ môi trường công vụ được đảm bảo tổ chức và vận hành một cách thống nhất theo những nguyên tắc, quy chế điều chỉnh có tính thứ bậc chặt chẽ, chính quy và thường xuyên, liên tục, thống nhất, thông suốt. Môi trường công vụ ấy được tạo lập bởi chế độ phân công chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn rõ ràng, không chồng chéo và có cơ chế kiểm soát chặt chẽ về nội dung, hình thức, quy trình kiểm soát... nhằm tạo ra môi trường công vụ hạn chế được sự tiềm ẩn nhiều nguy cơ khác nhau có thể dẫn tới các tác động tiêu cực cho sự phát triển kinh tế - xã hội.

Xét ở phạm vi hẹp, môi trường quản trị trong nội bộ của cơ quan, tổ chức, đơn vị là quan hệ giữa cán bộ, công chức, viên chức với nhau, giữa cấp trên với cấp dưới và cơ chế điều hành, đánh giá, sử dụng cán bộ, công chức, viên chức. Xây dựng và thực hiện liêm chính cần một môi trường thân thiện, bình đẳng, chân thành, đánh giá khách quan và chính xác năng lực, phẩm chất của mỗi cá nhân trong cơ quan, đơn vị và sử dụng đúng năng lực của họ. Yêu cầu có cơ chế đánh giá đúng năng lực, phẩm chất cá nhân, đạo đức liêm chính của cán bộ, công chức, viên chức là rất quan trọng. Điều đó không chỉ tạo tiền đề cho việc sử dụng đúng người đúng việc, mà còn khuyến khích thể hiện chuẩn mực liêm chính trong mối quan hệ giữa cấp trên với cấp dưới, với người dân trong quá trình thực thi công vụ.

Ở phạm vi hẹp hơn, mỗi cán bộ, công chức, viên chức đóng vai trò là hạt nhân cơ bản trong môi trường quản trị công; hay nói cách khác là chủ thể thực sự thực hiện các hoạt động công vụ cụ thể phải là những con người mẫu mực, liêm chính, sống gương mẫu và có phong cách làm việc đúng mực. Bản chất của con người luôn luôn có xu hướng bị cám dỗ chi phối; đặc biệt, đối với người được sử dụng quyền lực công, nhân danh quyền lực công để thi hành công vụ thì càng có nhiều cơ hội dễ bị cám dỗ. Vì vậy, mỗi cá nhân đó phải có khả năng giải quyết công việc minh bạch, dứt khoát, có nguyên tắc, đàng hoàng, không suy nghĩ vụ lợi; phải có sự can đảm và dũng khí khi đối

THƯ VIỆN HUBT

mặt với những tình huống có thể xảy ra xung đột lợi ích, có nguy cơ phát sinh tham nhũng.

Thứ tư, bảo đảm về tổ chức thực hiện.

Tổ chức thực hiện là quá trình hướng dẫn hoạt động, thi hành, thanh tra, kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm... nhằm mục đích chung nhất là hiện thực hóa những quy định khung mang tính chuẩn mực liêm chính thành hành vi ứng xử cụ thể của cán bộ, công chức, viên chức khi thực thi công vụ.

Trước hết, việc hướng dẫn thực hiện các quy tắc đạo đức liêm chính phải được coi là một phần không thể thiếu trong văn hóa công sở, cụ thể là: (i) Đưa ra những nguyên tắc quản lý để đảm bảo rằng hành động liêm chính trong mọi tình huống là những chuẩn mực cao nhất về xử sự của cá nhân tạo nên sự tin tưởng; (ii) Cam kết duy trì những tiêu chuẩn đạo đức nghề nghiệp, tính trách nhiệm, liêm chính, không có sự thỏa hiệp trong quá trình thực thi công vụ; (iii) Hướng dẫn việc nhận ra và tôn trọng sự đa dạng, khác biệt về lợi ích giữa các chủ thể tham gia trong mối quan hệ công vụ, để từ đó đảm bảo rằng những tác động mang tính xây dựng và minh bạch thường được thể hiện thông qua sự tin tưởng lẫn nhau; (iv) Hướng dẫn phát hiện và phân tích những tình huống, hành vi có dấu hiệu vi phạm pháp luật về quyền, nghĩa vụ và những quy tắc đạo đức liêm chính có thể gây rủi ro; (v) Hướng dẫn thực hiện chế độ thông tin, báo cáo nếu có bất kỳ điều gì nghi ngờ khả năng vi phạm pháp luật về thực hiện quyền, nghĩa vụ và đạo đức nghề nghiệp có thể xảy ra hoặc đang xảy ra...

Để việc thực hiện liêm chính có hiệu quả, cần thiết phải thiết lập bộ phận có trách nhiệm hướng dẫn, giám sát việc thực hiện đạo đức liêm chính trong cơ quan nhà nước. Ngoài những yêu cầu chung về đạo đức liêm chính trong hoạt động công vụ, mỗi ngành, lĩnh vực lại có những yêu cầu khác nhau về đạo đức ứng xử nghề nghiệp nên bộ phận này có nhiệm vụ giúp nâng cao nhận thức về liêm chính của cán bộ, công chức, viên chức... để đảm bảo rằng mọi người đều được huấn luyện đầy đủ, ghi nhớ được những quy tắc ứng xử và đạt được những kết quả tốt nhất trong hoạt động công vụ.

THƯ VIỆN HUBT

Cùng với hướng dẫn thực hiện, thanh tra, kiểm tra, giám sát cũng là những khâu không thể thiếu nhằm đảm bảo thực hiện liêm chính trong hoạt động công vụ của cán bộ, công chức, viên chức. Hoạt động thanh tra công vụ nhằm phòng ngừa, phát hiện và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân; từ đó thúc đẩy ý thức, trách nhiệm thực hiện liêm chính của các chủ thể này. Chủ thể có thẩm quyền thanh tra công vụ là các cơ quan nhà nước; đối tượng thanh tra công vụ là cơ quan quản lý nhà nước và cán bộ, công chức trực tiếp thực hiện quyền quản lý; nội dung của thanh tra công vụ là việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan quản lý nhà nước và cán bộ, công chức trong mối quan hệ quản lý liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích của tổ chức, cá nhân. Việc kiểm tra, giám sát phải được thực hiện trên nhiều phương diện: kiểm tra, giám sát trong nội bộ cơ quan nhà nước thông qua hai phương thức là giám sát thường xuyên và kiểm tra đột xuất; giám sát từ bên ngoài, bao gồm giám sát mang tính quyền lực nhà nước của Quốc hội, Hội đồng nhân dân và giám sát không mang tính quyền lực của các tổ chức xã hội, báo chí, công dân... nhằm xem xét, theo dõi, đánh giá cán bộ, công chức, viên chức thực hiện nhiệm vụ được giao.

Ngoài ra, để các quy định về liêm chính được bảo đảm thực hiện nghiêm túc thì mọi hành vi vi phạm về liêm chính đều phải xử lý bằng biện pháp kỷ luật và/hoặc tố tụng pháp lý. Ví dụ, khi cán bộ, công chức, viên chức chủ động nhận hoặc hứa hẹn nhận lợi ích không chính đáng (tiền, quà tặng, dịch vụ...) để được thuyết phục làm hoặc không làm hoặc tạo điều kiện làm một việc nào đó trong phạm vi công việc, chức vụ của họ... thì cán bộ, công chức, viên chức đó đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn của mình để vụ lợi. Hành động thiếu tính liêm chính, vi phạm pháp luật và quy tắc đạo đức nghề nghiệp đó cần được xử lý nghiêm khắc, tùy theo mức độ vi phạm mà chịu trách nhiệm hành chính hoặc hình sự. Cán bộ, công chức, viên chức khi có nghi ngờ về hành vi có thể vi phạm pháp luật hoặc trái đạo đức nghề nghiệp thì có thể báo cáo với người đứng đầu hoặc bộ phận có trách nhiệm hướng dẫn thực hiện, giám sát về đạo đức liêm chính hoặc cơ quan có thẩm quyền.

THƯ VIỆN HUBT
Tài liệu phục vụ tham khảo nội bộ

Thứ năm, bảo đảm về chế độ đãi ngộ.

Để xây dựng được chế độ liêm chính trong quản trị nhà nước, cần thiết phải tạo môi trường lành mạnh, điều kiện làm việc tốt nhất và chế độ đãi ngộ cán bộ, công chức, viên chức thỏa đáng để thu hút người có tài, có đức. Chế độ, chính sách đãi ngộ cho cán bộ, công chức, viên chức phù hợp khi được xây dựng dựa trên nguyên tắc về sự công bằng giữa cống hiến và hưởng thụ, giữa quyền lợi và trách nhiệm; sự thống nhất giữa các vị trí trong hệ thống các cơ quan Đảng, cơ quan nhà nước và tổ chức đoàn thể. Ngoài việc đảm bảo mức lương thoả đáng cho công chức mà Nhà nước ấn định, nên có sự khuyến khích kịp thời, thỏa đáng bằng vật chất và tinh thần cho những người thực sự có đóng góp, cống hiến xuất sắc đem lại hiệu quả cao trong công việc. Xây dựng các chế độ, chính sách tôn vinh, khuyến khích sự tận tâm thực hiện công vụ, thực hiện đạo đức liêm chính; khen thưởng thích đáng về vật chất và tinh thần đối với cán bộ, công chức, viên chức làm việc tốt, tận tụy và trong sạch.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Phạm Thị Hồng Điệp, "Vận dụng mô hình "Quản trị nhà nước tốt" ở Việt Nam", Tạp chí *KHĐHQG: Kinh tế và Kinh doanh*, Tập 33, số 3 (2017), 1-9.
2. Phan Xuân Sơn, Phạm Thế Lực, *Tham nhũng và phòng chống tham nhũng*, Nxb. Thông tin và Truyền thông.
3. Đỗ Thị Ngọc Lan, *Nghiên cứu so sánh quy định về đạo đức công vụ của một số quốc gia và Việt Nam*, Nxb Chính trị Quốc gia, 2012, tr30.
4. Học viện Hành chính, Thuật ngữ Hành chính, Hà Nội, 2009, tr.72.
5. *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Khoa học Xã hội, Hà Nội, 1994.
6. *Giáo trình Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước*, Học viện Hành chính, Hà Nội, 2010.
7. *Giáo trình Công vụ, công chức*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 1997.
8. *Tài liệu hướng dẫn Ngôn ngữ đơn giản của Tổ chức Minh bạch Quốc tế*, 2009.
9. Thanh tra Chính phủ, *Một số kinh nghiệm quốc tế về công tác PCTN*, Nxb. Lao động, Hà Nội, 2014.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU THAM KHẢO NỘI BỘ

10. Towards Better Measurement of Government, *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/1, OECD Publishing.

11. *Local Integrity systems: World Cities Fighting Corruption and Safeguarding Integrity*, Leo W.J.C.Huberts and Fresderique E Six, VU University Amsterdam, 16 May 2015.

12. *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation, Global Forum on Public Governance*, OECD Conference Centre, 2009.

13. *Integrity in Government: Towards Output and Outcome Measurement, Expert Group on Conflict of Interest*, OECD Conference Centre, 2009.

14. Integrity management in the public sector, *The Dutch appoarch, Leo Huberts and Alain Hoekstra*, 2016.

15. OECD, *Những khuyến nghị về xung đột lợi ích*, 2003.

16. Huther, Jeff, and Anwar Shah, "A Simple Measure of Good Governance", *Policy Research Working Paper 1894* (1996), World Bank, Washington, D.C.

17. Daniel Kaufmann, *Brookings Institution Aart Kraay and Massimo Mastruzzi* (2010). "The worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues".

18. *Từ điển Oxford Advanced Learner's*, Oxford Unviversity Press.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

LÝ THUYẾT VỀ KIỂM SOÁT XUNG ĐỘT LỢI ÍCH TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ NHẰM PHÒNG NGỪA THAM NHŨNG

ThS. Lê Thị Thúy[1]

Xung đột lợi ích là vấn đề đã được nhiều quốc gia trên thế giới quan tâm nghiên cứu, kiểm soát xung đột lợi ích được xem là một trong những biện pháp căn bản nhằm phòng ngừa tham nhũng. Hiểu một cách đơn giản, xung đột lợi ích là sự xung đột, mâu thuẫn giữa lợi ích riêng của một cá nhân với lợi ích công mà cá nhân đó có bổn phận và nghĩa vụ phải phục vụ. Xung đột lợi ích nảy sinh từ tình huống trong đó những hành động và quyết định của cá nhân có thể bị ảnh hưởng bởi các lợi ích riêng. Bản thân xung đột lợi ích không phải là tham nhũng tuy nhiên nếu không được nhận dạng và kiểm soát đúng cách, xung đột lợi ích sẽ là cơ hội cho tham nhũng nảy sinh. Ngay cả trong trường hợp không xảy ra tham nhũng, xung đột lợi ích không được kiểm soát tốt cũng làm suy giảm lòng tin của công chúng đối với bộ máy công quyền. Vì vậy, kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ trở thành yêu cầu khách quan ở mọi nền dân chủ.

Nhận thức được tầm quan trọng của việc kiểm soát xung đột lợi ích, nhiều quốc gia đã có những quy định hết sức cụ thể để kiểm soát xung đột lợi ích[2]. Mục tiêu của việc kiểm soát xung đột lợi ích là bảo

---

[1] Viện Chiến lược và Khoa học thanh tra.

[2] Luật Phòng chống xung đột lợi ích của Croatia; Quy định về nhận quà tại Singapore; Quy tắc ứng xử đối với cán bộ, công chức Hàn Quốc: buộc phải rút lui vì xung đột lợi ích; không sử dụng thông tin liên quan đến nhiệm vụ trong các giao dịch tài chính; không nhận tiền, vật có giá trị từ bên có liên quan đến nhiệm vụ; v.v...

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

vệ tính liêm chính của chính quyền, bảo vệ lòng tin của công chúng, góp phần phòng ngừa tham nhũng. Ở các nền dân chủ hiện đại, xung đột lợi ích trong khu vực công được đề cập và nghiên cứu tương đối toàn diện, được nhận dạng và quản lý một cách bài bản, có hệ thống. Xung đột lợi ích được nhìn nhận và giải quyết một cách chủ động thông qua việc cá nhân công chức kê khai các mối quan hệ có nguy cơ xảy ra xung đột lợi ích theo những hướng dẫn chi tiết, cụ thể của cơ quan nhà nước. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiếp tục hỗ trợ bằng việc rà soát và liên tục kiểm soát về các mối quan hệ có nguy cơ xảy ra xung đột lợi ích của công chức, đặc biệt là những công chức ở cấp cao, các nhà lãnh đạo. Khi phát hiện có xung đột lợi ích, cơ quan có thẩm quyền cũng đưa ra những hướng dẫn hết sức cụ thể để cá nhân công chức có hành động phù hợp. Trong bài viết này, chúng tôi sẽ đề cập và phân tích khái niệm xung đột lợi ích và kiểm soát xung đột lợi ích, nội dung kiểm soát xung đột lợi ích và các điều kiện bảo đảm cho việc kiểm soát đó.

1. KHÁI NIỆM, ĐẶC ĐIỂM, PHÂN LOẠI XUNG ĐỘT LỢI ÍCH TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ

Theo định nghĩa của từ điển: Xung đột là đụng chạm, mâu thuẫn sâu sắc với nhau[1]. Lợi ích là điều cần thiết và có lợi cho mình[2]. Như vậy, xung đột lợi ích là tình huống đụng chạm, mâu thuẫn sâu sắc giữa các lợi ích. Có thể hiểu là trong tình huống xung đột, các lợi ích sẽ làm tổn hại lẫn nhau, đạt được lợi ích này thì không đạt lợi ích kia hoặc ngược lại. Trong tư duy biện chứng, xung đột nói chung và xung đột lợi ích nói riêng được đề cập ở khía cạnh *đấu tranh của các mặt đối lập*. Triết học Mácxít cho rằng các mặt đối lập vừa thống nhất vừa đấu tranh lẫn nhau. Hơn nữa, đấu tranh của các mặt đối lập là tuyệt đối. Tiếp cận sự vật, hiện tượng dưới góc độ đấu tranh của các mặt đối lập (xung đột) như vậy được xem là *truyền thống biện chứng*[3].

---

1 *Từ điển Từ và Ngữ Hán Việt*, Nxb Văn học, 2002, tr .798.

2 *Từ điển Từ và Ngữ Hán Việt*, Tlđd, tr. 380.

3 Viện Triết học, *Lịch sử phép biện chứng*, T.IV Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr. 293-294.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Dưới góc độ luật học, "Xung đột lợi ích được hiểu là sự vi phạm, xâm phạm hoặc làm tổn hại lẫn nhau giữa các lợi ích trong một quan hệ nhất định"[1]. Đây là quan niệm phổ biến trong tiếp cận luật học. Mặc dù có những sắc thái cụ thể khác nhau song các nhà nghiên cứu luật đều cho rằng xung đột lợi ích là sự vi phạm, xâm phạm của lợi ích này đối với lợi ích khác.

Phụ thuộc vào chủ thể của lợi ích, có thể phân chia xung đột lợi ích thành nhiều cấp độ khác nhau như xung đột giữa các lợi ích của cùng một cá nhân, xung đột lợi ích giữa các cá nhân, xung đột giữa lợi ích cá nhân với lợi ích tập thể, xung đột lợi ích giữa tập thể với tập thể. Tập thể ở đây có thể là nhóm người, tổ chức hay cao hơn nữa là nhà nước. Trong các cấp độ xung đột lợi ích nói trên, xung đột giữa các lợi ích của cùng một cá nhân là loại xung đột lợi ích đặc biệt nhất về mặt chủ thể và thường được nhắc đến với tính cách là tình huống xung đột giữa các lợi ích cá nhân của người đó với những lợi ích công mà người đó phải bảo vệ. Xung đột lợi ích ở cấp độ này chính là đối tượng được đề cập và phân tích trong bài viết.

Trên phương diện triết học, nhu cầu, lợi ích của con người là không có điểm dừng hay không bao giờ được hoàn toàn thỏa mãn, do đó con người luôn có khát vọng, động cơ thôi thúc hoạt động không ngừng[2]. C. Mác từng khẳng định khi nhu cầu đầu tiên được thỏa mãn sẽ đưa tới những nhu cầu mới và coi sự sản sinh ra những nhu cầu mới này là nguồn gốc của các hành vi lịch sử của con người[3]. Hơn nữa, theo C. Mác, các chủ thể, nhất là chủ thể cá nhân luôn có tâm lý ích kỷ, chỉ nghĩ đến và thực hiện lợi ích của mình mà không nghĩ đến lợi ích của chủ thể khác[4]. Tính *không biết đến mức độ* như là *bản tính* của lợi ích đã dẫn đến tính *bản năng vô pháp luật* của chủ thể

---

[1] TS Hoàng Văn Luân,Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội (Xem thêm: Tạp chí Lý luận chính trị, số 6/2014).

[2] A. Maslow, Thuyết phân cấp nhu cầu (Motivation and personality, Happer and Row, Publisher, Inc, NewYork 1954.

[3] C.Mác và Ph.Ăngghen toàn tập, tập 3, Nxb Chính trị Quốc gia, 1995, tr 40..

[4] C.Mác và Ph.Ăngghen toàn tập, tập 1, Nxb Chính trị Quốc gia, 1995, tr 208-209.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

lợi ích. Thuộc tính cố hữu này tạo nên tính khách quan của sự cạnh tranh, đấu tranh của các lợi ích trong một quan hệ nhất định hay nói cách khác là cơ sở khách quan của xung đột lợi ích trong xã hội. Với bản tính đó, trong hoạt động thực tiễn, các chủ thể không ngừng tìm kiếm các cơ hội, điều kiện, các lợi thế, thậm chí, các *mánh khóe* (C. Mác) để thực hiện và biện hộ cho lợi ích của mình.

Khi nhà nước ra đời, quyền lực công được trao cho một số ít người. Với tính cách là những con người xã hội luôn tìm cách thực hiện và biện hộ cho lợi ích của mình, những con người cụ thể đó luôn có xu thế sử dụng quyền lực công cho những lợi ích cá nhân của mình. Ngay từ thời xa xưa khi nhà nước mới hình thành xã hội dường như đã đương nhiên chấp nhận việc vua chúa làm lợi cho bản thân và gia đình của họ.

Dần dần, xã hội ngày càng phát triển cùng với sự hình thành và phát triển của nền dân chủ đã tạo ra cái nhìn đúng đắn về bản chất của quyền lực công. Quyền lực công không phải do chúa trời tạo ra và ban phát cho cá nhân ai đó, mà chính là quyền lực của cộng đồng được giao phó cho những người đại diện. Trong nhà nước dân chủ thì nhà nước là chủ thể được lựa chọn để nắm giữ quyền lực công. Qua nhiều kênh ủy thác, quyền lực được thực thi bởi những cá nhân cụ thể. Khi thực hiện quyền lực công này, cá nhân được kỳ vọng phải thực hiện nó theo cách khách quan và vô tư nhất, chịu sự chi phối toàn diện và duy nhất bởi lợi ích của cộng đồng. Lợi ích của cộng đồng, hay nói khác đi là lợi ích công, chính là động cơ, động lực thúc đẩy hoạt động của cá nhân. Tuy nhiên, như đã phân tích ở trên, con người luôn có xu hướng hành động để bảo vệ lợi ích cá nhân của mình do đó khi ở trong một hoàn cảnh phải chọn lựa giữa lợi ích công và lợi ích cá nhân thì xu thế chung sẽ là phải bảo đảm cho lợi ích cá nhân trước. Có thể khẳng định rằng khi đã bị lợi ích cá nhân chi phối thì cá nhân được trao quyền lực công không còn vô tư và khách quan nữa. Khi đó, trong con mắt của công chúng, không có gì có thể bảo đảm chắc chắn rằng cá nhân đó sẽ hành xử theo cách khách quan và công bằng nhất.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Khi tất cả công chức có lợi ích hợp pháp như công dân, xung đột lợi ích là không thể né tránh hoặc bị cấm mà nó cần được xác định rõ ràng và kiểm soát phù hợp[1]. Từ trước tới nay, việc định nghĩa thuật ngữ xung đột lợi ích đã là chủ đề của nhiều phương pháp khác nhau, cũng không có một định nghĩa mang tính chất toàn cầu về xung đột lợi ích. Trong một nghiên cứu vào năm 2005, Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) đã đưa ra định nghĩa xung đột lợi ích như sau: "Một xung đột lợi ích bao gồm xung đột giữa công vụ và lợi ích cá nhân của công chức, trong đó lợi ích từ năng lực cá nhân của công chức có thể ảnh hưởng không đúng đến việc thực hiện những nhiệm vụ và trách nhiệm chính thức của họ"[2]. Định nghĩa này đã xác định rõ sự vật xung đột là lợi ích cá nhân của công chức và trách nhiệm chính thức của họ. "Ảnh hưởng không đúng' được hiểu là những ảnh hưởng theo chiều hướng tiêu cực, làm cho việc thực hiện nhiệm vụ của cán bộ, công chức không còn bảo đảm tính khách quan, vô tư.

Gần đây nhất, trong một nghiên cứu về kiểm soát xung đột lợi ích, Ngân hàng Thế giới (World Bank) cũng đưa ra định nghĩa về xung đột lợi ích. Theo đó, "xung đột hay mâu thuẫn lợi ích là tình huống trong đó một cán bộ, công chức, trong thẩm quyền chính thức của mình, đưa ra hoặc phải đưa ra các quyết định hoặc có những hành động có thể tác động tới lợi ích cá nhân của họ"[3]. Định nghĩa này đã chỉ ra đặc điểm của xung đột lợi ích là tình huống mà không phải hành vi, đồng thời đã cụ thể hóa lợi ích công trong xung đột là quyết định hoặc hành động trong thẩm quyền của cán bộ,

---

1 Ngân hàng Thế giới, *Kiểm soát xung đột lợi ích trong khu vực công – Quy định và thực tiễn ở Việt Nam*, 2015.

2 OECD, *Managing Conflic of Interest in the Public Sector – A Toolkit*, 2005. "A conflict of interest involves a conflict between the public duty and the private interest of a public official, in wich the official's private-capacity interest could improperly influence the performance of their official duties and responsibilities".

3 Ngân hàng Thế giới, *Kiểm soát xung đột lợi ích trong khu vực công – Quy định và thực tiễn ở Việt Nam*, 2015.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

công chức. Tuy nhiên, định nghĩa này chưa xác định rõ tính chất của tác động của lợi ích cá nhân tới lợi ích công phải bảo vệ.

Một số nhà lập pháp của Việt Nam bước đầu đưa ra quan niệm *"Xung đột lợi ích được hiểu là tình huống mà trong đó cán bộ, công chức, viên chức thực hiện hoặc không thực hiện một nhiệm vụ được giao có thể mang lại lợi ích không chính đáng cho cá nhân họ, cho người thân thích của họ"*[1]. Định nghĩa này tương tự định nghĩa của Ngân hàng Thế giới tuy nhiên có sử dụng thêm thuật ngữ "người thân thích" có thể sẽ gây khó khăn cho việc giải thích thuật ngữ pháp lý.

Từ nhận thức về bản chất của xung đột lợi ích, kế thừa những điểm hợp lý trong các quan niệm nêu trên, có thể quan niệm: "Xung đột lợi ích là tình huống trong đó lợi ích cá nhân của cán bộ, công chức có thể ảnh hưởng không thích hợp đến việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ của cán bộ, công chức đó". Lợi ích cá nhân bao gồm mọi lợi ích vật chất và phi vật chất của cán bộ, công chức. Bổn phận, nhiệm vụ của cán bộ, công chức là tất cả những việc công chức phải làm trong phạm vi chức trách, nhiệm vụ của mình, bao gồm việc ra quyết định hoặc những hành vi khác. "Ảnh hưởng không thích hợp" được hiểu là những ảnh hưởng theo chiều hướng tiêu cực, làm cho việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ của cán bộ, công chức không bảo đảm tính khách quan, vô tư.

Xung đột lợi ích và tham nhũng là hai khái niệm khác nhau nhưng có mối liên hệ vô cùng gần gũi với nhau. Theo quan niệm phổ biến hiện nay, tham nhũng là hành vi của người có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn đó để thu lợi. Như vậy, xung đột lợi ích và tham nhũng có một số điểm tương đồng và khác biệt. *Về chủ thể,* xung đột lợi ích và tham nhũng có cùng chủ thể là cán bộ, công chức. *Về trạng thái,* xung đột lợi ích là tình huống, tham nhũng là hành vi. *Về tính chất,* xung đột lợi ích mang tính khách quan, tham nhũng là hành vi chủ quan của cán bộ,

[1] Tờ trình của Thanh tra Chính phủ về Dự thảo Luật Phòng, chống tham nhũng (sửa đổi).

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

công chức. Trong tình huống xung đột lợi ích, hành vi của cán bộ, công chức bị coi là tham nhũng khi lựa chọn lợi ích cá nhân. Như vậy, có thể khẳng định, xung đột lợi ích, nếu không được nhận diện và kiểm soát đúng đắn, chính là tiền đề, là điều kiện thuận lợi làm nảy sinh tham nhũng.

Xem xét xung đột lợi ích đòi hỏi phải xem xét hai vấn đề, thứ nhất cần xem xét các loại lợi ích cá nhân của cán bộ, công chức, thứ hai cần xem xét khả năng xung đột của những lợi ích cá nhân đó với chức trách, nhiệm vụ của cán bộ, công chức. Những lợi ích cá nhân có nguy cơ xung đột với chức trách, nhiệm vụ của cán bộ, công chức có thể được phân thành các nhóm như sau: (i) tài sản; (ii) nghĩa vụ pháp lý, các khoản nợ; (iii) quan hệ cá nhân; (iv) quan hệ gia đình; (v) lợi ích từ hoạt động kinh doanh; (vi) công việc làm thêm; (vii) quà tặng[1]. Một khảo sát của OECD về xung đột lợi ích thực hiện ở 30 quốc gia trên thế giới cho thấy các nguồn xung đột lợi ích nổi trội là quà tặng, lợi ích từ hoạt động kinh doanh, công việc làm thêm. Trong đó công việc làm thêm từ khu vực tư nhân là yếu tố trọng tâm. Các quốc gia trên thế giới đều nhận thức được sự nguy hiểm của khuynh hướng cá nhân trong quá trình ra quyết định công. Trước đây, những lo ngại này chủ yếu tập trung vào các nguy cơ truyền thống như các mối quan hệ gia đình của công chức, quà tặng cho công chức. Tuy nhiên, trong những năm gần đây, cùng với sự hợp tác ngày càng gia tăng giữa khu vực công và khu vực tư, nguy cơ xung đột lợi ích trở nên phức tạp và đa dạng hơn rất nhiều. Ví dụ: Công chức có thể có được lợi ích từ hoạt động kinh doanh thông qua hình thức hùn vốn làm ăn, đầu tư chung, thông qua các hợp đồng với chính phủ; công chức cũng có thể có những mối liên kết với các tổ chức (công chức là thành viên ban lãnh đạo tổ chức phi lợi nhuận có sử dụng nguồn quỹ do cơ quan của công chức đó cấp); công chức cũng có thể rời khỏi chính phủ để làm việc cho một công ty tư nhân hoạt động trong lĩnh vực quản lý của mình trước đây hoặc ngược lại.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] OECD, *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD guidelines and Country Experience*, 2003.

Những lợi ích nêu trên đều có khả năng xung đột với chức trách, nhiệm vụ của cán bộ, công chức khi đặt trong tình huống cụ thể. Do vậy, tùy vào từng quốc gia trên thế giới, việc kiểm soát xung đột lợi ích hướng vào kiểm soát một số hoặc tất cả các lợi ích nói trên, xem xét nó trong mối quan hệ với việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ của công chức để phát hiện xung đột lợi ích.

Xung đột lợi ích nhấn mạnh đến khả năng lợi ích cá nhân có thể ảnh hưởng đến việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ, khả năng đó có trở thành hiện thực hay không lại là vấn đề khác. Căn cứ vào các mức độ khác nhau về khả năng ảnh hưởng của lợi ích cá nhân tới việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ, có thể phân chia xung đột lợi ích thành hai loại: (i) *xung đột lợi ích tiềm ẩn*: là tình huống trong đó có thể dự đoán được khả năng ảnh hưởng của lợi ích cá nhân đến việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ của cán bộ, công chức, (ii) *xung đột lợi ích hiện hữu* hay xung đột lợi ích thực tế: là tình huống trong đó có thể thấy rõ khả năng ảnh hưởng của lợi ích cá nhân đến việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ của cán bộ, công chức. Tình huống sau đây sẽ làm rõ sự khác nhau giữa hai loại xung đột lợi ích này.

> Công chức A làm việc cho cơ quan B, sở hữu cổ phần trong công ty xây dựng C, công ty này có thể sẽ tham gia đấu thầu hợp đồng xây dựng trụ sở làm việc của cơ quan B. Ở đây đã xuất hiện *xung đột lợi ích tiềm ẩn*, có thể dự đoán được về nguy cơ xung đột nếu công ty C tham gia đấu thầu và công chức A tham gia chấm thầu. Khi thực tế diễn ra đúng như dự đoán, công ty C tham gia đấu thầu và công chức A được cử tham gia hội đồng chấm thầu. Tình huống này đã trở thành *xung đột lợi ích hiện hữu*. Ai cũng có thể nhận thấy rõ khả năng công chức A sẽ bị ảnh hưởng khi đưa ra quyết định của mình.

Việc phân loại xung đột lợi ích có ý nghĩa quan trọng trong việc xác định phương thức kiểm soát xung đột lợi ích hiệu quả.

2. KHÁI NIỆM, NỘI DUNG KIỂM SOÁT XUNG ĐỘT LỢI ÍCH TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Về bản chất, xung đột diễn ra trong tâm trí. Nó làm suy yếu, hao mòn, phá vỡ quyết định sáng suốt của cá nhân tới mức họ không

còn khả năng hành động đúng với vai trò và trách nhiệm. Rõ ràng, không ai có thể nhìn vào tâm trí của người khác để xem xét lợi ích cá nhân thực tế đã ảnh hưởng tới hành động của họ như thế nào. Do đó, việc kiểm soát xung đột lợi ích không tập trung vào kiểm soát trạng thái của chủ thể mà tập trung kiểm soát các tình huống có thể trở thành căn nguyên của xung đột. Xung đột lợi ích tạo ra những điều kiện thuận lợi cho tham nhũng. Tuy nhiên, xung đột lợi ích là không thể né tránh hoặc bị cấm, xung đột lợi ích cần được kiểm soát theo cách thích hợp.

Theo Từ điển Tiếng Việt, "kiểm soát là xem xét để phát hiện sai sót, giữ cho mọi việc diễn ra đúng đắn"[1]. Theo nghĩa từ ngữ, có thể suy ra kiểm soát xung đột lợi ích là việc xem xét để phát hiện xung đột lợi ích, giữ cho xung đột lợi ích không bị lợi dụng để thực hiện hành vi sai trái. Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng cần phải mở rộng hơn nội hàm khái niệm kiểm soát. Theo đó, kiểm soát xung đột lợi ích không chỉ gồm việc phát hiện và xử lý xung đột lợi ích mà còn bao hàm cả việc phòng ngừa xung đột lợi ích. Phòng ngừa xung đột lợi ích có ý nghĩa rất quan trọng. Thực tế ở nhiều nước cho thấy kiểm soát xung đột lợi ích hiệu quả đòi hỏi phải tập trung vào việc xác định khả năng lợi ích cá nhân có thể ảnh hưởng đến việc thực hiện nhiệm vụ công để phòng ngừa hơn là việc phát hiện hành vi sai phạm. Từ nhận định trên, có thể đưa ra quan niệm ***"kiểm soát xung đột lợi ích là việc phòng ngừa, phát hiện và xử lý xung đột lợi ích"*** .

Từ khái niệm nêu trên, có thể xác định kiểm soát xung đột lợi ích gồm ba nội dung chủ yếu: (i) phòng ngừa xung đột lợi ích, (ii) phát hiện xung đột lợi ích, (iii) xử lý xung đột lợi ích.

Phòng ngừa xung đột lợi ích là việc loại bỏ ngay từ đầu những nguy cơ có thể dẫn đến xung đột lợi ích, nguy cơ đó có thể xuất phát những lợi ích cá nhân mang bản chất xung đột với việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ của cán bộ, công chức (Ví dụ, đã là công chức thì không thể đồng thời là chủ doanh nghiệp tư nhân), cũng có thể là nguy cơ từ việc thiếu công khai, minh bạch, thiếu cơ chế kiểm soát quyền lực.

[1] *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Văn hóa – Thông tin, 1998.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Phòng ngừa xung đột lợi ích có thể được thực hiện theo hai phương thức: (i) cán bộ, công chức chủ động phòng ngừa; (ii) cơ quan nhà nước phòng ngừa. Công cụ phòng ngừa xung đột lợi ích chính là quy tắc ứng xử, quy tắc đạo đức nghề nghiệp, quy định bảo đảm tính khách quan của việc phân công và thực hiện nhiệm vụ của cán bộ, công chức. Nội dung quy tắc ứng xử về phòng ngừa xung đột lợi ích thực chất là đưa ra những hạn chế nhất định đối với lợi ích cá nhân của cán bộ, công chức. Có thể nêu ra một số hạn chế căn bản như sau:

Thứ nhất, hạn chế liên quan đến tài sản và thu nhập: cán bộ, công chức không được thành lập, tham gia thành lập hoặc quản lý điều hành các loại hình kinh tế tư nhân. Đa số các quốc gia trên thế giới đều có quy định cấm cán bộ, công chức tham gia hoạt động kinh doanh (Cộng hòa Séc, Hoa Kỳ, Vương quốc Anh).

Thứ hai, hạn chế liên quan đến công việc làm thêm trong khi đang làm việc hoặc sau khi đã nghỉ hưu: cán bộ, công chức không được làm thêm công việc trong lĩnh vực mình quản lý (cả khi đã nghỉ hưu), không được làm tư vấn cho tổ chức, cá nhân về lĩnh vực mình quản lý. Đa số các quốc gia quy định cấm công chức làm thêm khi đương chức. Một số quốc gia kiểm soát chặt chẽ việc công chức chuyển ra làm trong khu vực tư nhân (Pháp), theo đó công chức buộc phải tham khảo ý kiến của các ủy ban trước khi chuyển ra làm trong khu vực tư nhân vì bất cứ lý do gì. Tây Ban Nha quy định thủ tục chặt chẽ liên quan đến việc làm của công chức sau khi nghỉ hưu.

Thứ ba, hạn chế liên quan đến người thân: cán bộ, công chức không được tham gia vào các hành động, quyết định có liên quan đến người thân của mình. Phạm vi "người thân" được mở rộng tùy theo từng quốc gia trên thế giới. Ở Trung Quốc, "người thân" là người có quan hệ vợ, chồng, quan hệ huyết thống, họ hàng trong vòng 3 đời hoặc quan hệ thân thiết giữa các công chức. Estonia thì sử dụng khái niệm "người có liên quan", theo đó bổ sung cả trường hợp pháp nhân mà cán bộ, công chức là thành viên trong bộ phận quản lý hoặc kiểm soát, người sống cùng hộ gia đình v.v..

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Thứ tư, hạn chế liên quan đến quà tặng: cán bộ, công chức không được phép nhận quà tặng của người có liên quan đến việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ. Về vấn đề này, đa số các quốc gia trên thế giới quy định cấm cán bộ, công chức nhận quà tặng. Singapore quy định cán bộ, công chức nhất định phải từ chối quan tặng, trường hợp không thể được thì phải chuyển lại quà tặng cho người đứng đầu sau đó có thể mua lại nếu thích. Một số quốc gia có quy định linh hoạt hơn, theo đó công chức có thể nhận quà từ một mức giá trị nhất định nào đó trở xuống, những món quà vượt quá giá trị đó thì phải báo cáo để chính phủ xử lý (Croatia)

Phát hiện xung đột lợi ích là việc tìm ra những tình huống xung đột lợi ích tiềm ẩn hoặc thực tế. Việc phát hiện xung đột lợi ích được thực hiện theo ba phương thức: (i) các bộ, công chức chủ động phát hiện; (ii) cơ quan nhà nước phát hiện và (iii) xã hội tham gia phát hiện. Công cụ chủ yếu để phát hiện xung đột lợi ích chính là quy định về công khai, minh bạch những lợi ích cá nhân có nguy cơ xung đột với chức trách, nhiệm vụ của cán bộ, công chức, công khai việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ và những quy định về quyền khiếu nại, tố cáo của cá nhân, tổ chức. Ở các quốc gia trên thế giới, việc công khai, minh bạch những lợi ích cá nhân có nguy cơ xung đột với việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ thường được thực hiện thông qua công khai, minh bạch tài sản, thu nhập. Nội dung công khai minh bạch tài sản thu nhập thường bao gồm cả công việc làm thêm và các loại quà tặng. Công khai tài sản, thu nhập giúp cung cấp những thông tin về các nguồn thu nhập, địa vị thành viên hội đồng quản trị doanh nghiệp, quyền sở hữu cổ phần và những lợi ích tài chính khác của cán bộ, công chức. Công khai tài sản, thu nhập tự nó không loại bỏ xung đột lợi ích nhưng có thể giúp phát hiện những xung đột lợi ích ở dạng tiềm tàng hay thực tế.

Xử lý xung đột lợi ích là việc loại bỏ một trong các bên lợi ích trong tình huống xung đột hoặc kiểm soát chặt chẽ tình huống xung đột đó. Xử lý xung đột lợi ích phải tuân thủ nguyên tắc ưu

THƯ VIỆN HUBT

tiên bảo vệ lợi ích công. Xử lý xung đột lợi ích được thực hiện theo hai phương thức: (i) cán bộ, công chức chủ động xử lý khi phát hiện mình đang ở trong tình huống xung đột lợi ích bằng cách từ bỏ lợi ích cá nhân hoặc từ chối thực hiện nhiệm vụ, trường hợp không thể thực hiện được thì báo cáo với cơ quan có thẩm quyền để giám sát chặt chẽ việc thực hiện nhiệm vụ; (ii) cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý tình huống xung đột lợi ích bằng cách phân công người khác thực hiện nhiệm vụ, trường hợp không thể thực hiện được thì phải giám sát chặt chẽ việc thực hiện nhiệm vụ đó. Cách thức xử lý xung đột lợi ích đối với cán bộ, công chức thường được đưa vào quy tắc ứng xử.

Kiểm soát xung đột lợi ích là công việc khó khăn, phức tạp và tương đối nhạy cảm bởi nó đụng chạm đến lợi ích cá nhân của người chịu sự kiểm soát. Hạn chế lợi ích cá nhân của người chịu sự kiểm soát đến đâu cho hợp lý là vấn đề chính trị, pháp lý phụ thuộc vào thể chế chính trị, truyền thống văn hóa và trình độ phát triển của mỗi quốc gia. Công khai lợi ích cá nhân của người chịu sự kiểm soát cũng là vấn đề gây tranh cãi, đặc biệt là ở các quốc gia có nền dân chủ còn non trẻ. Kiểm soát xung đột lợi ích hiệu quả cần đến những bảo đảm nhất định về mặt chính trị, nhận thức, pháp lý và việc tổ chức thực hiện. Bảo đảm về chính trị chính là sự thống nhất ý chí và quyết tâm chính trị của nhà cầm quyền. Bảo đảm về mặt nhận thức là sự nhận thức đúng đắn và đồng thuận trong toàn xã hội về sự cần thiết phải kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ. Bảo đảm về mặt pháp lý là những quy định của pháp luật về thẩm quyền, trách nhiệm của các chủ thể có liên quan trong từng nội dung kiểm soát xung đột lợi ích. Bảo đảm về tổ chức thực hiện bao gồm việc tuyên truyền phổ biến về các quy định của pháp luật, giáo dục liêm chính cho cán bộ, công chức là đối tượng chịu sự kiểm soát, khuyến khích và tạo điều kiện cho xã hội tham gia kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ, tăng cường hoạt động giám sát, phát hiện và xử lý vi phạm về xung đột lợi ích v.v.

THƯ VIỆN HUBT
PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

3. CÁC ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM CHO VIỆC KIỂM SOÁT XUNG ĐỘT LỢI ÍCH TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ NHẰM PHÒNG NGỪA THAM NHŨNG

Kiểm soát xung đột lợi ích là công việc khó khăn, phức tạp và hết sức nhạy cảm bởi nó đụng chạm đến lợi ích cá nhân của người chịu sự kiểm soát. Hạn chế lợi ích cá nhân của người chịu sự kiểm soát đến đâu cho hợp lý là vấn đề chính trị, pháp lý phụ thuộc vào thể chế chính trị, truyền thống văn hóa và trình độ phát triển của mỗi quốc gia. Công khai lợi ích cá nhân của người chịu sự kiểm soát cũng là vấn đề gây tranh cãi, đặc biệt là ở các quốc gia có nền dân chủ còn non trẻ. Kiểm soát xung đột lợi ích hiệu quả cần đến những bảo đảm nhất định về mặt chính trị, nhận thức, pháp lý và việc tổ chức thực hiện. Bảo đảm về chính trị chính là sự thống nhất ý chí và quyết tâm chính trị của nhà cầm quyền. Bảo đảm về mặt nhận thức là sự nhận thức đúng đắn và đồng thuận trong toàn xã hội về sự cần thiết phải kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ. Bảo đảm về mặt pháp lý là những quy định của pháp luật về thẩm quyền, trách nhiệm của các chủ thể có liên quan trong từng nội dung kiểm soát xung đột lợi ích. Bảo đảm về tổ chức thực hiện bao gồm việc tuyên truyền phổ biến về các quy định của pháp luật, giáo dục liêm chính cho cán bộ, công chức là đối tượng chịu sự kiểm soát, khuyến khích và tạo điều kiện cho xã hội tham gia kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ, tăng cường hoạt động giám sát, phát hiện và xử lý vi phạm về xung đột lợi ích v.v... Sau đây, chuyên đề sẽ đi sâu phân tích một số điều kiện bảo đảm căn bản cho việc kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ.

Thứ nhất là bảo đảm về nhận thức

Trong mọi hoạt động của con người, nhận thức luôn là nền tảng cho hành động, chỉ khi có được nhận thức đúng đắn thì con người mới thực hiện được hành động đúng đắn. Kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ cũng cần đến một nền tảng nhận thức như vậy. Kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ không chỉ liên quan đến bản thân công chức, liên quan đến các cơ quan nhà

THƯ VIỆN HUBT

nước có thẩm quyền mà còn liên quan đến các chủ thể khác trong xã hội. Do đó, nhận thức đúng đắn về kiểm soát xung đột lợi ích trước hết cần phải có ở bản thân mỗi công chức làm việc cho nhà nước, ở các cấp lãnh đạo của cơ quan nhà nước. Nhận thức đúng đắn cũng cần có được ở mỗi cá nhân, tổ chức trong toàn xã hội, đó chính là nền tảng tạo ra những sức ép cần thiết đối với khu vực nhà nước trong kiểm soát xung đột lợi ích.

Nhận thức về kiểm soát xung đột lợi ích cần phải bắt đầu từ nhận thức sâu sắc về nguyên tắc phục vụ lợi ích công. Quyền lực công không phải do chúa trời tạo ra và ban phát cho cá nhân ai đó, mà chính là quyền lực của cộng đồng được giao phó cho những người đại diện. Trong nhà nước dân chủ thì nhà nước là chủ thể được lựa chọn để nắm giữ quyền lực công. Qua nhiều kênh ủy thác, quyền lực được thực thi bởi những cá nhân cụ thể. Khi thực hiện quyền lực công này, cá nhân được ủy thác thực hiện quyền lực được kỳ vọng phải thực hiện nó theo cách khách quan và vô tư nhất, chịu sự chi phối toàn diện và duy nhất bởi lợi ích của cộng đồng. Lợi ích của cộng đồng, hay nói khác đi là lợi ích công, chính là động cơ, động lực thúc đẩy hoạt động của cá nhân. Nguyên tắc phục vụ lợi ích công cũng chính là nội dung cốt lõi của liêm chính, là một trong những giá trị căn bản của đạo đức công vụ.

Từ nhận thức đúng đắn về nguyên tắc phục vụ lợi ích công trong hoạt động công vụ, cần hình thành nhận thức đúng đắn về tình huống xung đột giữa lợi ích công và lợi ích riêng của cá nhân người được giao thực hiện quyền lực, các dấu hiệu để nhận biết tình huống xung đột, nhận thức về tính chất khách quan của tình huống xung đột, về những hậu quả nguy hại nếu không kiểm soát tốt tình huống xung đột. Cuối cùng là hình thành nhận thức về các biện pháp phòng ngừa, phát hiện và xử lý các tình huống xung đột.

Nâng cao nhận thức về kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ là một trong những nội dung cốt lõi của giáo dục đạo đức công vụ. Đạo đức công vụ đóng vai trò hết sức quan trọng, khi con người đã tin tưởng và tự tạo dựng cho mình nền tảng đạo đức

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

công vụ thì nó có một sức mạnh ghê gớm trong việc định hướng hành động. Tuy nhiên, đạo đức công vụ được hình thành trên nền tảng đạo đức xã hội, do đó mỗi công dân ngay từ nhỏ đã cần phải được học những bài học về đạo đức trong đó có bài học đạo đức về tôn trọng và bảo vệ những lợi ích công.

Bảo đảm nhận thức đúng đắn về xung đột lợi ích và kiểm soát xung đột lợi ích cần đến những biện pháp cụ thể như triển khai các hoạt động nghiên cứu sâu rộng về xung đột lợi ích và kiểm soát xung đột lợi ích, tổ chức các hoạt động tuyên truyền, giới thiệu về các tình huống xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ, hướng dẫn các thức phòng ngừa, phát hiện và xử lý xung đột lợi ích, tổ chức các khóa đào tạo, bồi dưỡng kỹ năng nhận biết và kiểm soát xung đột lợi ích dành cho từng nhóm đối tượng cụ thể theo từng mức độ phù hợp.

Thứ hai là bảo đảm về chính trị

Kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ phải được thực hiện đối với mọi công chức trong bộ máy nhà nước. Xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ có thể xảy ra với bất kỳ công chức nào, công chức càng giữ vị trí cao trong bộ máy nhà nước thì càng có nguy cơ rơi vào tình huống xung đột lợi ích, và những người lãnh đạo cao nhất chính là những người có thể rơi vào tình huống xung đột lợi ích với khả năng cao nhất. Kiểm soát xung đột lợi ích là công việc khó khăn, phức tạp vì nó liên quan đến những lợi ích cá nhân của con người, trong khi bản tính tự nhiên của con người là luôn tìm kiếm và bảo vệ lợi ích cá nhân của mình trước tiên. Chính vì vậy, có thể nói một trong những điều kiện điều kiện căn bản và quan trọng để kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ là quyết tâm chính trị của những người lãnh đạo ở mọi cấp, mọi ngành. Quyết tâm chính trị thể hiện ý chí, sự cam kết của những người lãnh đạo, biểu hiện trên nhiều phương diện như lãnh đạo, chỉ đạo việc ban hành và thực thi chính sách, gương mẫu thực hiện các quy định của pháp luật, áp dụng chế tài một cách khách quan và công bằng, không có "ngoại lệ" hay "vùng cấm" v.v...

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Quyết tâm chính trị trước hết được thể hiện ở việc nhà lãnh đạo đưa ra những chính sách đúng đắn và phù hợp, chỉ đạo việc cụ thể hóa những chính sách đó trong hệ thống các văn bản pháp luật, đưa ra những biện pháp cụ thể để thi hành các chính sách và quy định đó. Chính sách đúng đắn và phù hợp về kiểm soát xung đột lợi ích là những định hướng lớn về kiểm soát xung đột lợi ích phù hợp với trình độ phát triển kinh tế xã hội và các đặc thù về văn hóa, chính trị của đất nước, bảo đảm việc cụ thể hóa vào hệ thống pháp luật một cách đồng bộ với lộ trình thích hợp. Quá trình cụ thể hóa này đòi hỏi sự chỉ đạo liên tục, sát sao của các nhà lãnh đạo, đòi hỏi sự phát huy trí tuệ tập thể của toàn xã hội trên cơ sở những luận cứ khoa học đã được xây dựng chắc chắn.

Một phương diện khác thể hiện rõ nét quyết tâm chính trị đó là sự gương mẫu của những người lãnh đạo trong việc tự giác tuân thủ các biện pháp kiểm soát xung đột lợi ích. Điều này là hoàn toàn phù hợp với những đòi hỏi của nhà nước pháp quyền, nơi mà pháp luật ở vị trí tối cao, không một ai có thể đứng ngoài hay đứng trên pháp luật. Mọi đường lối, chính sách hay quy định cho dù có đúng đắn và hoàn hảo đến đâu cũng sẽ trở nên vô nghĩa nếu như nó không được áp dụng theo cách công bằng. Vì vậy, bản thân những người lãnh đạo phải là những người đầu tiên và hơn ai hết xác định đầy đủ và đúng đắn trách nhiệm chính trị của mình, tuân thủ nghiêm túc những quy định về kiểm soát xung đột lợi ích. Có thể nhận định, đây là khó khăn lớn nhất trong quá trình triển khai thực hiện các biện pháp về kiểm soát xung đột lợi ích, đặc biệt là ở những quốc gia có nền dân chủ còn non trẻ.

Thứ ba là bảo đảm về pháp lý

Kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ cần đến những công cụ pháp lý đầy đủ và đồng bộ. Những quy định của pháp luật về kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ đóng vai trò chuẩn hóa nhận thức, đưa ra những giả định, quy định và chế tài rõ ràng, cụ thể, tạo thuận lợi cho quá trình thực hiện trên thực tế. Quy định của pháp luật cần bảo đảm một số yêu cầu như sau:

THƯ VIỆN HUBT

- Pháp luật cần đưa ra định nghĩa thống nhất về xung đột lợi ích, theo đó xung đột lợi ích là "tình huống trong đó lợi ích cá nhân của cán bộ, công chức có thể ảnh hưởng tiêu cực đến việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ của cán bộ, công chức đó". Lợi ích cá nhân có thể là bất kỳ lợi ích nào liên quan đến cá nhân cán bộ, công chức có thể làm cho việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ của cán bộ, công chức đó không còn bảo đảm tính khách quan, vô tư. Pháp luật cần phải đưa ra quy định về mặt nguyên tắc xác định một tình huống xung đột lợi ích, đồng thời có thể quy định những tình huống xung đột lợi ích phổ biến trong hoạt động công vụ.

Ngoài việc đưa ra định nghĩa chung thống nhất, pháp luật cần có những quy định mang tính nguyên tắc chung về trách nhiệm của các chủ thể có liên quan như trách nhiệm của bản thân cán bộ, công chức phải tự kiểm soát xung đột lợi ích của bản thân, trách nhiệm của cơ quan nhà nước thực hiện các biện pháp kiểm soát, đồng thời hướng dẫn, hỗ trợ cán bộ, công thức thực hiện trách nhiệm của mình, vai trò, trách nhiệm của xã hội trong việc phát hiện xung đột lợi ích, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc cụ thể hóa những quy định về kiểm soát xung đột lợi ích phù hợp với đặc điểm hoạt động trong từng ngành, lĩnh vực.

- Pháp luật cần quy định cụ thể, chi tiết những hạn chế về lợi ích cá nhân đối với cán bộ, công chức tiềm ẩn nguy cơ xung đột lợi ích, đặc biệt là vấn đề nhận quà tặng và công việc làm thêm.

Hạn chế lợi ích cá nhân của cán bộ, công chức là nội dung căn bản trong phòng ngừa xung đột lợi ích. Hạn chế lợi ích cá nhân ở mức nào là đủ để bảo đảm vừa không xâm phạm đến những quyền cơ bản của con người vừa loại trừ được nguy cơ xung đột lợi tiềm ẩn là một điều khó khăn. Phần lớn các quốc gia trên thế giới đều cố gắng đưa ra những quy định chi tiết nhất về hạn chế lợi ích cá nhân của công chức nhằm giúp công chức có thể dễ dàng xác định. Hạn chế về nhận quà tặng nên được quy định theo hướng giảm thiểu mọi nguy cơ có thể phát sinh, có thể tham khảo kinh nghiệm

THƯ VIỆN HUBT

một số quốc gia[1] quy định cấm cán bộ, công chức nhận quà tặng dưới mọi hình thức, trường hợp không thể từ chối thì phải báo cáo và nộp lại quà tặng cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền, có thể trả tiền để mua lại nếu muốn giữ quà tặng đó. Quà tặng thường được cho là biểu hiện về mặt văn hóa, tuy nhiên nét văn hóa này trên thực tế đã bị lợi dụng. Hạn chế về công việc làm thêm của cán bộ, công chức cần được quy định rõ ràng, chi tiết. Về nguyên tắc, cán bộ, công chức không được nhận việc làm thêm có liên quan đến các thông tin trong việc thực hiện chức trách nhiệm vụ, không được sử dụng thời gian và các điều kiện vật chất khác trong hoạt động công vụ để phục vụ cho công việc làm thêm. Cần quy định rõ trách nhiệm của cán bộ, công chức trong việc cung cấp đầy đủ thông tin về việc làm thêm của mình, quy định tự xác định và báo cáo tình huống xung đột lợi ích từ việc làm thêm.

- Pháp luật cần quy định khả năng sử dụng thông tin kê khai tài sản, thu nhập của công chức để rà soát, phát hiện xung đột lợi ích. Đây là cách làm đã được nhiều quốc gia trên thế giới thực hiện có hiệu quả, theo đó, có thể quy định cụ thể trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền quản lý cán bộ sử dụng các thông tin trong bản kê khai tài sản thu nhập để chủ động xác minh, phát hiện tình huống xung đột lợi ích của cán bộ, công chức. Công khai thông tin về thu nhập, tài sản của cán bộ công chức là công cụ quan trọng để thực hiện phương thức xã hội giám sát, phát hiện xung đột lợi ích của cán bộ, công chức. Để phát huy vai trò của xã hội trong giám sát, phát hiện xung đột lợi ích, thời gian đã cho thấy được phát huy tốt, cần phải tiếp tục nghiên cứu mở rộng phạm vi và hình thức công khai bản kê khai tài sản, thu nhập của cán bộ, công chức. Tuy nhiên, việc làm này cũng cần phải tiến hành thận trọng từng bước, bảo đảm sự phù hợp với các quy định khác của pháp luật, bảo đảm trật tự và an toàn trong xã hội.

- Cần quy định rõ trong các văn bản pháp lý trách nhiệm cá nhân của công chức trong việc phát hiện và xử lý bất kỳ tình huống

THƯ VIỆN HUBT

[1] Ví dụ: Singapore có quy định chi tiết, cụ thể về vấn đề này.

xung đột lợi ích nào phát sinh trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, quy định cụ thể về trách nhiệm báo cáo về tình huống xung đột lợi ích. Để hỗ trợ thực hiện quy định này, cơ quan có thẩm quyền cần xây dựng hướng dẫn với những ví dụ cụ thể về tình huống xung đột lợi ích mà công chức có thể gặp phải. Đồng thời, pháp luật cần quy định cụ thể về trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc hướng dẫn hoặc ra quyết định cần thiết về tình huống xung đột lợi ích mà công chức gặp phải.

- Cần có những quy định chi tiết, cụ thể về trình tự, thủ tục tiếp nhận và xử lý thông tin về quà tặng, tiếp nhận và xử lý quà tặng do cán bộ, công chức nộp lại trong trường hợp không thể từ chối. Đây là cơ sở quan trọng để cán bộ, công chức thực hiện trách nhiệm báo cáo và nộp lại quà tặng. Ngoài ra, pháp luật cần quy định rõ trách nhiệm của cơ quan hoặc người được giao nhiệm vụ tiếp nhận và xử lý thông tin về quà tặng, tiếp nhận và xử lý quà tặng do cán bộ, công chức nộp lại.

- Cần mở rộng phạm vi điều chỉnh một số quy định về kiểm soát xung đột lợi ích, không dừng lại ở bản thân cán bộ, công chức mà cần phải mở rộng ra các chủ thể khác có mối quan hệ gần gũi với cán bộ, công chức.

Nguy cơ xung đột lợi ích của cán bộ, công chức trong hoạt động công vụ từ quan hệ với người thân là nguy cơ có tính truyền thống và rất phức tạp. Người thân không chỉ là những người có quan hệ vợ chồng hoặc huyết thống mà còn có thể là những mối quan hệ khác nhưng tính chất của quan hệ là rất gần gũi hoặc phụ thuộc lẫn nhau về lợi ích, và trong tình huống xung đột lợi ích thì hoàn toàn có thể ảnh hưởng tiêu cực đến việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ. Để bảo đảm hiệu quả của việc kiểm soát, một số quy định về kiểm soát xung đột lợi ích đối với cán bộ, công chức cần được mở rộng đến nhóm chủ thể này. Ví dụ, quy định về hạn chế nhận quà tặng đối với cán bộ, công chức cũng cần được áp dụng với những người thân của cán bộ, công chức (vợ, chồng, con); quy định về kiểm soát tài sản, thu nhập của cán bộ, công chức cũng cần được áp dụng đối với vợ, chồng, con của cán bộ, công chức.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. A. Maslow, *Thuyết phân cấp nhu cầu* (Motivation and personality, Happer and Row, Publisher, Inc, New York 1954.
2. C. Mác và Ph. Ăngghen, *Toàn tập*, tập 3, Nxb. Chính trị Quốc gia, 1995.
3. C. Mác và Ph. Ăngghen, *Toàn tập*, tập 1, Nxb. Chính trị Quốc gia, 1995.
4. Ngân hàng Thế giới, *Kiểm soát xung đột lợi ích trong khu vực công – Quy định và thực tiễn ở Việt Nam*, 2015.
5. OECD, *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD guidelines and Country Experience*, 2003.
6. OECD, *Managing Conflic of Interest in the Public Sector – A Toolkit*, 2005. "A conflict of interest involves a conflict between the public duty and the private interest of a public official, in wich the official's private-capacity interest could improperly influence the performance of their official duties and responsibilities"
7. Hoàng Văn Luân, "Quản trị xung đột lợi ích - các lý thuyết và vấn đề đặt ra ở Việt Nam hiện nay",Tạp chí *Lý luận chính trị*, số 6/2014).
8. *Tờ trình của Thanh tra Chính phủ về Dự thảo Luật PCTN* (sửa đổi).
9. *Từ điển Từ và Ngữ Hán Việt*, Nxb Văn học, 2002.
10. *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Văn hóa – Thông tin 1998.
11. Viện Triết học, *Lịch sử phép biện chứng*, T.IV Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

XUNG ĐỘT LỢI ÍCH VÀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN, THỰC TIỄN

NCS. Đinh Thị Hương Giang[1]

1. KHÁI NIỆM XUNG ĐỘT LỢI ÍCH

Ở Việt Nam, theo *Từ điển Từ và ngữ Hán Việt*: "Xung đột là đụng chạm, mâu thuẫn sâu sắc với nhau"[2].

Xung đột lợi ích (XĐLI) về bản chất cũng là một dạng xung đột trong xã hội. Dưới góc độ luật học và chính trị học, đã có một số định nghĩa về XĐLI, trong đó tiêu biểu như sau:

- Theo *Từ điển Black Law Dictionary*, XĐLI là "... sự không tương thích trên thực tế hoặc có khả năng xảy ra trên thực tế giữa những lợi ích của cá nhân với nghĩa vụ công hoặc với trách nhiệm mà họ được ủy thác" [3].

- Theo *Từ điển Pháp luật Anh-Việt*, XĐLI là "... sự mâu thuẫn quyền lợi, sự không tương xứng giữa địa vị chức tước với quyền lợi cá nhân của người giữ chức vụ đó, việc sử dụng chức vụ để mưu lợi ích cá nhân"[4].

---

[1] Viện Nhà nước và Pháp luật, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.

[2] Nguyễn Lân (2014), *Từ điển Từ và ngữ Hán Việt*, Nxb Từ điển Bách khoa, Hà Nội, tr. 798.

[3] Bryan A.Garner (2012), *Black Law Dictionary*, Ninth Edition, tr.341.

[4] Vũ Trọng Hùng và các cộng sự (2000), *Từ điển Pháp luật Anh - Việt*, Nxb Thành phố Hồ Chí Minh, Hồ Chí Minh, tr.318.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- Theo ICAC: Xung đột lợi ích xảy ra khi một công chức ở vào một vị trí bị ảnh hưởng hoặc xảy ra ảnh hưởng bởi lợi ích cá nhân của mình khi thực thi công vụ[1].

- Theo OECD, XĐLI là "... mâu thuẫn giữa chức trách nhà nước và lợi ích cá nhân của công chức, trong đó công chức có những lợi ích ở phương diện cá nhân có thể gây ảnh hưởng không phù hợp đến kết quả thực hiện các nghĩa vụ, trách nhiệm công chức của mình"[2]. Thuật ngữ "ảnh hưởng không phù hợp" ở đây được hiểu là những tác động theo chiều hướng tiêu cực, làm cho việc thực hiện nhiệm vụ của công chức không còn đảm bảo tính khách quan.

- Một số nhà nghiên cứu Việt Nam cho rằng, XĐLI... là bất kỳ một tình huống nào trong đó cá nhân hay tổ chức được ủy thác trách nhiệm (được trao quyền) có những lợi ích riêng hay chung đủ lớn để ảnh hưởng (hay có thể ảnh hưởng) đến việc thi hành các trách nhiệm được ủy thác một cách khách quan, đúng đắn"[3], "... là khả năng một cá nhân hoặc tổ chức được giao quyền lực công sử dụng vị trí công tác một cách không thích đáng để tư lợi"[4].

Luật PCTN 2018 quy định tại Điều 3: "XĐLI là tình huống mà trong đó lợi ích của người có chức vụ, quyền hạn hoặc người thân thích của họ tác động hoặc sẽ tác động không đúng đắn đến việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ"[5]

Như vậy, có thể thấy mặc dù được diễn đạt ít nhiều khác nhau, song các quan điểm nêu trên về XĐLI đều giống nhau ở chỗ cho rằng

---

[1] Xem: ICAC (2014), "Managing Conflict of Interest in the Public Sector Guidelines", on page *http://www.icac.nsw.gov.au/documents/doc _download/3322-managing-conflicts-of-interest-in-the-public-sector-guidelines*, [truy cập 25/7/2018].

[2] OECD (2003), "Managing Conflict of Interest in the Public Service", on page *http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf*, [truy cập 11/9/2016].

[3] Trần Văn Long (2015), "Xung đột lợi ích và tham nhũng", Tạp chí *Nội chính*, (24), tr.34-37.

[4] Vũ Công Giao, Đỗ Thu Huyền (2016), "Kinh nghiệm quốc tế về phòng ngừa, quản lý xung đột lợi ích của thế giới", Tạp chí *Nội chính*, (31), tr.27-29.

[5] Ủy ban Thường vụ Quốc hội (9/2018), *Tài liệu phục vụ Hội nghị Đại biểu quốc hội hoạt động chuyên trách.*

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

đây là bối cảnh hay tình huống mà trong đó một người có vị trí ra quyết định có lợi ích cá nhân đủ để có thể gây ảnh hưởng không thích hợp đến quyết định của họ khi thực hiện chức trách, thẩm quyền được giao.

Nói đến XĐLI là nói đến hoạt động công vụ, là tình huống xung đột giữa nghĩa vụ công và lợi ích cá nhân của CB, CC, VC mà trong đó lợi ích của bản thân hoặc của người thân thích tác động hoặc sẽ tác động không đúng đắn đến việc thực hiện nhiệm vụ của CB, CC, VC.

Với quan niệm như trên, có thể xác định một số đặc điểm của XĐLI trong hoạt động công vụ, cụ thể như sau:

Một là, về chủ thể: Chủ thể của tình huống XĐLI là *cá nhân* (CB, CC, VC) được giao quyền lực (thẩm quyền) trong khi thực hiện công vụ theo quy định của pháp luật.

Hai là, về tác nhân: Có hai yếu tố quyết định đến việc xuất hiện XĐLI trong hoạt động công vụ, đó là lợi ích và việc thực hiện thẩm quyền được giao. Về lợi ích, đó có thể là lợi ích vật chất (tiền, tài sản...) hoặc phi vật chất (trao đổi mối quan hệ, sự hàm ơn, khả năng thăng tiến trong công việc...). Lợi ích này là lợi ích riêng với cá nhân hoặc lợi ích chung (đối với tổ chức). Tuy nhiên, khi đề cập đến XĐLI trong hoạt động công vụ, chưa nói đến mục tiêu vụ lợi mà chỉ hàm ý đến sự xung đột giữa lợi ích công và lợi ích cá nhân trong quá trình ra quyết định của người có thẩm quyền. Về việc thực hiện thẩm quyền được giao, đây là yếu tố quyết định dẫn đến việc nảy sinh tình huống XĐLI trong hoạt động công vụ, vì nếu chỉ có yếu tố lợi ích mà không có yếu tố chủ thể có thẩm quyền thì tình huống XĐLI không xuất hiện.

Ba là, về phạm vi: Tình huống XĐLI trong hoạt động công vụ nảy sinh trong bất kỳ hoàn cảnh hay môi trường hoạt động nào có sử dụng quyền lực công. Thêm vào đó, như trên đã phân tích, hoạt động công vụ là hoạt động sử dụng quyền lực nhà nước, mang tính liên tục, gắn với việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của nhà nước, vì vậy có thể nói rằng XĐLI trong hoạt động công vụ cũng diễn ra trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Bốn là, về tính chất: XĐLI không chỉ là sự xung đột về lợi ích giữa hai hay nhiều bên như xung đột giữa các nhóm lợi ích, giữa người sử dụng lao động với người lao động, giữa cơ quan nhà nước với doanh nghiệp, giữa cơ quan nhà nước với người dân, giữa doanh nghiệp với người dân... mà chỉ là xung đột giữa lợi ích riêng của người có chức vụ quyền hạn với lợi ích chung trong quá trình thực thi công vụ của người đó hay nói cách khác xung đột về lợi ích xảy ra trong chính tâm trí của CB, CC, VC đó.

2. MỐI QUAN HỆ GIỮA XUNG ĐỘT LỢI ÍCH, LẠM DỤNG QUYỀN LỰC CÔNG VÀ THAM NHŨNG

2.1. Xung đột lợi ích gắn liền với lạm dụng quyền lực công

Khi nhà nước ra đời, quyền lực công được trao cho một số ít người, kể từ đó đã xuất hiện vấn đề XĐLI và đi liền với nó là tình trạng lạm dụng quyền lực nhà nước.

Quyền lực nhà nước luôn có xu hướng bị lạm dụng bởi những người nắm giữ nó, hay nói cách khác, cá nhân con người cụ thể luôn có xu hướng sử dụng quyền lực công cho những lợi ích cá nhân của mình.

Để kiểm soát quyền lực nhà nước, cần áp dụng đồng thời nhiều biện pháp, trong đó bao gồm việc ngăn ngừa và xử lý XĐLI trong hoạt động công vụ.

Tuy nhiên, nhận thức về XĐLI ở mỗi quốc gia, trong mỗi giai đoạn, có sự khác nhau do có những hạn chế nhất định về mặt lịch sử và nhận thức. Trong thời kỳ chiếm hữu nô lệ và phong kiến, khái niệm XĐLI không được đề cập. Quyền lực của nhà vua gần như tuyệt đối, không bị hạn chế. Quyền lực của nhà vua chỉ có thể bị hạn chế theo nghĩa bản thân nhà vua tự kiềm chế mình không làm những việc được cho là không xứng đáng với ngôi vị quân vương cao quý. Thần dân trong xã hội phong kiến đương nhiên chấp nhận vua chúa - những người nắm giữ quyền lực nhà nước – được sử dụng quyền lực đó để làm lợi cho bản thân và gia đình của họ.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Tuy nhiên, trong các xã hội dân chủ hiện đại, quyền lực nhà nước được xác định là từ nhân dân, của nhân dân, vì thế những cá nhân cụ thể được giao thực hiện quyền lực nhà nước được yêu cầu phải đặt lợi ích của nhân dân (lợi ích công) lên trên lợi ích cá nhân, thể hiện qua việc phải thực hiện quyền lực được giao một cách vô tư, khách quan. Khi xã hội ngày càng phát triển, dân chủ ngày càng được tăng cường thì yêu cầu của việc phân định giữa thực hiện nhiệm vụ công và lợi ích cá nhân của các quan chức ngày càng được chú trọng. Các quan chức được kỳ vọng trong quá trình thực hiện nhiệm vụ phải luôn đặt lợi ích của nhà nước lên trên lợi ích cá nhân. Tuy nhiên, trong thực tế, khi thực hiện nhiệm vụ công, tình huống xung đột lợi ích của riêng cán bộ, công chức với lợi ích công của nhà nước luôn có thể xuất hiện. Trong tình huống đó sẽ có một số cá nhân cán bộ, công chức sử dụng vị trí của mình trong khu vực công để đạt được lợi ích cho cá nhân mình hoặc cho người thân của mình. Trong bối cảnh đó, lợi ích cá nhân của cán bộ, công chức đã được đặt lên trên lợi ích công của nhà nước.

Kiểm soát XĐLI trong hoạt động công vụ chính là xoá bỏ những rủi ro tiềm tàng dẫn tới lạm dụng quyền lực nhà nước và tham nhũng, bởi khi XĐLI không bị kiểm soát, CB, CC, VC có thể sử dụng quyền lực của mình để ban hành quyết định hoặc chi phối, ảnh hưởng đến việc ban hành quyết định một cách tuỳ tiện, làm tổn hại đến lợi ích công. Đây chính là lý do mà trong các văn bản pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước và PCTN thường có các quy định về kiểm soát XĐLI trong hoạt động công vụ. Thông thường, các quy định đó thể hiện dưới dạng nghĩa vụ của CB, CC, VC phải công khai hóa các mối quan hệ liên quan khi thực thi công vụ, phải chịu sự giám sát của cơ quan có thẩm quyền cũng như các chế tài pháp lý tương ứng nếu không tuân thủ nghĩa vụ.

2.2. Xung đột lợi ích là đường dẫn đến tham nhũng

Do gắn liền với việc sử dụng quyền lực công và việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của nhà nước, XĐLI có liên quan mật thiết với

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

vấn đề tham nhũng. Mọi hành vi tham nhũng đều được thúc đẩy bởi tình huống XĐLI. Mặc dù vậy, XĐLI và tham nhũng là hai khái niệm khác nhau. Việc phân biệt sự khác nhau giữa XĐLI và tham nhũng có ý nghĩa quan trọng trong việc xác định thái độ, cách ứng xử, cách quản lý, điều chỉnh của nhà nước đối với hai vấn đề này.

Cụ thể, mặc dù chủ thể chính của XĐLI và tham nhũng đều là CB, CC, VC, và trong cả hai tình huống XĐLI và tham nhũng đều có yếu tố lợi ích cá nhân xuất hiện, nhưng ở tham nhũng bắt buộc phải có mục đích vụ lợi, còn trong XĐLI chưa có yếu tố này. Trong thực tế, không phải mọi tình huống XĐLI đều dẫn đến tham nhũng. Trong trường hợp CB, CC, VC lựa chọn hành động vì lợi ích chung của nhà nước thì XĐLI không dẫn đến tham nhũng. Một tình huống XĐLI chỉ có thể dẫn đến hành vi tham nhũng khi mà CB, CC, VC ra quyết định hành động hoặc không hành động vì lợi ích riêng của cá nhân và người thân của mình mà làm tổn hại tới lợi ích chung. Chính vì vậy, kiểm soát tốt XĐLI sẽ giảm thiểu tham nhũng.

3. KIỂM SOÁT XUNG ĐỘT LỢI ÍCH: CÁCH TIẾP CẬN VÀ HƯỚNG DẪN CỦA OECD

Trong hoạt động công vụ, người dân luôn trông chờ vào sự công bằng, liêm chính của CB,CC khi giải quyết công việc được ủy quyền và mong muốn Nhà nước có thể quản lý, kiểm soát được đội ngũ CB, CC của mình, để CB, CC luôn đặt lợi ích công lên trên lợi ích cá nhân khi giải quyết công việc được giao.

XĐLI là vấn đề thu hút sự quan tâm ngày càng lớn của người dân trên toàn thế giới. Việc kiểm soát tốt XĐLI từ phía CB, CC sẽ làm tăng niềm tin, uy tín của người dân vào nhà nước. Tuy nhiên, một yêu cầu quan trọng đặt ra trong quản trị nhà nước là kiểm soát XĐLI như thế nào để đảm bảo không ảnh hưởng đến quyền lợi hợp pháp, chính đáng của CB,CC, khuyến khích được người giỏi vào làm trong khu vực công, đồng thời giúp cơ quan, tổ chức công quyền và bản thân CB,CC nhận thức được những nguy hại của XĐLI trong hoạt động công vụ từ đó có cách kiểm soát, giải quyết vấn đề này một cách hữu hiệu vấn đề này.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Về cách tiếp cận, một cách tiếp cận quá nghiêm ngặt để kiểm soát các lợi ích cá nhân có thể gây xung đột với những quyền lợi chính đáng của công chức, hoặc là không khả thi hay phản tác dụng trong thực tế, khiến cho nhiều người giỏi không muốn làm việc trong khu vực công. Vì vậy, cần có cách tiếp cận phù hợp trong việc kiểm soát các tình huống XĐLI, theo hướng cố gắng đảm bảo sự cân bằng về mặt lợi ích và xác định những nguy cơ đe dọa sự liêm chính của tổ chức. Bên cạnh đó, cần làm cho các cơ quan nhà nước, các CB,CC nhận thức được sự nguy hại của các XĐLI và quy định cấm những hình thức xung đột không thể chấp nhận được, đồng thời với việc giải quyết các tình huống XĐLI một cách thích hợp.

Có nhiều cách để kiểm soát XĐLI tùy thuộc vào bối cảnh thực tế của mỗi quốc gia, tuy nhiên, cách tiếp cận và hướng dẫn của OECD về kiểm soát XĐLI[1] đang được nhiều quốc gia tham khảo, vận dụng, theo đó:

Một là, cần xác định những nguyên tắc cốt lõi để hướng dẫn công chức trong việc áp dụng chính sách XĐLI, bao gồm: phục vụ lợi ích công; hỗ trợ minh bạch và giám sát; thúc đẩy trách nhiệm giải trình; nêu gương điển hình cá nhân; nuôi dưỡng văn hóa không khoan nhượng với XĐLI trong tổ chức.

Hai là, xây dựng khung chính sách phòng ngừa XĐLI, bằng cách:

+ Mô tả rõ ràng và thực tế những tình huống và mối quan hệ có thể dẫn đến một XĐLI;

+ Đảm bảo rằng các chính sách về XĐLI được hỗ trợ bởi những chiến lược và thực tiễn của tổ chức nhằm xác định sự đa dạng của XĐLI;

+ Những việc công chức cần phải làm khi xác định và báo cáo về các tình huống XĐLI (Ví dụ, khi được bổ nhiệm hoặc giữ vị trí mới cần có kê khai những lợi ích cá nhân có khả năng xung đột với nhiệm

[1] OECD (2003), "Managing Conflict of Interest in the Public Service", on page *http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf;*

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU CHỈ ĐỂ THAM KHẢO NỘI BỘ

vụ công của họ, báo cáo thông tin về XĐLI, kê khai một cách toàn diện, quy trình báo cáo về XĐLI đảm bảo hiệu quả);

+ Thiết lập những quy tắc rõ ràng về những điều công chức nên làm khi đối mặt với các tình huống XĐLI: giải quyết những lợi ích cá nhân có tính xung đột, các phương án giải quyết và kiểm soát xung đột lợi ích, loại bỏ hoặc hạn chế sự tham gia của công chức vào quá trình thực thi công vụ, yêu cầu công chức từ chức, đảm bảo tính minh bạch của quá trình ra quyết định.

Ba là, triển khai thực hiện khung chính sách:

Các cơ quan nhà nước có trách nhiệm đảm bảo cho việc chính sách XĐLI được triển khai thực hiện có hiệu quả. Để làm được điều đó cần thực hiện các nội dung như:

+ Thể hiện cam kết lãnh đạo;

+ Tạo quan hệ đối tác với các công chức;

+ Đảm bảo sự phổ biến và nhận thức rộng rãi về các chính sách XĐLI;

+ Tiến hành rà soát các lĩnh vực có nguy cơ tiềm ẩn XĐLI;

+ Xác định các biện pháp phòng ngừa để xử lý các tình huống XĐLI phát sinh;

+ Xây dựng văn hóa công khai trong tổ chức, việc xử lý các vấn đề về XĐLI có thể được nêu ra và thảo luận một cách tự do;

+ Thực hiện chính sách về XĐLI;

+ Xây dựng cơ chế giám sát để phát hiện những vi phạm đối với chính sách có chế tài đủ mạnh để xử lý vi phạm;

+ Điều phối các biện pháp phòng ngừa và thực thi;

+ Tạo quan hệ đối tác liêm chính với khu vực tư bằng cách thu hút sự tham gia của các bên trong việc đánh giá chính sách, đề xuất các biện pháp liêm chính. Nâng cao nhận thức về các chính sách XĐLI.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Lân (2014), *Từ điển Từ và ngữ Hán Việt*, Nxb. Từ điển Bách khoa, Hà Nội.
2. Bryan A. Garner (2012), *Black Law Dictionary*, Ninth Edition, tr.341.
3. Vũ Trọng Hùng và các cộng sự (2000), *Từ điển pháp luật Anh - Việt*, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh.
4. ICAC (2014), "Managing Conflict of Interest in the Public Sector Guidelines", onpage *http://www.icac.nsw.gov.au/documents/doc_download/3322-managing-conflicts-of-interest-in-the-public-sector-guidelines*, [truy cập 25/7/2018].
5. OECD (2003), "Managing Conflict of Interest in the Public Service", on page *http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf*, [truy cập 11/9/2016].
6. Trần Văn Long (2015), "Xung đột lợi ích và tham nhũng", Tạp chí *Nội chính*, (24), tr.34-37.
7. Vũ Công Giao, Đỗ Thu Huyền (2016), "Kinh nghiệm quốc tế về phòng ngừa, quản lý xung đột lợi ích của thế giới", Tạp chí *Nội chính*, (31), tr.27-29.
8. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (9/2018), *Tài liệu phục vụ Hội nghị Đại biểu quốc hội hoạt động chuyên trách.*

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

BẢO ĐẢM QUYỀN ĐƯỢC THÔNG TIN VÀ VẤN ĐỀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH CỦA CHÍNH PHỦ

TS. Nguyễn Tuấn Khanh[1]

Ở Việt Nam, thuật ngữ "trách nhiệm giải trình" (*accountability*) chỉ được đề cập đến nhiều trong vài năm trở lại đây, đặc biệt là khi bàn về vấn đề công khai, minh bạch hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị. Trong nhiều tài liệu và trên nhiều diễn đàn khoa học, vấn đề "trách nhiệm giải trình" và "bảo đảm quyền được thông tin" được đặt ra như một phương thức nhằm PCTN. Vậy, trách nhiệm giải trình và vấn đề tiếp cận thông tin của người dân có mối liên hệ như thế nào và những vấn đề đang đặt ra đối với việc hoàn thiện pháp luật về vấn đề này trong thời gian tới.

1. QUYỀN ĐƯỢC THÔNG TIN – YÊU CẦU THÚC ĐẨY TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

Quyền được thông tin hay quyền tiếp cận thông tin là một trong những quyền cơ bản của con người, được ghi nhận trong nhiều văn kiện quốc tế và pháp luật quốc gia. Điều 19 Tuyên ngôn Thế giới về quyền con người (năm 1948) đã ghi nhận: "Mọi người đều có quyền tự do ngôn luận và bày tỏ ý kiến; kể cả tự do bảo lưu quan điểm mà không bị can thiệp; cũng như tự do tìm kiếm, tiếp nhận và truyền bá các ý tưởng và thông tin bằng bất kỳ phương tiện truyền thông nào, và không có giới hạn về biên giới". Tinh thần này tiếp tục được khẳng định tại Điều 19 Công ước quốc tế và các quyền dân sự và chính trị năm 1966: "Mọi người có quyền tự do ngôn luận. Quyền này bao gồm tự do tìm kiếm, tiếp nhận và truyền đạt mọi thông tin, ý kiến, không

THƯ VIỆN HUBT

[1] Viện Chiến lược và Khoa học thanh tra, Thanh tra Chính phủ.

phân biệt lĩnh vực, hình thức tuyên truyền bằng miệng, bằng bản viết, in, hoặc dưới hình thức nghệ thuật, thông qua bất kỳ phương tiện thông tin đại chúng nào tùy theo sự lựa chọn của họ".

Quyền tiếp cận thông tin cũng được đề cập trong các văn kiện pháp lý quốc tế khác như: Hiến chương châu Phi về Quyền con người (Điều 9); Hiến chương châu Mỹ về Quyền con người (Điều 13). Ngày 17/11/2008, Hội đồng châu Âu thông qua Công ước về tiếp cận các tài liệu chính thức, trong đó xác định tính minh bạch của các cơ quan công quyền là một yếu tố quan trọng trong quản trị nhà nước... Bên cạnh đó, bảo đảm quyền tiếp cận thông tin còn được thể hiện trong nhiều văn kiện quốc tế và khu vực trên nhiều lĩnh vực cụ thể.

Trong lĩnh vực PCTN, vấn đề tiếp cận thông tin được Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng (năm 2003) quy định chi tiết hơn và liên quan trực tiếp đến trách nhiệm của các quốc gia. Điều 10 Công ước này quy định về vấn đề báo cáo công khai, đặt ra yêu cầu đối với quốc gia thành viên là: "Ban hành những thủ tục hoặc quy định cho phép công chúng, khi thích hợp, có được thông tin về tổ chức, quá trình thực hiện và ra quyết định của các cơ quan hành chính nước mình, cũng như các thông tin về quyết định và hành vi pháp lý liên quan đến công chúng mà vẫn đảm bảo được bí mật và thông tin cá nhân; đơn giản hóa thủ tục hành chính ở những khâu thích hợp nhằm tạo điều kiện cho công chúng tiếp cận với cơ quan có thẩm quyền ra quyết định; công bố thông tin, trong đó có thể bao gồm báo cáo định kỳ, về nguy cơ tham nhũng trong các cơ quan hành chính nước mình". Điều 13 Công ước tiếp tục quy định: "Tăng cường tính minh bạch trong các quy trình ra quyết định, thúc đẩy đóng góp của công chúng vào các quy trình ra quyết định; đảm bảo cho công chúng được tiếp cận thông tin một cách hiệu quả".

Tại Chương trình hành động chống tham nhũng dành cho châu Á và khu vực châu Á - Thái Bình Dương được ký kết tại Tokyo Nhật Bản năm 2001 cũng quy định vấn đề tiếp cận thông tin đối với hệ thống hành chính là những nội dung trong các trọng tâm của Chương trình. Trong các trọng tâm của Chương trình hành động đều có đề cập đến

THƯ VIỆN HUBT
THƯ VIỆN PHỤC VỤ NHÂN NHÀNG NỘI BỘ

vấn đề tiếp cận thông tin. Ví dụ, tại Trọng tâm 1 về Phát triển các hệ thống hành chính công minh bạch và hữu hiệu đã đề cập đến vấn đề "Hệ thống tăng cường minh bạch chẳng hạn như bằng cách công bố và/hoặc giám sát tàn sản và các khoản nợ cá nhân", "Các biện pháp và hệ thống tăng cường minh bạch tài chính"... Tại Trọng tâm 3 về Hỗ trợ sự tham gia tích của của công chúng đã xác định: "Thực thi các biện pháp cho phép công chứng có quyền tiếp cận một cách thực chất đối với các thông tin cần thiết".

Công ước về tiếp cận thông tin, sự tham gia của công chúng trong việc ra quyết định và tiếp cận tư pháp trong các vấn đề về môi trường (năm 1998) quy định khá cụ thể về các nội dung như: tiếp cận thông tin về môi trường (Điều 4); thu thập và cung cấp thông tin môi trường (Điều 5); sự tham gia của công chúng trong các quyết định về các hoạt động môi trường cụ thể (Điều 6); sự tham gia của công chúng trong các kế hoạch, các chương trình và chính sách liên quan đến môi trường (Điều 7); sự tham gia của công chúng trong quá trình chuẩn bị điều chỉnh các luật hoặc các văn bản quy phạm có tính ràng buộc pháp lý có thể áp dụng chung; tiếp cận tư pháp (Điều 9)...

Trên bình diện các quốc gia, hiện rất nhiều quốc gia trên thế giới ban hành các đạo luật riêng về quyền tiếp cận thông tin. Đạo luật về Tự do báo chí của Thụy Điển được ban hành năm 1766 được nhắc đến như đạo luật đầu tiên của một quốc gia về quyền tiếp cận thông tin. Tính đến nay đã có khoảng 100 quốc gia ban hành luật về tiếp cận thông tin[1].

Ở Việt Nam, quyền tiếp cận thông tin của công dân được quy định lần đầu tiên tại Điều 69 Hiến pháp năm 1992 với tên gọi là "*quyền được thông tin*". Điều 25 Hiến pháp năm 2013 quy định công dân có quyền "*tiếp cận thông tin*" và việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định. Trong nhiều văn kiện của Đảng cũng đã đề cập

[1] Chính phủ: *Tờ trình số 461/TTr - CP ngày 29/9/2015 về Dự án Luật tiếp cận thông tin.*

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

đến yêu cầu về "bảo đảm quyền được thông tin" của công dân[1], nhất là trong lĩnh vực PCTN. Nghị quyết Hội nghị lần thứ 3 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá X về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác PCTN, lãng phí đã đặt ra yêu cầu "Nghiên cứu ban hành Luật Bảo đảm quyền được thông tin của công dân".

Ngày 06/4/2016, Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIII, kỳ họp thứ 11 đã thông qua Luật Tiếp cận thông tin (có hiệu lực từ ngày 01/7/2018). Về phạm vi, Luật Tiếp cận thông tin giới hạn trong việc việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công dân, nguyên tắc, trình tự, thủ tục thực hiện quyền tiếp cận thông tin, trách nhiệm, nghĩa vụ của cơ quan nhà nước trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân. Như vậy, trách nhiệm cung cấp thông tin của các chủ thể khác không phải là cơ quan nhà nước thì không áp dụng theo Luật Tiếp cận thông tin. Có thể lý giải rằng, các tổ chức, đơn vị sự nghiệp công lập, doanh nghiệp nhà nước có sử dụng ngân sách nhà nước thì thực hiện việc cung cấp, công khai thông tin theo điều lệ, quy chế, tôn chỉ mục đích của mình và theo quy định tại các văn bản pháp luật cụ thể như: Luật PCTN, Luật Đầu tư, Luật Ngân sách, Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước, Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn....[2]. Việc ghi nhận quyền tiếp cận thông tin và sự ra đời của Luật Tiếp cận thông tin không chỉ nhằm bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân mà còn là một yếu tố thúc đẩy thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ, đặc biệt là trước yêu cầu của công tác PCTN.

2. TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH – TRỤ CỘT QUAN TRỌNG CỦA NỀN QUẢN TRỊ MINH BẠCH

"Trách nhiệm giải trình" là thuật ngữ pháp lý mới xuất hiện trong vài năm trở lại đây khi tiếp cận đến vấn đề công khai, minh bạch hoạt

1 *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội* (bổ sung, phát triển năm 2011).

2 Ủy ban Thường vụ Quốc hội: *Báo cáo số1066/BC-UBTVQH13 ngày 21 tháng 3 năm 2016 giải trình, tiếp thu chỉnh lý dự thảo Luật Tiếp cận thông tin.*

THƯ VIỆN HUBT

động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị và đã chính thức được quy định trong một số văn bản quy phạm pháp luật. Tại Nghị định 90/2013/NĐ-CP ngày 08/08/2013 của Chính phủ quy định trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao đã giải thích: "*Giải trình là việc cơ quan nhà nước cung cấp, giải thích, làm rõ các thông tin về thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao và trách nhiệm của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn* đó"[1]. Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân cũng duy định: "*Giải trình* là việc cơ quan, cá nhân hữu quan giải thích, làm rõ trách nhiệm của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao theo yêu cầu của chủ thể giám sát quy định tại Luật này"[2].

Thuật ngữ trách nhiệm giải trình (*accountability*) và trách nhiệm (*responsbility*) rất gần với nhau. Nếu "trách nhiệm" dùng để nói công việc gì, do ai thực hiện thì trách nhiệm giải trình có nghĩa rộng hơn. Thông qua trách nhiệm giải trình, người khác có thể tìm được câu trả lời cho những câu hỏi như: Cái gì? Tại sao lại như vậy? Ai? ở đâu? Khi nào?... Trách nhiệm giải trình không chỉ bao gồm trách nhiệm của các chủ thể khi công khai các thông tin, công khai hoạt động của các chủ thể theo quy định mà bao gồm cả việc giải thích, làm rõ để người dân nhận biết đúng bản chất các thông tin, hoạt động đó. Nói cách khác, "trách nhiệm giải trình" được xem như là một yếu tố cấu thành không thể thiếu khi đề cập đến "công khai, minh bạch" hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, là phương tiện để hướng tới sự "minh bạch". Nếu như công khai vừa là nhiệm vụ, vừa là hoạt động cụ thể, trong đó các cơ quan, tổ chức, đơn vị phải thông tin để người dân biết được các nội dung phải công khai thì minh bạch được xem như quá trình hoạt động công khai bao hàm trạng thái mà người dân biết rõ, hiểu đúng bản chất nội dung đã được công khai. Tính giải trình còn

[1] Khoản 1 Điều 3 Nghị định 90/2013/NĐ-CP ngày 08/08/2013 của Chính phủ quy định trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

[2] Khoản 8 Điều 2 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

được đề cập đến với tư cách là một yêu cầu quan trọng đối với việc thực hiện minh bạch. Theo đó, yêu cầu về giải trình "nhằm bảo đảm việc cung cấp đủ bằng chứng, căn cứ mang tính khách quan để giải thích hay làm rõ về các nội dung hoặc vấn đề cần minh bạch"[1].

Theo nghĩa chung nhất, trách nhiệm giải trình không chỉ là trách nhiệm của Nhà nước trước xã hội mà còn là trách nhiệm của chủ thể quản lý với đối tượng thụ hưởng/chịu sự quản lý nói chung. Chính vì vậy, một số tổ chức quốc tế đã coi trách nhiệm giải trình là một biện pháp quan trọng để đạt đến mục tiêu hoạt động của mình một cách minh bạch. Vấn đề trách nhiệm giải trình không chỉ đề cập trong khu vực công mà còn được đề cập đến với cả khu vực tư.

Trong khu vực công, trách nhiệm giải trình được hiểu trên hai bình diện. *Thứ nhất*, trách nhiệm giải trình của Nhà nước nói chung: Ngay từ góc độ này, trách nhiệm giải trình cũng có những cấp độ khác nhau và mức độ để bảo đảm và luôn xác định là vấn đề quan trọng trong quản trị nhà nước. Có quốc gia ban hành luật về trách nhiệm giải trình (Canada), có quốc gia thành lập cơ quan giám sát về trách nhiệm giải trình trong cung cấp dịch vụ công (Nam Phi)[2]. *Thứ hai*, trách nhiệm giải trình của cán bộ, công chức, người có thẩm quyền thực thi nhiệm vụ, công vụ. Tuy nhiên, dù với bình diện nào thì trách nhiệm giải trình được thực hiện bằng các hình thức khá đa dạng và trước hết là gắn liền với các hình thức công khai, minh bạch hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị và cá nhân có thẩm quyền nhưng có thể được tiếp cận từ các góc độ khác nhau.

Từ góc độ thực hiện phương thức giải trình, trách nhiệm giải trình được thể hiện bằng hai hình thức là giải trình chủ động và giải trình bị động. Giải trình chủ động là các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân chủ động thông tin, chủ động công khai nội dung hoạt động của mình. Giải trình bị động là các cơ quan, tổ chức, cá nhân cung cấp thông tin

---

[1] VCCI, Liêm chính và minh bạch trong kinh doanh vì sự phát triển bền vững, tr.18, 23.

[2] Thanh tra Chính phủ (2017), *Kinh nghiệm phòng, chống tham nhũng của một số nước trên thế giới* (Tài liệu phục vụ sửa đổi Luật Phòng, chống tham nhũng)

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

theo yêu cầu của các chủ thể có liên quan. Để giải trình về hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị thì phải sử dụng các hình thức công khai thông tin. Ở Việt Nam, Khoản 1, Điều 12, Luật PCTN của Việt Nam quy định 7 hình thức công khai hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị, nhưng có thể phân thành hai nhóm. Nhóm thứ nhất là các hình thức chủ động công khai, bao gồm 6 hình thức: công bố tại cuộc họp của cơ quan, tổ chức, đơn vị; niêm yết tại trụ sở làm việc; thông báo bằng văn bản đến cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan; phát hành ấn phẩm; thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng; đưa lên trang thông tin điện tử. Nhóm thứ hai là các hình thức giải trình bị động, bao gồm hình thức cơ quan, tổ chức, đơn vị, người có thẩm quyền phải cung cấp thông tin, làm rõ các quyết định, hành vi của mình khi có yêu cầu. Hình thức cung cấp thông tin theo yêu cầu của cơ quan, tổ chức, cá nhân theo quy định tại điểm g, khoản 1, Điều 12 Luật PCTN chính là một trong những hình thức giải trình bị động.

Từ góc độ phạm vi trách nhiệm giải trình, trên bình diện rộng, trách nhiệm giải trình là trách nhiệm bảo đảm công khai, minh bạch của cả bộ máy nhà nước. Nhiều văn bản pháp luật của các nước trên thế giới và ở Việt Nam tiếp cận và quy định trách nhiệm này. Ở nhiều quốc gia trên thế giới, việc chủ động công khai, minh bạch hoạt động của các cơ quan, tổ chức đơn vị, cá nhân đều được thực hiện trên cơ sở các đạo luật, gắn với việc công khai, minh bạch hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị nhằm hướng đến sự bảo đảm quyền dân chủ trong quản lý nhà nước và bảo đảm để xã hội thực hiện quyền giám sát.

Trên bình diện hẹp, trách nhiệm giải trình gắn với trách nhiệm của cán bộ, công chức và người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức, đơn vị. Giải trình của cán bộ, công chức và người có thẩm quyền thường được phân thành hai loại là: giải trình trong hệ thống (tập trung vào giải trình việc tuân thủ các nguyên tắc, quy định và kiểm soát từ trên xuống - giải trình hướng lên trên) và giải trình ra bên ngoài (tập trung vào giải trình đối với kết quả hoạt động, kết quả thực hiện nhiệm vụ, công vụ trước nhân dân). Dù giải trình trong hệ thống hay giải trình ra bên ngoài thì trách nhiệm giải trình trong

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

trường hợp này thường gắn với những vụ việc cụ thể liên quan đến trách nhiệm công vụ đã và đang được thực hiện. Do đó, trách nhiệm giải trình trong những trường hợp này rất có ý nghĩa cho việc ngăn chặn, phòng ngừa các hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn vì động cơ vụ lợi và có ý nghĩa trực tiếp trong việc bảo đảm quyền lợi của cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng chịu sự quản lý.

Trách nhiệm giải trình của cán bộ, công chức, người có thẩm quyền không chỉ là trách nhiệm giải trình việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ mà còn bao gồm cả giải trình về nguồn gốc tài sản, gắn liền với việc công khai tài sản, thu nhập bởi lẽ "quy định về công khai thu nhập, tài sản là một lời nhắc nhở hiệu quả đối với các công chức về bảo đảm trách nhiệm giải trình đi kèm với chức trách"[1]. Điều này cũng được khẳng định tại Điều 20 Công ước Liên hợp quốc về Chống tham nhũng trong đó quy định hành vi làm giàu bất hợp pháp đối với "việc tài sản của một công chức tăng đáng kể so với thu nhập hợp pháp của công chức mà công chức này không giải thích được một cách hợp lý về lý do tăng đáng kể như vậy".

Ở Việt Nam, mặc dù các đạo luật chưa phân định rõ ràng về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của bộ máy nhà nước theo các tiêu chí cụ thể nhưng quy định về những vấn đề này đã được thể hiện trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau, như: Luật Tổ chức Quốc hội; Luật Tổ chức chính quyền địa phương; Luật Báo chí; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; Luật PCTN, Luật Tiếp cận thông tin... Trên thực tế, cả việc giải trình theo nghĩa rộng hay nghĩa hẹp đều đã được thực hiện với những mức độ khác nhau. Nhiều cuộc họp của Quốc hội, Hội đồng nhân dân ở các địa phương... đã được phát thanh, truyền hình công khai để nhân dân theo dõi. Hầu hết các nội dung thảo luận trong kỳ họp Quốc hội đều được thể hiện bằng văn bản và được công khai trên website của Quốc hội. Các cơ quan nhà nước cũng đã công khai dự thảo luật, nghị định, thông tư để nhân dân góp ý...

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] STAR, *Việc công, lợi ích tư bảo đảm trách nhiệm giải trình thông qua công khai thu nhập, tài sản*, tr.7.

Trách nhiệm giải trình của cán bộ, công chức, người có trách nhiệm trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ cũng đã được đề cập đến trong nhiều văn bản pháp luật. Ngày 12/5/2009, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 21/NQ-CP về Chiến lược quốc gia PCTN đến năm 2020. Kế hoạch thực hiện Chiến lược giai đoạn 2009-2011 đề ra nhiệm vụ xây dựng Nghị định về trách nhiệm giải trình của cán bộ, công chức và người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ và việc thực hiện các quy định về công khai, minh bạch hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị. Ngày 23/11/2012, Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIII, Kỳ họp thứ 4 đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật PCTN. Luật này đã bổ sung Điều 32a Luật PCTN với quy định: "Khi có yêu cầu, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải giải trình về quyết định, hành vi của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao trước cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền, lợi ích hợp pháp bị tác động trực tiếp bởi quyết định, hành vi đó" và bổ sung Điều 46b quy định về nghĩa vụ giải trình nguồn gốc tài sản tăng thêm.

Ngày 08/08/2013, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 90/2013/NĐ-CP quy định trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Quy định về trách nhiệm giải trình trong Nghị định này tương đối hẹp, chỉ quy định về điều kiện tiếp nhận yêu cầu giải trình; quyền, nghĩa vụ của người yêu cầu giải trình và người giải trình; trình tự, thủ tục của việc giải trình và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc thực hiện các quy định về trách nhiệm giải trình. Chủ thể có trách nhiệm giải trình theo Nghị định này chỉ gồm các cơ quan hành chính nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập thuộc cơ quan hành chính nhà nước và người có thẩm quyền trong việc thực hiện trách nhiệm giải trình; việc giải trình cũng chỉ được thực hiện khi có yêu cầu.

Về giải trình đối với tài sản, Nghị định số 78/2013/NĐ-CPngày 17/7/2013 của Chính phủ về minh bạch tài sản, thu nhập quy định người có nghĩa vụ kê khai tự giải trình và chịu trách nhiệm về tính

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

chính xác, trung thực, kịp thời của những thông tin về nguồn gốc tài sản tăng thêm[1]. Khi có căn cứ cho rằng việc giải trình về nguồn gốc tài sản tăng thêm không hợp lý thì đây là một trong những căn cứ để tiến hành xác minh tài sản[2]. Qua xác minh, nếu người kê khai tài sản giải trình nguồn gốc tài sản tăng thêm không trung thực thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm sẽ bị xử lý kỷ luật[3].

Khi tổng kết 10 năm thi hành Luật PCTN, Chính phủ nhận định "việc thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình chưa đồng bộ" và "quy định về trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước còn hẹp, chưa toàn diện, đặc biệt là chưa được quy định cụ thể để phù hợp với đặc thù của các ngành, lĩnh vực; trình tự, thủ tục và nội dung thực hiện trách nhiệm giải trình chưa mang tính khả thi, chưa gắn với việc thực hiện các biện pháp phòng ngừa tham nhũng khác; thiếu cơ chế xử lý vi phạm pháp luật về giải trình". Đánh giá về thực hiện quy định về giải trình liên quan đến tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn, Chính phủ cũng nhận định: Việc kê khai tài sản, thu nhập còn nặng về hình thức; hầu hết các bản kê khai chưa được kiểm tra, xác minh, kiểm chứng; chưa giúp cho các cơ quan chức năng kiểm soát được những biến động về tài sản của người có chức vụ, quyền hạn; nhiều cơ quan, đơn vị chưa nắm đầy đủ trình tự, thủ tục kê khai và công khai; còn lúng túng trong việc hướng dẫn nguyên tắc, phạm vi biến động tài sản, loại tài sản, thu nhập phải kê khai, giải trình"[4].

Như vậy, vấn đề công khai minh bạch hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, vấn đề bảo đảm quyền tiếp cận thông tin và trách nhiệm giải trình có quan hệ chặt chẽ với nhau. Trách nhiệm giải trình gắn liền với trách nhiệm cung cấp thông tin đến đối tượng thụ hưởng/chịu sự quản lý và bảo đảm các thông tin đó gắn liền với trách

---

1 Khoản 1 Điều 15 Nghị định 78/2013/NĐ-CP.

2 Điểm C, khoản 1 Điều 47 Luật Phòng, chống tham nhũng (sửa đổi, bổ sung 2012).

3 Khoản 1 Điều 29 Nghị định 78/2013/NĐ-CP.

4 Chính phủ: Báo cáo số 330/BC-CP ngày 22 tháng 9 năm 2016 tổng kết 10 năm thực hiện Luật Phòng, chống tham nhũng.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

nhiệm thực thi nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Việc cung cấp thông tin dù dưới hình thức chủ động hay bị động nhưng không đủ để đối tượng tiếp cận thông tin một cách thực chất và minh bạch thì chưa đủ bảo đảm trách nhiệm giải trình. Bên cạnh đó, trách nhiệm giải trình còn được coi là một phương thức bảo đảm cho việc thực thi quyền lực nhà nước chịu sự kiểm soát, giám sát.

Trong thời gian qua, pháp luật về bảo đảm quyền tiếp cận thông tin, quy định về trách nhiệm công khai, minh bạch hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị và trách nhiệm giải trình đang dần được hoàn thiện. Sự ra đời của Luật Tiếp cận thông là một bước tiến quan trọng trong việc bảo đảm quyền con người, quyền công dân và cũng có thể nhận định rằng thông qua Luật Tiếp cận thông tin sẽ mang đến cho Việt Nam nhiều cơ hội hiện đại hóa các thể chế của mình[1]". Quy định của pháp luật về công khai, minh bạch hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị cũng dần được hoàn thiện. Nếu như Luật PCTN năm 2005 quy định 18 lĩnh vực phải công khai thì Luật PCTN (sửa đổi, bổ sung năm 2012) đã quy định các cơ quan, tổ chức, đơn vị phải công khai trên 22 lĩnh vực có liên quan (bổ sung thêm 4 lĩnh vực) và công khai bản kê khai tài sản, thu nhập. Trong hơn 10 năm thi hành Luật PCTN, quy định về công khai, minh bạch còn được thể hiện trong rất nhiều văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành. Vấn đề trách nhiệm giải trình việc thực thi công vụ lần đầu tiên được quy định trong Luật PCTN (sửa đổi, bổ sung năm 2012) và được Chính phủ hướng dẫn thi hành bằng Nghị định số 90/2013/NĐ-CP và có hiệu lực bắt buộc thi hành đối với cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập do cơ quan hành chính nhà nước thành lập. Sự hoàn thiện pháp luật nhằm bảo đảm quyền tiếp cận thông tin, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước đã tạo ra những sự thay đổi từ trong nhận thức và hành động của các cấp các ngành, góp phần quan trọng và công cuộc PCTN ở Việt Nam.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Thanh tra Chính phủ, Ngân hàng Thế giới (2012), *Tham nhũng từ góc nhìn của người dân, doanh nghiệp và cán bộ, công chức, viên chức*, Nxb Chính trị Quốc gia, tr.94-95.

3. KIẾN NGHỊ

Với hệ thống quy định hiện nay và những vấn đề đang đặt ra trong PCTN, trong thời gian tới, cần tiếp tục hoàn thiện các quy định cụ thể về trách nhiệm giải trình theo hướng sau:

Thứ nhất, cần nâng cao ý thức trách nhiệm của cán bộ, công chức, người có thẩm quyền trong việc thực hiện trách nhiệm giải trình.

Trách nhiệm giải trình không chỉ đơn thuần là trách nhiệm công khai, minh bạch hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị mà còn, không chỉ hướng dẫn quy định về trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước mà còn phải quy định rõ trách nhiệm giải trình của cán bộ, công chức, người có thẩm quyền về việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ và giải trình về nguồn gốc tài sản tăng thêm. Trong giải trình việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của cán bộ, công chức, người có thẩm quyền cần tập trung vào các quy định về nghĩa vụ giải trình theo yêu cầu. Với hệ thống tổ chức các cơ quan có thẩm quyền quản lý như hiện nay, nếu quy định tất cả các cán bộ, công chức, người có thẩm quyền quản lý đều có nghĩa vụ giải trình về việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của mình mỗi khi công dân có yêu cầu sẽ làm cho hoạt động quản lý thêm phức tạp. Do vậy, cần xác định việc giải trình của cán bộ, công chức, người có thẩm quyền trong việc thực thi nhiệm vụ, công vụ là nhằm tháo gỡ những băn khoăn, vướng mắc của người dân, nhằm cung cấp thông tin, bằng chứng để chứng minh tính đúng đắn trong hoạt động quản lý. Đồng thời, quy định và thực hiện trách nhiệm giải trình đối với một số nhóm chủ thể là cán bộ, công chức, người có thẩm quyền quản lý, đặc biệt là trong hệ thống cơ quan hành chính, mà việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ liên quan trực tiếp đến các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân và trách nhiệm giải trình sẽ phát sinh trên cơ sở yêu cầu chính đáng của công dân hoặc sự quan tâm nổi bật của truyền thông.

Thứ hai, tăng cường trách nhiệm giải trình, gắn với việc công khai, minh bạch hoạt động thực thi quyền lực nhà nước, nhất là trong quá trình ban hành các quyết định hành chính cá biệt.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Pháp luật cần có quy định cụ thể về công khai, minh bạch quá trình trình, ban hành văn bản cá biệt của các cơ quan quản lý nhà nước. Yêu cầu này là nhiệm vụ đầu tiên đã được thể hiện trong Chiến lược quốc gia PCTN đến năm 2020: "*Minh bạch hóa quá trình soạn thảo, trình, ban hành chính sách, pháp luật; quá trình chuẩn bị, trình, ban hành quyết định, văn bản hành chính gắn liền với việc cải cách thủ tục hành chính*". Việc minh bạch quá trình, ban hành các quyết định hành chính cá biệt sẽ giúp cho người dân tiếp cận được thông tin về hoạt động của bộ máy nhà nước, góp phần bảo đảm thực hiện nghiêm túc các quy định về trách nhiệm giải trình theo yêu cầu của Luật PCTN (sửa đổi, bổ sung năm 2012) và Nghị định số 90/2013/NĐ-CP. Một trong những giải pháp nhằm minh bạch hóa quá trình ban hành văn bản cá biệt là sớm ban hành Luật về ban hành quyết định hành chính.

Thứ ba, tăng cường trách nhiệm giải trình của người có chức vụ, quyền hạn về nguồn gốc tài sản tăng thêm.

Nhìn lại quá trình phát triển của chế định minh bạch tài sản thu nhập trong pháp luật về PCTN cho thấy đã có những bước tiến quan trọng để tiến tới kiểm soát tài sản của người có chức vụ, quyền hạn. Mặc dù không quy định việc không giải trình được nguồn gốc tài sản tăng thêm đáng kể thành tội làm giàu bất hợp pháp (như yêu cầu tại Điều 20 Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng), nhưng rõ ràng, đây là một sự phát triển theo hướng tiếp cận dần với các chuẩn mực quốc tế trong kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn. Với xu hướng đó, thời gian tới cần tiếp tục hoàn thiện quy định trách nhiệm giải trình của người có chức vụ, quyền hạn về nguồn gốc tài sản tăng thêm theo hướng tăng mức trách nhiệm pháp lý trong trường hợp người có chức vụ, quyền hạn không giải trình được nguồn gốc tài sản tăng thêm.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chính phủ, *Tờ trình số 461/TTr - CP ngày 29/9/2015 về Dự án Luật Tiếp cận thông tin.*
2. Chính phủ, *Nghị định 90/2013/NĐ-CP ngày 08/08/2013 quy định trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao.*
3. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội* (bổ sung, phát triển năm 2011).
4. *Luật PCTN* (sửa đổi, bổ sung 2012).
5. *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015*
6. Thanh tra Chính phủ (2017), *Kinh nghiệm PCTN của một số nước trên thế giới* (Tài liệu phục vụ sửa đổi Luật PCTN).
7. Thanh tra Chính phủ, *Báo cáo số 330/BC-CP ngày 22 tháng 9 năm 2016 tổng kết 10 năm thực hiện Luật PCTN.*
8. Thanh tra Chính phủ, Ngân hàng Thế giới (2012): *Tham nhũng từ góc nhìn của người dân, doanh nghiệp và cán bộ, công chức, viên chức,* Nxb Chính trị Quốc gia.
9. STAR: *Việc công, lợi ích tư bảo đảm trách nhiệm giải trình thông qua công khai thu nhập, tài sản.*
10. Ủy ban Thường vụ Quốc hội, *Báo cáo số 1066/BC-UBTVQH13 ngày 21 tháng 3 năm 2016 giải trình, tiếp thu chỉnh lý dự thảo Luật Tiếp cận thông tin.*
11. VCCI, *Liêm chính và minh bạch trong kinh doanh vì sự phát triển bền vững.*

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN CỦA CÔNG DÂN TRONG PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG

TS. Trần Văn Long[1]

1. KHÁI QUÁT VỀ QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN

Quyền tiếp cận thông tin là một quyền cơ bản của con người đã được ghi nhận trong văn bản pháp lý của một số quốc gia vào thế kỷ 18. Quy định về quyền tự do thông tin được phát triển và trở thành mối quan tâm ở phạm vi quốc tế sau khi Liên hợp quốc ra đời, được ghi nhận và quy định tại nhiều văn bản quan trọng như Nghị quyết số 59 của Đại hội đồng Liên hợp quốc, Tuyên ngôn Thế giới về Nhân quyền năm 1948, Công ước về các quyền dân sự và chính trị năm 1966, Công ước quốc tế về quyền trẻ em năm 1989, Công ước về tiếp cận thông tin, sự tham gia của công chúng trong việc ra quyết định và tiếp cận tư pháp trong các vấn đề về môi trường năm 1998, Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng,...

Quyền tiếp cận thông tin là một cấu thành quan trọng của quyền tự do thông tin, có vai trò chính trị - xã hội quan trọng. Đây là một trong những phương thức để nhân dân làm chủ đất nước, thật sự tham gia vào quản lý nhà nước và quản lý xã hội. Quyền tiếp cận thông tin vừa là quyền được hưởng, vừa là tiền đề để đảm bảo thực hiện các quyền dân sự, chính trị, kinh tế, xã hội, văn hóa,... của người dân. Chỉ khi được thông tin về hoạt động của bộ máy nhà nước một cách công khai, trung thực thì người dân mới có thể thực sự tham gia vào quản lý xã hội và thực hiện quyền làm chủ của mình. Quyền tiếp cận thông tin tạo cơ sở cho người dân trong việc giám sát tổ chức và

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU CHUYÊN NGÀNH KINH TẾ

[1] Viện Chiến lược và Khoa học thanh tra, Thanh tra Chính phủ.

hoạt động của bộ máy nhà nước. Điều này trở thành một nhu cầu và một quyền cơ bản, cấp thiết cần phải đảm bảo được thực hiện đối với mọi công dân. Đây cũng là một thành tố không thể tách rời của một nền dân chủ, là biểu hiện của một xã hội được quản lý, vận hành theo nguyên tắc nhà nước pháp quyền.

2. VAI TRÒ CỦA QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN TRONG PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG

Quyền tiếp cận thông tin là một công cụ quan trọng, không thể thiếu trong PCTN. Các thông tin được công khai hoặc được người dân tiếp cận chính là cơ sở quan trọng để thực hiện giám sát bộ máy nhà nước, qua đó thấy được việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước, của cán bộ, công chức có đúng đắn hay không; phát hiện các hiện tượng tham nhũng, tiêu cực trong hoạt động của bộ máy nhà nước. Nếu không có được thông tin đầy đủ, kịp thờisẽ khó phát hiện, phản ánh, tố cáo và xử lý được những hành vi tiêu cực, tham nhũng. Việc giám sát của người dân, của các tổ chức đoàn thể xã hội khiến cho các cán bộ, công chức thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của mình được đúng đắn, loại bỏ được sự vi phạm, lợi dụng chức vụ, quyền hạn mà mình được trao nhằm vụ lợi. Nhiều quốc gia và tổ chức quốc tế cũng đã nhìn nhận vai trò quan trọng của quyền tiếp cận thông tin của công dân trong đời sống chính trị - xã hội của đất nước nói chung và trong PCTN nói riêng. Tổ chức Minh bạch Quốc tế (*Transparency International*) trong Báo cáo về tình hình tham nhũng toàn cầu (*Global Corruption Report*) năm 2003 đã khẳng định, tiếp cận thông tin là *"vũ khí quan trọng nhất trong đấu tranh PCTN"*[1]. Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng cũng quy định cụ thể tại Điều 10 về nghĩa vụ của các quốc gia thành viên trong việc thực thi các biện pháp nhằm bảo đảm quyền của người dân trong việc tiếp cận thông tin. Bên cạnh đó đưa ra những yêu cầu về tính minh bạch và cởi mở trong tổ chức và hoạt động của các cơ

THƯ VIỆN HUBT

[1] Transparency International, Global Corruption Report 2003: Special forcus: Access to information, London: Profile books, p6.

quan nhà nước tại Điều 5, Điều 7, Điều 9, Điều 10, Điều 12. Điều 13 của Công ước yêu cầu các quốc gia thành viên áp dụng các biện pháp thích hợp nhằm thúc đẩy sự tham gia của công chúng vào cuộc chiến chống tham nhũng, trong đó có việc bảo đảm cho công chúng được tiếp cận thông tin một cách hiệu quả.

Theo tổng kết của quá trình nghiên cứu về tham nhũng, có nhiều nguyên nhân dẫn đến tham nhũng, bao gồm nguyên nhân chủ quan và nguyên nhân khách quan. Mỗi nguyên nhân có những biểu hiện khác nhau về hình thức, tính chất và mức độ tác động của nó đối với đời sống xã hội. Một số nguyên nhân được chỉ ra như: Do trình độ quản lý xã hội yếu kém, do những biến động mạnh mẽ về chính trị, kinh tế và xã hội, do sự lũng đoạn về chính trị, kinh tế, do xã hội thiếu dân chủ, nền kinh tế kém phát triển và một trong những nguyên nhân chính của tệ nạn này đó là việc người dân thiếu các thông tin về hoạt động của bộ máy nhà nước[1]. Song hành với việc nghiên cứu tìm ra các nguyên nhân dẫn đến tệ nạn này là việc tìm ra các giải pháp phù hợp, hiệu quả. Có nhiều giải pháp được các nhà nghiên cứu chính sách đưa ra, trong đó việc công khai, minh bạch luôn được nhìn nhận và đánh giá là một trong những biện pháp hiệu quả trong đấu tranh PCTN, trong đó đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của công chúng là một nội dung quan trọng của giải pháp này. Thông tin là cơ sở của các hoạt động, trong đó có hoạt động giám sát của người dân. Thiếu thông tin người dân không thể thực hiện được quyền giám sát đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước, yêu cầu về dân chủ hóa hoạt động quản lý nhà nước bị hạn chế, cơ chế "kiểm soát và đối trọng" giữa công dân và nhà nước không được thực hiện. Tuy nhiên, cần lưu ý, bản thân việc công khai thông tin, xác lập quyền tiếp cận thông tin của cơ quan, tổ chức, cá nhân không tự nó làm giảm tham nhũng, mà chỉ là một biện pháp phòng ngừa, chúng tạo ra môi trường minh bạch hơn, mà ở đó việc tham nhũng trở nên khó khăn hơn.

THƯ VIỆN HUBT
LƯU HÀNH NỘI BỘ - TÀI LIỆU THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Viện Khoa học Thanh tra, *Một số vấn đề về tham nhũng và những nội dung chủ yếu của Luật Phòng, chống tham nhũng và các văn bản hướng dẫn thi hành*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2008, tr. 37.

Thông tin về các chính sách, pháp luật, về hoạt động của các cơ quan công quyền là cơ sở cho việc thực hiện giám sát của các tổ chức xã hội và công dân. Trên cơ sở công khai thông tin từ phía các cơ quan nhà nước, người dân có điều kiện giám sát, phản ánh và tố cáo kịp thời những sai phạm của các cơ quan và cán bộ, công chức. Việc công khai thông tin, có các điều kiện và phương thức phù hợp để người dân tiếp cận thông tin là một trong những nội dung của việc thực hiện công khai minh bạch, là "phương thuốc hữu hiệu" trong việc đấu tranh chống tham nhũng, tiêu cực, chống lại sự tùy tiện của cán bộ, công chức.

Quyền tiếp cận thông tin là một nội dung quan trọng của công khai, minh bạch trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước, chính vì vậy việc thể chế hóa quyền tiếp cận thông tin của người dân là một trong những tiêu chí mà các tổ chức phi chính phủ như Tổ chức Thương mại Thế giới, Ngân hàng Thế giới hay Tổ chức Minh bạch Quốc tế căn cứ vào để đánh giá tính minh bạch cũng như việc hoàn thiện các thể chế phòng ngừa tham nhũng của mỗi quốc gia. Vai trò của quyền tiếp cận thông tin của công dân trong PCTN được thể hiện cụ thể ở một số khía cạnh sau:

a) Quyền tiếp cận thông tin của công dân góp phần nâng cao tính công khai, minh bạch trong tổ chức và hoạt động của cơ quan nhà nước, qua đó góp phần phòng chống tham nhũng

Công khai, minh bạch trong tổ chức và hoạt động của cơ quan nhà nước là một phương thức PCTN hiệu quả. Đây là kết quả của nhiều nghiên cứu, cả trong và ngoài nước. Các công trình nghiên cứu về tham nhũng đều chỉ ra rằng, việc thiếu công khai, minh bạch là một nguyên nhân dẫn đến tham nhũng, cùng với các yếu tố khác như sự liêm chính và trách nhiệm giải trình. Việc thiếu công khai, minh bạch tạo ra những "khoảng tối" trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan, mà ở đó không có sự bảo đảm tuân thủ đúng đắn các quy định pháp luật, hay nói cách khác, ở đó không có các nguyên tắc pháp chế và pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Khi đó chỉ còn ý thức đạo đức nghề nghiệp sẽ thật "yếu ớt" trước những cám dỗ của vật chất,

THƯ VIỆN HUBT

của các lợi ích khác, nhất là trong khi đời sống kinh tế xã hội còn khó khăn. Điều này sẽ có nguy cơ dẫn đến sự lạm quyền, sử dụng quyền được trao vào những mục đích vụ lợi. Có công khai, minh bạch, sẽ hạn chế những "khoảng tối" đó, người dân có đầy đủ thông tin về tổ chức và hoạt động của các cơ quan, tổ chức, qua đó sẽ có sự xem xét, đánh giá từ bên ngoài đối với các hoạt động này. Từ những hoạt động này, cơ quan nhà nước, các cán bộ, công chức không có điều kiện, cơ hội để thực hiện hành vi những nhiễu, vòi vĩnh, đòi hối lộ, hoặc nếu có thì cũng có nguy cơ bị phát hiện và kiến nghị các cơ quan có thẩm quyền xử lý. Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân sẽ làm giảm đi sự chuyên quyền, sự tùy tiện trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Hầu hết các nghiên cứu gần đây về tham nhũng trên thế giới đều kết luận rằng, khả năng kiểm soát tham nhũng tỷ lệ thuận với mức độ tự do/tiếp cận thông tin của công chúng[1]. Một trong các yếu tố cấu thành quan trọng nhất của Hệ thống liêm chính quốc gia là mức độ bảo đảm quyền tự do/tiếp cận thông tin của công chúng[2]. Ở góc độ khác, đa số những yêu cầu cơ bản để cải tổ bộ máy nhà nước nhằm mục đích nâng cao hiệu quả quản lý và giảm thiểu tham nhũng có liên quan đến việc công khai hóa thông tin của các cơ quan nhà nước, trong đó bao gồm thông tin về tài sản và thu nhập của các ứng cử viên vào các vị trí lãnh đạo các cơ quan nhà nước, công khai hóa kết quả bầu cử, các dự thảo luật, các văn bản pháp luật, nội dung các cuộc thảo luận ở nghị viện, kết quả chống tham nhũng, ngân sách

---

[1] Kaufmann, D. (2004): "Governance and Corruption, World Bank, 2005, pp.7, Online at: http://www.worldbank.org/wbi /governance/govdata/unofficial; Kaufmann, Daniel: Human Rights and Governance: The Empirical Challenge, Presentation at "Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement Conference, organized by the Ethical Globalization Initiative and the Center for Human Rights and Global Justice, New York University Law School New York, March 1st, 2004.

[2] Pope, J. and Transparency International, *TI Source Book 2000, Confronting Corruption: The Elements Of A National Integrity System*, Berlin/London: Transparency International (TI), 2000), pp.32,33.

THƯ VIỆN HUBT TÀI LIỆU LƯU HÀNH NỘI BỘ

của chính quyền, việc mua sắm tài sản công[1],... Ở nơi nào thông tin bị bưng bít thì cũng gần như đồng thời ở nơi đó tham nhũng và tiêu cực phát triển. Vì đây chính là cơ hội để thực hiện các hành vi tiêu cực, tham nhũng mà không bị kiểm soát từ phía người dân và các tổ chức xã hội. Để hạn chế điều này thì vấn đề bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân được coi là ưu tiên số một.

b) Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin tạo cơ sở cho việc giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, qua đó nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước, trách nhiệm của cán bộ, công chức trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao

Giám sát là hoạt động theo dõi, xem xét của các cơ quan có thẩm quyền, của các tổ chức xã hội và người dân đối với hoạt động của cơ quan nhà nước, của cán bộ, công chức, viên chức nhằm bảo đảm cho pháp luật được thực hiện đúng đắn. Với xu hướng phát triển và hoàn thiện nhà nước hiện nay, nhiều học thuyết pháp lý hay những giá trị của nhân loại về quản trị nhà nước, quản trị xã hội đã ra đời và ngày càng đóng vai trò quan trọng trong việc góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước. Các tổ chức xã hội và người dân có vai trò quan trọng trong việc nâng cao đời sống chính trị - xã hội đã được nhìn nhận như một thiết chế quan trọng trong xã hội hiện đại. Sự giám sát, phản biện sâu rộng của các tổ chức xã hội khiến cho bộ máy nhà nước luôn phải tự hoàn thiện và nâng cao chất lượng hoạt động của mình. Việc đảm bảo hoạt động giám sát của người dân, của xã hội chính là việc bảo đảm tự do thông tin, trong đó bao gồm quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí và tiếp cận thông tin. Thông tin là cơ sở cho các hoạt động giám sát của các thiết chế này, bên cạnh các thiết chế giám sát của chính các cơ quan nhà nước. Và một điều dễ nhận thấy, sự giám sát từ bên ngoài bao giờ cũng hiệu quả hơn, điều này xuất phát từ trách nhiệm, ý thức công dân và hơn hết, đó là không vụ lợi, không bị ràng buộc trong cùng hệ thống. Ở nhiều quốc gia, giám

[1] Kaufmann, D. and Kraay, A: Governance Matters III: *New Indicators for 1996-2002 and Methodological Challenges in Transparency International*: Global Corruption Report 2004, pp.45-48.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

sát hành chính là một thiết chế quan trọng. Như ở Nhật Bản, các cơ quan giám sát hành chính thực hiện phản ánh những kiến nghị của người dân đối với bộ máy nhà nước và thực hiện giám sát độc lập.

Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin là điều kiện tiên quyết để công dân thực hiện quyền giám sát hoạt động của bộ máy nhà nước và cán bộ, công chức nhà nước, nâng cao tính công khai minh bạch của hoạt động công quyền, góp phần PCTN. Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin sẽ giảm trừ tệ vòi vĩnh hối lộ, nhũng nhiễu của các cán bộ, công chức. Thông tin mà người dân cần biết bao gồm thông tin về hoạt động của bộ máy nhà nước và những thông tin về các quyền dân sự của mình với tư cách là một công dân. Người dân biết được quyền và cách thực hiện quyền của mình để không buộc phải đưa hối lộ, không phải mua chính cái quyền của mình. Việc giám sát của người dân cũng làm cho việc ra quyết định của các cơ quan nhà nước được cẩn trọng hơn, cân nhắc đa chiều hơn, sát với thực tế và tạo được sự đồng thuận xã hội trước khi ban hành quyết định, qua đó giúp điều hành và quản trị xã hội được hiệu quả hơn.

c) Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin góp phần thực hiện đầy đủ các quyền dân sự - chính trị khác của công dân, qua đó góp phần PCTN

Nhiều nghiên cứu đã đề cập thông tin là ôxi của nền dân chủ, bảo đảm quyền tiếp cận thông tin là nền tảng cơ bản, quan trọng, thiết yếu của nền dân chủ ở mọi cấp độ. Việc người dân có được thông tin giúp tăng khả năng người dân tham gia có hiệu quả vào quá trình ra quyết định, những quyết định mà họ sẽ chịu sự tác động trong quá trình thực thi, và thực hiện giám sát quá trình thực thi các quyết định này. Việc người dân có được thông tin, mà trước hết là các thông tin về các quyền, nghĩa vụ của công dân ở từng lĩnh vực, từng quan hệ cụ thể sẽ giúp người dân ý thức được quyền và nghĩa vụ của mình, để có ý thức hành xử đúng đắn. Việc biết quyền và nghĩa vụ của mình đến đâu sẽ giúp người dân thực hiện tốt hơn quyền của mình, qua đó giám sát việc thực hiện nghĩa vụ tương ứng từ phía nhà nước.

THƯ VIỆN HUBT

Quyền chính trị của người dân bao gồm các quyền như quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, quyền tham gia quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, quyền tham gia xây dựng Hiến pháp và pháp luật, quyền bầu cử, ứng cử, quyền tự do báo chí, tự do lập hội,... và các quyền dân sự cơ bản như quyền tài sản, quyền yêu cầu bồi thường,... Muốn thực hiện các quyền này, người dân phải có đầy đủ những thông tin. Nếu không có thông tin hoặc thông tin không đầy đủ thì người dân không thể thực hiện các quyền hiến định đó của mình. Điều này thể hiện ở một số khía cạnh như:

(i) Quyền tiếp cận thông tin bảo đảm cho người dân biết được mình có được các quyền về chính trị - dân sự và các quyền khác và cụ thể quyền, nghĩa vụ công dân của mình trong từng quyền cụ thể. Điều này là rất quan trọng, vì trong thực tiễn đã có những trường hợp, người dân đi "xin", hối lộ để có những thứ thuộc về quyền của mình mà pháp luật đã quy định rõ ràng, nhất là những thứ thuộc về quyền của người dân và nghĩa vụ của các cơ quan nhà nước, của cán bộ, công chức.

(ii) Quyền tiếp cận thông tin giúp cho người dân có được các thông tin về các nội dung cụ thể liên quan đến các quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Chẳng hạn khi tham gia bầu cử, người dân phải biết được thông tin về các ứng viên bầu cử, thông tin về số lượng, điều kiện, tiêu chuẩn được bầu. Hoặc khi bị thu hồi đất, người dân cần biết các chủ trương, chính sách về việc thu hồi, căn cứ thu hồi, các giá trị đền bù và phương thức đền bù,... trên cơ sở đó, người dân bảo vệ quyền tài sản của mình.

(iii) Quyền tiếp cận thông tin giúp cho người dân bảo vệ các quyền dân sự - chính trị của mình khi bị xâm phạm. Việc có được thông tin trong cả hai trường hợp trên sẽ giúp người dân biết được quyền của mình đến đâu và việc thực hiện các nghĩa vụ tương ứng của các cơ quan nhà nước, của cán bộ, công chức nhà nước. Trong trường hợp bị cho là các cơ quan nhà nước, các cán bộ, công chức vi phạm đến các quyền của mình, người dân có thể thực hiện khiếu nại, tố cáo, phản ánh với các cơ quan có thẩm quyền về việc vi phạm

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

đó. Trong trường hợp này, những thông tin mà người dân có được rất quan trọng, nó chính là cơ sở hình thành ban đầu cho việc "thấy" được sự vi phạm từ phía cơ quan nhà nước.

3. CÁC PHƯƠNG THỨC THỰC HIỆN QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN TRONG PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG

Xuất phát từ bản chất của tham nhũng là việc lạm dụng chức vụ, quyền hạn vì vụ lợi, việc PCTN chính là kiểm soát được sự lạm dụng quyền lực của các chủ thể được trao quyền. Theo lý thuyết về sự kiểm soát quyền lực nhà nước, bản thân trong bộ máy nhà nước, các thiết chế thực hiện các quyền lập pháp, quyền hành pháp và tư pháp đã phải kiềm chế, đối trọng và kiểm soát lẫn nhau, nhằm bảo đảm trước hết là việc thực hiện đúng đắn các chức năng của mình. Trong mỗi thiết chế cũng có cơ chế nhằm kiểm soát chính trong nội bộ của mình như kiểm soát của cấp trên đối với cấp dưới, của các thiết chế khác trong cùng hệ thống như thanh tra, kiểm tra,... Bên cạnh đó, trong xu thế phát triển hiện nay, các đoàn thể xã hội và người dân với tư cách là chủ thể của quyền lực xã hội, mang tính rộng khắp, có vai trò to lớn trong việc góp phần kiểm soát quyền lực nhà nước từ bên ngoài, thông qua việc giám sát của mình mà tiền đề là các quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, quyền tiếp cận thông tin,... Với những nhà nước đang chuyển đổi chậm chạp, việc kiểm soát bên trong hệ thống ít hiệu quả thì vai trò của báo chí, của các hiệp hội, đoàn thể, của người dân ngày càng quan trọng và hiệu quả trong việc giám sát và phát hiện những hành vi tham nhũng, tiêu cực của cán bộ, công chức, người có thẩm quyền trong bộ máy nhà nước.

Để có cơ sở cho việc thực hiện giám sát, thông tin đóng vai trò quan trọng. Để có các thông tin về tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước, người dân cần tiếp cận với các nguồn thông tin này thông qua việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin của mình. Như phân tích ở trên, quyền tiếp cận thông tin của người dân được thực hiện bằng hai phương thức, thứ nhất, thực hiện tiếp cận thông tin trên cơ sở công khai, minh bạch của các cơ quan nhà nước và thứ hai, thực hiện quyền yêu cầu cung cấp thông tin. Trên cơ sở công khai,

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

minh bạch hoạt động của các cơ quan nhà nước, người dân sẽ tiếp cận với những thông tin theo nhu cầu của mình. Nội dung thông tin được công khai theo quy định của pháp luật, không bao gồm những thông tin bị hạn chế như bí mật nhà nước, các thông tin về các hoạt động đang được triển khai thực hiện như điều tra, thanh tra, xét xử,... Bên cạnh đó, để người dân tiếp cận được với những thông tin bị hạn chế hơn, nằm ngoài phạm vi nội dung thông tin được công khai của các cơ quan nhà nước, pháp luật cũng cho phép người dân thực hiện quyền yêu cầu các cơ quan nhà nước cung cấp thông tin, bằng những trình tự, thủ tục do luật định. Khi cơ quan nhà nước nhận được yêu cầu, người có thẩm quyền phải thực hiện xem xét, trả lời theo những nội dung được yêu cầu trong thời hạn nhất định. Trong PCTN, bên cạnh việc cung cấp thông tin thông thường, người có thẩm quyền còn phải trả lời về các nội dung khác như cơ sở của việc ra các quyết định, thực hiện các hành vi hành chính; trách nhiệm của cơ quan nhà nước và các cá nhân có liên quan trong các hoạt động này, nhất là những hoạt động gây ảnh hưởng tiêu cực đến người dân và xã hội. Đây chính là nội dung trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước. Trong các nhà nước dân chủ, trách nhiệm giải trình được thực hiện mang tính phổ quát, rộng khắp đối với các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền. Như vậy, người dân tiếp cận thông tin qua công khai, minh bạch và thực hiện yêu cầu cơ quan nhà nước cung cấp thông tin, giải trình để có cơ sở thực hiện việc giám sát, và qua việc thực hiện giám sát sẽ thúc đẩy việc công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan, tổ chức. Đây chính là một phương thức thể hiện mối quan hệ giữa việc tiếp cận thông tin của người dân với công tác PCTN. Hai nội dung này là những trụ cột chính mà Công ước phòng chống tham nhũng của Liên hợp quốc và pháp luật của nhiều quốc gia đã đề cập.

Đã có nhiều nghiên cứu chỉ ra mối liên hệ giữa công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và PCTN. Tại Hội nghị quốc tế chống tham nhũng IACC lần thứ 13 ở Athens, Hy Lạp, một công thức được đưa ra, đó là: C=M+D-A (được diễn giải: Tham nhũng bằng độc quyền

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

cộng không công khai, bưng bít thông tin trừ đi trách nhiệm giải trình). Tổ chức phát triển Liên hợp quốc cũng đưa ra công thức về tham nhũng: Tham nhũng **(C)** = {Sự chuyên quyền (M) + sự tùy tiện (D)} – {trách nhiệm giải trình (A) + sự liêm chính (I) + tính minh bạch (T)}[1]. Qua đó có thể thấy, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình là những trụ cột quan trọng trong PCTN hiệu quả. Công khai, minh bạch vừa là nội dung, vừa là kết quả của việc thực hiện quyền được thông tin. Điều dễ hiểu là không thể bảo đảm tính minh bạch, sự liêm chính của hệ thống các cơ quan và công chức nhà nước nếu như công chúng không biết/không được biết về hoạt động của họ. Nói cách khác, minh bạch, liêm chính chỉ có được khi các thông tin về hoạt động của các cơ quan và công chức nhà nước được công khai với công chúng. Tương tự, chỉ khi công chúng được tiếp cận, và qua đó, được biết về hoạt động của các cơ quan và công chức nhà nước thì mới có nhu cầu, yêu cầu đòi hỏi các chủ thể này phải giải trình về những quyết định, hành vi của họ. Không có thông tin thì không có yêu cầu về giải trình, và do đó, không đặt vấn đề về trách nhiệm giải trình. Quyền tiếp cận thông tin của công dân trong PCTN được thể hiện rõ nét trên các nội dung này, bao gồm cả việc tiếp cận thông tin trên cơ sở công khai, minh bạch và yêu cầu cơ quan nhà nươc có trách nhiệm giải trình. Luật mẫu về tự do thông tin (ARTICLE 19) cũng tiếp cận theo hướng này. Do vậy, việc xem xét, đánh giá quyền tiếp cận thông tin của công dân trong PCTN được thực hiện trên hai mặt, đó là công khai minh bạch và trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước.

Luật PCTN năm năm 2005 của Việt Nam cũng tiếp cận xây dựng các trụ cột chính trong phòng ngừa tham nhũng đó là thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, cung cấp thông tin theo yêu cầu. Luật PCTN năm 2018 mới được Quốc hội thông qua tiếp tục kế thừa các quy định về công khai, minh bạch và trong tổ chức, hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị và coi đây là biện pháp phòng

[1] United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) *UN Guide for Anti-Corruption Policies*, (November 2003), pp.89.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

ngừa tham nhũng quan trọng. Tinh thần của các quy định về trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, đơn vị trong việc thực hiện công khai, minh bạch và cung cấp thông tin theo yêu cầu, về nguyên tắc công khai, hình thức công khai được giữ nguyên; các quy định về nội dung công khai trong từng lĩnh vực được loại bỏ và thay thế bởi quy định chung về nội dung công khai. Theo đó, các thông tin liên quan đến quyền, lợi ích hợp pháp của cán bộ, công chức, viên chức, người lao động, công dân; việc bố trí, quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công hoặc kinh phí huy động từ nguồn hợp pháp và công tác cán bộ phải được công khai, trong tất cả các lĩnh vực, nội dung quản lý nhà nước. Các quy định về quyền tiếp cận thông tin và trách nhiệm giải trình được tiếp cận xây dựng đầy đủ, cụ thể hơn về chủ thể có quyền yêu cầu, về trách nhiệm cung cấp thông tin và thực hiện giải trình. Luật cũng quy định các trường hợp ngoại lệ của việc công khai, cung cấp thông tin. Theo đó, các nội dung thuộc bí mật nhà nước được quy định tại Luật Bảo vệ bí mật nhà nước và bí mật kinh doanh, bí mật đời tư được quy định trong pháp luật dân sự được bảo vệ, không được công khai và cung cấp theo yêu cầu.

a) Thực hiện quyền tiếp cận thông tin trên cơ sở công khai, minh bạch trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước

Công khai, minh bạch là một nguyên tắc trong hoạt động của các cơ quan nhà nước, bên cạnh đó, đây cũng là một phương thức thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công dân. Công khai các thông tin về hoạt động của các cơ quan nhà nước để cho người dân, các tổ chức tiếp cận là một phương thức phổ biến và cũng là đòi hỏi của một nhà nước dân chủ. Việc công khai thể hiện tính minh bạch trong hoạt động của các cơ quan nhà nước. Công khai thông tin không chỉ là đòi hỏi, yêu cầu từ phía người dân, từ phía xã hội mà còn là nguyên tắc và yêu cầu trong chính bản thân các cơ quan, tổ chức. Qua công khai các thông tin về hoạt động của mình, các cơ quan, tổ chức tự điều chỉnh để bảo đảm tổ chức và hoạt động của mình đúng pháp luật, phục vụ người dân và xã hội. Những tiêu cực sẽ dễ dàng bị phát hiện và ngăn chặn trên cơ sở sự giám sát của người dân cũng như kiểm

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

tra, giám sát trong hệ thống. Trong các công thức về tham nhũng, công khai, minh bạch luôn được nhắc đến thể hiện giá trị có tính tỷ lệ nghịch với tham nhũng. Công khai, minh bạch càng thực hiện tốt thì tham nhũng càng giảm và ngược lại. Trong các công thức về tham nhũng đã đề cập ở trên đều có các nội dung về công khai, minh bạch.

Là một phương thức thực hiện quyền tiếp cận thông tin của người dân, điều này đòi hỏi các cơ quan nhà nước phải công khai những nội dung thông tin theo quy định của pháp luật. Các nội dung công khai này có thể được quy định ở một văn bản thống nhất, có thể được quy định ở nhiều văn bản pháp luật khác nhau. Ở một số nước, các nội dung thông tin cần công khai được quy định trong luật về quyền tiếp cận thông tin của người dân, luật quy định về tổ chức, bộ máy và hoạt động của các cơ quan nhà nước, luật về chống tham nhũng hay quy định rải rác trong nhiều văn bản pháp luật khác. Bên cạnh quy định các nội dung công khai, các nguyên tắc của việc công khai, các hình thức công khai là một nội dung quan trọng, là cách thức để thực hiện nguyên tắc công khai trên thực tiễn. Thông thường các hình thức công khai sẽ được lựa chọn để phù hợp với từng nội dung thông tin cũng như chủ thể thực hiện công khai thông tin và đối tượng tiếp nhận. Các hình thức công khai thường được sử dụng như đăng tải trên trang thông tin điện tử của cơ quan, niêm yết tại trụ sở cơ quan, công khai trên phương tiện thông tin đại chúng,...

Ngoài việc quy định về hình thức công khai thông tin, còn quy định về các nội dung khác như thời điểm công khai, thời gian công khai, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức thực hiện việc công khai,... cùng các bảo đảm việc công khai thông tin. Bên cạnh đó, pháp luật cũng quy định về các biện pháp bảo đảm thực hiện việc công khai, minh bạch hoạt động của các cơ quan nhà nước như quy định quyền khiếu nại của người dân khi có sự vi phạm, quy định các chế tài đối với các trường hợp vi phạm về hình thức, nội dung thực hiện công khai, minh bạch,... Với những bảo đảm này, việc công khai, minh bạch các thông tin về tổ chức, hoạt động của các cơ quan nhà nước được thực hiện đúng đắn hơn, qua đó góp phần bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân nói chung và trong PCTN nói riêng.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

b) Thực hiện quyền tiếp cận thông tin trên cơ sở yêu cầu các cơ quan nhà nước cung cấp thông tin và thực hiện trách nhiệm giải trình

Như đã phân tích ở trên, ngoài việc chủ động công khai thông tin về hoạt động của các cơ quan nhà nước, việc yêu cầu cung cấp thông tin và thực hiện trách nhiệm giải trình cũng là một phương thức thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công dân trong PCTN. Quyền tiếp cận thông tin của người dân bên cạnh việc tiếp cận trên cơ sở công khai, minh bạch của các cơ quan nhà nước còn được thực hiện mang tính chủ động trên cơ sở quyền yêu cầu. Trong PCTN, việc thực hiện quyền yêu cầu cung cấp thông tin của người dân gắn với việc yêu cầu các cơ quan nhà nước thực hiện trách nhiệm giải trình. Việc giải trình bên cạnh cung cấp thông tin còn làm rõ cơ sở của việc ra quyết định hay thực hiện các hành vi hành chính và trách nhiệm của cơ quan, cá nhân người có thẩm quyền đối với những vấn đề có liên quan. Đây chính là phương thức thể hiện cụ thể việc thực hiện quyền được thông tin một cách chủ động từ phía người dân trong PCTN.

Có nhiều cách tiếp cận về trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước như giải trình chủ động, giải trình theo yêu cầu; giải trình trong hệ thống, giải trình ra bên ngoài;... Tuy nhiên, nội hàm của việc giải trình là đồng nhất, không có sự khác biệt. Nếu tiếp cận giải trình bao gồm giải trình chủ động và giải trình theo yêu cầu, thì giải trình chủ động có sự giao thoa về nội hàm với công khai, minh bạch, đều bao hàm việc công khai thông tin chủ động từ phía các cơ quan nhà nước, thực hiện trách nhiệm giải trình cũng góp phần thực hiện công khai, minh bạch hoạt động của các cơ quan nhà nước. Do đó, tiếp cận về trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước không chỉ bao gồm giải trình theo yêu cầu, bao gồm cả trong hệ thống và ra ngoài xã hội. Việc yêu cầu giải trình có thể trực tiếp bởi một cá nhân, tổ chức, cũng có thể thông qua dư luận xã hội được tạo bởi các phương tiện truyền thông và người dân. Giải trình trong hệ thống được hiểu là giải trình của các cơ quan nhà nước trước các cơ quan đại diện cho người dân như Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp. Và giải trình

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

trong hệ thống này cũng là một cách gián tiếp giải trình trước nhân dân (do các cơ quan này chính là đại diện của nhân dân).

Giải trình trong mối liên hệ với PCTN thể hiện ở việc các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền luôn có một sức ép "vô hình" từ phía xã hội và các thiết chế khác thực hiện việc giám sát và yêu cầu làm rõ các quyết định và hành vi của mình. Điều này giúp các cơ quan luôn có ý thức thực hiện đúng đắn các chức trách, nhiệm vụ được giao. Khi giải trình không thuyết phục đối với các quyết định và hành vi của mình, người dân và các tổ chức xã hội, báo chí sẽ phản ánh, kiến nghị với các cơ quan có thẩm quyền nhằm xem xét trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức đó. Thực hiện trách nhiệm giải trình có thể không dẫn đến một chế tài cụ thể, tác động tiêu cực đến cơ quan, người có thẩm quyền nhưng nó lại phản ánh sự đánh giá, sự cho điểm cho xã hội đối với các cơ quan, tổ chức này. Và trong một nhà nước với những thiết chế giám sát, đánh giá hành chính từ phía xã hội, thì thực hiện trách nhiệm giải trình thực sự là một phương thức hiệu quả nhằm bảo đảm cho các cơ quan nhà nước thực hiện đúng đắn chức trách, nhiệm vụ được giao, tránh sự lạm quyền để tham nhũng, tiêu cực.

Việc giải trình trong hệ thống bên cạnh việc cung cấp, làm rõ thông tin, trách nhiệm với cơ quan cấp trên, với các thiết chế khác có chức năng giám sát và yêu cầu giải trình (Thủ tướng Chính phủ, các bộ trưởng giải trình về các vấn đề liên quan trước Quốc hội, các thành viên Ủy ban nhân dân giải trình trước Hội đồng nhân dân,...) còn cung cấp thông tin và giải trình đối với cử tri, với người dân. Cùng với việc công khai, minh bạch, các nội dung giải trình trong hệ thống giữa các cơ quan nhà nước cũng được thông tin rộng rãi ra ngoài xã hội, giúp cho người dân có thêm các thông tin để thực hiện giám sát và phản biện xã hội. Có thể nói, việc giải trình trong hệ thống và có sự công khai, minh bạch chính là việc giải trình "kép" cho cả chủ thể trong hệ thống (các cơ quan và người có thẩm quyền) và ngoài hệ thống (xã hội, người dân,...).

Thông tin đưa ra trong thực hiện giải trình có nội dung khác với thông tin được công khai. Các thông tin cung cấp trong quá trình

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

thực hiện việc giải trình không chỉ là thông tin đơn thuần, mà còn nói rõ cơ sở, căn cứ của các quyết định, hành vi do cơ quan nhà nước thực hiện. Bên cạnh những nội dung thông tin được công khai còn bao gồm các thông tin khác do cơ quan nhà nước tạo ra mà không phải là thông tin phải công khai, thông tin bí mật mới được giải mật, thông tin về việc giải trình, tiếp thu ý kiến của người dân,... Việc yêu cầu không đúng các nội dung thông tin cho phép sẽ dẫn đến việc người yêu cầu bị các cơ quan từ chối thực hiện việc giải trình.

Khi thực hiện yêu cầu giải trình, người yêu cầu phải thực hiện theo những trình tự, thủ tục theo luật định. Thông thường là một thủ tục hành chính, với đầy đủ các quyền và nghĩa vụ của các bên. Trong quá trình thực hiện, nếu vi phạm sẽ phải chịu các chế tài thích hợp. Trong các biện pháp bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân, luôn tồn tại phương thức bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp bằng quyền khiếu nại và khởi kiện. Trình tự, thủ tục thực hiện yêu cầu thông thường bao gồm việc yêu cầu, tiếp nhận và thực hiện giải trình theo yêu cầu với những hình thức và thời gian cụ thể. Bên cạnh đó có thể còn có các quy định về phí, lệ phí khi thực hiện quyền yêu cầu, bao gồm các chi phí về sao chép tài liệu, hồ sơ, chi phí tìm kiếm, xử lý thông tin và chi phí gửi hồ sơ, tài liệu,...

4. KẾT LUẬN

Để bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân nói chung và trong PCTN nói riêng, mỗi quốc gia tùy thuộc vào thể chế và các khuôn khổ chính sách của mình, đưa ra các bảo đảm khác nhau. Tuy nhiên, về cơ bản, để bảo đảm quyền được thông tin của người dân, trước hết cần được thể hiện trong bảo đảm về chính trị, pháp lý. Trên cơ sở đó quy định cụ thể về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, của cán bộ, công chức trong việc thực hiện bảo vệ quyền con người, quyền công dân nói chung và quyền được thông tin nói riêng. Bên cạnh đó cần bảo đảm quyền khiếu nại, khiếu kiện khi có sự vi phạm quyền được thông tin của người dân, bảo đảm xử lý các vi phạm quyền được thông tin,

THƯ VIỆN HUBT TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

giám sát việc thực hiện quyền và dân chủ trong các lĩnh vực của đời sống xã hội của đất nước.

Với ý nghĩa và tầm quan trọng, quyền tiếp cận thông tin đã và đang được các quốc gia trên thế giới ghi nhận, xác lập và bảo đảm thực hiện trong đời sống kinh tế - chính trị của mình. Việt Nam cũng đã ghi nhận và từng bước cụ thể hóa trong các văn bản pháp luật như Luật Tiếp cận thông tin, Luật PCTN, Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở cơ sở, Luật Báo chí, Luật Xuất bản,... và các văn bản hướng dẫn thi hành. Với những ghi nhận và bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin của người dân trong một số các lĩnh vực cụ thể đã bước đầu góp phần đáp ứng các nhu cầu tiếp cận thông tin, phục vụ cho việc thực hiện các quyền dân sự, kinh tế, chính trị khác của người dân. Bên cạnh đó góp phần hiệu quả vào việc giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan và trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao, từ đó góp phần quan trọng vào phòng, chống các hiện tượng tham nhũng, tiêu cực.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Phạm Quốc Anh (2008), "Quyền tiếp cận thông tin và vấn đề PCTN", Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, số 112-114 năm 2008;
2. Kaufmann, D. (2004), "Governance and Corruption, World Bank, 2005, Online at: http://www.worldbank.org/wbi /governance/govdata/ unofficial; Kaufmann, Daniel: Human Rights and Governance: The Empirical Challenge, Presentation at "Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement Conference, organized by the Ethical Globalization Initiative and the Center for Human Rights and Global Justice, New York University Law School New York, March 1st, 2004.
3. Kaufmann, D. and Kraay, A: Governance Matters III: *New Indicators for 1996-2002 and Methodological Challenges in Transparency International*: Global Corruption Report 2004).
4. Tường Duy Kiên (2008), *"Quyền tiếp cận thông tin: quy định quốc tế và đặc điểm chung của luật một số nước"*, Tạp chí *Nghiên cứu Lập pháp*, số 112-114, tháng 1/2008;

THƯ VIỆN HUBT
LƯU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

5. Đinh Văn Minh (2007), "Chuẩn mực tiếp cận thông tin và cuộc đấu tranh chống tham nhũng", Tạp chí *Thanh tra* số 3/2007;

6. Pope, J. and Transparency International, *TI Source Book 2000, Confronting Corruption: The Elements Of A National Integrity System*, Berlin/London: Transparency International (TI), 2000).

7. Transparency International, *Global Corruption Report 2003: Special forcus: Access to information*, London: Profile books.

8. *United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) UN Guide for Anti-Corruption Policies*, November 2003.

9. Viện Khoa học Thanh tra, *Một số vấn đề về tham nhũng và những nội dung chủ yếu của Luật PCTN và các văn bản hướng dẫn thi hành*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2008.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

CÁC VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ VAI TRÒ CỦA KHU VỰC TƯ TRONG PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG

TS. Phạm Thị Huệ[1]

1. QUAN NIỆM VỀ VAI TRÒ CỦA DOANH NGHIỆP, HIỆP HỘI DOANH NGHIỆP, HIỆP HỘI NGÀNH NGHỀ TRONG PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG

Xét trên phương diện ngữ nghĩa, bản thân khái niệm "PCTN" đã bao hàm trong đó hai khái niệm thành phần là "phòng ngừa tham nhũng" và "chống tham nhũng".

Trên thực tế, công cuộc đấu tranh PCTN ở Việt Nam hiện nay không có sự phân tách rõ ràng giữa hai khái niệm này mà chỉ nhấn mạnh "phòng ngừa là chủ yếu". Các giải pháp PCTN không có sự phân biệt rạch ròi đâu là giải pháp "phòng ngừa tham nhũng" và đâu là giải pháp "chống tham nhũng" mà chúng được lồng vào nhau, trong giải pháp phòng ngừa có mục tiêu chống, trong giải pháp chống đã bao hàm giải pháp phòng ngừa. Tuy nhiên, đó là cách tiếp cận khi nhìn công tác PCTN từ phía Nhà nước. Còn từ phía các chủ thể của xã hội nói chung và từ phía doanh nghiệp nói riêng cần có sự phân biệt cụ thể để xác định giới hạn việc thực hiện vai trò trong PCTN, bởi mặc dù PCTN được xác định là nhiệm vụ chung của toàn hệ thống chính trị nhưng mỗi chủ thể lại có những vai trò, nhiệm vụ và chức năng riêng và việc xác định rõ ranh giới chức năng, nhiệm vụ của mỗi chủ thể là điều cốt yếu cần thiết tạo cơ sở phát huy vai trò của họ trong cuộc đấu tranh chung.

Từ góc độ phân tách hai khái niệm "phòng" và "chống", có thể hiểu *chống tham nhũng* là hệ thống những biện pháp, cách thức được

THƯ VIỆN HUỆT
TÀI LIỆU THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Viện Chiến lược và Khoa học thanh tra.

thực hiện bởi bộ máy công quyền nhằm phát hiện, điều tra và xử lý các hành vi tham nhũng. *Phòng ngừa tham nhũng* là những biện pháp, cách thức tác động được Nhà nước, xã hội và công dân thực hiện nhằm ngăn chặn những nguyên nhân phát sinh tham nhũng, hạn chế tác hại do hành vi tham nhũng gây nên[1]. Từ đó, cần nhận thức rằng vai trò của doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề nói riêng và của các chủ thể khác (ngoài chủ thể Nhà nước) trong PCTN chủ yếu là vai trò trong phòng ngừa tham nhũng. Nghĩa là, doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề cùng với nhà nước, các tổ chức xã hội khác và công dân, mỗi chủ thể sẽ thực hiện những nhiệm vụ khác nhau tùy thuộc vào chức năng và quyền hạn nhưng đều có thể tham gia hoạt động phòng ngừa nói chung.

Mặc dù vai trò chính của doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề trong PCTN là phòng ngừa tham nhũng. Tuy nhiên, doanh nghiệp cũng đóng vai trò nhất định trong công tác chống tham nhũng. Cụ thể là, bên cạnh việc thực hiện những nhiệm vụ chính là ngăn chặn nguyên nhân phát sinh tham nhũng, hạn chế tác hại do tham nhũng gây ra thì doanh nghiệp còn đóng vai trò phát hiện tham nhũng, thông báo hành vi tham nhũng với cơ quan chức năng, trong xử lý hành vi tham nhũng trong nội bộ doanh nghiệp mình (trong phạm vi quyền hạn pháp luật cho phép).

Từ những phân tích trên, có thể quan niệm *vai trò của doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề trong PCTN đó là khả năng mà doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề theo quy định của pháp luật tham gia vào PCTN*. Và thực hiện vai trò là việc doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề thực hiện những trách nhiệm, giải pháp theo quy định của pháp luật nhằm ngăn chặn nguyên nhân phát sinh tham nhũng, hạn chế tác hại do hành vi tham nhũng gây ra, tố cáo hành vi tham nhũng và xử lý hành vi tham nhũng trong nội bộ doanh nghiệp mình.

THƯ VIỆN HUBT

[1] Nguyễn Quốc Hiệp, *Vai trò của xã hội trong phòng, chống tham nhũng*, Đề tài khoa học cấp bộ 2010, Viện Chiến lược và Khoa học thanh tra.

2. SỰ CẦN THIẾT PHẢI PHÁT HUY VAI TRÒ CỦA DOANH NGHIỆP, HIỆP HỘI DOANH NGHIỆP, HIỆP HỘI NGÀNH NGHỀ TRONG PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG

Quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về PCTN đã khẳng định PCTN là nhiệm vụ của cả hệ thống chính trị, nhưng đồng thời phải đề cao vai trò của xã hội, các tổ chức đoàn thể và quần chúng nhân dân. Sự tham gia của xã hội trong PCTN có vai trò rất quan trọng của các doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề. Sự tham gia của cộng đồng doanh nghiệp vào công tác đấu tranh PCTN không chỉ mang tính chất là trách nhiệm chung với tư cách của một lực lượng xã hội mà sự tham gia đó còn là biện pháp trực tiếp để bảo đảm xây dựng cộng đồng doanh nghiệp phát triển lành mạnh, xây dựng môi trường kinh doanh, cạnh tranh bình đẳng.

Những năm gần đây, cùng với việc đẩy mạnh các biện pháp PCTN thì doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề ngày càng đóng vai trò quan trọng trong thực hiện giải pháp PCTN. Bên cạnh đó, những diễn biến ngày càng phức tạp của tình hình tham nhũng đặc biệt là sự liên quan của doanh nghiệp đến tham nhũng ngày càng cho thấy cần thiết phải phát huy hơn nữa vai trò của doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề vào cuộc đấu tranh PCTN. Sự cần thiết đó thể hiện ở những khía cạnh sau:

Một là, đấu tranh PCTN là nhiệm vụ chung của toàn xã hội và doanh nghiệp là một chủ thể trong đó

Sinh thời, Chủ tịch Hồ Chí Minh luôn quan niệm và chỉ rõ sức mạnh của quần chúng nhân dân trong xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Người cho rằng "nhân dân" là yếu tố quyết định đến kết quả thành hay bại của cách mạng "dễ trăm lần, không dân cũng chịu, khó vạn lần dân liệu cũng xong". Trong bất kỳ công việc gì, nếu "quần chúng tham gia càng đông, thành công càng đầy đủ, mau chóng"[1] và "đẩy thuyền cũng là dân, lật thuyền cũng là dân", điều đó đã khẳng định sức mạnh to lớn của nhân dân, quần chúng nhân dân khi được tập

[1] *Hồ Chí Minh toàn tập*, tập 6, Nxb. Chính trị Quốc gia, tr.495.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

hợp lại thành khối thống nhất sẽ là lực lượng mạnh mẽ để giải quyết những vấn đề của xã hội. Tư tưởng đó của Chủ tịch Hồ Chí Minh luôn được thể hiện trong các văn kiện, nghị quyết của Đảng khi đề cập đến vai trò của nhân dân trong việc giải quyết những vấn đề của xã hội.

Tham nhũng là một vấn nạn xã hội, nguy hiểm hơn, đó là một căn bệnh nguy hiểm đang từng ngày, từng giờ gặm nhấm, phá huỷ và làm xói mòn những giá trị tốt đẹp trong xã hội. PCTN là cuộc đấu tranh lâu dài, cam go, phức tạp đòi hỏi phải có sự góp sức của đông đảo các tầng lớp nhân dân. Nếu như chống tham nhũng là trách nhiệm trước hết thuộc về các cơ quan nhà nước thì việc tham gia tích cực vào phòng ngừa tham nhũng vừa là quyền, vừa là trách nhiệm của các tổ chức và từng thành viên trong xã hội. Về phương diện lý luận, quyền lực nhà nước xuất phát từ quyền lực của từng thành viên trong xã hội cho nên xã hội có quyền và cần phải giám sát việc thực hiện quyền lực đó để bảo đảm rằng quyền lực đó được sử dụng để phục vụ xã hội cũng như từng người dân, để phát hiện và loại trừ ra khỏi bộ máy những cá nhân nào lợi dụng quyền lực xã hội trao cho mình để mưu lợi cá nhân. Do vậy, đa số các nước khi xây dựng chiến lược PCTN đều ghi nhận vai trò của xã hội là một trong những trụ cột chính để đấu tranh PCTN.

Ở Việt Nam do yếu tố lịch sử để lại, vai trò của xã hội nói chung trong đấu tranh PCTN được khẳng định xuất phát từ bản chất của nhà nước ta là nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân như Hiến pháp đã ghi nhận. Do vậy, lợi ích của Nhà nước, của Đảng là lợi ích của nhân dân, tham nhũng làm tổn hại đến lợi ích của Nhà nước, của xã hội cũng là làm tổn hại lợi ích của nhân dân. Do vậy, tham nhũng là kẻ thù của Nhà nước, của Đảng và của xã hội, của toàn thể nhân dân Việt Nam, chống tham nhũng không chỉ là nhiệm vụ của Nhà nước, của Đảng mà là nhiệm vụ của toàn xã hội. Trong các Nghị quyết, văn kiện của Đảng, vai trò của quần chúng nhân dân trong sự nghiệp cách mạng nói chung và trong công tác PCTN nói riêng luôn được đề cao. Chủ trương, chính sách xuyên suốt của Đảng và Nhà nước ta là: PCTN là trách nhiệm của cả hệ thống chính trị và toàn xã hội.

THƯ VIỆN HUBT

Doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề với tư cách là một chủ thể của xã hội không thể tách mình ra khỏi nhiệm vụ chung đó. Không những vậy, trong bối cảnh hiện nay, khi các hoạt động hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng mạnh mẽ và với những nỗ lực rất cụ thể, thiết thực của Nhà nước, các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế đã có bước phát triển vượt bậc, cả về quy mô và chất lượng. Đóng góp của doanh nghiệp là nguồn chủ yếu tạo ra của cải cho xã hội, tiền thuế từ các doanh nghiệp là nguồn thu quan trọng của ngân sách nhà nước, đảm bảo cho bộ máy nhà nước hoạt động bình thường, giải quyết các vấn đề về phát triển, phúc lợi xã hội và an ninh, quốc phòng của đất nước, có vai trò quan trọng quyết định đến sự ổn định và phát triển bền vững của không chỉ nền kinh tế mà của toàn xã hội. Do vậy, việc thể hiện vai trò trong các lĩnh vực của đời sống xã hội là điều thiết yếu của doanh nghiệp nhằm xây dựng xã hội không chỉ phát triển mà còn đảm bảo sự bền vững. Một trong những lĩnh vực đó là PCTN.

Hai là, nguy cơ tham nhũng liên quan đến hoạt động doanh nghiệp

Cải cách kinh tế ở Việt Nam từ sau thời kỳ mở cửa cho thấy số lượng các doanh nghiệp tăng lên nhanh chóng. Thực hiện chủ trương cổ phần hoá DNNN, các bộ, ngành, địa phương, các tổng công ty nhà nước đã tiến hành cổ phần hoá một số lượng lớn công ty nhà nước, chuyển từ hình thức nhà nước sở hữu 100% vốn sang hình thức nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối hoặc không nắm giữ cổ phần chi phối. Cho đến đầu năm 2015, số doanh nghiệp 100% vốn nhà nước chỉ còn khoảng 800 doanh nghiệp[1]. Báo cáo của Chính phủ về mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp phát triển kinh tế - xã hội năm 2014 – 2015 tiếp tục khẳng định Chính phủ sẽ tiếp tục đẩy mạnh việc sắp xếp, cổ phần hóa, tập trung vào ngành nghề kinh doanh chính, thoái vốn đầu tư ngoài ngành theo nguyên tắc thị trường[2]. Có thể nói, cùng với

[1] Số liệu công bố tại Hội thảo "Vai trò mới của doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế - kinh nghiệm và bài học cho Việt Nam", Bộ KH&ĐT tổ chức tháng 4/2015.

[2] Nguồn: http://nld.com.vn

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

việc phát triển mạnh mẽ của nền kinh tế - xã hội thì doanh nghiệp ngày càng có vị trí đặc biệt quan trọng trong nền kinh tế, là bộ phận chủ yếu tạo ra tổng sản phẩm trong nước.

Những năm gần đây, hoạt động của doanh nghiệp đã có bước phát triển đột biến, góp phần giải phóng và phát triển sức sản xuất, huy động và phát huy nội lực vào phát triển kinh tế xã hội, góp phần quyết định vào phục hồi và tăng trưởng kinh tế, tăng kim ngạch xuất khẩu, tăng thu ngân sách và tham gia giải quyết có hiệu quả các vấn đề xã hội như: tạo việc làm, xoá đói, giảm nghèo... Tuy nhiên, sự phát triển lớn mạnh cùng với vai trò ngày càng tăng đối với nền kinh tế của doanh nghiệp cũng đặt ra thách thức đối với công tác quản lý nhà nước, điều hành nền kinh tế vĩ mô bởi khi đó, tác động của chủ thể này đối với công tác quản lý, hiệu quả phát triển kinh tế ở cả hai chiều hướng tích cực và tiêu cực là rất lớn. Vì vậy, song song với việc hoàn thiện cơ chế quản lý kinh tế nhằm phát huy tối đa tiềm lực kinh tế của doanh nghiệp thì yêu cầu cấp thiết cũng đặt ra đó là chúng ta cần thiết lập, hoàn thiện cơ chế quản lý nhà nước nhằm kiểm soát có hiệu quả hoạt động doanh nghiệp, hạn chế tối đa những biểu hiện, xu hướng tiêu cực và tham nhũng là một trong những biểu hiện rõ nhất của xu hướng tiêu cực này. Bởi khi doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề đóng góp vai trò ngày càng quan trọng vào sự phát triển kinh tế - xã hội thì những tác động tiêu cực của hành vi tham nhũng xảy ra trong hoạt động của chủ thể này đến sự phát triển kinh tế nói riêng và của toàn bộ nền kinh tế - xã hội nói chung sẽ ngày càng nặng nề và nghiêm trọng như Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương lần thứ 5 (khóa X) của Đảng Cộng sản Việt nam đã chỉ rõ: "tham nhũng, lãng phí vẫn còn nghiêm trọng, với những biểu hiện tinh vi, phức tạp, xảy ra trên nhiều lĩnh vực, nhiều cấp, nhiều ngành, nhất là trong các lĩnh vực quản lý, sử dụng đất đai, tài nguyên, khoáng sản; đầu tư xây dựng cơ bản; quản lý ngân sách; thu thuế, phí; quản lý, sử dụng vốn, tài sản trong doanh nghiệp nhà nước; tín dụng, ngân hàng; công tác cán bộ; quan hệ giữa các cơ quan nhà nước với người dân, doanh nghiệp...". Chiến lược quốc gia PCTN

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

đến năm 2020 cũng khẳng định: "tình hình tham nhũng vẫn diễn biến phức tạp trên nhiều lĩnh vực, nhất là trong quản lý, sử dụng đất đai, đầu tư xây dựng, cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước".

Trong nền kinh tế thị trường, các doanh nghiệp là những tổ chức kinh tế có thể được thành lập với nhiều loại hình khác nhau nhưng hầu hết hoạt động vì mục đích lợi nhuận, tạo ra sức mạnh của nền kinh tế. Doanh nghiệp là nơi nắm giữ tỷ lệ lớn về vốn, tài sản trong xã hội. Thực tiễn cho thấy các vụ án tham nhũng lớn xảy ra ở Việt Nam cũng như trên thế giới đều liên quan đến hoạt động của các doanh nghiệp. Báo cáo công tác PCTN năm 2012 đã nhận định: tình hình tội phạm tham nhũng chưa có dấu hiệu giảm, đặc biệt trong lĩnh vực ngân hàng, tài chính, xây dựng cơ bản, quản lý đất đai và ở một số tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Số lượng vụ án, vụ việc về tham nhũng được phát hiện và điều tra chưa tương xứng với thực tế tham nhũng xảy ra[1]. Các dạng tham nhũng xảy ra liên quan đến hoạt động của doanh nghiệp rất đa dạng, đặc biệt là trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường khi mà mối quan hệ nhà nước – doanh nghiệp – thị trường là quan hệ chủ đạo trong phát triển kinh tế. Có thể khái quát mối liên quan của doanh nghiệp đến tham nhũng trên các dạng sau

Thứ nhất là, doanh nghiệp là nạn nhân của tham nhũng

Đây là dạng tham nhũng diễn ra trong quan hệ giữa nhà nước - doanh nghiệp. Biểu hiện của các hành vi tham nhũng trong lĩnh vực này rất đa dạng, có thể là các hành vi nhận hối lộ, nhũng nhiễu vì vụ lợi... Cán bộ, công chức, viên chức, người có thẩm quyền trong các cơ quan nhà nước lợi dụng chức vụ, quyền hạn của mình gây khó khăn cho doanh nghiệp hoặc có hành vi khác với mục đích buộc các doanh nghiệp phải đáp ứng yêu cầu của mình. Tham nhũng liên quan đến doanh nghiệp trong trường hợp này diễn ra khá phổ biến. Trong điều

[1] Báo cáo số 266/BC-CP ngày 10 tháng 10 năm 2012 của Chính phủ về Công tác phòng, chống tham nhũng năm 2012.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

tra "tham nhũng – từ góc nhìn của người dân, doanh nghiệp và cán bộ, công chức, viên chức" do Ngân hàng Thế giới và Thanh tra Chính phủ thực hiện năm 2012 cho thấy trong số các doanh nghiệp được hỏi thì có 32% trả lời là đã phải trả chi phí ngoài quy định cho cơ quan quản lý nhà nước và coi đây là cách nhanh nhất để được việc. 18% doanh nghiệp được hỏi tin rằng nếu không chi các khoản đó thì công việc không được giải quyết. Có tới 60% doanh nghiệp được hỏi cho rằng khoản chi phí không chính thức này khá tốn kém, 63% tin rằng các chi phí không chính thức đó sẽ tạo ra "cơ chế ngầm" để giải quyết công việc nganh chóng, 53% cho rằng điều đó khiến cán bộ giải quyết công việc tích cực hơn. Do đó, chi phí không chính thức có thể mang lại nhiều hơn lợi ích cho doanh nghiệp. Như vậy, trong nhiều trường hợp, các doanh nghiệp phải chi trả các loại "chi phí không chính thức" để nhằm "bôi trơn" trong các mối quan hệ với cơ quan công quyền. Nếu không có các khoản chi phí không chính thức đó thì quyền lợi hợp pháp của các doanh nghiệp sẽ bị ảnh ưởng.

Thứ hai là, doanh nghiệp là "đối tác" của tham nhũng

Đây là dạng tham nhũng mà doanh nghiệp chủ động dùng các lợi ích vật chất hoặc tinh thần tác động đến các hành vi của người có chức vụ, quyền hạn trong thực thi nhiệm vụ với mục đích đạt được những lợi ích bất hợp pháp cho doanh nghiệp, ví dụ như để được miễn giảm thuế phải nộp, được lợi thế cạnh tranh trên thị trường. Nói cách khác, đây là việc doanh nghiệp trả các chi phí không chính thức không phải do bị ép buộc phải thực hiện mà trong một số trường hợp doanh nghiệp tự nguyện thực hiện việc này như một hình thức để thúc đẩy công việc được nhanh hơn hoặc được những lợi thế nhất định trong sản xuất, kinh doanh ví dụ như doanh nghiệp câu kết với người có thẩm quyền các cơ quan nhà nước để có được các lợi ích, thậm chí hình thành các "nhóm lợi ích" mà biểu hiện là thành lập các doanh nghiệp "sân sau" để chiếm đoạt tiền, tài sản của nhà nước hoặc các tổ chức, cá nhân khác. Những doanh nghiệp là "đối tác của tham nhũng" có thể là doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp có phần vốn góp của nhà nước, cũng có thể là doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Nghiên cứu về "Nguy cơ tham nhũng trong việc giao/cho thuê đất cho các doanh nghiệp kinh doanh bất động sản" do Viện Khoa học Thanh tra thực hiện đã chứng minh rằng trong lĩnh vực giao/thuê đất cho các doanh nghiệp kinh doanh bất động sản thì vấn đề chi trả chi phí không chính thức ở một mức độ nhất định có liên quan đến tình trạng tham nhũng và nảy sinh từ hành vi tham nhũng của cán bộ, công chức và được sự "ủng hộ" từ chính doanh nghiệp, người dân. Nghiên cứu cũng cho rằng nếu xét từ góc độ quy định pháp luật về PCTN thì cán bộ, công chức (người có chức vụ, quyền hạn) là các chủ thể (tác nhân) trực tiếp gây ra tệ nạn tham nhũng khi họ thực hiện các hành vi tham nhũng. Với lợi ích to lớn có thể đem lại từ đất đai, một bộ phận doanh nghiệp và người dân sẵn sàng chấp nhận trả chi phí để được việc một cách làm nhanh, tiện, lợi cho mình kể cả khi việc đó tiếp tay cho tham nhũng. Qua số liệu khảo sát cho thấy người dân, doanh nghiệp cũng là một tác nhân lớn tạo điều kiện cho môi trường tham nhũng phát triển, thái độ của doanh nghiệp và người dân trong nhiều trường hợp có thể trở thành "đối tác" của tham nhũng. Có tới 56,3% ý kiến từ phía những người làm doanh nghiệp cho rằng trực tiếp nhờ cán bộ nhà nước có thẩm quyền là hình thức thực hiện thủ tục hành chính hiệu quả nhất. Trong trường hợp vướng mắc thủ tục, ý kiến của người làm doanh nghiệp cho thấy gặp trực tiếp cán bộ, công chức có thẩm quyền nhờ giải quyết và nhờ người thân tác động hoặc can thiệp là 2 hình thức được lựa chọn nhiều nhất. Trong khảo sát "Tham nhũng – từ góc nhìn của người dân, doanh nghiệp và cán bộ, công chức, viên chức" do Thanh tra Chính phủ phối hợp với Ngân hàng Thế giới tổ chức cũng chỉ ra rằng khi được hỏi "*Liệu doanh nghiệp có sử dụng các mối quan hệ với quan chức để trục lợi hay không?*" thì có đến 40% doanh nghiệp đồng ý, chỉ có 17% doanh nghiệp phản đối[1].

Thứ ba là, tham nhũng xảy ra trong nội bộ hoạt động của doanh nghiệp nhà nước.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Thanh tra Chính phủ, WB: "*Tham nhũng – từ góc nhìn của người dân, doanh nghiệp và cán bộ, công chức, viên chức*", Nxb. Chính trị Quốc gia, 2012, tr.58.

Trên thế giới, tất cả các quốc gia dù có sự khác nhau về chế độ chính trị, mô hình tổ chức quản lý nền kinh tế nhưng đều tồn tại DNNN. Các DNNN cũng có hình thức hoạt động rất đa dạng, có doanh nghiệp sản xuất kinh doanh vì lợi nhuận, có doanh nghiệp cung ứng các dịch vụ công cộng. Ở Việt Nam, sự chuyển đổi nền kinh tế từ tập trung bao cấp sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đã chuyển đổi vị trí pháp lý của DNNN. Trước đây, các DNNN được coi là các tổ chức kinh tế đặc thù của nhà nước, chiếm tỷ trọng rất lớn trong các lĩnh vực công nghiệp, thương mại, dịch vụ, đầu tư xây dựng, giao thông.... Hiện nay, các DNNN hoạt động có tư cách pháp nhân, tự chủ về tài chính theo Luật Doanh nghiệp và bình đẳng với các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, kinh tế nhà nước được coi là lực lượng chủ đạo, trong đó các doanh nghiệp nhà nước vẫn giữ vị trí then chốt. Vai trò của DNNN được thể hiện trên cả ba phương diện là kinh tế, chính trị và xã hội. Về phương diện kinh tế, DNNN ở Việt Nam là một bộ phận chủ lực của kinh tế nhà nước, chiếm giữ những vị trí trọng yếu của nền kinh tế quốc dân liên quan đến an ninh kinh tế, chính trị, quân sự, là lực lượng để nhà nước can thiệp, điều tiết vĩ mô đối với nền kinh tế. Về phương diện xã hội, DNNN đảm nhận vai trò cung ứng một số dịch vụ công cộng, thực hiện các chính sách xã hội. Về phương diện chính trị, doanh nghiệp nhà nước là lực lượng góp phần củng cố và phát triển hệ thống chính trị, giúp giữ vững chủ quyền và định hướng xã hội chủ nghĩa.

Trong các DNNN không chỉ có vốn, tài sản của nhà nước mà còn có nhiều chức danh được quản lý như đối với cán bộ, công chức. Đó là người có chức vụ, quyền hạn, có thể lợi dụng chức vụ, quyền hạn được giao trong doanh nghiệp để thực hiện hành vi vi phạm pháp luật vì mục đích vụ lợi. Với quy mô và tính chất như trên của DNNN, thực tiễn công tác PCTN trong thời gian qua ở Việt Nam cho thấy nhiều vụ việc tham nhũng, lãng phí, thất thoát đã xảy ra trong các doanh nghiệp nhà nước, trong đó có những vụ việc rất nghiêm trọng.

THƯ VIỆN HUBT

Với phương thức hoạt động của các doanh nghiệp hiện nay, tham nhũng trong các doanh nghiệp nhà nước có thể xảy ra dưới các hình thức sau:

- Lợi dụng chính sách mở rộng thị trường, chính sách xuất nhập khẩu và kinh doanh dịch vụ, hành vi tham nhũng có thể thực hiện thông qua việc gửi giá vào các hợp đồng kinh tế để ăn chia đối với các đối tượng phạm tội, nhận hối lộ của các đối tượng để nhập, mua thiết bị, máy móc lạc hậu không sử dụng được hoặc sử dụng kém hiệu quả, thậm chí có sự câu kết với đối tượng ở nước ngoài (vụ Vinalines là một ví dụ); lợi dụng chính sách đầu tư ra để gian dối, lập chứng từ quyết toán khống chiếm đoạt tài sản của nhà nước...

- Lợi dụng tình hình làm ăn thua lỗ của một số doanh nghiệp, tạo sự phá sản giả tạo để hợp pháp hóa chứng từ, sổ sách, kế toán, chiếm đoạt tài sản của nhà nước...

- Lợi dụng chính sách bán, cho thuê, khoán doanh nghiệp, cổ phần hóa doanh nghiệp để chiếm đoạt vốn, tài sản của nhà nước trong các doanh nghiệp, ví dụ như định giá tài sản doanh nghiệp thấp khi cổ phần hóa, báo cáo sai lệch tình hình tài chính...

Ba là, phát hiện, xử lý tham nhũng liên quan đến doanh nghiệp gặp nhiều khó khăn, thách thức

Hoạt động của doanh nghiệp trong nền kinh tế thị trường phản ánh tương đối toàn diện đời sống kinh tế của đất nước, diễn ra trên hầu hết các lĩnh vực của đời sống kinh tế, gắn liền với vai trò quản lý nhà nước. Do đó, việc phát hiện và xử lý tham nhũng liên quan đến doanh nghiệp luôn gặp phải những thách thức. Hiện nay, việc phát hiện và xử lý tham nhũng liên quan đến doanh nghiệp trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế đang đứng trước những thách thức sau:

Thứ nhất là, với chủ trương khuyến khích, phát huy hết nguồn lực của các thành phần kinh tế, việc thành lập và hoạt động của các doanh nghiệp trong đời sống kinh tế của Việt Nam rất sôi động. Mối quan hệ giữa các doanh nghiệp với các cơ quan quản lý nhà nước

THƯ VIỆN HUBT

diễn ra thường xuyên, ở nhiều phương diện và cấp độ khác nhau. Trong khi đó, thực tiễn quản lý nhà nước còn bất cập, sự phân công, phân cấp quản lý và cải cách thủ tục hành chính còn chậm, đạo đức của một bộ phận cán bộ công chức suy thoái, làm ảnh hưởng đến môi trường kinh doanh, làm tăng nguy cơ phát sinh tham nhũng trong mối quan hệ giữa cơ quan quản lý với doanh nghiệp.

Theo Báo cáo cập nhật về môi trường kinh doanh công bố tháng 10 năm 2014 của Ngân hàng Thế giới (số liệu tính đến tháng 6 năm 2014), xếp hạng môi trường kinh doanh của Việt Nam đã cải thiện đáng kể. Theo Báo cáo năng lực cạnh tranh toàn cầu công bố tháng 9 năm 2014 của Diễn đàn Kinh tế Thế giới (WEF), chỉ số năng lực cạnh tranh của Việt Nam tăng 2 bậc, từ 70 lên 68/148 nền kinh tế. Các tổ chức xếp hạng tín nhiệm quốc tế đã nâng mức xếp hạng tín nhiệm của Việt Nam (Moody's nâng từ mức B2 lên B1, Fitch nâng từ B+ lên BB- và đều đánh giá với triển vọng ổn định). Tuy nhiên, tại Nghị quyết số 19/NQ-CP ngày 12/3/2015 của Chính phủ về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu tiếp tục cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia hai năm 2015-2016 cũng chỉ rõ: một số bộ, cơ quan, địa phương chưa thực sự tích cực triển khai hoặc chưa bám sát các chỉ tiêu, cách thức cải thiện môi trường kinh doanh theo thông lệ quốc tế. Nhiều nhiệm vụ, giải pháp chưa được triển khai theo yêu cầu, tác động của Nghị quyết vào thực tế sản xuất và đời sống vẫn còn chậm. Một số cam kết của các Bộ, cơ quan, địa phương về cải thiện môi trường kinh doanh chậm được triển khai đến cấp cơ sở, doanh nghiệp. Theo đánh giá của các tổ chức quốc tế, mặc dù môi trường kinh doanh và năng lực cạnh tranh của nước ta có bước được cải thiện nhưng so với các nước trong khu vực thì vẫn còn thấp. Thể chế luật pháp, cơ chế chính sách, thủ tục hành chính, thực thi công vụ... vẫn còn nhiều bất cập, vướng mắc, gây khó khăn, phiền hà, tốn kém thời gian, chi phí cho doanh nghiệp và người dân. Một số Bộ, ngành, địa phương chưa quan tâm đúng mức, chưa coi việc cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh và nâng cao năng lực cạnh tranh là nhiệm vụ trọng tâm, cấp thiết của ngành, địa phương. Theo đánh

THƯ VIỆN HUBT

giá của Diễn đàn Kinh tế Thế giới về năng lực cạnh tranh, Singapore xếp thứ 02, Malaysia thứ 20, Thái Lan thứ 31, Indonesia thứ 34, Philippines thứ 52, Việt Nam thứ 68. Theo đánh giá của Ngân hàng Thế giới về môi trường kinh doanh, Singapore xếp thứ 01, Malaysia thứ 18, Thái Lan thứ 26, Việt Nam thứ 78 còn Philippines thứ 95, Indonesia thứ 114.

Vừa qua, triển khai Nghị quyết số 19/NQ-CP ngày 12/3/2015 của Chính phủ về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu tiếp tục cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia hai năm 2015-2016, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã rà soát và phân loại các điều kiện kinh doanh và cho thấy, tương ứng với 267 ngành nghề kinh doanh có điều kiện, hiện có 6.475 điều kiện kinh doanh thuộc các cấp độ khác nhau, trong đó 3.299 điều kiện hiện đang quy định tại 170 thông tư, quyết định của các bộ. Theo quy định của Luật Đầu tư 2014 thì 3.299 điều kiện này sẽ đương nhiên bị bãi bỏ và hết hiệu lực thi hành kể từ ngày 1/7/2016. Báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư trước Chính phủ cũng chỉ rõ số lượng điều kiện kinh doanh do các Bộ ban hành, như Bộ Tài chính (497 điều kiện), Công thương (488), Y tế (466), Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (398), Giao thông vận tải (319), Ngân hàng Nhà nước (288)...

Thứ hai là, chính sách đối với DNNN còn có những hạn chế, doanh nghiệp có thể lợi dụng kẽ hở để trục lợi nhưng rất khó phát hiện. Ví dụ, trong thời gian qua, việc tái cơ cấu các doanh nghiệp nhà nước thực chất đã bắt đầu được thực hiện từ gần 30 năm qua nhưng được sử dụng với những tên gọi khác nhau như sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp nhà nước; trong đó nhiều hình thức như sáp nhập, hợp nhất, chuyển giao doanh nghiệp, chuyển giao dự án, cổ phần hóa, giao, bán doanh nghiệp, trong đó cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước là rất phổ biến và rất được coi trọng. Việc tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước tuy đạt được những kết quả, nhưng hoạt động của doanh nghiệp nhà nước còn những tồn tại, hạn chế, yếu kém, chưa phát huy trên thực tế vai trò nòng cốt của doanh nghiệp nhà nước trong khu vực kinh tế nhà nước. Năng suất lao động, hiệu quả sản

THƯ VIỆN HUBT
THƯ VIỆN PHỤC VỤ HỌC TẬP NỘI BỘ

xuất kinh doanh còn thấp. Hiệu quả đóng góp cho xã hội của doanh nghiệp nhà nước chưa tương xứng với nguồn lực doanh nghiệp nhà nước đang nắm giữ. Kết quả tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước còn khiêm tốn, còn lúng túng trong xây dựng thể chế và mô hình đại diện chủ sở hữu của doanh nghiệp nhà nước; cơ chế quản trị chưa đáp ứng các tiêu chuẩn và thông lệ quốc tế. Cơ chế giám sát, đánh giá hiệu quả sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước còn hạn chế, bất cập.... Nhìn lại quá trình tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước trong thời gian qua có thể thấy rằng đây là những hoạt động cụ thể thực thi quyền quản lý nhà nước nhưng với những quy trình rất phức tạp, chưa từng có tiền lệ ở Việt Nam trước đây. Chính vì vậy, những hạn chế, yếu kém này trong tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước và trong quản lý doanh nghiệp nhà nước tạo ra những kẽ hở để người có chức vụ, quyền hạn có thể thực hiện hành vi tham nhũng. Những hành vi tham nhũng phát sinh trong lĩnh vực này rất đa dạng, tinh vi và khó phát hiện.

Thứ ba là, hội nhập kinh tế quốc tế đang đặt ra những thách thức trong phòng, chống tội phạm kinh tế nói riêng và tội phạm tham nhũng nói chung, nhất là tội phạm tham nhũng liên quan đến doanh nghiệp. Trong hội nhập kinh tế quốc tế, doanh nghiệp có thể lợi dụng việc đầu tư của Chính phủ ra nước ngoài để thực hiện các hành vi gian dối, lập chứng từ khống, hối lộ người người ngoài để câu kết, nhập các máy móc cũ, lạc hậu với giá cao nhằm chiếm đoạt tiền, tài sản của nhà nước. Việc thu hút vốn đầu tư nước ngoài là chủ trương lớn nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, tuy nhiên quy định về đầu tư nước ngoài vào Việt nam và thực tiễn quản lý vốn đầu tư còn bất cập, tội phạm tham nhũng có thể phát sinh trong quá trình thực hiện các dự án đầu tư, ví dự như điều chỉnh giá, tổ chức đấu thầu hạn chế, chỉ định thầu để nhận hối lộ... Bên cạnh đó, với điều kiện hội nhập quốc tế và công nghệ thông tin như hiện nay, tội phạm tham nhũng có thể sử dụng công nghệ cao để thực hiện hành vi phạm tội, nhất là trong lĩnh vực tài chính, ngân hàng gây khó khăn cho việc phát hiện và xử lý.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Những thách thức đối với công tác PCTN nói chung và PCTN liên quan đến doanh nghiệp nói riêng trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế đã được chỉ ra trong Chiến lược quốc gia PCTN đến năm 2020: "Trong những năm tới, cùng với quá trình chuyển đổi cơ chế quản lý, xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật, đô thị hóa, sắp xếp, chuyển đổi doanh nghiệp nhà nước, phát triển thị trường bất động sản, thị trường vốn, thị trường khoa học công nghệ, thị trường lao động ... sẽ nảy sinh những điều kiện mới cho tham nhũng ngày càng tinh vi, phức tạp. Mặt khác, việc hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng cũng tạo cơ hội phát sinh những vụ việc tham nhũng với phạm vi rộng hơn, khó phát hiện và xử lý hơn do có sự tham gia của các cá nhân, tổ chức nước ngoài".

3. CÁC BIỆN PHÁP DOANH NGHIỆP, HIỆP HỘI DOANH NGHIỆP, HIỆP HỘI NGÀNH NGHỀ THỰC HIỆN NHẰM PHÁT HUY VAI TRÒ TRONG PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG

DN hiện nay được nhìn nhận không chỉ là "nạn nhân" của tham nhũng mà còn là "tác nhân" và "đối tác" của tham nhũng. Do vậy, để thực sự phát huy vai trò trong PCTN thì doanh nghiệp cần loại bỏ cả hai yếu tố này trong tổ chức và hoạt động của mình. Đây cũng là cách thức mang lại hiệu quả nhất và bền vững nhất để PCTN, xây dựng văn hóa kinh doanh và phát triển bền vững. Theo đó, để không còn là nạn nhân của tham nhũng, doanh nghiệp cần tham gia tích cực vào thực hiện các giải pháp PCTN theo quy định của pháp luật. Để không trở thành đối tác của tham nhũng, doanh nghiệp cần chủ động xây dựng cơ chế quản trị nội bộ tốt và thực hiện nghiêm túc, xây dựng quy tắc đạo đức kinh doanh cho doanh nghiệp mình.

3.1. Các biện pháp doanh nghiệp thực hiện nhằm phát huy vai trò trong PCTN

Một là, tích cực tham gia PCTN theo quy định pháp luật với tư cách là một chủ thể xã hội

THƯ VIỆN HUBT

Với tư cách là một chủ thể xã hội, doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề cần chung tay, góp công sức vào cuộc

đấu tranh chung của toàn xã hội với tham nhũng. Quy định pháp luật sẽ quy định nhiệm vụ PCTN cho từng chủ thể xã hội phù hợp với chức năng và năng lực xã hội của chủ thể đó.

- Nói không với tham nhũng, hối lộ trong quan hệ với cơ quan công quyền. Trong các dạng hành vi tham nhũng nảy sinh liên quan đến tổ chức và hoạt động doanh nghiệp thì những hành vi nảy sinh trong quan hệ giữa doanh nghiệp với cơ quan công quyền, với cán bộ, công chức, với doanh nghiệp nhà nước là nhóm hành vi thường xuyên xảy ra hơn cả, với mức độ gây thiệt hại lớn không chỉ cho doanh nghiệp mà thiệt hại đối với tổ chức và hoạt động của khu vực công cũng rất lớn, không chỉ là về lợi ích vật chất trước mắt mà tham nhũng trong quan hệ với doanh nghiệp đôi khi còn gây hậu quả lâu dài cho cả nền kinh tế, ảnh hưởng tiêu cực đến chất lượng hoạt động công vụ và đạo đức nghề nghiệp của đội ngũ cán bộ công chức... Với doanh nghiệp, trong quan hệ với cơ quan công quyền, doanh nghiệp đứng ở vị thế yếu hơn, do vậy, vì rất nhiều lý do (có thể do bị những nhiễu, bị đòi hối lộ, gợi ý hoặc cũng có thể do doanh nghiệp tự nguyện "cảm ơn") doanh nghiệp luôn trong tâm thế sẵn sàng "đưa hối lộ" hoặc chi trả những khoản "chi phí không chính thức" để đạt hiệu quả công việc trước mắt, để thiết lập mối quan hệ lâu dài "phòng khi cần nhờ đến". tham nhũng nảy sinh trong quan hệ giữa doanh nghiệp với cơ quan công quyền vì rất nhiều nguyên nhân khác nhau và xảy ra trong tất cả các quá trình tổ chức và hoạt động của doanh nghiệp, đây cũng là mảng tối mà vai trò PCTN của doanh nghiệp chưa được thể hiện rõ nét trên thực tế bởi đây cũng là lĩnh vực mà doanh nghiệp dễ thỏa hiệp với tham nhũng nhất, dễ tự biến mình thành nạn nhân của tham nhũng nhất trong tổ chức và hoạt động của mình. Do vậy, cách thức để doanh nghiệp thể hiện vai trò PCTN của mình là chính doanh nghiệp không tự để mình trở thành nạn nhân của tham nhũng, tỏ rõ thái độ không dung dưỡng cho tham nhũng.

THƯ VIỆN HUBT
TRI CỤC PHỤC VỤ TRANH NHÀO NỘI BỘ

- Thông báo hành vi tham nhũng. Khi doanh nghiệp đã nói không với hành vi tham nhũng trong quan hệ với cơ quan công quyền, với

cán bộ, công chức thì mức tiếp theo sẽ là tố cáo hành vi tham nhũng. Đây là sự thể hiện rõ nét hơn, quyết liệt hơn vai trò PCTN của doanh nghiệp. Tố cáo hành vi tham nhũng không chỉ thể hiện thái độ kiên quyết bài trừ tham nhũng ra khỏi đời sống của doanh nghiệp mà thông qua đó xây dựng hình ảnh trung thực, liêm chính của doanh nghiệp trong tổ chức và hoạt động của mình. Khi thể hiện thái độ kiên quyết như vậy, có thể doanh nghiệp sẽ gặp một số bất lợi, khó khăn trước mắt. Tuy nhiên, về lâu dài khi doanh nghiệp sẽ xây dựng được thương hiệu, uy tín trên thị trường vì sự liêm chính, trung thực trong hoạt động sản xuất, kinh doanh.

Bên cạnh cách thể hiện vai trò trực tiếp, doanh nghiệp cũng có thể thể hiện vai trò gián tiếp đó là tham gia xây dựng, hoàn thiện chính sách, pháp luật nhằm phòng ngừa tham nhũng như một lĩnh vực trong rất nhiều lĩnh vực của đời sống xã hội cần doanh nghiệp tham gia đóng góp. Bằng cách nói không với tham nhũng, thể hiện hiện độ kiên quyết bài trừ tham nhũng ra khỏi đời sống xã hội không chỉ là cách thức thể hiện vai trò PCTN một cách tích cực mà còn thể hiện trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp trong quá trình chung tay xây dựng xã hội phát triển bền vững. Yêu cầu chung mà toàn xã hội đòi hỏi sự đóng góp của doanh nghiệp và đang dần trở thành yêu cầu bắt buộc đối với mỗi doanh nghiệp.

Hai là, chủ động PCTN trong nội bộ

Chủ động xây dựng cơ chế phòng ngừa tham nhũng ngay trong chính nội bộ doanh nghiệp mình là cách thức thể hiện vai trò chủ động, tích cực mạnh mẽ của doanh nghiệp trong PCTN. Làm sạch nội bộ trước tiên và hoạt động theo tôn chỉ đạo đức liêm chính, kinh doanh trung thực để không biến mình thành "đối tác" của tham nhũng trong các mối quan hệ của mình là cách thức thể hiện rõ nét nhất, trực tiếp nhất vai trò phòng ngừa tham nhũng của doanh nghiệp. Doanh nghiệp thể hiện vai trò của mình bằng cách:

- Xây dựng và thực hiện văn hóa kinh doanh lành mạnh, phi tham nhũng.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Việc doanh nghiệp xây dựng và thực hiện văn hóa phi tham nhũng, đạo đức kinh doanh liêm chính, trung thực thể hiện nhận thức rõ ràng của lãnh đạo doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp và hiệp hội ngành nghề không chỉ với nhiệm vụ PCTN mà còn với con đường phát triển bền vững của doanh nghiệp. Bởi doanh nghiệp nói không với tham nhũng và tuân thủ tôn chỉ trung thực, liêm chính trong kinh doanh sẽ dần xây dựng được uy tín của doanh nghiệp và lòng tin đối với các đối tác để có thể thiết lập những mối quan hệ lâu dài, bền vững. Đó đồng thời cũng là con đường phát triển vững chắc, hướng tới những lợi ích lâu dài của doanh nghiệp.

- Xây dựng và thực hiện quản trị nội bộ tốt nhằm phòng ngừa xung đột lợi ích..

Song song với việc xây dựng văn hóa kinh doanh liêm chính. doanh nghiệp cần xây dựng và tuân thủ một chế độ quản trị nội bộ minh bạch, phòng ngừa xung đột lợi ích trong tổ chức của doanh nghiệp mình. Đây là nền tảng cơ sở đề duy trì sự liêm chính trong nội bộ doanh nghiệp, tạo tiền đề để hình thành và duy trì văn hóa đạo đức kinh doanh liêm chính, trung thực.

3.2. Các biện pháp hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề thực hiện nhằm phát huy vai trò trong phòng chống tham nhũng

Một là, tuyên truyền, phổ biến pháp luật. Trong PCTN thì tuyên truyền, phổ biến pháp luật đóng vai trò rất quan trọng. Với nhóm chủ thể là doanh nghiệp, công tác thông tin, truyền truyền sẽ góp phần nâng cao nhận thức về tham nhũng, tác hại của tham nhũng đối với doanh nghiệp và với toàn xã hội, từ đó dần hình thành thái độ không khoan nhượng cho những biểu hiện của tham nhũng. Công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật còn nhằm giải thích chủ trương, chính sách PCTN, những giải pháp PCTN nói chung cũng như trách nhiệm của doanh nghiệp trong công tác khó khăn, phức tạp này.

Trong tuyên truyền, phổ biến pháp luật, vai trò của hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề đặc biệt quan trọng. Bởi lẽ, hiệp hội là nơi quy tụ những doanh nghiệp cùng lĩnh vực hoạt

THƯ VIỆN HUBT

động, tương đồng về lợi ích và trách nhiệm xã hội. Hiệp hội còn là nơi đại diện cho quyền, lợi ích của doanh nghiệp trong nhiều trường hợp cần thiết do vậy, hiệp hội có tiếng nói nhất định đến định hướng hoạt động của doanh nghiệp. Vì vậy, hiệp hội thực hiện tuyên truyền, phổ biến pháp luật không những sẽ tạo sự thống nhất trong nhận thức, tư tưởng về tham nhũng và tác hại của tham nhũng đối với hoạt động, sự phát triển của doanh nghiệp, của cả hiệp hội mà còn tạo sự đồng thuận, thống nhất trong cộng đồng doanh nghiệp về việc thực hiện trách nhiệm của doanh nghiệp, của hiệp hội trong PCTN.

Hai là, hỗ trợ, khuyến khích doanh nghiệp xây dựng và thực hiện quản trị nội bộ, văn hóa kinh doanh nhằm phòng ngừa tham nhũng.

Xây dựng văn hóa kinh doanh, quy chế quản trị nội bộ là tiền đề quan trọng để thực hiện kinh doanh liêm chính, trung thực vì sự phát triển bền vững của doanh nghiệp. Tuy nhiên, để đẩy mạnh lĩnh vực này cần có sự hỗ trợ từ phía hiệp hội đối với các doanh nghiệp. Vai trò của hiệp hội trong công tác này thể hiện ở những khía cạnh sau:

- Phát động phong trào xây dựng văn hóa kinh doanh trong toàn thể doanh nghiệp của hiệp hội mình.

- Là chủ thể khởi xướng, tuyên truyền, giải thích cho doanh nghiệp nâng cao nhận thức đối với giá trị của văn hóa kinh doanh của quy chế quản trị nội bộ đối với sự phát triển bền vững của doanh nghiệp.

- Xây dựng khung nội dung và định hướng cho doanh nghiệp thực hiện những nội dung cơ bản trong xây dựng quản trị nội bộ, hình thành văn hóa kinh doanh.

- Hỗ trợ trực tiếp doanh nghiệp trong xây dựng quy chế quản trị nội bộ, có thể là quy định về đạo đức kinh doanh của doanh nghiệp.

Ba là, tạo diễn đàn chia sẻ kinh nghiệm trong phòng ngừa tham nhũng cho doanh nghiệp.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Không chỉ phát động phong trào, khởi xướng việc thực hiện trách nhiệm trên thực tế, hiệp hội còn trực tiếp tham gia trợ giúp doanh nghiệp trong thực hiện trách nhiệm PCTN của mình bằng cách tạo ra những diễn đàn để doanh nghiệp nói lên tiếng nói của mình, để doanh nghiệp chia sẻ kinh nghiệm đã làm trong PCTN cũng như kinh nghiệm trong việc thực hiện kinh doanh liêm chính, "nói không" với tham nhũng trong giao dịch với cơ quan công quyền. Đây thực sự là vai trò rất quan trọng của hiệp hội đối với doanh nghiệp. Bởi lẽ, thông qua đó, hiệp hội thể hiện rõ nhất, hiệu quả nhất vai trò kề vai sát cánh với doanh nghiệp trong công cuộc kinh doanh liêm chính đầy khó khăn vì vấn nạn tham nhũng, củng cố thêm niềm tin, sự quyết tâm của doanh nghiệp để thể hiện vai trò của mình hiệu quả hơn trong PCTN.

Bốn là, xây dựng phong trào PCTN tập thể.

Đây thực sự là biện pháp rất quan trọng của hiệp hội và mang lại hiệu quả PCTN rất cao trên thực tế. Tổ chức cam kết tập thể giữa các thành viên trong hiệp hội và đảm bảo thực hiện cam kết đó bằng những chế tài do chính doanh nghiệp đưa ra và việc làm thể hiện sự đồng tâm, đồng lòng trong PCTN của cộng đồng doanh nghiệp.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ KH&ĐT, *Kỷ yếu Hội thảo "Vai trò mới của DNNN trong nền kinh tế - kinh nghiệm và bài học cho Việt Nam"*, tháng 4/2015.
2. Chính phủ, *Báo cáo số 266/BC-CP ngày 10 tháng 10 năm 2012 của Chính phủ về Công tác PCTN năm 2012.*
3. Nguyễn Quốc Hiệp, *Vai trò của xã hội trong PCTN*, đề tài khoa học cấp bộ 2010. Viện Chiến lược và Khoa học Thanh tra.
4. Hồ Chí Minh toàn tập, tập 6, Nxb. Chính trị Quốc gia.
5. Thanh tra Chính phủ và WB, *Tham nhũng – từ góc nhìn của người dân, doanh nghiệp và cán bộ, công chức, viên chức*, Nxb Chính trị Quốc gia, 2012.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

SÁCH LƯỢC PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG CỦA TRUNG QUỐC VÀ NHỮNG GIÁ TRỊ THAM KHẢO VỚI VIỆT NAM

TS. Cầm Thị Lai[1]

1. BỐI CẢNH VÀ THÁCH THỨC TRONG CUỘC CHIẾN CHỐNG THAM NHŨNG Ở TRUNG QUỐC

Tham nhũng là vấn đề pháp lý, xã hội nóng bỏng ở Trung Quốc trong mấy thập kỷ gần đây. Mặc dù đã tiến hành cuộc chiến quyết liệt chống tệ nạn này từ nhiều năm qua, song tình hình tham nhũng ở Trung Quốc vẫn rất nghiêm trọng.

Báo cáo chính trị của Đại hội 19 Đảng Cộng sản Trung Quốc (tháng 10/2017), phần viết về công tác PCTN đã đưa ra nhận xét: Tham nhũng vẫn là tệ nạn lớn nhất mà Đảng Cộng sản Trung Quốc đang phải đối mặt. Đây hiện là mối đe dọa lớn nhất đến sự cầm quyền của Đảng Cộng sản Trung Quốc. Cuộc đấu tranh chống tham nhũng ở Trung Quốc vẫn đang trong giai đoạn gay go, phức tạp.

Theo một học giả của Trường Đảng Trung ương Trung Quốc, có ba thách thức chủ yếu trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng ở Trung quốc hiện nay, đó là[2]:

- Thách thức từ phía xã hội: Xã hội Trung Quốc đang trong quá

[1] Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.

[2] GS. Vương Lập Phong, Ban Chính trị, Pháp luật Trường Đảng Trung ương Trung Quốc, *Đi sâu thúc đẩy đấu tranh chống tham nhũng*, bài giảng tại Trường Đảng Trung ương Trung Quốc, Bắc Kinh, ngày 31/8/2018-29/9/2018.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

trình chuyển đổi mô hình, cách sống của người dân cũng đang thay đổi, mối quan hệ giữa người và người không còn dựa trên tinh thần tương thân, tương ái như trước đây, mà đã trở lên ngày càng thực dụng, "kim tiền". Bối cảnh đó dễ dẫn đến tham nhũng và gây khó khăn cho cuộc chiến chống tham nhũng.

- Thách thức từ nền văn hóa truyền thống: Văn hóa Trung Quốc từ mấy ngàn năm trước đây được xây dựng từ nền tảng văn hoá Nho giáo, mà đặc trưng là tư tưởng Nho gia "tu thân, tề gia, trị quốc, bình thiên hạ". Vì vậy, việc xử lý mối quan hệ giữa "nhà" và "nước" trong bối cảnh văn hoá Nho giáo thường không tốt, việc đặt "quốc" sau "gia" khiến cho mọi người thường chú trọng 'gia' trước, lấy lợi ích riêng của gia đình đặt lên trên lợi ích của nhà nước. Đây chính là gốc rễ sinh ra tham nhũng.

- Thách thức từ hệ thống chính trị: Trung Quốc về thực chất vẫn đang duy trì sự lãnh đạo độc tôn của Đảng Cộng sản với xã hội. Mọi quan hệ kinh tế, xã hội đều đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản. Điều này là cần thiết trong bối cảnh hiện nay của Trung Quốc, vì tạo ra sự ổn định chính trị để phát triển, song cần phải có biện pháp để kiểm soát quyền lực cho phù hợp. Trong thực tế, quyền lực được tập trung vào các tổ chức Đảng, trong đó tập trung vào người đứng đầu tổ chức đảng các cấp. Việc nắm giữ quyền lực lớn, trong nhiều trường hợp có tính tuyệt đối, mà không có cơ chế kiểm soát tốt, là nguyên nhân trực tiếp dẫn đến tham nhũng, vì "quyền lực dẫn đến tha hoá, quyền lực tuyệt đối dẫn đến tha hoá tuyệt đối".[1]

Những thách thức nêu trên đều rất lớn, việc giải quyết mỗi thách thức đều rất khó khăn và không thể thành công trong một sớm một chiều. Đây chính là nguyên nhân vì sao cuộc chiến chống tham nhũng ở Trung Quốc, mặc dù đã được tiến hành từ lâu và được đẩy mạnh trong hàng thập kỷ vừa qua, song hiện vẫn đang diễn ra hết sức phức tạp và quyết liệt.

THƯ VIỆN HUBT

1 https://www.phrases.org.uk/meanings/absolute-power-corrupts-absolutely.html.

2. BỐN SÁCH LƯỢC PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG CỦA TRUNG QUỐC

Xét tổng quát, cuộc chiến chống tham nhũng ở Trung Quốc hiện nay được tiến hành dựa trên bốn sách lược chính sau đây[1]:

Thứ nhất, làm cho "không dám tham nhũng"

Đây là sách lược thiên về tâm lý, thể hiện ở việc răn đe làm triệt tiêu ý chí và động cơ hành động thu lợi bất chính, khiến cho mọi cá nhân không dám và không có cơ hội tham nhũng. Để răn đe, Trung Quốc tập trung vào 4 phương diện:

(1) Xây dựng, củng cố ý chí chính trị vững vàng: PCTN là cuộc chiến rất khó khăn, phức tạp, cần phải có quyết tâm rất cao. Nó được xem như là "cái tên bắn ra khỏi cánh cung", phải làm cho bay đi đến đích vì không thể lấy lại. Để có ý chí vững vàng, trước hết ban lãnh đạo phải trong sạch, vì nếu bản thân cũng tham nhũng thì không thể đấu tranh quyết liệt để xoá bỏ tình trạng tham nhũng.

(2) Trừng trị tham nhũng một cách nghiêm khắc, triệt để: Điều này là bởi lợi ích có được từ tham nhũng có hấp lực rất lớn, nếu không bị trừng phạt nghiêm khắc và triệt để thì không thể triệt tiêu được hấp lực đó. Theo phương châm này, trong mấy năm gần đây, Trung Quốc đã không chỉ "diệt ruồi" mà còn "đả hổ" – tức là trừng tri tham nhũng trong bộ máy lãnh đạo các cấp, kể cả ở cấp cao nhất là Uỷ viên Bộ Chính trị. Sau Đại hội lần thứ 18 Đảng Cộng sản Trung Quốc, Tổng Bí thư, Chủ tịch Trung Quốc Tập Cận Bình phát động chiến dịch chống tham nhũng với quy mô và mức độ quyết liệt chưa từng có kể từ khi nước này thực hiện chính sách mở cửa. Kết quả là hàng loạt "hổ lớn tham nhũng" đã bị bắt, truy tố và bỏ tù, bao gồm cả Chu Vĩnh Khang, cựu Ủy viên Thường vụ Bộ Chính trị - một trong "tứ trụ quyền lực" của nước này. Cũng theo phương châm này, Trung Quốc vẫn duy trì hình phạt tử hình với tội tham nhũng, dù gặp nhiều phản đối và khó khăn trong việc hợp tác tư pháp với một số quốc gia.[2] Thêm vào đó,

---

[1] GS. Vương Lập Phong, Tlđd.

[2] Ví dụ, một số nước châu Âu đã từ chối dẫn độ hoặc hợp tác điều tra với Trung Quốc trong các vụ án tham nhũng mà kẻ phạm tội trốn sang nước họ.

THƯ VIỆN HUBT

Trung Quốc xử lý cả hành vi đưa và nhận hối lộ (trước đây pháp luật chỉ quy định trừng phạt những người nhận hối lộ mà không trừng phạt người đưa hối lộ). Kể từ sau Đại hội Đảng Cộng sản Trung Quốc lần thứ 18 (năm 2012), nước này đã sửa Luật Hình sự trong đó quy định những đối tượng có hành vi đưa hối lộ, nếu bị phát hiện đều sẽ bị trừng phạt. Doanh nghiệp nào đưa hối lộ để có được dự án đầu tư công thì người đứng đầu sẽ bị truy tố, hợp đồng đã ký bị coi là vô giá trị, và doanh nghiệp còn bị phạt tiền.

(3) Tăng cường hợp tác quốc tế trong PCTN: Điều này là bởi trong bối cảnh toàn cầu hoá, việc đi ra nước ngoài rất dễ dàng, rất nhiều quan chức tham nhũng của Trung Quốc chạy ra nước ngoài[1], nên nếu không hợp tác quốc tế sẽ không thể phòng, chống hiệu quả. Sự hợp tác quốc tế được thực hiện trên nhiều nội dung, song Trung Quốc đặc biệt chú trọng đến hợp tác tư pháp, cụ thể là việc ký kết các hiệp định tương trợ tư pháp và dẫn độ tội phạm tham nhũng. Điều này để khắc phục tình trạng trì trệ trước đây khi mà thiếu thỏa thuận hợp tác về vấn đề dẫn độ tội phạm kinh tế khiến cho chiến dịch truy lùng quan tham ẩn náu ở nước ngoài của Trung Quốc vẫn gặp rất nhiều khó khăn.[2] Nhờ việc ký kết thêm các hiệp định tương trợ tư pháp và dẫn độ tội phạm tham nhũng, hiệu quả của việc truy bắt tội phạm tham nhũng trốn ra nước ngoài của Trung Quốc trong mấy năm vừa qua tăng lên rõ rệt. Trước đây có nhiều vụ án ở Trung Quốc mà quan chức chạy ra nước ngoài thường phải mất

---

[1] Theo đánh giá của các chuyên gia, ước khoảng 18.000 quan chức Trung Quốc đã chạy trốn khỏi đất nước trong vòng 20 năm qua, mang theo số tiền tham nhũng khoảng 129 tỷ USD.

[2] Theo Reuters, Trung Quốc đã ký kết hiệp ước dẫn độ tội phạm với khoảng 40 quốc gia, tuy nhiên chưa có hiệp định về vấn đề này với Mỹ, Canada hay Ôxtrâylia – khiến cho những nước này trở thành "thiên đường" của các quan tham Trung Quốc. Số liệu của Văn phòng Điều tra Liên bang thuộc Bộ Các vấn đề toàn cầu Canada cho biết, trong số 100 quan tham bị Trung Quốc truy nã gắt gao nhất thì có tới 26 người đang lẩn trốn tại Canada. Nhiều quan tham Trung Quốc biển thủ số tiền lớn sau đó chạy sang Mỹ, Canada và Ôxtrâylia nhập tịch để lẩn trốn bằng cách đầu tư vào bất động sản, kinh doanh nhà hàng, khách sạn, trang trại...

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

10 năm mới bắt được vì gặp khó khăn trong vấn đề dẫn độ, song gần đây với chiến dịch "Lưới trời", chỉ riêng trong năm 2016, nhà chức trách Trung Quốc đã bắt giữ và đưa về nước 1.032 nghi phạm tham nhũng lẩn trốn tại hơn 70 quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới, trong đó có 134 cựu quan chức thuộc các cơ quan nhà nước, 19 người trong số này nằm trong danh sách truy nã khẩn cấp, thu hồi về 2,4 tỷ nhân dân tệ (khoảng 346 triệu đô la Mỹ)[1]. Đặc biệt, Trung Quốc đã dẫn độ được Lệnh Hoàn Thành, một doanh nhân tham nhũng đang ẩn náu tại Mỹ mà là anh trai của Lệnh Kế Hoạch, nguyên Chánh văn phòng Trung ương Đảng, trợ lý của nguyên Chủ tịch Trung Quốc Hồ Cẩm Đào. Bản thân Lệnh Kế Hoạch cũng là một trong những quan chức cấp cao nhất của nước này sa lưới chiến dịch chống tham nhũng của ông Tập Cận Bình. Theo một số cơ quan truyền thông nước ngoài, Lệnh Hoàn Thành có liên quan đến ít nhất 3 vụ án tham nhũng và rửa tiền với số tiền lên tới 1 tỷ USD[2].

(4) Xây dựng một hệ thống giám sát tham nhũng chặt chẽ: Giám sát là nền tảng để phát hiện, từ đó ngăn ngừa và xử lý tham nhũng. Trung Quốc nhận thức rõ điều đó nên tìm cách tăng cường hoạt động này bằng cách thông qua Luật Giám sát quốc gia vào ngày 13/3/2018[3]. Luật này có 9 chương, 67 điều và Phụ lục, quy định về nguyên tắc chung, cơ quan giám sát, phạm vi giám sát, chức trách giám sát, quyền hạn giám sát, trình tự giám sát, hợp tác quốc tế chống tham nhũng, giám sát cơ quan/nhân viên giám sát, và chức trách luật pháp. Việc ban hành đạo luật này được xem là yêu cầu tất yếu để xây dựng hệ thống giám sát thống nhất,

---

[1] Xem Minh Minh, Thành quả "khủng" sau 3 năm thực hiện chiến dịch "lưới trời" của Trung Quốc, tại http://www.doisongphapluat.com/tin-tuc/thanh-qua-khung-sau-3-nam-thuc-hien-chien-dich-luoi-troi-cua-trung-quoc-a232241.html

[2] Xem Hoàng Nguyên, Chân dung một "hổ lớn" của Trung Quốc đang ẩn náu ở Mỹ, tại https://vnexpress.net/tin-tuc/the-gioi/tu-lieu/chan-dung-mot-ho-lon-cua-trung-quoc-dang-an-nau-o-my-3260738.html.

[3] Xem Kiều Tinh, Luật Giám sát: Vũ khí chống tham nhũng cực mạnh, Quốc hội Trung Quốc sở hữu quyền lực chưa từng có, tại http://soha.vn/luat-giam-sat-vu-khi-chong-tham-nhung-cuc-manh-quoc-hoi-tq-duoc-ong-tap-chap-canh-20180316105905307.htm

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

tập trung, có uy quyền và hiệu quả cao do đối tượng và phạm vi tác động của Luật rất rộng, bao phủ toàn bộ cơ quan trong và ngoài đảng, trong và ngoài quân đội, các đảng phái, công chức, doanh nghiệp quốc doanh/tư nhân, các đơn vị sự nghiệp, tổ chức quần chúng, thậm chí tới tận nhân viên quản lý từ trung ương tới địa phương.

Chương 2 của đạo luật kể trên quy định cụ thể về cơ quan giám sát là "Ủy ban giám sát quốc gia"[1] - một cơ quan chống tham nhũng siêu quyền lực, bao gồm Ủy ban giám sát trung ương và các Ủy ban giám sát địa phương. Hệ thống uỷ ban này "trùm" lên tất cả các cơ quan đảng, Nhà nước, các tổ chức và tư nhân. Về danh nghĩa, Ủy ban giám sát quốc gia là cơ quan độc lập trực thuộc Quốc hội, ngang hàng với Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, song về bản chất đây là cơ quan của Tổng Bí thư kiêm Chủ tịch nước, do Ban Kiểm tra Trung ương Đảng lãnh đạo. Cơ quan này được giao quyền hạn rất lớn, được truyền thông quốc tế gọi bằng biệt danh "siêu cơ quan chống tham nhũng" và được xem như là hình thành một nhánh quyền lực mới tại Trung Quốc bên cạnh các nhánh lập pháp, hành pháp và tư pháp[2].

Thứ hai, làm cho "không thể tham nhũng"

Đây là sách lược về mặt kỹ trị, thể hiện qua các biện pháp kiểm soát quyền lực, làm cho người nắm giữ quyền lực không thể lạm dụng quyền lực được giao. Về vấn đề này, ông Tập Cận Bình đã có câu nói nổi tiếng là phải "nhốt quyền lực vào trong lồng quy chế".[3]

Hiện tại, để thực hiện sách lược làm cho "không thể tham nhũng", Trung Quốc đã và đang thực hiện các biện pháp cụ thể đó là:

---

[1] Xem Quỳnh Vũ, Trung Quốc thành lập Ủy ban Giám sát Quốc gia Công cụ chống tham nhũng, tại http://www.nguoibaovequyenloi.com/User/ThongTin_ChiTiet.aspx?MaTT=153201863817675824&MaMT=25

[2] Xem Kiều Tinh, Tlđd.

[3] Samson Yuen, Disciplining the Party: Xi Jinping's anti-corruption campaign and its limit, China Perspectives, No.2014/3, tr.41-47, tại https://www.academia.edu/8338769/Disciplining_the_Party_Xi_Jinpings_anti-corruption_campaign_and_its_limits.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- Phòng ngừa xung đột lợi ích: Thể hiện ở việc xác định các tình huống có thể dẫn đến xung đột giữa lợi ích công và lợi ích tư mà cán bộ, công chức cần phải tránh, chẳng hạn như tuyển dụng người nhà vào các vị trí công việc ở trong cơ quan do mình lãnh đạo.

- Kê khai, công khai tài sản, thu nhập: Trung Quốc đã thực hiện chế độ kê khai tài sản của các lãnh đạo. Mặc dù bản kê không được công khai rộng rãi nhưng đều được tổ chức kiểm tra, giám sát, nhất là trước khi bổ nhiệm cán bộ, để bảo đảm việc kê khai là trung thực. Việc kiểm tra tính trung thực trong kê khai tài sản được thực hiện với mọi cán bộ trước khi bổ nhiệm và cả ở thời điểm trước khi ra khỏi đơn vị. Quy định về vấn đề này rất chi tiết, ví dụ, trường hợp phát hiện có dấu hiệu thiếu trung thực thì người đó trong vòng 1/2 năm sẽ không được bổ nhiệm; nếu phát hiện đúng là kê khai không trung thực thì trong vòng 24 tháng sẽ không được bổ nhiệm.[1]

Dù vậy, việc kê khai và kiểm tra tính trung thực của việc kê khai tài sản, thu nhập của cán bộ cũng đang gặp những khó khăn vì 2 nguyên nhân[2]: Thứ nhất là do tài sản, thu nhập của cá nhân ngày càng đa dạng, phức tạp. Trước đây tài sản của cán bộ, công chức thường chỉ là sổ tiết kiệm, trái phiếu nhà nước... nhưng nay còn bao gồm nhiều hình thức khác như cổ phiếu,chứng khoán, nhà, đất... dẫn đến việc kiểm tra bản kê khai rất khó khăn. Thứ hai, mặc dù pháp luật quy định người nhà cán bộ, công chức cũng phải kê khai tài sản, song việc phối hợp của người nhà không phải lúc nào cũng tốt, dẫn đến việc kê khai không đầy đủ. Vì thế, vấn đề kê khai, công khai tài sản, thu nhập ở Trung Quốc vẫn cần phải tiếp tục hoàn thiện.

Dù vậy, hoạt động trên trong thực tế đã có những kết quả nhất định. Cụ thể, kiểm soát tài sản, thu nhập đã chặn hầu hết con đường "hợp pháp hoá", "tẩy rửa", "tẩu tán" tài sản của quan tham, khiến cho tiền của ăn cắp được không thể sử dụng vào việc gì khác ngoài việc cất giấu một cách "thủ công" – tức là trong hầm nhà, trần nhà,

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

1 GS. Vương Lập Phong, Tlđd.

2 GS. Vương Lập Phong, Tlđd.

gác bếp, toalet... Minh chứng là trong các vụ án tham nhũng lớn ở Trung Quốc, báo chí thường đưa tin cơ quan thực thi pháp luật phải mang xe tải đến tư dinh của quan tham để kiểm đếm và chở tiền, vàng và những của cải hối lộ được cất giấu ở đó.[1]

Thứ ba, làm cho "không muốn tham nhũng"

Sách lược nàythực chất là làm cho người nắm giữ quyền lực mất đi động cơ tham nhũng, hay không còn ý thức tham nhũng. Để đạt được mục tiêu, Trung Quốc thực thi 3 biện pháp chính đó là:

- *Giáo dục pháp luật và sự liêm chính.* Việc này được thực hiện dưới nhiều hình thức như thông qua các lớp bồi dưỡng ở trường đảng, trường hành chính; đưa vấn đề liêm chính, chống tham nhũng vào chương trình giảng dạy ở các trường học, kể cả đại học và phổ thông, để hình thành tính cách liêm chính cho thế hệ trẻ, tiến tới xây dựng một nền văn hoá liêm chính trong xã hội. Dù vậy, Trung Quốc chưa có cách nào hiệu quả để giáo dục tinh thần liêm chính trong các doanh nghiệp – một lực lượng là thủ phạm chủ yếu của tham nhũng.

-Nâng cao đạo đức của các cán bộ, đảng viên: Việc này được thực hiện bằng cách đưa vấn đề tu dưỡng đạo đức vào Điều lệ Đảng và vào nội dung giảng dạy của hệ thống trường đảng.

- *Giáo dục lòng yêu nước, ý thức cộng đồng*: Điều này là để khắc phục hạn chế của nền văn hóa Trung Quốc trong đó đặt vấn đề "thân" (cá nhân), "gia" (gia đình) lên trước "quốc" (nước) – mà là cơ sở sâu xa của hành vi tham nhũng.

Thứ tư, làm cho "không cần tham nhũng"

Trung Quốc hiểu rằng tham nhũng do nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân từ đời sống gặp khó khăn dẫn tới cán bộ, công chức phải tìm kiếm nguồn thu nhập bổ sung bằng nhiều cách, trong đó có việc nhũng nhiễu người dân và doanh nghiệp để được hối lộ. Vì vậy,

[1] Xem Ngô Tuyết, "Cất 3 tấn tiền mặt trong nhà, quan tham Trung Quốc lập kỷ lục kỳ quặc", tại http://vietnamnet.vn/vn/the-gioi/ho-so/cat-3-tan-tien-mat-trong-nha-quan-tham-tq-lap-ky-luc-ky-quac-469374.html

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU CHỈ PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

nhà nước Trung Quốc đã cố gắng bảo đảm đời sống của cán bộ, công chức để họ yên tâm làm việc mà không bị thôi thúc bởi động lực phải tìm kiếm thu nhập thêm để nuôi sống gia đình. Dù vậy, việc này cũng gặp những trở ngại, khó khăn do đội ngũ cán bộ, công chức... ở Trung Quốc đông trong khi ngân sách của nhà nước là có hạn.

3. VAI TRÒ CỦA CÁC CƠ QUAN ĐẢNG TRONG PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG Ở TRUNG QUỐC

Giống như nhiều nước khác, ở Trung Quốc trách nhiệm PCTN đặt lên vai nhiều cơ quan của Đảng và Nhà nước. Trong hệ thống Đảng, hoạt động phòng chống tham nhũng có sự tham gia của cơ quan phụ trách công tác kiểm tra, công tác nội chính, công tác tổ chức, còn trong bộ máy nhà nước có sự tham gia của các cơ quan thanh tra, điều tra, kiểm sát, toà án...

Trước đây, sự phân định vai trò của hệ thống các cơ quan của Đảng và Nhà nước trong phòng chống tham nhũng không thực sự rõ ràng, nhưng gần đây, các cơ quan của Đảng, mà đặc biệt là Ủy ban Kiểm tra kỷ luật Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc trên thực tế đã nổi lên như là lực lượng nòng cốt của cuộc chiến chống tham nhũng. Về mặt lý thuyết, điều này không mâu thuẫn với đặc thù của hệ thống chính trị của Trung Quốc, nơi mà Đảng Cộng sản giữ vai trò độc tôn trong quản lý mọi vấn đề của xã hội. Tuy nhiên, về mặt thực tế, việc lấy cơ quan Đảng, mà cụ thể là Ủy ban Kiểm tra kỷ luật Trung ương Đảng làm mũi nhọn xung kích phản ánh những định hướng mang tính chiến lược của ông Tập Cận Bình và êkíp do ông đứng đầu. Bên cạnh đó, việc này cũng phản ánh một sự thực là cơ chế kiểm soát quyền lực bên trong của Trung Quốc rất có vấn đề: với rất nhiều thiết chế, thể chế chằng chịt nhưng vẫn không ngăn chặn được nạn tham nhũng.

Ủy ban Kiểm tra kỷ luật Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc (Gọi tắt là "Trung ương kỷ ủy", hoặc "Trung kỷ ủy") là cơ quan kiểm tra, kỷ luật cao nhất của của Đảng Cộng sản Trung Quốc, có chức năng "giữ gìn đảng phong, đảng kỷ và chống tham nhũng hủ bại". Được thành lập từ năm 1927 với tên gọi ban đầu là Ủy ban Giám sát

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Trung ương, đến năm 1949 được đổi thành Ủy ban Kiểm tra kỷ luật Trung ương. Theo Điều lệ Đảng Cộng sản Trung Quốc, Đại hội đại biểu Đảng toàn quốc bầu ra Ủy ban Kiểm tra kỷ luật Trung ương; Ủy ban Kiểm tra kỷ luật Đảng các cấp do Đại hội đại biểu Đảng cùng cấp bầu ra. Ủy ban Kiểm tra kỷ luật Trung ương đặt dưới sự lãnh đạo của Ủy ban Trung ương Đảng, Ủy ban Kiểm tra kỷ luật các cấp chịu sự lãnh đạo của đảng ủy cùng cấp và Ủy ban Kiểm tra kỷ luật cấp trên.

Kể từ năm 1949 cho đến nay (chỉ trừ giai đoạn 10 năm từ Đại hội Đảng 13 (1987) đến Đại hội Đảng 15 (1997)), người đứng đầu Uỷ ban này là một Ủy viên thường vụ Bộ Chính trị. Đại hội Đảng 19 (2017) đã bầu ra Uỷ ban gồm 133 Ủy viên với người đứng đầu là ông Triệu Lạc Tế.

Cũng theo quy định Điều lệ Đảng Cộng sản Trung Quốc, nhiệm vụ của Ủy ban Kiểm tra kỷ luật các cấp là: giữ gìn Điều lệ và các quy định trong đảng; kiểm tra tình hình chấp hành đường lối, phương châm, chính sách, nghị quyết của đảng; giúp đảng ủy tăng cường xây dựng đảng phong và tổ chức phối hợp công tác chống tham nhũng hủ bại; tiến hành giáo dục đảng viên tuân thủ kỷ luật, ra các quyết định giữ gìn kỷ luật đảng; tiến hành giám sát đảng viên là cán bộ lãnh đạo thực thi quyền lực; kiểm tra, xử lý tổ chức đảng, đảng viên vi phạm Điều lệ, các quy định của Đảng và liên đới các vụ án phức tạp, nghiêm trọng; quyết định hoặc hủy bỏ việc xử lý kỷ luật các đảng viên trong các vụ án; thụ lý các tố cáo, khiếu nại của đảng viên; bảo đảm quyền lợi cho đảng viên.

Năm 1986, Ủy ban Thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc (Quốc hội Trung Quốc) quyết định thành lập Bộ Giám sát. Tuy nhiên, sau Đại hội 19, cơ quan này được thay thế bằng "Ủy ban giám sát nhà nước", có hệ thống từ trung ương xuống đến cấp huyện do Đại hội đại biểu nhân dân (HĐND) các cấp bầu ra. Ủy ban giám sát nhà nước có chung văn phòng làm việc với Ủy ban Kiểm tra kỷ luật Trung ương của Đảng, trở thành "hai cơ quan chung một biển tên". Mục tiêu của việc kết hợp hai cơ quan này là để đẩy mạnh công cuộc chống tham nhũng.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Theo Luật gGiám sát quốc gia năm 2018, Ủy ban giám sát nhà nước và Ủy ban Kiểm tra kỷ luật Trung ương của Đảng có các nhiệm vụ cụ thể như sau:

(1) Kiểm tra các cơ quan hành chính nhà nước trong việc chấp hành pháp luật, pháp quy và các quyết định, mệnh lệnh của chính phủ.

(2) Thụ lý các tố cáo, tố giác hành vi vi phạm kỷ luật hành chính của các cơ quan và công chức, viên chức các cơ quan hành chính nhà nước.

(3) Điều tra xử lý các hành vi vi phạm kỷ luật hành chính của các cơ quan và công chức, viên chức các cơ quan hành chính nhà nước...

Để đảm bảo thực hiện nghiêm kỷ luật đảng, các cán bộ ngành kiểm tra kỷ luật phải tuân thủ quy định về "4 điều không được làm", đó là: không được phát biểu những lời lẽ trái với đường lối, phương châm, chính sách và quy định của Đảng; không được phê chuẩn vượt quyền, đốc thúc hoặc can thiệp vào việc xử lý các vụ án của đơn vị có liên quan; không được lợi dụng làm án để mưu lợi riêng, theo tình cảm; không được để lộ hay tiết lộ bí mật trong khi làm án.

Để thực thi nhiệm vụ của mình, Ủy ban Kiểm tra kỷ luật Trung ương áp dụng hai biện pháp nổi tiếng là "song quy" và "tuần thị".

"Song quy" là hình thức bí mật giam giữ để điều tra, chủ yếu áp dụng với các đảng viên. Khi Ủy ban Kiểm tra Kỷ luật Trung ương nắm giữ được chứng cứ phạm tội của một đảng viên nào đó, họ sẽ bị "song quy" để làm rõ, sau đó mới giao cho cơ quan pháp luật bắt giam, xét xử theo trình tự tư pháp. Địa điểm "song quy" thông thường là một khách sạn, nơi đối tượng được đưa đến và bị giam lỏng để điều tra. Họ không được tiếp xúc với bên ngoài trong suốt quá trình điều tra, chức vụ và quyền lực của họ trong thời gian này bị "đóng băng".

Không chỉ đảng viên bình thường mà cả các quan chức cao cấp của Đảng Cộng sản Trung Quốc cũng có thể bị "song quy", cụ thể như Chu Vĩnh Khang (nguyên Ủy viên thường vụ Bộ Chính trị, Bí thư Ủy ban Chính trị - Pháp luật); Bạc Hy Lai (nguyên Ủy viên Bộ Chính trị, Bí thư Thành ủy Trùng Khánh); Lệnh Kế Hoạch (nguyên Ủy viên

THƯ VIỆN HUBT

trung ương khóa 18, Phó chủ tịch Chính hiệp toàn quốc); Tôn Chính Tài (nguyên Ủy viên Bộ Chính trị, Bí thư Thành ủy Trùng Khánh)[1]...

"Song quy" chủ yếu dùng để điều tra, xử lý những đảng viên tham nhũng nhưng cũng có thể áp dụng với những quan chức ngoài đảng. Quan chức bị "song quy" thường bị áp giải từ nhà riêng hoặc cơ quan, thậm chí bị đọc lệnh và áp giải ngay tại hội nghị mà người này đang tham dự hay chủ trì. Thông tin về quan chức bị "song quy" không được thông báo công khai với báo chí, nhưng thường vẫn bị "lộ", "lọt" cho báo chí. Tuy có quy định về "thời gian giam giữ", nhưng đối tượng bị "song quy" không thể biết mình bị giam trong bao lâu, áp lực tinh thần rất lớn, chính vì vậy có người đã tự sát. Chính vì vậy, mặc dù những người ủng hộ cho rằng "song quy" là cần thiết và có hiệu quả trong việc PCTN hiện nay ở Trung Quốc, nhiều ý kiến khác cho rằng "song quy" là biện pháp vi phạm nhân quyền cũng như các quy định pháp luật về tố tụng của Trung Quốc[2], vì đảng viên cũng là công dân nên không thể dựa vào quy định nội bộ của đảng để hạn chế quyền tự do cá nhân hiến định. Chính vì thế, trong Luật Giám sát quốc gia năm 2018, biện pháp "song quy" bị huỷ bỏ, thay thế bằng biện pháp "lưu giữ"[3].

"Tuần thị" theo tiếng Trung Quốc nghĩa là tuần tra, thị sát nắm tình hình (tương tự như "thanh tra". Hoạt động này được Đảng Cộng sản Trung Quốc tổ chức thực hiện từ những năm 1990 nhưng phải đến đầu thập kỷ 2000 mới được tổ chức thực hiện ở cấp địa phương. Đến tháng 11/2009, Tổ lãnh đạo công tác tuần thị Trung ương được thành lập để lãnh đạo và thúc đẩy công tác "tuần thị" trên toàn quốc, đồng thời các Tổ tuần thị trung ương được thành lập để thực hiện nhiệm vụ "tuần thị" với những đối tượng là cá nhân và tập thể

---

1 Xem Kiều Tinh, Tlđd.

2 Xem Lan Hương, "Song quy"- vũ khí chống tham nhũng ở Trung Quốc, tại https://www.tienphong.vn/the-gioi/song-quy-vu-khi-chong-tham-nhung-o-trung-quoc-49014.tpo

3 Xem: Lê Hiếu, Trung Quốc sắp thay luật đình sắt "song quy" bằng biện pháp "lưu giữ", tại http://tinhhoa.net/trung-quoc-sap-thay-luat-dinh-sat-song-quy-bang-bien-phap-luu-giu.html

THƯ VIỆN HUBT TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

ban lãnh đạo các cơ quan đảng, chính quyền, đơn vị kinh tế quốc doanh cấp tỉnh trở lên. Nhờ có hoạt động của các Tổ Tuần thị, trong thời gian vừa qua Trung Quốc đã phát hiện nhiều vụ việc tham nhũng trong đó có các vụ tham nhũng nghiêm trọng của những cán bộ lãnh đạo cao cấp, ví dụ như Trần Lương Vũ (Uỷ viên Bộ Chính trị, Bí thư thành ủy kiêm Thị trưởng Thượng Hải), Ngũ Vũ Kiệt (Phó Bí thư Tỉnh ủy Sơn Tây), Từ Quốc Kiện (Uỷ viên Thường vụ, Trưởng Ban tổ chức tỉnh ủy Giang Tô), Lý Bảo Kim (Viện trưởng Kiểm sát, Phó Bí thư Chính pháp tỉnh Sơn Đông), Đỗ Thế Thành (Phó Bí thư tỉnh ủy Sơn Đông, Bí thư Thành ủy Thanh Đảo)[1]...

Quy trình công tác của Tổ Tuần thị gồm các bước như sau[2]:

Chuẩn bị: Tìm hiểu tình hình ban lãnh đạo và các thành viên lãnh đạo địa phương, đơn vị định đến qua Ban Tổ chức, cơ quan Tổng thanh tra, Cục tiếp dân; lập phương án, thông báo cho địa phương, đơn vị biết.

Tìm hiểu: Thông báo mục đích, nhiệm vụ, công bố phạm vi "tuần thị", bố trí công tác, phương thức liên hệ; tìm hiểu các vấn đề, tồn tại qua nhiều con đường khác nhau; trong thời gian "tuần thị" phát hiện thấy vấn đề vi phạm kỷ luật, pháp luật nghiêm trọng của cán bộ lãnh đạo thì kịp thời báo cáo Tổ lãnh đạo của Trung ương. Báo cáo tình hình sau khi kết thúc và đề xuất ý kiến kiến nghị.

Phương thức công tác: ngoài các phương thức thông thường như hội họp, tọa đàm, tiếp nhận đơn, thư, kiểm tra hồ sơ, sổ sách... từ sau Đại hội 18 các Tổ tuần thị còn công bố số điện thoại di động chuyên dụng để nhận tin nhắn tố giác của cán bộ, quần chúng.

Trong vòng 3 năm sau Đại hội 18, Đảng Cộng sản Trung Quốc đã cử 208 Tổ Tuần thị tới 1.214 lượt địa phương và đơn vị. Kết quả là đã đưa hàng ngàn quan tham ra trước vành móng ngựa, trong đó đáng chú ý là vụ quật ngã một con "hổ lớn" là Vương Thiên Phổ - Tổng giám đốc Tổng công ty tập đoàn Công nghiệp hóa dầu Trung Quốc (SINOPEC).

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

---

[1] Xem Kiều Tinh, Tlđd.

[2] Xem Kiều Tinh, Tlđd.

4. NHỮNG GIÁ TRỊ THAM KHẢO VỚI VIỆT NAM

Có sự tương đồng cơ bản với Trung Quốc cả về thể chế chính trị và truyền thống văn hoá, vì vậy những sách lược PCTN có những giá trị tham khảo nhất định với Việt Nam.

Về bốn sách lược đã nêu trên, thực chất không phải sáng tạo riêng của Trung Quốc, hoặc ít nhất cũng không chỉ được áp dụng ở Trung Quốc. Các sách lược đó cũng đã được nói đến và áp dụng ở nhiều quốc gia, ví dụ như ở Singapore[1] hay Phần Lan.[2] Tuy nhiên, việc áp dụng các sách lược đó của Trung Quốc vẫn có những giá trị tham khảo với Việt Nam ở hai khía cạnh: Thứ nhất, các sách lược đó có thể áp dụng trong bối cảnh thể chế chính trị một đảng cầm quyền; Thứ hai, các sách lược đó cần được áp dụng một cách đồng bộ, liên tục và quyết liệt mới có thể phát huy hiệu quả.

Ở khía cạnh thứ hai, hiện thành công của Việt Nam còn ở mức độ khá xa so với Trung Quốc. Việc thiếu đồng bộ và quyết liệt trong việc áp dụng các sách lược chính là nguyên nhân chủ yếu của tình trạng tham nhũng còn phổ biến và phức tạp ở Việt Nam hiện nay. Về tính đồng bộ, quyết liệt trong vấn đề này, Việt Nam rất nên tham khảo cách làm của Trung Quốc.

Ngoài các sách lược nêu trên, Việt Nam cũng có thể rút ra những bài học kinh nghiệm từ Trung Quốc liên quan đến vai trò của Ủy ban Kiểm tra kỷ luật Trung ương Đảng và các thủ tục do cơ quan này áp dụng.

Kinh nghiệm thứ nhất có thể rút ra đó là, trong khi việc lấy Ủy ban Kiểm tra kỷ luật Trung ương làm nòng cốt trong PCTN là đúng hướng, đồng thời cần có biện pháp kiểm soát quyền lực của chính các cơ quan

---

1 "Singapore: Chính sách 4 không với tham nhũng", tại https://lawnet.thukyluat.vn/posts/t2969-singapore-chinh-sach-4-khong-voi-tham-nhung.

2 Xem Trần Bách Hiếu, "Kinh nghiệm của Phần Lan, Singapore và Trung Quốc trong phòng, chống tham nhũng và một số liên hệ với Việt Nam", tại http://hdll.vn/vi/thong-tin-ly-luan/kinh-nghiem-cua-phan-lan-singapore-va-trung-quoc-trong-phong-chong-tham-nhung-va-mot-so-lien-he-voi-viet-nam.html

THƯ VIỆN HUBT
THƯ VIỆN PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

PCTN, bởi đây là các cơ quan nắm giữ quyền lực lớn trong cuộc chiến chống tham nhũng, mà đã có quyền lực là có nguy cơ tha hoá, "quyền lực tuyệt đối sẽ dẫn đến tha hoá tuyệt đối". Do tính chất làm việc tương đối khép kín của các cơ quan của Đảng, lại thêm việc được giao quyền lực lớn, khả năng lạm dụng quyền lực trong các cơ quan PCTN là khá cao. Trong thực tế, sau một thời gian tiến hành chiến dịch "đả hổ, diệt ruồi", Trung Quốc đã phải rà soát và phát động một cuộc chiến hẹp hơn để chống tham nhũng ngay trong các cơ quan PCTN, bao gồm các cơ quan của Đảng Cộng sản Trung Quốc.

Hiện nay Việt Nam đang theo xu hướng của Trung Quốc là lấy các cơ quan của Đảng làm nòng cốt trong cuộc chiến chống tham nhũng, vì vậy bài học nêu trên của Trung Quốc cũng nên xem là bài học cho Việt Nam.

Kinh nghiệm thứ hai liên quan đến thủ tục "song quy". Như đã nêu ở trên, đây là thủ tục gây tranh cãi cả bên trong và bên ngoài Trung Quốc. Mặc dù có hiệu quả nhất định, song phần lớn ý kiến cho rằng thủ tục này vi phạm nghiêm trọng nhân quyền và các nguyên tắc của chế độ pháp quyền. Chính vì vậy mới đây Trung Quốc đã phải huy bỏ "song quy" để thay bằng thủ tục khác. Bài học rút ra cho Việt Nam ở đây là dù quyết liệt chống tham nhũng song vẫn phải dựa trên và phải tôn trọng các nguyên tắc pháp quyền và phải bảo đảm hài hoà với các tiêu chuẩn nhân quyền mà được cả cộng đồng quốc tế thừa nhận. Điều này trước hết là bởi Việt Nam đã tham gia hầu hết các điều ước cốt lõi về nhân quyền của Liên hợp quốc, và đã khẳng định rõ ràng mục tiêu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong Hiến pháp từ năm 2001. Thêm vào đó, cần thấy rằng Trung Quốc là nước lớn trên thế giới, còn Việt Nam là nước nhỏ hơn. Những "ông lớn" có thể phớt lờ các tiêu chuẩn quốc tế, còn các nước nhỏ hơn thì nên theo cách hành xử khôn ngoan là tuân thủ để tạo ra quyền lực mềm (*soft power*) qua đó sử dụng các tiêu chuẩn quốc tế làm vũ khí kiềm chế các "ông lớn".

Kinh nghiệm thứ ba liên quan đến chế độ "tuần thị". Với tính chất của việc thanh tra "quần vòng", ưu điểm của "tuần thị" không chỉ là giúp phát hiện tham nhũng ở các địa phương khi mà hệ thống kiểm

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

soát quyền lực ở đó bị vô hiệu, mà ở một góc độ khác, còn có ý nghĩa gây áp lực cho các quan tham, làm cho họ "ăn không ngon, ngủ không yên", từ đó không dám tham nhũng. Tuy nhiên, cũng cần thấy rằng về lâu dài không thể xem "tuần thị" như là biện pháp cơ bản trong cuộc chiến chống tham nhũng, bởi thứ nhất bản thân các đoàn "tuần thị" cũng hàm chứa rủi ro cao với tham nhũng khi được giao quyền lực lớn mà trách nhiệm giải trình thường thiếu chặt chẽ, rõ ràng. Nhưng quan trọng hơn là việc lạm dụng "tuần thị" vô hình trung sẽ tiếp tục làm vô hiệu hoá hệ thống giám sát quyền lực ở cấp cơ sở, trong khi đó mới chính là công cụ, biện pháp nền tảng để bảo đảm tính ổn định và hiệu quả của cuộc chiến chống tham nhũng ở một quốc gia.

Việt Nam hiện chưa thực sự áp dụng chế độ "tuần thị" theo kiểu Trung Quốc, nhưng nếu áp dụng thì chỉ nên xem đó là giải pháp tình thế và cần phải có những cơ chế chặt chẽ để bảo đảm các đoàn "tuần thị" cũng "không thể, không dám, không muốn và không cần" tham nhũng.

Kinh nghiệm thứ tư liên quan đến việc áp dụng hình phạt tử hình với tội tham nhũng. Trung Quốc vẫn duy trì trong khi các cơ quan nhân quyền Liên hợp quốc từ lâu đã vận động các quốc gia không áp dụng hình phạt tử hình với tội tham nhũng, vì đây thuộc dạng tội phạm kinh tế. Do vẫn còn áp dụng hình phạt tử hình với tội phạm này nên Trung Quốc đã bị dư luận quốc tế chỉ trích gay gắt và gặp nhiều khó khăn trong việc hợp tác với các nước khác trong vấn đề điều tra, dẫn độ tội phạm tham nhũng. Vô hình trung việc áp dụng tử hình với tội phạm tham nhũng lại gây trở ngại cho cuộc chiến chống tham nhũng, bởi nếu quan tham trốn ra nước ngoài mà không có cách nào dẫn độ được về nước để xét xử thì không thể làm cho các quan tham khác sợ "không dám" tham nhũng. Bên cạnh đó, trong thực tế ở Trung Quốc, việc tử hình một quan tham thường đồng nghĩa với việc không thể hoặc khó có thể thu hồi được tài sản mà họ đã ăn cắp trước khi bị kết án. Cuối cùng, thực tế ở Trung Quốc cho thấy hình phạt tử hình không có tác dụng ngăn ngừa vượt trội (so với các hình phạt khác) với tội tham nhũng, vì biết có thể bị tử hình nhưng vẫn có hàng vạn quan chức vẫn tham nhũng. Do bản chất của

THƯ VIỆN HUBT

tham nhũng là hành vi lạm dụng quyền lực được giao để thu lợi riêng nên hiệu quả răn đe lớn nhất không phải là tử hình mà là các biện pháp đánh vào động cơ, mục đích tham nhũng (vụ lợi), ví dụ như kiểm soát tài sản chặt chẽ để có tham nhũng cũng không thể sử dụng được tiền của ăn cắp; và đặc biệt là thu hồi hiệu quả mọi tài sản tham nhũng cũng như phạt tiền thật nặng với những hành vi tham nhũng.

Hiện nay, giống như Trung Quốc, Việt Nam cũng đang áp dụng hình phạt tử hình với các tội tham nhũng, dù số lượng tội danh có thể bị tuyên án tử hình ít nhiều khác với Trung Quốc. Từ bài học của Trung Quốc, Việt Nam nên nghiên cứu xoá bỏ hoặc giảm đến mức tối thiểu hình phạt tử hình với tội tham nhũng trong thời gian tới./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Minh Minh, "Thành quả "khủng" sau 3 năm thực hiện chiến dịch "lưới trời" của Trung Quốc", tại http://www.doisongphapluat.com/tin-tuc/thanh-qua-khung-sau-3-nam-thuc-hien-chien-dich-luoi-troi-cua-trung-quoc-a232241.html
2. Hoàng Nguyên, "Chân dung một "hổ lớn" của Trung Quốc đang ẩn náu ở Mỹ", tại https://vnexpress.net/tin-tuc/the-gioi/tu-lieu/chan-dung-mot-ho-lon-cua-trung-quoc-dang-an-nau-o-my-3260738.html
3. Lê Hiếu, "Trung Quốc sắp thay luật định sắt "song quy" bằng biện pháp "lưu giữ"", tại http://tinhhoa.net/trung-quoc-sap-thay-luat-dinh-sat-song-quy-bang-bien-phap-luu-giu.html
4. Trần Bách Hiếu,Kinh nghiệm của Phần Lan, Singapore và Trung Quốc trong PCTN và một số liên hệ với Việt Nam, tại http://hdll.vn/vi/thong-tin-ly-luan/kinh-nghiem-cua-phan-lan-singapore-va-trung-quoc-trong-phong-chong-tham-nhung-va-mot-so-lien-he-voi-viet-nam.html
5. Lan Hương, ""Song quy"- vũ khí chống tham nhũng ở Trung Quốc", tại https://www.tienphong.vn/the-gioi/song-quy-vu-khi-chong-tham-nhung-o-trung-quoc-49014.tpo
6. Vương Lập Phong, *Đi sâu thúc đẩy đấu tranh chống tham nhũng*, bài giảng tại Trường đảng Trung ương Trung quốc, Bắc Kinh, ngày 31/8/2018-29/9/2018.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

7. Kiều Tinh, "Luật Giám sát: Vũ khí chống tham nhũng cực mạnh, Quốc hội Trung Quốc sở hữu quyền lực chưa từng có", tại http://soha.vn/luat-giam-sat-vu-khi-chong-tham-nhung-cuc-manh-quoc-hoi-tq-duoc-ong-tap-chap-canh-20180316105905307.htm

8. Ngô Tuyết, "Cất 3 tấn tiền mặt trong nhà, quan tham Trung Quốc lập kỷ lục kỳ quặc", tại http://vietnamnet.vn/vn/the-gioi/ho-so/cat-3-tan-tien-mat-trong-nha-quan-tham-tq-lap-ky-luc-ky-quac-469374.html.

9. Thu Thuỷ, "Ủy ban Kiểm tra kỷ luật Trung ương Đảng – "Khắc tinh" của quan tham Trung Quốc", tại https://viettimes.vn/uy-ban-kiem-tra-ky-luat-trung-uong-dang-khac-tinh-cua-quan-tham-trung-quoc-172788.html.

10. Quỳnh Vũ, "Trung Quốc thành lập Ủy ban Giám sát Quốc gia Công cụ chống tham nhũng", tại http://www.nguoibaovequyenloi.com/User/ThongTin_ChiTiet.aspx?MaTT=153201863817675824&MaMT=25.

11. Samson Yuen, "Disciplining the Party: Xi Jinping's anti-corruption campaign and its limit, China Perspectives", No.2014/3, tr.41-47, tại https://www.academia.edu/8338769/Disciplining_the_Party_Xi_Jinpings_anti-corruption_campaign_and_its_limits.

12. "Singapore: Chính sách 4 không với tham nhũng", tại https://lawnet.thukyluat.vn/posts/t2969-singapore-chinh-sach-4-khong-voi-tham-nhung.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG CỦA TRUNG QUỐC VÀ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

TS. Đỗ Văn Nhật[1]

Việt Nam và Trung Quốc là hai quốc gia có nhiều nét tương đồng về điều kiện chính trị, kinh tế và xã hội, như: đều do Đảng Cộng sản lãnh đạo, đều đang tiến hành công cuộc đổi mới đất nước và cải cách mở cửa, phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; có cùng nền văn hóa phương Đông... nên những kinh nghiệm hay, bài học quý trong công tác PCTN của Trung Quốc rất cần được tham khảo, tiếp thu và chọn lọc, nhất là ở giai đoạn Việt Nam đang hoàn thiện thể chế PCTN và đẩy mạnh cuộc chiến chống tham nhũng.

1. MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG CỦA TRUNG QUỐC

Nghiên cứu những chủ trương, chính sách trong lĩnh vực PCTN thời gian qua ở Trung Quốc, có thể khái quát thành một số lý luận về PCTN sau:

1.1- Xây dựng văn hóa liêm chính

Xây dựng văn hóa liêm chính mà cốt lõi của nó là xây dựng: "cán bộ trong sạch, chính quyền thanh liêm, chính trị trong sáng"[2]; trong đó *"cán bộ trong sạch"* là chỉ các cán bộ trong bộ máy nhà nước, mà trước hết là cán bộ đảng viên cần duy trì tính tiên phong, gương mẫu, trong sạch của người đảng viên cộng sản, không cầu tư lợi, toàn tâm, toàn ý

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] *Phó Vụ trưởng Vụ Pháp luật, Ban Nội chính Trung ương*

[2] Báo cáo Chính trị tại Đại hội 18 của Đảng Cộng sản Trung Quốc, tháng 11-2012.

vì nhân dân, phụng sự tổ quốc; *"chính quyền thanh liêm"* là chỉ các cấp chính quyền dưới sự lãnh đạo của Đảng không có lợi ích đặc thù của bản thân mà lấy lợi ích của đông đảo nhất quần chúng nhân dân làm lợi ích cao nhất, nắm vững quan niệm *lập Đảng vì công, cầm quyền vì dân*, xây dựng chính quyền liêm khiết, hiệu quả; *"chính trị trong sáng"* là chỉ việc hình thành bầu không khí tốt đẹp, liêm khiết trong toàn xã hội; quan hệ giữa Đảng với nhân dân; giữa cán bộ với quần chúng hài hòa, cùng tạo ra trào lưu xã hội lành mạnh, liêm khiết.

Trọng tâm xây dựng văn hóa liêm chính là xây dựng tác phong Đảng liêm chính; tập trung giải quyết các vấn đề nổi cộm mà quần chúng nhân dân phản ánh gay gắt; nâng cao năng lực làm tốt công tác quần chúng trong tình hình mới. Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc đã nhận định rằng, các vấn đề nổi cộm mà quần chúng nhân dân phản ánh gay gắt liên quan đến lợi ích thiết thân của người dân, như giáo dục, y tế, bảo vệ môi trường, an toàn thực phẩm, dược phẩm, chuyển đổi doanh nghiệp, thu hồi đất, giải phóng mặt bằng, tố tụng pháp lý... và biểu hiện tập trung ở *"bốn tác phong"*[1] của cán bộ, đảng viên. Trung Quốc cho rằng, cần phải kiên quyết chỉnh đốn tác phong vì nó là căn nguyên làm tổn hại quan hệ giữa Đảng, Nhà nước với quần chúng, cán bộ với quần chúng. Thực chất của vấn đề tác phong là lập trường, thái độ và tình cảm của cán bộ, đảng viên đối với quần chúng nhân dân; là vấn đề cán bộ, đảng viên xuất hiện trước quần chúng nhân dân với một tâm thế như thế nào. Cái hại chủ yếu là xa rời quần chúng, nếu không kiên quyết chỉnh đốn, để cho nó tiếp tục phát triển, sẽ như một bức tường vô hình ngăn cách giữa Đảng và quần chúng nhân dân; Đảng sẽ mất đi gốc rễ, mất đi huyết mạch, mất đi sức mạnh. Từ đó, Trung ương Đảng đã triển khai các hoạt động giáo dục thực hiện đường lối quần chúng trong Đảng; tuyên chiến với "bốn tác phong"; cải tiến tác phong làm việc; kiên quyết chống tư tưởng đặc quyền và hiện tượng đặc quyền. Tác phong làm việc có thực sự chuyển biến hay không, phải lấy sự hài lòng của

[1] Bao gồm: (i) tác phong hình thức; (ii) tác phong quan liêu; (iii) tác phong hưởng thụ; và (iv) tác phong xa xỉ.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU LƯU HÀNH NỘI BỘ

nhân dân làm tiêu chuẩn, để quần chúng nhân dân không ngừng nhìn thấy hiệu quả và sự thay đổi thiết thực.

1.2. Kiểm soát quyền lực để phòng chống tham nhũng

Nhận thức được bản chất của tham nhũng là lạm dụng quyền lực để vụ lợi, Chủ tịch Trung Quốc Tập Cận Bình đã chỉ ra: "Bản chất của tham nhũng là quyền lực bị vận dụng sai, không theo khuôn khổ. Rất nhiều vấn đề tham nhũng đều có liên quan tới việc quyền lực không được phân bố khoa học, sử dụng không quy phạm, giám sát không đến nơi đến chốn".[1] Do vậy, "hạt nhân của chống tham nhũng, đề xướng liêm khiết là kiểm soát và giám sát quyền lực".[2] Phải tăng cường ràng buộc và giám sát đối với việc sử dụng quyền lực; phải hoàn thiện cơ chế giám sát vận hành quyền lực, thực hiện nguyên tắc "có quyền lực phải có trách nhiệm"; "dùng quyền lực phải chịu trách nhiệm"; "lạm dụng quyền lực phải truy cứu trách nhiệm"; "đặt quyền lực trong khung khổ của chế độ".[3] Hình thành cơ chế trừng trị để "không dám tham nhũng", cơ chế phòng ngừa để "không thể tham nhũng", cơ chế bảo đảm để "không muốn tham nhũng".

Có ít nhất bốn biện pháp để ràng buộc và giám sát quyền lực đã được các nhà nghiên cứu lý luận Trung Quốc đưa ra, gồm: i) lấy luật pháp để ràng buộc quyền lực; ii) lấy đạo đức để ràng buộc quyền lực; iii) lấy quyền lực để ràng buộc quyền lực; và iv) lấy nhân dân để ràng buộc quyền lực. Lấy luật pháp để ràng buộc quyền lực tức là dựa vào luật pháp chặt chẽ, nghiêm minh để kiểm soát quá trình thực thi quyền lực, kiểm soát tư tưởng, hành vi của

---

1 *"Tập hợp các bài viết của Tổng Bí thư Tập Cận Bình về nghiêm minh và quy phạm kỷ luật đảng"*, Phòng nghiên cứu Văn kiện Trung ương, Ủy ban Kiểm tra kỷ luật Trung ương, Nxb Văn hiến Trung ương, năm 2016.

2 "Tăng cường sáng tạo cơ chế chống tham nhũng và sự đảm bảo về mặt cơ chế cho cuộc chiến này: Đi sâu thúc đẩy xây dựng tác phong liêm chính trong Đảng và đấu tranh chống tham nhũng", Tập Cận Bình, *Nhân dân nhật báo*, ngày 15- 01- 2014.

3 *"Đặt quyền lực vào khung khổ của chế độ "*, Bài phát biểu của Tập Cận Bình tại Hội nghị lần thứ hai ủy ban Kiểm tra kỷ luật Trung ương khóa 18, ngày 22-01-2013.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

chủ thể quyền lực, từ đó pháp luật hóa, quy phạm hóa, trình tự hóa việc sử dụng quyền lực; ngăn chặn quyền lực bị sử dụng một cách tùy tiện. Lấy đạo đức để ràng buộc quyền lực tức là thông qua giáo dục và tu dưỡng của cá nhân, nâng cao trình độ đạo đức cầm quyền và tự ràng buộc quyền lực của quan chức. Lấy quyền lực để ràng buộc quyền lực tức là thông qua sự ràng buộc lẫn nhau giữa các quyền lực để thực hiện sự khống chế (chế ước) đối với quyền lực. Lấy nhân dân để ràng buộc quyền lực tức là để nhân dân ràng buộc và giám sát quyền lực, quần chúng khiếu nại, dư luận giám sát, dân chủ thảo luận, trắc nghiệm dân ý... Bốn biện pháp trên bổ sung lẫn nhau, không thể thiếu một trong số đó, trong đó, dùng pháp luật ràng buộc quyền lực là căn bản, dùng quyền lực ràng buộc quyền lực, lấy nhân dân ràng buộc quyền lực chỉ có hiệu quả khi được khẳng định thông qua hình thức pháp luật.[1]

1.3. Khoa học hóa công tác phòng chống tham nhũng

Khoa học hóa công tác PCTN nói đã được nhiều nhà nghiên cứu lý luận ở Trung Quốc suy ngẫm và xác định là nhu cầu bức thiết trong giai đoạn hiện nay. Trung Quốc đã trải qua gần 40 năm cải cách mở cửa, cuộc chiến chống tham nhũng đã không ngừng giành được những thành quả quan trọng, nhưng mảnh đất màu mỡ cho sự ra đời của tham nhũng vẫn còn tồn tại, tình hình tham nhũng vẫn diễn biến nghiêm trọng, phức tạp; trong khi đó các môn khoa học nghiên cứu về chống tham nhũng của Trung Quốc vẫn đang trong giai đoạn tiếp tục hoàn thiện. Trong hệ thống danh mục các môn khoa học của Trung Quốc, chưa có môn khoa học nào tương ứng với lĩnh vực kiểm tra, giám sát, kỷ luật; chống tham nhũng là một công trình mang tính khoa học, tính tư tưởng và tính lý luận rất mạnh. Giải quyết tận gốc vấn đề tham nhũng không nghi ngờ gì nữa yêu cầu cần có hệ thống lý luận khoa học mang đặc sắc Trung Quốc.

---

[1] *"Tập trung giải quyết vấn đề nổi cộm mà quần chúng nhân dân phản ánh gay gắt"*. Tham luận của Ông Thường Vệ Quốc, Phó Trưởng ban Tuyên truyền Tỉnh ủy Liêu Ninh tại Hội thảo Kinh nghiệm xây dựng Đảng Việt Nam - Trung Quốc, Việt Nam, năm 2013.

THƯ VIỆN HUẾT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Thực tiễn chống tham nhũng ở Trung Quốc cho thấy, hệ lý luận chống tham nhũng của phương Tây đã không thể thích ứng với tình hình thực tiễn Trung Quốc; không tìm ra lối thoát cho những khó khăn trong công cuộc PCTN của Trung Quốc hiện tại. Do vậy, nghiên cứu, tìm câu trả lời cho vấn đề tham nhũng và chống tham nhũng tại Trung Quốc cần xuất phát từ đặc điểm, tình hình riêng biệt của Đảng, Nhà nước, cán bộ và nhân dân Trung Quốc; cần đi từ lịch sử và thực tiễn của Trung Quốc và dân tộc Trung Hoa; xuất phát từ đặc thù của công cuộc cách mạng, xây dựng và cải cách của Đảng Cộng sản Trung Quốc; từ tính tất yếu và sứ mệnh lịch sử đứng lên chấp chính phục hưng đất nước, thực hiện "giấc mơ Trung Quốc" của Đảng Cộng sản Trung Quốc. Nói cách khác, công tác PCTN ở Trung Quốc cần buộc phải khai thác và học hỏi từ những kinh nghiệm được, mất trong lịch sử giám sát, chống tham nhũng hàng ngàn năm của Trung Quốc.

Chủ tịch Trung Quốc Tập Cận Bình còn chỉ rõ bức tranh "khoa học hóa" công tác PCTN ở Trung Quốc thời gian tới: Hệ thống lý luận về PCTN sẽ phá vỡ khuôn khổ hạn hẹp của hệ thống lý luận về chống tham nhũng trong đó chủ yếu dựa trên lý luận phương Tây; hệ thống các môn khoa học về PCTN sẽ lấy khoa học về giám sát làm hạt nhân và chỗ dựa chính là các môn khoa học về kiểm tra kỷ luật.[1]

Những tư tưởng trên được cho là góp phần quan trọng vào phát triển chủ nghĩa Mác thế kỷ 21 và chủ nghĩa Mác tại Trung Quốc đương đại; tăng cường, củng cố cơ sở lý luận về PCTN mang đặc sắc Trung Quốc.

Tuy nhiên, những vấn đề lý luận liên quan đến PCTN ở Trung Quốc hiện nay vẫn còn nhiều ý kiến trái chiều. Một trong những chuyên gia hàng đầu về xây dựng Đảng ở Trung Quốc phân tích "Vấn đề tham nhũng cũng đã trở thành cái cớ để các thế lực thù địch công kích chế độ, luận điệu sai lầm "một Đảng cầm quyền không thể

[1] "Phát biểu của Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Trung Quốc Tập Cận Bình tại buổi Tọa đàm Công tác Khoa học Xã hội của triết học", đăng trên *Nhân dân nhật báo*, ngày 19-5-2016.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

giải quyết nổi vấn đề tham nhũng".[1] Không ít người cho rằng "hối lộ và các khoản thanh toán như hối lộ xuất hiện ở mọi nơi trong xã hội Trung Quốc"; "Tham nhũng là một phần của hoạt động kinh doanh ở Trung Quốc"; "Đây là một phần trong văn hóa và mặt trái xấu xa thiết yếu của Trung Quốc"; "Không thể làm gì với nó, tốt hơn là lờ đi"[2]; từ đó ủng hộ lý thuyết "tham nhũng là hợp lý", "tham nhũng là bình thường", thậm chí trong một chừng mực nhất định "tham nhũng có tác dụng thúc đẩy phát triển kinh tế". Một số người lan truyền lý thuyết "biết đủ thì dừng" khi cho rằng chống tham nhũng đã làm hơi quá[3]. Số khác lại cho rằng phong trào chống tham nhũng và củng cố quyền lực của Chủ tịch nước Trung Quốc Tập Cận Bình khiến cuộc đấu tranh trong nội bộ Trung Quốc gay gắt, tệ sùng bái cá nhân thêm trầm trọng, tạo bầu không khí hoang mang, rất nhiều người đã lựa chọn *"không làm gì"* trong các bộ, ngành, địa phương; thậm chí lợi dụng điều này để đấu đá lẫn nhau theo kiểu Cách mạng Văn hóa. Có ý kiến cho rằng việc thắt chặt kiểm soát nội bộ và quyết liệt chống tham nhũng cũng sẽ gia tăng căng thẳng nội bộ, kìm hãm sáng tạo, có nhiều tác động đến tình hình phát triển kinh tế - xã hội của Trung Quốc trong thời gian tới.[4]

1.4. Đưa kỷ luật Đảng lên vị trí hàng đầu (kỷ luật nghiêm hơn pháp luật)

Cùng với việc kiên trì thúc đẩy cuộc chiến chống tham nhũng, Đảng Cộng sản Trung Quốc không ngừng nhấn mạnh tầm quan trọng

---

1 *"Một vài góc độ lý giải tầm quan trọng của xây dựng tác phong đảng liêm chính"*, Tham luận của ông Lý Thư Lỗi, Phó Hiệu trưởng Trường Đảng Trung ương, tại Hội thảo Kinh nghiệm xây dựng Đảng Việt Nam - Trung Quốc, Việt Nam năm 2013.

2 *Điều gì đang xảy ra với kinh tế Trung Quốc*, Sách tham khảo, Nguyễn Văn Lập biên soạn, Nxb Thông tấn, năm 2016, trang 129.

3 "Vấn đề đặc sắc trong chống tham nhũng ở Trung Quốc", Lê Vệ Bình, Khoa Chính trị học, Trường Đại học Sư phạm Hoa Đông, Thượng Hải. 2002, Tạp chí *Đại học Sư phạm Hoa Đông* (Nxb Khoa học Xã hội chính trị học (năm 2015 kỳ 5).

4 Báo cáo về Hội nghị Trung ương 2 (khóa 19) Đảng Cộng sản Trung Quốc (18, 19-01-2018), Ban Cán sự Đảng Bộ ngoại giao, ngày 29-01-2018.

THƯ VIỆN HUBT TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

của xây dựng kỷ luật Đảng, đề xuất quan điểm, tư tưởng chống tham nhũng mới: Đưa kỷ luật Đảng lên vị trí hàng đầu; kiên trì kỷ luật Đảng nghiêm minh hơn luật pháp Nhà nước; tăng cường toàn diện xây dựng kỷ luật Đảng; trừng trị số ít để giáo dục số đông; truy cứu một trường hợp để cảnh tỉnh nhiều trường hợp khác.[1]

Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Trung Quốc Tập Cận Bình nhiều lần nhấn mạnh "muốn rèn thép thì thân mình cũng phải cứng", buộc phải làm thật nghiêm kỷ luật Đảng. Quan điểm này được đúc rút từ thực tiễn hàng loạt vụ án tham nhũng bị phát hiện, đã chứng minh rằng trong tất cả các trường hợp đảng viên vi phạm pháp luật, không có trường hợp nào trước đó không vi phạm kỷ luật Đảng. Từ đó đã chỉ ra tư tưởng mới: "Tách biệt giữa pháp luật và kỷ luật, kỷ luật Đảng phải nghiêm hơn luật pháp nhà nước".

Đảng Cộng sản Trung Quốc cho rằng, pháp luật của Nhà nước là "lằn ranh giới đỏ" đối với mỗi công dân; kỷ luật Đảng chính là "lằn ranh giới đỏ" đối với cán bộ, đảng viên. Kỷ luật Đảng và pháp luật là hai khái niệm hoàn toàn tách biệt, không thể đánh đồng. Tính chất đội tiên phong và địa vị cầm quyền của Đảng quyết định quy tắc của Đảng, kỷ luật Đảng phải nghiêm hơn pháp luật của Nhà nước. Đảng viên vi phạm kỷ luật Đảng có thể chưa vi phạm pháp luật của Nhà nước, nhưng nếu đã vi phạm pháp luật tất sẽ vi phạm kỷ luật Đảng trước. Đặt kỷ luật Đảng lên trước pháp luật của Nhà nước, phát hiện vấn đề cần kịp thời uốn nắn, như vậy mới có thể phòng ngừa sai lầm nhỏ dần trở thành sai lầm lớn"[2].

1.5. Kết hợp đức trị với pháp trị

Tư tưởng kết hợp đức trị với pháp trị trong PCTN của Trung Quốc được hình thành từ hai hướng tiếp cận: *Một là,* từ khi cải cách, mở cửa, Trung Quốc chuyển đổi vai trò của Đảng từ "Đảng cách mạng" sang "Đảng cầm quyền" và xác định rõ "Đảng cầm quyền theo pháp

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] *Tổng tập Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ 19 Đảng Cộng sản Trung Quốc.*

[2] *Tổng tập Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ 19 Đảng Cộng sản Trung Quốc, tr. 215.*

luật". Đây là quan điểm cụ thể hóa nguyên tắc "Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật" và là mấu chốt để phòng, chống đặc quyền, đặc lợi, tham nhũng trong Đảng. *Hai là:* cốt lõi của tư tưởng này là đạo đức, lễ nghĩa là cái gốc của nền chính trị, hình phạt là điều cần thiết phải dùng để thực hiện nghiêm trị, kết hợp giữa hai điều trên, xóa bỏ cái xấu xa, khơi dậy sự tốt đẹp, sáng suốt từ đó mà thành.

Tư tưởng lấy đạo đức là chủ yếu, hình phạt chỉ là bổ trợ nhấn mạnh trong điều hành quản lý chính quyền, giáo hóa quần chúng nhân dân, cần kiên trì kết hợp giữa đức trị với pháp trị, "kiên trì xây dựng đồng bộ nhà nước pháp trị, chính phủ pháp trị, xã hội pháp trị, kiên trì kết hợp giữa quản lý đất nước theo pháp luật với quản lý đất nước bằng đạo đức, thống nhất hữu cơ giữa quản lý đất nước theo pháp luật và quản lý Đảng theo Điều lệ, đi sâu cải cách thể chế tư pháp, nâng cao tu dưỡng pháp trị và tố chất đạo đức của toàn dân tộc".[1]

Song song với việc nhấn mạnh quản lý Đảng phải dựa trên quy định, Điều lệ, Đảng Cộng sản Trung Quốc coi trọng cao độ việc quản lý Đảng dựa trên đạo đức. Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Trung Quốc Tập Cận Bình nhấn mạnh: "tu thân, lập đức chính là cái gốc của người làm chính trị", cán bộ lãnh đạo cần kiên trì sự tự tin về văn hóa, thực hiện cẩn thận, nghiêm túc trong việc tu thân, tự trọng giữ gìn đạo đức, tự giữ gìn liêm khiết, luôn giữ vững bản sắc của người đảng viên cộng sản.

1.6. Phòng chống tham nhũng phải vì dân và dựa vào dân

Trung Quốc nhận thức vấn đề cốt lõi là Đảng phải luôn dựa vào dân, luôn duy trì mối liên hệ máu thịt với quần chúng nhân dân, không giây phút nào xa rời quần chúng. Muốn làm được điều này thì phải nỗ lực hết sức giải quyết tốt vấn đề tiêu cực, tham nhũng, bảo đảm Đảng luôn chung nhịp đập, chung hơi thở, chung vận mệnh với nhân dân; không ngừng dành lấy lòng tin của nhân dân bằng những thành quả mới, tiến triển mới của việc chống tham nhũng. Từ đó, xác định phải

[1] Tổng tập Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ 19 Đảng Cộng sản Trung Quốc, tr. 37.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

kiên quyết uốn nắn các loại tác phong không đúng đắn, trừng trị tham nhũng với thái độ không khoan nhượng, không ngừng tăng cường năng lực tự làm trong sạch mình, tự hoàn thiện mình, tự đổi mới mình, tự nâng cao năng lực mình của cán bộ, đảng viên, luôn gắn bó mật thiết với dân.

1.7. Trị cả gốc lẫn ngọn

Trong đấu tranh PCTN, Đảng Cộng sản Trung Quốc kiên trì phương châm "trị cả ngọn lẫn gốc", tiến hành song song các biện pháp trừng trị và phòng ngừa tham nhũng. Tuy nhiên, cũng cần nhận thức là "tiến hành song song" không có nghĩa là phải tiến hành với nỗ lực như nhau cả hai mặt công tác trên mà cần phải biết căn cứ vào đặc điểm, tình hình, phân biệt rõ đâu là mâu thuẫn chủ yếu, đâu là mâu thuẫn thứ yếu để dốc sức giải quyết các mâu thuẫn chủ yếu. Ở từng giai đoạn, trọng tâm PCTN có sự điều chỉnh. Nếu như trước Đại hội 18 Đảng Cộng sản Trung Quốc, trọng tâm là phòng ngừa tham nhũng thì sau Đại hội 18 chuyển trọng tâm sang trừng trị tham nhũng, lấy nghiêm trị các vụ án tham nhũng để thúc đẩy sự chuyển biến từ bên trong của công tác PCTN. Kiên trì tiến hành đồng thời cả trừng trị và phòng ngừa, tức là dựa vào kỷ cương, pháp luật trừng trị nghiêm những kẻ tham nhũng, vừa có tác dụng cảnh báo, nhắc nhở, răn đe, lại vừa đề cao phòng ngừa, thực hiện nghiêm túc trừng trị khi phạm tội, ngăn ngừa để không vi phạm.

Từ chủ trương, quan điểm trên, "Thuyết ba giai đoạn" về PCTN từng bước được hình thành: Giai đoạn đầu là kiên trì Đảng quản lý tốt Đảng, nghiêm trị trong Đảng, chỉnh đốn nghiêm khắc kỷ luật Đảng, kiên quyết ngăn chặn xu thế lây lan của tham nhũng, hình thành sự uy hiếp, răn đe liên tục, có hiệu quả để "không dám tham nhũng". Tiếp đến, thông qua không ngừng đi sâu cải cách, kiện toàn chế độ pháp lý, phá bỏ mọi ngoại lệ, đồng thời tăng cường ràng buộc và giám sát quyền lực một cách hiệu quả để "không thể tham nhũng". Cuối cùng là tăng cường giáo dục đạo đức tư tưởng và chính trị, phát huy văn hóa truyền thống ưu tú để "không muốn tham nhũng.

THƯ VIỆN HUBT

1.8. Không có vùng cấm trong đấu tranh phòng chống tham nhũng

Trên cơ sở nhận thức "niềm tin không thể thay thế cho việc giám sát", Trung Quốc đề ra chủ trương, quan điểm "không có vùng cấm, bao phủ toàn diện và không khoan nhượng" trong giám sát, PCTN, trong đó *"không có vùng cấm"* nghĩa là kiên định thực hiện không có ngoại lệ trước kỷ luật của Đảng, pháp luật của Nhà nước, bất kể liên quan đến ai cần phải điều tra đến cùng; trong PCTN "không có khoảng trống", "không có điểm mù", "không có ngoại lệ"; *"bao phủ toàn bộ "* nghĩa là vừa kiên quyết điều tra xử lý vi phạm kỷ luật Đảng, vi phạm pháp luật của Nhà nước, vừa giải quyết các vấn đề về tác phong của Đảng viên trước quần chúng nhân dân; phải kiên trì đánh cả "hổ" lẫn "ruồi", đồng thời "săn cáo"[1]; "không khoan nhượng" nghĩa là tất cả những thói hư tật xấu làm tổn hại tới tính tiền phong, thuần khiết của Đảng đều phải điều trị triệt để, tất cả những mầm bệnh nảy sinh trên "cơ thể" Đảng đều phải kiên quyết trừ bỏ", "trong Đảng tuyệt đối không được có mảnh đất nào cho những kẻ tham nhũng dung thân".[2]

---

[1] *"Đả hổ"* nghĩa là xử lý những hành vi tham nhũng lớn, chủ yếu có hai loại: xét về cấp bậc quan chức, đó là trừng trị hành vi tham nhũng xảy ra ở lãnh đạo trung, cao cấp; và xét ở tính chất và quy mô của hành vi tham nhũng, đó là điều tra xử lý tham nhũng tập thể, có tính tổ chức. *"Diệt ruồi "* nghĩa là tập trung điều tra hai loại hành vi tham nhũng: "quan nhỏ mà tham lớn", cùng với sự "o bế" của quan to; và tấn công tham nhũng trong lĩnh vực dân sinh, lĩnh vực trực tiếp xâm hại tới các quyền lợi thiết thân, sinh kế của quần chúng nhân dân, dễ gây hậu quả lớn về mặt xã hội, nhất là chiếm đoạt tiền công quỹ phục vụ xóa đói giảm nghèo. "Săn cáo" là xây dựng mạng lưới và cơ chế hợp tác quốc tế trong việc truy tang vật và truy bắt đối tượng tình nghi phạm tội kinh tế, tham nhũng bỏ chạy ra nước ngoài, quyết đánh đổ ảo tưởng "thiên đường trốn tội" của các quan tham nhũng.

Kiên định "đả hổ", "diệt ruồi", "săn cáo" là muốn khẳng định với toàn Đảng, toàn xã hội chủ trương bất luận là ai, bất luận chức vụ cao đến đâu, chỉ cần vi phạm kỷ luật Đảng, pháp luật nhà nước thì đều phải chịu sự điều tra nghiêm túc và trừng trị nghiêm khắc. Cán bộ lãnh đạo các cấp đều phải ghi nhớ, bất cứ ai cũng không có quyền lực tuyệt đối ngoài vòng pháp luật; bất kỳ tổ chức và cá nhân nào cũng không có đặc quyền vượt qua Hiến pháp và pháp luật; trong Đảng không cho phép tồn tại một thứ quyền lực không phải chịu sự giám sát.

[2] "Những sáng tạo mới về chủ trương, quan điểm chống tham nhũng của Đảng Cộng sản Trung Quốc từ sau Đại hội 18" của Truyền Bài, Phó Tổng biên

THƯ VIỆN HUST

2. GIÁ TRỊ GỢI MỞ ĐỐI VỚI VIỆT NAM VỀ LÝ LUẬN PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG

Đảng Cộng sản Trung Quốc và Đảng Cộng sản Việt Nam đều có chung nền tảng tư tưởng là Chủ nghĩa Mác, nên từ phương diện lý luận, những kinh nghiệm về PCTN của Trung Quốc dưới đây sẽ có giá trị tham khảo cả ở góc độ củng cố, phát triển và gợi mở lý luận đối với công tác PCTN ở Việt Nam.

Thứ nhất, để đủ uy tín, bản lĩnh cầm quyền, Đảng cần duy trì ý thức đội tiên phong của Đảng, tính kỷ luật Đảng thông qua xây dựng văn hóa liêm chính (còn gọi là xây dựng tác phong liêm chính), với nội hàm "cán bộ trong sạch, chính quyền thanh liêm, chính trị trong sáng", đồng thời giữ quan hệ máu thịt với quần chúng nhân dân, tập trung giải quyết các vấn đề nổi cộm mà quần chúng nhân dân phản ánh.

Những vấn đề nêu trên có giá trị quan trọng, củng cố về mặt lý luận trong công tác đấu tranh PCTN của Việt Nam. Tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII, lần đầu tiên, Đảng Cộng sản Việt Nam đưa vấn đề đạo đức là một trong bốn "trụ cột" chính của công tác xây dựng Đảng, với nội hàm là đấu tranh chống quan liêu, tham nhũng, lãng phí, chủ nghĩa cá nhân, lối sống cơ hội, thực dụng, bè phái, "lợi ích nhóm", nói không đi đôi với làm; và phát huy vai trò gương mẫu trong rèn luyện phẩm chất, đạo đức, lối sống, phong cách, tác phong, lề lối công tác của cán bộ, đảng viên, nhất là cán bộ lãnh đạo các cấp, người đứng đầu các cơ quan đơn vị. Điều đặc biệt quan trọng có ý nghĩa quyết định là những người làm công tác PCTN nói chung, những người trực tiếp làm việc trong các cơ quan chức năng PCTN nói riêng phải thực sự liêm chính, trong sạch, biết gương mẫu giữ mình, trọng liêm sỉ, không chịu bất cứ sức ép không trong sáng nào, bất cứ sự cám dỗ, mua chuộc nào của những kẻ phạm tội.

Thứ hai, hiểu rõ được bản chất của tham nhũng là quyền lực bị vận dụng sai, quyền lực bị tha hóa, do vậy, hạt nhân của PCTN

tập Tạp chí *Tiền duyên* thuộc Thị ủy Bắc Kinh đăng trên trang https://news.qq.eom/a/20170822/035649.htm

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

là kiểm soát quyền lực, phải thực hiện nguyên tắc "có quyền lực phải có trách nhiệm"; "dùng quyền lực phải chịu trách nhiệm"; "lạm dụng quyền lực phải truy cứu trách nhiệm"; "nhốt quyền lực trong lồng chế độ", thông qua nhiều biện pháp, nhiều cấp độ kiểm soát để quyền lực không trở thành tuyệt đối, đồng nghĩa với không để dẫn đến quyền lực bị tha hóa tuyệt đối.

Đảng, Nhà nước ta nhận thức rõ, quyền lực luôn có nguy cơ bị "tha hóa", tham nhũng là "khuyết tật bẩm sinh" của quyền lực, cho nên phải thiết lập cho được một cơ chế kiểm soát việc thực thi quyền lực đối với người có chức vụ, quyền hạn theo nguyên tắc mọi quyền lực đều phải được kiểm soát chặt chẽ bằng cơ chế; quyền hạn phải được ràng buộc với trách nhiệm, quyền hạn đến đâu trách nhiệm đến đó, quyền hạn càng cao, trách nhiệm càng lớn...; và quan trọng hơn là phải ngăn ngừa tận gốc những sai phạm, khuyết điểm một cách căn cơ, bài bản bằng các quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước, nói một cách hình ảnh là phải "nhốt quyền lực vào trong lồng cơ chế". Lần đầu tiên, quy định việc *kiểm soát* quyền lực giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp được ghi nhận trong Hiến pháp 2013. Đại hội XII của Đảng cũng đã đánh giá: "Cơ chế kiểm soát quyền lực trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước được xác định rõ hơn, trong tổ chức thực hiện đã có những bước tiến nhất định nhưng hiện vẫn chưa chế định rõ, đồng bộ, hiệu quả cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở các cấp; công tác PCTN chưa đạt yêu cầu đề ra, tham nhũng, lãng phí vẫn còn nghiêm trọng". Trên cơ sở đó Đảng đề ra phương hướng, nhiệm vụ về kiểm soát quyền lực trong cả trong nội dung xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và tiếp tục đổi mới, kiện toàn tổ chức bộ máy của Đảng và hệ thống chính trị, với yêu cầu phải xác định rõ cơ chế phân công, phối hợp thực thi quyền lực nhà nước, nhất là cơ chế kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp trên cơ sở quyền lực nhà nước là thống nhất.

THƯ VIỆN HUBT TÀI LIỆU LƯU HÀNH NỘI BỘ

Thứ ba, nhận thức được một trong những yêu cầu của công tác PCTN là cần có tư duy biện chứng, tư duy lịch sử để có cái nhìn toàn diện, khách quan về tình hình tham nhũng; nguyên nhân sâu sa của tham nhũng, nhất là những nguyên nhân gắn với yếu tố lịch sử; phù hợp với đặc điểm, tình hình thực tiễn, khả năng và điều kiện phát triển cụ thể của Việt Nam trong từng giai đoạn.

Tại Việt Nam, thực tiễn phát hiện và xử lý các vụ việc, vụ án tham nhũng, kinh tế nghiêm trọng, phức tạp, dư luận quan tâm thời gian qua cho thấy không ít sai phạm nảy sinh trong điều kiện thể chế quản lý kinh tế - xã hội và PCTN chưa hoàn thiện, còn nhiều sơ hở, bất cập dễ dẫn đến sai phạm trong đó có không ít trường hợp tuy có sai phạm nhưng không có động cơ vụ lợi mà đơn thuần là do năng lực, trình độ quản lý hạn chế, không theo kịp tốc độ phát triển quá nhanh của xã hội...; từ đó Đảng đề ra chủ trương "phải xem xét, đánh giá thật khách quan, biện chứng, cân nhắc kỹ bối cảnh lịch sử cụ thể; sự phù hợp của pháp luật với thực tiễn cuộc sống tại thời điểm xảy ra sai phạm, động cơ, mục đích sai phạm để phân biệt hành vi của những người dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm có động cơ trong sáng vì sự nghiệp đổi mới đất nước với hành vi của những người có động cơ, mục đích không trong sáng để xử lý cho phù hợp, động viên, khuyến khích, bảo vệ những người dám đổi mới, sáng tạo vì sự nghiệp chung". Nói cách khác, việc đánh giá, nhìn nhận về các sai phạm cũng cần phải đặt trong những điều kiện, hoàn cảnh lịch sử cụ thể để có quan điểm xử lý khách quan, phù hợp.[1]

Thứ tư, nhận thức công tác PCTN phải phù hợp với thể chế chính trị, từ đó đưa ra sự sáng tạo về lý luận, độc đáo về phương pháp trong PCTN. Hệ lý luận chống tham nhũng của phương Tây đã bộc lộ sự không phù hợp với tình hình thực tiễn PCTN tại quốc gia có thể chế chính trị một đảng cầm quyền, không thể giải thích hay tháo gỡ

[1] Phát biểu Kết luận của đồng chí Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng, Trưởng Ban Chỉ đạo Trung ương về PCTN tại Hội nghị toàn quốc về công tác PCTN, ngày 25-6-2018.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

khó khăn trong PCTN của nước ta, do vậy, PCTN cần xuất phát từ đặc điểm thể chế chính trị, kinh tế, lịch sử và thực tiễn của đất nước và dân tộc.

Thứ năm, hình thành hệ thống các môn khoa học về PCTN trên cơ sở xây dựng khoa học về *giám sát* làm hạt nhân và nòng cốt là các môn khoa học về kiểm tra kỷ luật cũng là những gợi mở rất tốt đối với Việt Nam để từng bước "khoa học hóa" công tác PCTN.

Thứ sáu, chủ trương, quan điểm "kỷ luật đảng nghiêm hơn pháp luật" có giá trị tham khảo rất tốt với Việt Nam. Mặc dù từ trước đến nay về mặt nhận thức "kỷ luật Đảng là kỷ luật sắt" xuất phát từ bản chất của Đảng là tự giác và nghiêm túc. Song, do đặc điểm thể chế chính trị một Đảng duy nhất cầm quyền lâu dài, nên để phát huy vai trò, tính chất đội tiên phong, gương mẫu của Đảng, cũng như để quyền lực không trở thành tuyệt đối (từ đó có nguy cơ dẫn đến tha hóa tuyệt đối) thì quy tắc của Đảng, kỷ luật Đảng phải được đặt lên vị trí hàng đầu, phải nghiêm hơn pháp luật của Nhà nước. Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là kỷ luật Đảng đứng trên pháp luật mà cần hiểu là kỷ luật Đảng chặt chẽ hơn, nghiêm khắc hơn pháp luật của Nhà nước khi áp dụng với đối tượng là đảng viên. Pháp luật của Nhà nước được coi là giới hạn (lằn ranh giới đỏ) đối với mỗi công dân; còn kỷ luật Đảng chính là lằn ranh giới đỏ đối với mỗi cán bộ, đảng viên. Đảng viên vi phạm kỷ luật Đảng có thể chưa vi phạm pháp luật của Nhà nước, nhưng nếu đã vi phạm pháp luật tất sẽ vi phạm kỷ luật Đảng. Thực hiện điều này sẽ góp phần giải quyết tốt mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước, làm tăng uy tín của Đảng trước quần chúng nhân dân, đồng thời vẫn đáp ứng được yêu cầu thượng tôn pháp luật trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Tại Việt Nam, bên cạnh các quy định của pháp luật về quyền và nghĩa vụ của cán bộ, công chức, về những việc cán bộ, công chức không được làm, thời gian qua Trung ương Đảng cũng đã ban hành nhiều quy định về những điều đảng viên không được làm, trong đó có một số việc pháp luật không cấm công dân làm nhưng nếu đảng viên làm sẽ làm giảm, thậm chí làm mất tính tiên phong, gương mẫu, vai trò lãnh đạo đối

THƯ VIỆN HUBT

với quần chúng nhân dân.[1] Các quy định của Đảng được xây dựng theo hướng cụ thể hơn, bắt buộc hơn, chế tài nghiêm khắc hơn; công tác kiểm tra, giám sát và thi hành kỷ luật Đảng được tiến hành quyết liệt, trọng tâm, trọng điểm hơn, với tinh thần không có vùng cấm, vùng trống, không có ngoại lệ, bất kể người đó là ai; kết quả kiểm tra, giám sát và xử lý kỷ luật đảng được công khai, thông tin kịp thời cho báo chí và người dân; qua đó hiệu lực thực tế của kỷ luật Đảng tăng lên rõ rệt; cơ bản khắc phục được tình trạng các quy định của Đảng thường chỉ mang tính nguyên tắc, chung chung, thiếu chế tài cụ thể.

Thứ bảy, chủ trương, quan điểm kết hợp pháp trị với đức trị trong PCTN, lấy cái này để thúc đẩy, làm chỗ dựa cho cái kia của Đảng Cộng sản Trung Quốc cũng có giá trị tham khảo nhiều mặt với Việt Nam. Dựa vào pháp luật để đấu tranh với tham nhũng sẽ có tác dụng thúc đẩy công tác xây dựng và hoàn thiện thể chế PCTN, làm tăng chất lượng, hiệu quả thi hành pháp luật về PCTN, hình thành ý thức tuân thủ pháp luật, tinh thần thượng tôn pháp luật, đảm bảo nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa. Còn dựa vào đạo đức để đấu tranh với tham nhũng sẽ giúp khơi dậy các giá trị đạo đức, tăng lòng tự trọng, tính liêm sỉ, danh dự, nhân phẩm của người cán bộ, đảng viên; từ đó tự điều chỉnh hành vi của mình theo các chuẩn mực đạo đức, đúng quy định của pháp luật.

Tham nhũng là hiện tượng xã hội tiêu cực đã và đang tồn tại ở tất cả các quốc gia trên thế giới. Tham nhũng gây thiệt hại nghiêm trọng đến các nguồn lực công, xâm hại đến hoạt động đúng đắn của các bộ máy nhà nước, làm sai lệch công bằng xã hội, suy giảm niềm tin của người dân đối với chế độ, cản trở sự phát triển. Trong những năm qua, Đảng Cộng sản Trung Quốc đã giương cao ngọn cờ chống tham nhũng, ban hành và tổ chức thực hiện đồng bộ, có trọng tâm, trọng điểm nhiều chủ trương, biện pháp PCTN; lấy chống tham nhũng để làm biện pháp phòng ngừa, răn đe, giáo dục; kết hợp vừa trừng trị vừa xây dựng rào cản để phòng ngừa tham nhũng, trừng trị phải nghiêm khắc, phòng ngừa phải hiệu quả, coi trọng trừng trị để

THƯ VIỆN HUBT

[1] Quy định số 115-QĐ/TW ngày 07-12-2007 của Bộ Chính trị khóa X; Quy định số 47-QĐ/TW ngày 01-11- 2011 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XI.

để răn đe, giáo dục cán bộ, đảng viên; tăng cường năng lực của Ủy ban Kiểm tra kỷ luật Trung ương để kiểm tra, giám sát đội ngũ cán bộ cao cấp. Việt Nam và Trung Quốc là hai quốc gia có nhiều nét tương đồng về điều kiện chính trị, kinh tế và xã hội, vì vậy việc nghiên cứu kinh nghiệm của Trung Quốc trong công tác PCTN, đặc biệt là những vấn đề mang tính lý luận có tác dụng thiết thực, hiệu quả, làm kim chỉ nam cho công cuộc PCTN của Việt Nam.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo cáo Chính trị tại Đại hội 18 của Đảng Cộng sản Trung Quốc, tháng 11-2012.
2. Truyền Bài, "Những sáng tạo mới về chủ trương, quan điểm chống tham nhũng của Đảng Cộng sản Trung Quốc từ sau Đại hội 18", Tạp chí *Tiền duyên*,https://news.qq.eom/a/20170822/035649.htm
3. Lê Vệ Bình, "Vấn đề đặc sắc trong chống tham nhũng ở Trung Quốc", Tạp chí *Đại học sư phạm Hoa Đông* (Nxb Khoa học Xã hội chính trị học (năm 2015 kỳ 5).
4. Tập Cận Bình,"Tăng cường sáng tạo cơ chế chống tham nhũng và sự đảm bảo về mặt cơ chế cho cuộc chiến này: Đi sâu thúc đẩy xây dựng tác phong liêm chính trong Đảng và đấu tranh chống tham nhũng", *Nhân dân nhật báo*, ngày 15- 01- 2014.
5. Tập Cận Bình, "Đặt quyền lực vào khung khổ của chế độ ", Bài phát biểu tại Hội nghị lần thứ hai Ủy ban Kiểm tra kỷ luật Trung ương khóa 18, ngày 22-01-2013.
6. Tập Cận Bình, "Phát biểu tại buổi Tọa đàm Công tác Khoa học Xã hội của triết học", đăng trên *Nhân dân nhật báo*, ngày 19-5-2016.
7. Báo cáo về Hội nghị Trung ương 2 (khóa 19) Đảng Cộng sản Trung Quốc (18, 19-01-2018), Ban Cán sự Đảng Bộ ngoại giao, ngày 29-01-2018.
8. Lý Thư Lỗi, "Một vài góc độ lý giải tầm quan trọng của xây dựng tác phong đảng liêm chính", Tham luận tại Hội thảo kinh nghiệm Xây dựng Đảng Việt Nam - Trung Quốc, Việt Nam năm 2013.
9. Nguyễn Văn Lập, *Điều gì đang xảy ra với kinh tế Trung Quốc*, Sách tham khảo, Nxb Thông tấn, năm 2016.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

10. Thường Vệ Quốc, "Tập trung giải quyết vấn đề nổi cộm mà quần chúng nhân dân phản ánh gay gắt". Tham luận tại Hội thảo Kinh nghiệm xây dựng Đảng Việt Nam - Trung Quốc, Việt Nam, năm 2013.
11. Phòng Nghiên cứu Văn kiện Trung ương, Ủy ban Kiểm tra kỷ luật Trung ương, *Tập hợp các bài viết của Tổng Bí thư Tập Cận Bình về nghiêm minh và quy phạm kỷ luật đảng*, Nxb. Văn hiến Trung ương, năm 2016.
12. *Tổng tập Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ 19 Đảng Cộng sản Trung Quốc.*
13. Nguyễn Phú Trọng, *Phát biểu kết luận tại Hội nghị toàn quốc về công tác PCTN*, ngày 25-6-2018.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

THAM NHŨNG TRONG KHU VỰC TƯ – NHẬN DIỆN, SỰ CẦN THIẾT VÀ CÁCH TIẾP CẬN ĐIỀU CHỈNH

NCS. Vũ Thị Linh, PGS. TS. Tô Văn Hoà, TS. Đào Lệ Thu[1]

Lĩnh vực kinh doanh ở Việt Nam trong thời gian gần đây chứng kiến nhiều sự thay đổi như sự mở rộng cả về phạm vi, quy mô và vai trò của khu vực kinh tế ngoài nhà nước. Sự chuyển đổi cơ cấu kinh tế giữa trong và ngoài nhà nước, sức ép của cơ chế thị trường, ... đang đặt các doanh nghiệp ở khu vực ngoài nhà nước trước nhiều khó khăn, thách thức, trong đó có việc bảo đảm tính liêm chính trong kinh doanh, bảo đảm môi trường kinh doanh lành mạnh, tăng cường năng lực cạnh tranh. Trong khi đó, thực tiễn cho thấy đối với các doanh nghiệp của Việt Nam vấn đề văn hóa và đạo đức kinh doanh chưa được chú trọng, hiện tượng tham nhũng ở khu vực kinh tế ngoài nhà nước đã được ghi nhận và đã có những ảnh hưởng nhất định đến việc bảo đảm môi trường kinh doanh liêm chính. Bên cạnh đó, xu thế hội nhập kinh tế quốc tế, đặc biệt là việc Việt Nam đã và đang gia nhập các điều ước quốc tế đa phương (UNCAC và một số hiệp định thương mại tự do thế hệ mới như TPP và các FTA); xu thế phát triển thương mại toàn cầu theo hướng liên kết, hình thành và phát triển các chuỗi giá trị đặt ra yêu cầu đối với doanh nghiệp Việt Nam trong việc tuân thủ các chuẩn mực liêm chính trong kinh doanh cũng như thực hiện các biện pháp phòng ngừa, phát hiện tham nhũng trong khu vực ngoài nhà nước. Xu thế lập pháp của nhiều quốc gia trên thế

[1] Đại học Luật Hà Nội

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

giới cũng cho thấy những chuyển biến tích cực trong việc quy định về liêm chính trong kinh doanh, về phòng, chống tham nhũng trong khu vực ngoài nhà nước, đặc biệt là chống hối lộ thương mại.

Chuyên đề này tiếp cận từ góc độ lý luận, nhằm phân tích làm rõ những dấu hiệu nhận diện tham nhũng trong khu vực tư, trên cơ sở đó nhấn mạnh sự cần thiết và cách tiếp cận điều chỉnh phù hợp để phòng, chống hiệu quả hiện tượng tham nhũng trong khu vực tư.

1. NHẬN DIỆN THAM NHŨNG TRONG KHU VỰC TƯ

1.1. Khái niệm "tham nhũng trong khu vực tư"

Về bản chất tham nhũng trong khu vực tư có mối quan hệ và phản ánh khách thể bị xâm hại là tính liêm chính của hoạt động chức trách và của hoạt động kinh doanh. Vì vậy, để nhận diện tham nhũng trong khu vực tư, trước tiên cần đề cập khái niệm "liêm chính" và khái niệm "khu vực tư".

** Liêm chính là gì?*

Thuật ngữ "liêm chính" được đề cập tới trong nhiều tài liệu và với các cách thể hiện nội hàm khác nhau. Hồ Chí Minh trong một bài viết năm 1949 với tiêu đề "Cần kiệm liêm chính" đã giáo huấn về 4 đức tính cần, kiệm, liêm, chính, những đức tính thiết yếu mà người dân Việt Nam nói chung và đặc biệt là cán bộ nhà nước, những người có chức có quyền thời bấy giờ, phải rèn luyện. Trong đó, "liêm là trong sạch, không tham lam". Đối với người cán bộ, người có chức, quyền, "liêm" tức là không cậy quyền thế mà đục khoét dân, ăn của đút, hoặc trộm của công làm của tư. Thậm chí, "gặp việc phải, mà sợ khó nhọc nguy hiểm, không dám làm" đều là trái với chữ "liêm". Như vậy, trong quan niệm của Hồ Chí Minh, Liêm chính là hai đức tính mà người Việt Nam, trước tiên là cán bộ có chức, quyền phải rèn luyện, đó là sự thẳng thắn, đứng đắn, trong sạch, không lợi dụng chức quyền để tham lam, đục khoét của dân. Một cách đề cập khác về liêm chính được viện dẫn tới khá nhiều trên phạm vi quốc tế là

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

của Michael Jensen và Werner Erhard (2012)[1]. Theo hai ông, Liêm chính là thuộc tính của môi trường ứng xử được tạo nên bởi các yếu tố, bao gồm: chuẩn mực đạo đức, đạo lý và các quy phạm pháp luật. Môi trường này mang tính tổng thể, toàn vẹn, hoàn hảo, không thể bị phá vỡ và giúp tạo ra những giá trị mới hoặc lợi ích cho các chủ thể có liên quan. Tổ chức Minh bạch Quốc tế cũng có cách tiếp cận tương tự. Theo tổ chức này, liêm chính được hiểu là sản phẩm của sự lãnh đạo đúng đắn, sự tuân thủ nghiêm chỉnh luật lệ cũng như những quy định hiệu quả nhằm ngăn ngừa và xử phạt những hành vi sai trái.

Các quan điểm trên đây tiếp cận khái niệm "liêm chính" từ những góc nhìn riêng. Hồ Chí Minh nhìn từ góc độ phẩm chất, đạo đức cá nhân của người cán bộ có chức quyền; Jensen, Erhard và TI nhìn từ góc độ môi trường được tạo nên bởi các cá nhân trong môi trường đó. Tổng hợp hai cách nhìn, có thể thấy *liêm chính là một trạng thái đạt được ở một lĩnh vực mà ở đó các cá nhân có chức vụ, quyền hạn hành xử đúng chức trách, chuẩn mực đạo lý và pháp luật qua đó tạo nên một môi trường không có sự lợi dụng chức quyền để thực hiện những hành vi tư lợi*. Có thể nói tới trạng thái liêm chính ở các lĩnh vực rộng, ví dụ liêm chính trong khu vực nhà nước, liêm chính trong khu vực công, liêm chính trong khu vực tư..., hay ở trong các lĩnh vực nhỏ hơn như liêm chính trong kinh doanh, liêm chính trong hoạt động tư pháp... Tóm lại, liêm chính là trạng thái mà người ta mong muốn đạt được trong nhiều lĩnh vực khác nhau mà ở đó có sự vận hành của quyền lực. Khi đạt được trạng thái đó, tất cả các mối quan hệ trong lĩnh vực đó sẽ được vận hành chỉ dựa trên các yếu tố như vốn nó phải có, chỉ có những lợi ích chính đáng của các bên được phát huy và được bảo vệ mà không bị tiêm nhiễm bởi sự tư lợi và lạm dụng quyền lực. Khi đó, mọi người trong lĩnh vực đều hành xử đúng đắn và các mối quan hệ trong lĩnh vực sẽ được vận hành và phát huy hiệu quả một cách tối đa.

Lâu nay, khi nói tới liêm chính là thường nói tới khu vực công, tức là khu vực liên quan tới tổ chức và hoạt động của các cơ quan công

THƯ VIỆN HUBT

[1] M. Jensen and W. Erhard (2012), *Putting Integrity into Finance: A Purely Positive Approach*, truy cập tại ssrn.com/abstract=1542759.

quyền, những chủ thể thực hiện quyền lực công. Khu vực công cũng được hiểu là khu vực có sử dụng vốn và tài sản nhà nước, ví dụ các doanh nghiệp mà nhà nước nắm cổ phần chi phối hoặc các tổ chức, đơn vị sự nghiệp, đoàn thể hoạt động dựa vào ngân sách nhà nước.

** Khu vực tư hay khu vực ngoài nhà nước*

Trong thời gian gần đây, khi quan niệm về liêm chính được mở rộng ra bên ngoài khu vực công thì đã xuất hiện các thuật ngữ như "khu vực tư" (private sector) hay "khu vực ngoài nhà nước" (non-state sector).

Đối với Văn phòng Liên hợp quốc về ma tuý và tội phạm (UNODC), cơ quan chuyên trách về phòng chống tham nhũng của Liên hợp quốc thì "khu vực tư" (private sector) là lĩnh vực của các mối quan hệ tư – tư. Nói đến khu vực tư là nói đến mối quan hệ giữa các công ty, được hiểu là các công ty thuộc sở hữu tư nhân, mà thôi. Vì vậy, UNODC khi phát động cuộc chiến chống tham nhũng trong khu vực tư chủ yếu thông qua biện pháp xây dựng các nguồn lực, công cụ để giúp các công ty nâng cao nhận thức và hành động để thiết lập môi trường kinh doanh lành mạnh qua đó tạo thêm xung lực trong cuộc chiến chống tham nhũng trong khu vực công.[1] Vì UNODC là cơ quan chịu trách nhiệm theo dõi thi hành Công ước của Liên hợp quốc về phòng, chống tham nhũng (UNCAC) nên có thể hiểu đây cũng là khái niệm "khu vực tư" được sử dụng trong UNCAC.

Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 của Việt Nam gần đây đã bổ sung Chương VIII: "Phòng, chống tham nhũng trong doanh nghiệp, tổ chức khu vực ngoài nhà nước". Tuy Dự thảo luật không định nghĩa thế nào là "khu vực ngoài nhà nước" song các điều khoản của Dự thảo luật và các quy định của Luật Công chức năm 2008 cho thấy khu vực ngoài nhà nước bao gồm các công ty thuộc sở hữu tư nhân, các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội – nghề nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề. Khu vực ngoài nhà nước không bao gồm các tổ chức Đảng, tổ chức chính trị - xã hội, và các tổ chức có sử dụng ngân sách nhà nước.

THƯ VIỆN HUBT

[1] UNODC, Private Sector (Khu vực tư), https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/private-sector.html truy cập ngày 18 tháng 9 năm 2018.

Như vậy, phạm vi của khái niệm "khu vực ngoài nhà nước" đang sử dụng trong Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 là rộng hơn phạm vi của khái niệm "khu vực tư" mà UNODC sử dụng trong UNCAC. Khái niệm "khu vực ngoài nhà nước" không chỉ bao gồm các mối quan hệ giữa doanh nghiệp tư với nhau mà còn mở rộng ra các hiệp hội tư.

Trong phạm vi bài viết này, tác giả sẽ sử dụng thuật ngữ "khu vực tư" cho các phân tích tiếp theo.

** Tham nhũng trong khu vực tư*

Từ những phân tích trên có thể thấy, "liêm chính trong khu vực tư" là trạng thái hoạt động nói chung của khu vực tư mà ở đó các doanh nghiệp, các chủ thể tư thiết lập các mối quan hệ, xử sự với nhau một cách đúng đắn, hoàn toàn chỉ dựa trên các nguyên tắc, chuẩn mực đạo đức hoặc đạo lý kinh doanh mà không có sự lạm dụng quyền hạn trong kinh doanh để tư lợi bất chính. Khi trạng thái liêm chính đạt được trong khu vực tư thì các doanh nghiệp tư hoàn toàn cạnh tranh với nhau một cách lành mạnh, ngay tình, các mối quan hệ lao động, thương mại trong nội bộ doanh nghiệp tư được thiết lập và vận hành một cách đúng đắn, vừa tuân thủ pháp luật, vừa tuân thủ các chuẩn mực đạo đức trong kinh doanh.

Hành vi tham nhũng trong khu vực tư, vì vậy, hiểu theo nghĩa chung nhất là những hành vi mang tính huỷ hoại đối với sự liêm chính của khu vực tư, đó là các hành vi lạm dụng quyền hạn, ảnh hưởng có được trong kinh doanh nhằm thu lợi bất chính trong các tổ chức, doanh nghiệp tư nhân.

Argandona (2003) định nghĩa cụ thể hơn: "tham nhũng tư – tư là kiểu tham nhũng xảy ra khi một người quản lý hoặc một nhân viên thực hiện một quyền nhất định hoặc có ảnh hưởng tới việc thực hiện một chức năng, nhiệm vụ hoặc trách nhiệm trong một tổ chức tư hoặc một doanh nghiệp tư mà với quyền tự quyết của mình người đó có thể lựa chọn hành động trái với nghĩa vụ hoặc trách nhiệm của vị trí công việc hoặc nghề nghiệp của mình theo cách trực tiếp hoặc gián tiếp gây hại cho tổ chức hoặc doanh nghiệp đó, vì lợi ích của

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

chính bản thân người đó hoặc lợi ích của người khác hoặc tổ chức, doanh nghiệp khác."[1]

F. Beranek (2016) phân loại tham nhũng trong kinh doanh thành ba dạng: tham nhũng giữa doanh nghiệp với doanh nghiệp khác (B2B), tham nhũng cấu kết doanh nghiệp (B+B) và tham nhũng trong nội bộ doanh nghiệp (1B):[2]

- *Tham nhũng giữa doanh nghiệp với doanh nghiệp (B2B)* là tình trạng tham nhũng gây thiệt hại cho một, thậm chí cả hai bên. Ví dụ điển hình nhất cho loại tham nhũng này là tội biển thủ và các tội phạm đi kèm như giữ quỹ đen, rửa tiền, làm giả hồ sơ giấy tờ, thậm chí là lừa đảo... Đối với loại hình tham nhũng này, việc phòng chống hiệu quả nhất là tập trung vào khâu phát hiện hành vi tham nhũng.

- *Tham nhũng cấu kết doanh nghiệp (B+B)* là tình trạng tham nhũng gây thiệt hại cho bên thứ ba (có thể là khu vực công hoặc khu vực tư). Loại tham nhũng này thường xuất hiện phổ biến trong các hoạt động đấu thầu, đấu giá, an ninh... PCTN đối với loại hình tham nhũng này sẽ tập trung vào khâu truy tố hành vi tham nhũng.

- *Tham nhũng trong nội bộ doanh nghiệp (1B)* là hình thức tham nhũng gây thiệt hại cho bản thân doanh nghiệp do sự lạm công nội bộ hoặc gây thiệt hại cho chủ nợ/chủ doanh nghiệp. Hình thức tham nhũng này xuất hiện phổ biến trong các qui trình nhân sự, lực lượng tống tiền, lạm dụng tiền trợ cấp hoặc viện trợ... Với hành vi tham nhũng trong nội bộ doanh nghiệp, cần coi đẩy mạnh các biện pháp phòng ngừa là biện pháp PCTN chủ đạo.

---

[1] Argandora, A. (2005), *Corruption and Companies: the Use of Facilitating Payments*, Journal of Business Ethics, số 60.

[2] Beranek F. (2016), "Tham nhũng" giữa các doanh nghiệp và văn hóa liêm chính có tác dụng như thế nào, bài trình bày tại Hội thảo Kinh nghiệm quốc tế về PCTN trong hoạt động kinh doanh và một số đề xuất, kiến nghị cho Việt Nam do TTCP và Đại sứ quán Vương quốc Anh tại Hà Nội đồng tổ chức (tháng 12/2016). Viện dẫn trong Đào Lệ Thu, Vũ Cương, Tô Văn Hoà, Báo cáo phòng, chống tham nhũng trong hoạt động kinh doanh ở Việt Nam: Thực trạng pháp luật, kinh nghiệm quốc tế và một số kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật về phòng, chống tham nhũng, 2016.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

UNCAC, mặc dù có những quy định cụ thể về phòng, chống tham nhũng trong khu vực tư song cũng không đưa ra khái niệm cụ thể về tham nhũng trong khu vực tư. Công ước này chỉ đề cập tới các hành vi cụ thể bị coi là hành vi tham nhũng trong khu vực tư, bao gồm: hối lộ và tham ô.

1.2. Hành vi và chủ thể tham nhũng trong khu vực tư

Mặc dù tham nhũng trong khu vực tư được định nghĩa một cách khái quát, các hành vi được gọi là hành vi tham nhũng trong khu vực tư được các học giả cũng như các tổ chức quốc tế xác định khá hạn chế. Nếu như các hành vi được coi là tham nhũng trong khu vực công là rất đa dạng, từ hối lộ, tham ô, lạm dụng chức vụ, quyền hạn chiếm đoạt tài sản, gây ảnh hưởng đối với người khác để trục lợi, nhũng nhiễu nhằm trục lợi... thì hành vi tham nhũng trong khu vực tư thường giới hạn trong một số hành vi điển hình nhất.

Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng (UNCAC) mặc dù dành những điều khoản riêng để điều chỉnh tham nhũng trong khu vực tư song cũng chỉ chú trọng tới hai hành vi là hối lội (bribery) và tham ô (embezlement)[1].

Ở khía cạnh học thuật, các học giả cũng chú trọng hai loại hành vi này. Argandona nhận diện tham nhũng trong khu vực tư có thể được thực hiện dưới dạng các hành vi như: hối lộ, tham ô, sử dụng hoặc mua bán thông tin trái phép (ví dụ như bí mật công nghiệp). Ông chỉ ra rằng điển hình cho tham nhũng trong khu vực tư là hành vi của người quản lý hoặc người đại diện bán hàng của công ty đưa, hứa đưa tiền, quà hoặc các loại lợi ích khác cho người quản lý mua hàng của công ty khách hàng để có được đơn đặt hàng.[2] Một nhà nghiên cứu khác, Van Duyne cũng nhận định rằng điển hình và phổ biến nhất của tham nhũng trong khu vực tư là hành vi hối lộ trong các hoạt động kinh doanh và thương mại. Kiểu hối lộ này xuất hiện trong cơ chế thị trường và hiện nay đã trở nên một loại "lệ" trong lĩnh vực kinh tế tư nhân ở nhiều nước trên thế giới. Hối lộ trong kinh

[1] Điều 21, 22, UNCAC.

[2] Argandora, A. (2003), *Private-to-Private Corruption*, Journal of Business Ethics, số 47.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

doanh đang gây ảnh hưởng xấu đến tính cạnh tranh lành mạnh của nền kinh tế, là một trong những nguyên nhân làm tăng giá cả hàng hoá, gây thiệt hại cho người tiêu dùng.[1]

Argandona chỉ ra rằng chủ thể thực hiện hành vi tham nhũng trong khu vực tư là người quản lý, người đại diện bán hàng của các công ty thuộc sở hữu tư nhân. Tuy nhiên, dựa trên khái niệm tham nhũng trong khu vực tư, có thể xác định chủ thể tham nhũng trong khu vực tư có thể là bất cứ ai có quyền hạn, ảnh hưởng trong doanh nghiệp tư hoặc khu vực tư mà lạm dùng quyền hạn, ảnh hưởng đó nhằm thu lợi bất chính. Những chủ thể này có thể bao gồm:

- Những người làm thuê trong các doanh nghiệp thuộc sở hữu tư nhân, song có những quyền hạn, ảnh hưởng nhất định. Quyền hạn và ảnh hưởng mà họ có được có thể đến từ chức vụ, vị trí mà họ có được một cách thường xuyên trong doanh nghiệp hoặc cũng có thể là quyền quyết định trong một trường hợp, vụ việc cụ thể. Điển hình cho các chủ thể này là đội ngũ quản lý, thành viên Ban quản trị hoặc người đại diện cho doanh nghiệp có thẩm quyền quyết định một vấn đề gì đó trong phạm vi nhất định. Đối với những chủ thể này, hành vi lạm dụng quyền hạn, ảnh hưởng để thu lợi bất chính chính là việc thu lợi cho cá nhân và lợi ích đó đi ngược lại, hoặc gây thiệt hại cho lợi ích của những người chủ doanh nghiệp mà họ làm thuê.

- Những người chủ sở hữu doanh nghiệp thuộc sở hữu tư nhân song bản thân họ không phải là chủ sở hữu duy nhất của doanh nghiệp. Những người này có thể là chủ thể của hành vi tham nhũng trong khu vực tư nếu thực hiện hành vi lạm dụng quyền hạn, ảnh hưởng thu lợi bất chính. Lợi ích bất chính ở đây được hiểu là lợi ích đi ngược lại với lợi ích chung của toàn thể các chủ sở hữu của doanh nghiệp.

- Chủ sở hữu doanh nghiệp thuộc sở hữu tư nhân, cho dù là doanh nghiệp thuộc một chủ sở hữu, cũng có thể là chủ thể của hành vi tham nhũng trong khu vực tư, ví dụ hành vi đưa hối lộ cho một doanh nghiệp khác.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Van Duyne, P.C (1996), *Organized crime in Europe*, Nova Science Publishers, INC – 1996, tr.161-169.

- Nếu phạm vi của khu vực tư được mở rộng thành phạm vi của "Khu vực ngoài nhà nước" đề cập trên đây thì chủ thể của hành vi tham nhũng trong khu vực tư có thể là những người có quyền hạn, có ảnh hưởng trong các tổ chức, hiệp hội tư nhân và lạm dụng quyền hạn, ảnh hưởng đó để thu lợi bất chính.

1.3. Đặc điểm của tham nhũng trong khu vực tư

So với tham nhũng trong khu vực công truyền thống, tham nhũng trong khu vực tư có một số đặc điểm sau:

Thứ nhất, khách thể xâm hại trực tiếp của hành vi tham nhũng trong khu vực tư là lợi ích của tư nhân chứ không phải lợi ích công cộng. Đối với tham nhũng truyền thống, khách thể mà nó xâm lại là tài sản, trật tự và tính liêm chính của việc thực hiện quyền lực công. Các hành vi tham nhũng trong khu vực tư lại không như vậy. Khi một hành vi tham ô tài sản xảy ra trong doanh nghiệp thuộc sở hữu tư nhân, cho dù có yếu tố lạm dụng quyền hạn thì thiệt hại kinh tế gây ra là số tiền bị mất thuộc sở hữu của chủ doanh nghiệp. Khi một hành vi nhận hối lộ xảy ra, hợp đồng được trao cho một đối tác không có năng lực thì thiệt hại kinh tế (nếu có) xảy ra cũng là thiệt hại của chủ doanh nghiệp. Khách thể xâm hại trực tiếp lúc này là trật tự của mối quan hệ người quản lý với người chủ doanh nghiệp. Mối quan hệ trực tiếp bị bóp méo là mối quan hệ tư – tư chứ không phải mối quan hệ công. Chính vì đặc điểm này mà có quan điểm cho rằng tham nhũng trong khu vực tư là việc của doanh nghiệp chứ không phải việc Nhà nước cần quan tâm, miễn là tham nhũng tư không dẫn tới tham nhũng trong khu vực công.

Thứ hai, hành vi tham nhũng trong khu vực tư có thể xảy ra trên ba phạm vi: trong nội bộ doanh nghiệp thuộc sở hữu tư, giữa doanh nghiệp tư với doanh nghiệp tư, và giữa doanh nghiệp tư với người dân. Hành vi tham nhũng xảy ra trong nội bộ doanh nghiệp điển hình nhất là hành vi tham ô tài sản doanh nghiệp. Hành vi tham nhũng giữa doanh nghiệp tư với doanh nghiệp tư điển hình nhất là hành vi hối lộ, lợi dụng ảnh hưởng. Hành vi tham nhũng giữa người dân và doanh nghiệp thuộc sở hữu tư nhân có thể là hành vi đưa và nhận hối lộ để làm một công việc gì đó như tuyển dụng, gia hạn hợp đồng...

THƯ VIỆN HUBT
LƯU HÀNH PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Thứ ba, không phải ở bất cứ vùng nào của khu vực tư cũng có nguy cơ xảy ra tham nhũng như nhau. Trong phần lớn các doanh nghiệp thuộc sở hữu tư nhân, đặc biệt là đối với các doanh nghiệp vừa và nhỏ, người quản lý trực tiếp thường cũng chính là người chủ của doanh nghiệp. Công tác quản lý, vì vậy, nhìn chung là chặt chẽ và cơ hội cho tham nhũng trong nội bộ doanh nghiệp ít khi xảy ra. Nguy cơ xảy ra hành vi tham nhũng trong nội bộ doanh nghiệp sẽ tăng lên khi quy mô doanh nghiệp càng lớn, bởi khi đó chủ sở hữu doanh nghiệp có xu hướng ủy quyền quản lý cho cấp dưới. Các doanh nghiệp có số cổ đông càng lớn và nhiều cổ đông không tham gia quản lý doanh nghiệp là những doanh nghiệp có nguy cơ cao nhất, ví dụ các công ty đại chúng, ngân hàng thương mại cổ phần,...

2. SỰ CẦN THIẾT VÀ CÁCH TIẾP CẬN ĐIỀU CHỈNH THAM NHŨNG TRONG KHU VỰC TƯ

2.1. Sự cần thiết điều chỉnh tham nhũng trong khu vực tư

Đối với tham nhũng trong khu vực công, sự cần thiết phải điều chỉnh bằng pháp luật là tương đối rõ ràng bởi lợi ích bị xâm hại trực tiếp là lợi ích công. Đối với khu vực tư thì sự thể hiện không rõ ràng như vậy bởi lợi ích bị xâm hại trực tiếp và trước tiên là lợi ích của chủ doanh nghiệp. Vậy thì có thực sự cần thiết điều chỉnh tham nhũng khu vực tư bằng pháp luật hay không?

Có thể thấy mặc dù chủ doanh nghiệp mới là người cần quan tâm đầu tiên tới việc phòng, chống tham nhũng trong khu vực tư song về phía Nhà nước cũng rất cần điều chỉnh lĩnh vực này bằng pháp luật. Thể hiện ở sáu lý do sau:

Thứ nhất, phòng, chống tham nhũng trong khu vực tư bảo đảm liêm chính trong kinh doanh. Như trên đã đề cập, mỗi quốc gia đều muốn môi trường kinh doanh của mình phải liêm chính. Chỉ có trong môi trường kinh doanh liêm chính thì các doanh nghiệp nói chung và các doanh nghiệp tư nhân mới tuyệt đối tuân thủ pháp luật và các quy tắc kinh doanh hiện đại, môi trường kinh doanh cũng vì thế mà cạnh tranh lành mạnh, qua đó thúc đẩy sự hình thành và phát triển của nền kinh tế thị trường. Phòng, chống tham nhũng trong khu vực

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

tư chính là để phục vụ mục đích đó. Nếu hành vi tham nhũng xảy ra trong khu vực tư thì không thể có môi trường kinh doanh lành mạnh. Tổ chức Minh bạch Quốc tế (TI) cũng đã nhận định: "Tham nhũng trong khu vực tư tạo ra những thiệt hại cho môi trường, những vấn đề về sức khỏe và an toàn, sự bất ổn kinh tế và những vi phạm quyền con người bằng cách làm sai lệch các nguồn lực khan hiếm, cả về tài chính và con người. Tham nhũng trong khu vực tư còn tước đoạt nguồn tài chính cần thiết cho sự phát triển kinh tế."

Ở các nền kinh tế phát triển, các tập đoàn, công ty của họ đã phát triển lâu đời và có thể đã hình thành văn hoá và chuẩn mực đạo đức kinh doanh riêng. Giới doanh nhân ở đó đã ở trình độ văn minh cao để nhận thức rõ nhu cầu phòng, chống tham nhũng trong doanh nghiệp và môi trường kinh doanh của mình. Vì vậy, bản thân họ cũng có thể chủ động tiến hành các biện pháp phòng, chống tham nhũng trong doanh nghiệp của mình từ đó làm cho môi trường kinh doanh nói chung trở nên liêm chính. Trình độ phát triển kinh tế hiện tại cũng như văn hoá kinh doanh hiện tại của Việt Nam chưa phát triển đến mức độ như vậy. Hầu hết doanh nghiệp chưa thực sự ý thức được vai trò quan trọng của việc phòng, chống tham nhũng trong khu vực tư do đó tự bản thân họ ít có khả năng chủ động tiến hành các hoạt động phòng, chống. Nói cách khác, đối với trình độ phát triển của nền kinh tế Việt Nam hiện nay, nếu không có sự điều chỉnh của pháp luật thì khó có thể phòng, chống tham nhũng trong khu vực tư một cách có hiệu quả và từ đó khó có thể có được sự liêm chính trong kinh doanh.

Thứ hai, phòng, chống tham nhũng trong khu vực tư góp phần thúc đẩy hiệu quả cuộc chiến chống tham nhũng trong khu vực công. Các nghiên cứu đã chỉ ra rằng loại hình tham nhũng phổ biến nhất trong khu vực công là sự cấu kết lợi ích giữa khu vực công – tư để trục lợi. Bản thân khu vực kinh tế tư nhân thường trở thành sân sau, là đích đến về mặt lợi ích kinh tế của tội phạm tham nhũng trong khu vực công. Nếu môi trường kinh doanh được liêm chính, minh bạch thì những mối liên hệ "đen" của tham nhũng công – tư cũng sẽ dễ bị công khai, từ đó có tác dụng phòng, chống các hành vi tham nhũng trong khu vực công.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Thứ ba, phòng, chống tham nhũng trong khu vực tư góp phần làm lành mạnh doanh nghiệp thuộc khối tư nhân của Việt Nam, từ đó làm cho các doanh nghiệp trở nên chuyên nghiệp hơn, năng lực cạnh tranh cao hơn. Khi các cơ chế phòng ngừa tham nhũng trong khu vực tư vận hành hiệu quả thì đương nhiên bộ máy vận hành trong bản thân các doanh nghiệp tư nhân cũng sẽ chuyên nghiệp hơn, mọi mắt xích trong bộ máy đều vì lợi ích chung của doanh nghiệp và qua lợi ích chung đó bảo đảm lợi ích riêng cho mình. Các doanh nghiệp vì thế sẽ hoạt động chuyên nghiệp hơn, phù hợp hơn với chuẩn mực kinh doanh quốc tế và có năng lực cạnh tranh cao hơn.

Thứ tư, phòng, chống tham nhũng trong khu vực tư trong nhiều trường hợp cũng là để bảo đảm sự ổn định của xã hội, bảo đảm lợi ích xã hội. Điều này thể hiển rõ trong trường hợp của các doanh nghiệp có quy mô lớn hoạt động trong các lĩnh vực nhạy cảm, ví dụ các công ty đại chúng, các ngân hàng thương mại cổ phần. Các doanh nghiệp này có tính đại chúng cao, có khi có tới hàng chục ngàn cổ đông. Đại đa số các cổ đông không tham gia bộ máy trực tiếp quản lý doanh nghiệp. Chính vì vậy khi hành vi tham nhũng diễn ra trong doanh nghiệp sẽ làm doanh nghiệp suy yếu và ảnh hưởng tới quyền lợi của họ. Nếu là doanh nghiệp đã niêm yết trên sàn chứng khoán thì sức khoẻ của doanh nghiệp lúc này không chỉ liên quan tới cổ đông của doanh nghiệp mà còn ảnh hưởng tới sức khoẻ chung của thị trường chức khoán.

Thứ năm, thực hiện các biện pháp phòng, chống tham nhũng trong khu vực tư là một biện pháp đi tắt đón đầu. Thực tiễn vấn đề phòng, chống tham nhũng trong khu vực tư trên phạm vi quốc tế trong thời gian qua cho thấy đây là một vấn đề mới đặt ra trong cuộc chiến phòng, chống tham nhũng nói chung. Các quốc gia có nền kinh tế phát triển là những quốc gia có nhận thức rõ nhất về vấn đề này. Ở các quốc gia kém phát triển, nhận thức về phòng, chống tham nhũng trong khu vực tư thường chưa rõ rệt và thường có sự chú trọng nhiều hơn vào phòng, chống tham nhũng trong khu vực công, vốn là lĩnh vực phòng, chống tham nhũng truyền thống. Tuy nhiên, xét cho cùng thì phòng, chống tham nhũng trong khu vực tư là mảnh ghép làm cho cuộc chiến chống tham nhũng trở nên hoàn chỉnh. Với trình độ phát triển kinh tế của Việt Nam hiện tại có thể coi điều chỉnh vấn đề

THƯ VIỆN HUBT

tham nhũng trong khu vực tư là một bước đón đầu nhằm làm cho cả lĩnh vực công và lĩnh vực tư của đất nước được liêm chính.

Thứ sáu, thực hiện các biện pháp pháp lý nhằm phòng, chống tham nhũng trong khu vực tư là nội dung cam kết của Công ước của Liên hợp quốc về phòng, chống tham nhũng (UNCAC) mà Việt Nam là thành viên. UNCAC có các điều khoản tiếp cận khá chi tiết về phòng, chống tham nhũng trong khu vực tư. Điều 12 của UNCAC quy định trách nhiệm của các quốc gia trong việc ban hành các biện pháp phòng, chống tham nhũng trong khu vực tư. Điều 21, 22, UNCAC quy định hai loại hành vi bị xem là tội tham nhũng trong khu vực tư là hành vi hối lộ và hành vi tham ô. Là một thành viên của UNCAC, Việt Nam có trách nhiệm thực hiện các quy định này, trước tiên là quy định các biện pháp pháp lý trong hệ thống pháp luật quốc gia nhằm phòng, chống tham nhũng trong khu vực tư theo tinh thần của các điều khoản có liên quan của UNCAC.

2.2. Tiếp cận điều chỉnh tham nhũng trong khu vực tư

Có thể thấy sự cần thiết có pháp luật điều chỉnh vấn đề tham nhũng trong khu vực tư ở Việt Nam là rất rõ. Tuy nhiên, cách tiếp cận điều chỉnh của pháp luật như thế nào là hợp lý cũng là vấn đề cần bàn. Phòng, chống tham nhũng trong khu vực tư dù sao đi nữa cũng có những đặc thù riêng của nó so với phòng, chống tham nhũng trong khu vực công. Đối với phòng, chống tham nhũng trong khu vực tư, lợi ích của các chủ sở hữu doanh nghiệp tư mới là lợi ích trực tiếp nhất, lợi ích công, tuy quan trọng, song không phải là lợi ích duy nhất hay nổi trội nhất. Mặt khác, chưa chắc kiểm soát tham nhũng trong khu vực tư càng chặt thì lại càng tốt cho công việc kinh doanh, việc kiểm soát chặt có khi lại gây ra hiệu ứng ngược lại. Vì vậy tiếp cận điều chỉnh tham nhũng trong khu vực tư phải dựa trên lợi ích công cộng, song cũng phải bảo đảm quyền tự do kinh doanh của các doanh nghiệp.

Trên cơ sở đó, tiếp cận điều chỉnh tham nhũng trong khu vực tư cần thực hiện theo những nội dung sau.

Một là, tiếp cận đa chiều

Cách tiếp cận điều chỉnh phù hợp nhất để phòng, chống tham nhũng trong khu vực tư là cách tiếp cận đa chiều, với hai nội dung:

THƯ VIỆN HUBT

Thứ nhất, việc điều chỉnh phải kết hợp giữa các biện pháp hướng dẫn, khuyến khích và các biện pháp mang tính chất áp đặt trách nhiệm pháp lý. Đây cũng là cách tiếp cận mà UNCAC sử dụng. Điều 12, UNCAC quy định:

"Mỗi quốc gia thành viên phải áp dụng các biện pháp theo các nguyên tắc nền tảng của pháp luật nước mình để *ngăn ngừa* tham nhũng trong khu vực tư, nâng cao các chuẩn mực kiểm toán và kế toàn trong khu vực tư và khi thích hợp thì quy định các *chế tài* hình sự, hành chính, dân sự một cách hợp lý và có hiệu lực để trừng phạt những hành vi không tuân thủ các biện pháp đó".

Như vậy, cách tiếp cận điều chỉnh không quá chú trọng tới việc hình sự hoá các hành vi tham nhũng, hay chỉ thực hiện các biện pháp mang tính chất khuyến khích áp dụng. Đó phải là sự kết hợp các biện pháp. Ở khía cạnh "phòng" thì các biện pháp mang tính chất hành chính là phù hợp, song ở khía cạnh "chống" thì cần áp dụng chế tài hình sự. Điều khó là làm thế nào để xác định áp dụng chế tài hình sự đến đâu, các biện pháp khuyến khích, các biện pháp trách nhiệm hành chính được xác định trong phạm vi nào. Cách tiếp cận đa chiều cũng nhấn mạnh trách nhiệm của nhà nước trong việc ban hành các biện pháp phòng, chống tham nhũng trong khu vực tư.

Thứ hai, khi nói tới tham nhũng trong khu vực tư là nói tới một lĩnh vực mà ở đó có các chủ thể đa dạng. Có những doanh nghiệp có quy mô lớn, có tính đại chúng cao, có sự tách bạch rõ rệt giữa đội ngũ quản lý và chủ doanh nghiệp. Có những doanh nghiệp trong những ngành, nghề lĩnh vực nhạy cảm với lợi ích công cộng như ngân hàng, chứng khoán, tài chính. Những doanh nghiệp đó cần sự quan tâm nhiều hơn ở khía cạnh phòng, chống tham nhũng trong khu vực tư. Trong khi đó các doanh nghiệp vừa và nhỏ lại mang những đặc điểm khác hẳn và do đó mức độ quan tâm điều chỉnh tham nhũng khu vực tư sẽ ít hơn.

Hai là, hình sự hoá một số hành vi tham nhũng trong khu vực tư

Từ khái niệm tham nhũng trong khu vực tư cần định danh được một số hành vi của tham nhũng trong khu vực tư để áp đặt trách

THƯ VIỆN HUBT

nhiệm hình sự. Đó phải là các hành vi điển hình nhất của tham nhũng trong khu vực tư và phải được quy định trong bộ luật hình sự. Tất nhiên, do tính chất của tham nhũng trong khu vực tư, hành vi bị coi là tội tham nhũng trong khu vực tư có thể ít hơn hành vi bị coi là tội tham nhũng trong khu vực công. Theo UNCAC, chỉ có hai hành vi nên được xem là tội tham nhũng trong khu vực tư: hối lộ và tham ô.

Điều 21, UNCAC quy định hành vi hối lộ trong khu vực tư là các hành vi sau được thực hiện một cách cố ý:

- Hành vi hứa hẹn, chào mời hay cho một lợi ích không chính đáng, trực tiếp hay gián tiếp cho người điều hành hay làm việc, ở bất kỳ cương vị nào, cho tổ chức thuộc khu vực tư vì lợi ích của chính người đó hay của người hoặc tổ chức khác, để người đó vi phạm nhiệm vụ của mình bằng cách làm hoặc không làm một việc gì;

- Hành vi đòi hoặc nhận trực tiếp hay gián tiếp lợi ích không chính đáng bởi người điều hành hay làm việc, ở bất kỳ cương vị nào, cho tổ chức thuộc khu vực tư vì lợi ích của bản thân người đó hay của người khác để vi phạm nhiệm vụ của mình bằng cách làm hay không làm một việc gì .

Điều 22, UNCAC quy định hành vi tham ô trong khu vực tư là hành vi biển thủ tài sản, quỹ tư hoặc chứng khoán hoặc bất kỳ thứ gì khác có giá trị mà người này được giao quản lý do vị trí của mình, nếu hành vi biển thủ đó được thực hiện một cách cố ý trong quá trình hoạt động kinh tế, tài chính hoặc thương mại.

Bên cạnh các hành vi trên, cũng có thể xem xét một số hành vi khác như lợi dụng ảnh hưởng để trục lợi .v.v...

Ba là, quy định trách nhiệm của doanh nghiệp ban hành các biện pháp phòng ngừa tham nhũng trong khu vực tư

Theo cách tiếp cận này, cần xác định các doanh nghiệp có trách nhiệm ban hành, áp dụng các biện pháp nhằm phòng ngừa tham nhũng, bảo đảm liêm chính trong doanh nghiệp của mình. Các biện pháp được ban hành theo hướng dẫn cụ thể của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và trong phạm vi các biện pháp được UNCAC khuyến nghị các cơ quan nhà nước cần trú trọng. Bởi vì mang tính chất chế tài hành chính nên các biện pháp này chỉ nên áp dụng đối

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

với các loại hình doanh nghiệp có nguy cơ tham nhũng trong khu vực tư cao và có khả năng ảnh hưởng tiêu cực tới lợi ích công cộng, ví dụ các công ty đại chúng, ngân hàng thương mại cổ phần, các doanh nghiệp trong lĩnh vực tài chính.

Bốn là, khuyến khích doanh nghiệp áp dụng các biện pháp phòng ngừa

Trong phạm vi các biện pháp mà UNCAC khuyến nghị, Nhà nước có thể chọn cách tiếp cận không áp đặt nghĩa vụ hành chính mà áp dụng các biện pháp khuyến khích doanh nghiệp áp dụng. Theo cách tiếp cận này, nếu doanh nghiệp áp dụng các biện pháp nhằm phòng ngừa tham nhũng trong doanh nghiệp của mình một cách tự nguyện thì sẽ được hưởng những lợi ích pháp lý nhất định. Cách tiếp cận này về cơ bản giống với biện pháp hành chính trên đây song được áp dụng trên cơ sở tự nguyện. Trong hoàn cảnh của Việt Nam, các doanh nghiệp nên áp dụng cách tiếp cận này là các doanh nghiệp vừa và nhỏ, các doanh nghiệp ít có nguy cơ tham nhũng trong khu vực tư hoặc khi xảy ra tham nhũng này thì tác động của nó chủ yếu ảnh hưởng tới lợi ích của người chủ doanh nghiệp chứ ít có khả năng tác động tới công chúng.

Năm là, các biện pháp mà Nhà nước cần chú trọng

Ngoài việc quy định các biện pháp hình sự và hành chính phù hợp, Nhà nước còn cần xác định những biện pháp cần tập trung để có thể phòng, chống tham nhũng. Điều 12, UNCAC đã chỉ ra những biện pháp sau:

- Thúc đẩy hợp tác giữa các cơ quan thực thi pháp luật và các tổ chức tư nhân tương ứng;

- Thúc đẩy xây dựng các chuẩn mực và thủ tục nhằm bảo vệ sự liêm khiết của các tổ chức tư nhân tương ứng, trong đó có quy tắc ứng xử về tính chính xác, tính chính trực và tính đúng đắn trong hoạt động kinh doanh và tất cả các nghề nghiệp liên quan, đồng thời thúc đẩy công tác phòng ngừa xung đột lợi ích, thúc đẩy nhân rộng các thực tiễn thương mại tốt trong hoạt động kinh doanh và trong quan hệ hợp đồng với quốc gia đó; tăng cường tính minh bạch giữa các tổ chức tư nhân, khi thích hợp áp dụng cả các biện pháp nhận dạng cá nhân tham gia thành lập và quản lý công ty;

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- Phòng ngừa việc lạm dụng thủ tục điều chỉnh tổ chức tư nhân, trong đó có thủ tục trợ cấp và cấp phép của các cơ quan chức năng đối với các hoạt động thương mại;

- Phòng ngừa xung đột lợi ích bằng cách cấm, khi thấy phù hợp và trong một thời gian hợp lý, những người đã từng là công chức thực hiện các hoạt động nghề nghiệp hoặc cấm khu vực tư nhân tuyển dụng công chức vào làm việc sau khi họ đã từ chức hoặc về hưu nếu các hoạt động nghề nghiệp hoặc việc tuyển dụng đó có liên quan trực tiếp đến chức năng mà công chức này đảm nhiệm hoặc giám sát khi còn đương nhiệm.

- Đảm bảo rằng các doanh nghiệp tư nhân, trên cơ sở xét đến cơ cấu tổ chức và quy mô của mình, có chế độ kiểm toán nội bộ nhằm phòng ngừa và phát hiện hành vi tham nhũng; và rằng các tài khoản và các báo cáo tài chính cần thiết của những doanh nghiệp này tuân thủ các quy trình thích hợp về kiểm toán và chứng nhận.

3. KẾT LUẬN

Tham nhũng trong khu vực tư mang nhiều đặc điểm khác với tham nhũng trong khu vực công truyền thống về chủ thể, khách thể xâm hại và phạm vi xuất hiện. Sự nguy hiểm của hành vi tham nhũng trong khu vực tư cũng không giống sự nguy hiểm của hành vi tham nhũng trong khu vực công. Tuy vậy, nhu cầu phòng, chống tham nhũng trong khu vực công là hoàn toàn cấp thiết bởi nó hoàn chỉnh công tác phòng chống tham nhũng nói chung, qua đó làm cho bản thân công cuộc chống tham nhũng trong khu vực công truyền thống đạt được hiệu quả triệt để. Mặc dù vậy, với những đặc điểm riêng có, công tác phòng, chống tham nhũng trong khu vực tư cũng cần có những nét riêng. Cơ chế phòng, chống tham nhũng trong khu vực tư cần chú trọng cách tiếp cận đa chiều, kết hợp giữa các biện pháp hình sự hóa với các biện pháp mang tính hành chính, khuyến khích doanh nghiệp áp dụng cơ chế phòng, chống tham nhũng trong doanh nghiệp mình. Có như vậy công tác phòng, chống tham nhũng mới có thể đạt hiệu quả bền vững.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG Ở VIỆT NAM MỘT SỐ KẾT QUẢ BƯỚC ĐẦU VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM

TS. Nguyễn Thị Thanh Dung[1]

Tham nhũng là một vấn đề nổi cộm không chỉ ở Việt Nam mà là mối quan tâm của các nước trên thế giới. Trong 5 năm vừa qua, công cuộc phòng chống tham nhũng ở Việt Nam đã đạt được những kết quả bước đầu. Tuy nhiên cũng còn rất nhiều việc cần làm trong thời gian tới. Việc tổng kết lại những kết quả đã đạt được và rút ra những bài học kinh nghiệm là cơ sở để Việt Nam tiếp tục công cuộc PCTN đạt hiệu quả cao nhất. Bài viết lấy cảm hứng từ câu nói của Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng: "Tham nhũng ở Việt Nam từng bước được kiềm chế, ngăn chặn, đẩy lùi, có chiều hướng thuyên giảm"[2] *để rút ra những bài học kinh nghiệm cho công cuộc phòng chống tham nhũng ở nước ta trong thời gian tới.*

1. KẾT QUẢ BƯỚC ĐẦU

Tại Phiên họp thứ 14 Ban Chỉ đạo Trung ương về PCTN họp sáng ngày 16-08-2018 tại Hà Nội, dưới sự chủ trì của đồng chí Nguyễn Phú Trọng, Tổng Bí thư, Trưởng ban Chỉ đạo, đã *kiểm điểm, đánh giá sau 5 năm hoạt động và đề ra nhiệm vụ trọng tâm công tác thời gian tới.*

Trình bày báo cáo tại Hội nghị, đồng chí Phan Đình Trạc, Bí thư Trung ương Đảng, Trưởng ban Nội chính Trung ương nêu rõ: Sau 5 năm thành lập, Ban Chỉ đạo đã tập trung lãnh đạo, chỉ đạo đẩy

THƯ VIỆN HUBT TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Viện Chính trị học, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.

[2] https://bnews.vn/phien-hop-thu-14-ban-chi-dao-trung-uong-ve-phong-chong-tham nhung/93686.html.

nhanh tiến độ, xử lý nghiêm minh các vụ việc, vụ án tham nhũng nghiêm trọng, phức tạp, dư luận xã hội quan tâm; đưa một số vụ án, vụ việc tham nhũng nghiêm trọng, phức tạp vào theo dõi, chỉ đạo ở 3 cấp độ để tập trung chỉ đạo xử lý nghiêm minh với nguyên tắc: "Không có vùng cấm, không có ngoại lệ, bất kể người đó là ai". Nhiều vụ án tham nhũng, kinh tế đặc biệt nghiêm trọng, phức tạp, dư luận xã hội đặc biệt quan tâm, kể cả những vụ án tồn đọng kéo dài từ nhiều năm trước đã được chỉ đạo xử lý dứt điểm.

Ban Chỉ đạo đã tổ chức 40 đoàn công tác kiểm tra, giám sát, đôn đốc công tác PCTN tại 15 cấp ủy, tổ chức đảng ở Trung ương và 63 Ban Thường vụ Tỉnh ủy, Thành ủy trực thuộc Trung ương, chỉ đạo xử lý 452 vụ việc, vụ án tham nhũng, kinh tế; chỉ đạo kiểm tra chuyên đề về PCTN trong lĩnh vực thuế và hải quan; rà soát hoạt động tín dụng tại các ngân hàng thương mại nhà nước; chỉ đạo rà soát các kết luận thanh tra, kiểm toán.

Từ khi thành lập đến nay, Ban Chỉ đạo đã đưa 68 vụ án, 57 vụ việc tham nhũng, kinh tế nghiêm trọng, phức tạp vào diện Ban Chỉ đạo theo dõi, chỉ đạo, đến nay đã kết thúc điều tra, truy tố, xét xử sơ thẩm 40 vụ án với 500 bị cáo với các mức án nghiêm khắc, nhưng cũng rất nhân văn (10 bị cáo với 11 án tử hình, 19 bị cáo với 20 án tù chung thân, 459 bị cáo tù có thời hạn từ 12 tháng đến 30 năm,...). Tỷ lệ thu hồi tài sản tham nhũng đạt trên 31%; việc kê biên, thu giữ tài sản trong các vụ án, vụ việc thuộc diện Ban Chỉ đạo theo dõi, chỉ đạo đạt hơn 35 nghìn tỷ đồng, điển hình như: vụ án xảy ra tại Ngân hàng TMCP Đại Tín hơn 10.000 tỷ đồng, vụ án xảy ra tại Ngân hàng TMCP Xây dựng (giai đoạn I) hơn 6.000 tỷ đồng, vụ AVG hơn 8.500 tỷ đồng, vụ án đánh bạc, tổ chức đánh bạc xảy ra tại Phú Thọ hơn 1.400 tỷ đồng... Một số vụ án, vụ việc đặc biệt nghiêm trọng, mà lâu nay được cho là "vùng cấm, nhạy cảm", và nhiều vụ, việc kéo dài từ những năm trước đã được chỉ đạo xử lý dứt điểm, nghiêm minh, có tác dụng cảnh tỉnh, răn đe, phòng ngừa tham nhũng có hiệu quả.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Trong 5 năm qua, cấp ủy, ủy ban kiểm tra các cấp đã thi hành kỷ luật Đảng 77.662 đảng viên vi phạm, trong đó hơn 4.300 cán bộ, đảng viên bị kỷ luật do tham nhũng, cố ý làm trái. Riêng từ đầu nhiệm kỳ Đại hội XII đến nay đã thi hành kỷ luật hơn 500 tổ chức đảng và 35 nghìn đảng viên vi phạm, trong đó 1.300 đảng viên bị kỷ luật do tham nhũng, cố ý làm trái; nhất là Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Ủy ban Kiểm tra Trung ương đã thi hành kỷ luật 56 cán bộ, đảng viên thuộc diện Trung ương quản lý, trong đó có 11 đồng chí là Ủy viên Trung ương, nguyên Ủy viên Trung ương, khai trừ Đảng 1 đồng chí Ủy viên Trung ương - nguyên Ủy viên Bộ Chính trị, nhiều đồng chí là tướng lĩnh trong lực lượng vũ trang. Đây là bước đột phá trong công tác kiểm tra, kỷ luật của Đảng, siết chặt kỷ luật, kỷ cương trong Đảng và bộ máy nhà nước. Các cơ quan thanh tra, kiểm toán tăng cường thanh tra, kiểm toán các lĩnh vực có nhiều dư luận tiêu cực, tham nhũng; các dự án gây thất thoát, thua lỗ lớn, kéo dài, dư luận xã hội quan tâm để phát hiện và xử lý nghiêm các sai phạm. Từ năm 2013 đến nay, qua thanh tra, kiểm toán đã kiến nghị thu hồi, xử lý hơn 400 nghìn tỷ đồng và 18.525 ha đất, chuyển 515 vụ việc có dấu hiệu vi phạm pháp luật hình sự sang cơ quan có thẩm quyền để điều tra, xử lý theo quy định của pháp luật.[1]

Phát biểu kết luận Phiên họp lần thứ 14 Ban Chỉ đạo Trung ương về PCTN sáng ngày 16-08-2018 tại Hà Nội, Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng nêu rõ: Sau 5 năm thành lập Ban Chỉ đạo đã có nhiều nỗ lực cố gắng, nhiều đổi mới cả về nội dung và phương thức hoạt động, làm việc trách nhiệm, nghiêm túc và thu được nhiều kết quả cụ thể. Nhờ đó công tác PCTN có bước tiến mạnh, nhất là hơn 2 năm gần đây. Tham nhũng từng bước được kiềm chế, ngăn chặn, đẩy lùi, có chiều hướng thuyên giảm, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, tạo niềm tin trong nhân dân, tạo hiệu ứng tích cực lan tỏa trong xã hội.[2]

---

1 Phan Đình Trạc (2018), "Cuộc đấu tranh phòng, chống tham nhũng: 5 năm nhìn lại", http://nhandan.com.vn/theodong/item/37348002-cuoc-dau-tranh-phong-chong-tham-nhung-5-nam-nhin-lai.html, 18/08/2018.

2 https://bnews.vn/phien-hop-thu-14-ban-chi-dao-trung-uong-ve-phong-chong-tham nhung/93686.html.

THƯ VIỆN HUBT TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Trước đó trong bài phát biểu tại Hội nghị toàn quốc về PCTN ngày 25/06/2018, Tổng Bí thư cũng đã có đánh giá tham nhũng đang từng bước được kiềm chế và có chiều hướng thuyên giảm[1].

Đây là lần đầu tiên kể từ khi tham nhũng được coi là một trong bốn nguy cơ đối với sự phát triển của đất nước (được nêu ra trong Hội nghị đại biểu giữa nhiệm kỳ của Đảng, năm 1994), trong một báo cáo chính thức, tham nhũng được đánh giá "được ngăn chặn, đẩy lùi, có chiều hướng thuyên giảm". Đánh giá đó có ý nghĩa to lớn về nhiều mặt. Kết quả phòng chống tham nhũng của Việt Nam trong 5 năm gần đây cũng được Tổ chức Minh bạch Quốc tế (TI) ghi nhận. Chỉ số CPI (cảm nhận tham nhũng) của Việt Nam tăng từ 31/100 điểm năm 2015 lên 35/100 năm 2017. Tổ chức Hướng tới Minh bạch (TT), Cơ quan đầu mối quốc gia của TI tại Việt Nam, cho rằng, việc tăng nhẹ điểm CPI trong hai năm liên tiếp (2016-2017) là chỉ báo tích cực đối với các nỗ lực PCTN (PCTN) trong thời gian qua.

2. MỘT SỐ KINH NGHIỆM BƯỚC ĐẦU

- Hoàn thiện thể chế chính trị, nhà nước và kinh tế, để công chức "không thể tham nhũng"

Trên bình diện quốc tế, hoàn thiện các thể chế chính trị, nhà nước và kinh tế của một quốc gia để phòng chống tham nhũng không còn là điều mới mẻ. Người Singapore diễn đạt là "làm cho không thể tham nhũng". Chúng ta thấy rõ điều này qua kinh nghiệm chống tham nhũng ở Mỹ, các nước Tây Âu và CHLB Đức. Ở Mỹ và các nước Tây Âu, việc chống lạm quyền nói chung và chống tham nhũng nói riêng chủ yếu được nhấn mạnh ở khâu thể chế, tức là việc tổ chức bộ máy nhà nước trên cơ sở kiềm chế, đối trọng, kiểm soát quyền lực, tạo ra một cơ chế đủ sức ngăn chặn các hành vi lạm quyền, chuyên quyền, sử dụng quyền lực vì mục đích tối đa hóa lợi ích của bản thân. Với những thể chế như vậy, nó làm cho quyền lực luôn bị giới hạn trong khuôn khổ pháp luật, bị giám sát bởi nhiều chủ thể khác

[1] https://vov.vn/chinh-tri/toan-van-phat-bieu-cua-tong-bi-thu-ve-phong-chong-tham-nhung-779201.vov.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

nhau, do đó tránh được tình trạng quyền lực quá tập trung dẫn đến việc độc đoán, chuyên quyền, tham nhũng trong thực thi quyền lực nhà nước. Ở các nước này, sự độc lập của các cơ quan tư pháp có ý nghĩa quan trọng, đóng vai trò trung tâm trong cuộc đấu tranh PCTN. Nó cho phép các cơ quan tư pháp có thể truy cứu những kẻ tham nhũng, ngay cả đó là những quan chức cao cấp của nhà nước. Một hệ thống thể chế tốt, chặt chẽ, sẽ giảm bớt cơ hội cho tham nhũng. Để làm được điều này, các thủ tục hành chính cần hết sức đơn giản, công khai và minh bạch. Chức năng giữa nhà nước, các tổ chức xã hội và doanh nghiệp phải rất rõ ràng. Các tổ chức phi chính phủ, như các hãng thông tấn, các hiệp hội doanh nghiệp, các nhóm lợi ích, các viện nghiên cứu và nghiệp đoàn đóng vai trò quan trọng trong việc tạo ra công luận về tham nhũng, tham gia mạnh mẽ vào quá trình đấu tranh PCTN, tạo sức ép về chính trị buộc chính quyền phải xử lý nghiêm những vụ tham nhũng. Luật hóa hoạt động "lobby" (hành lang) trong việc vận động chính sách. Để khuyến khích mọi người tố cáo các hành vi tham nhũng, các nước này đã xây dựng các phương tiện bảo vệ người tố cáo và nhân chứng, áp dụng các biện pháp bảo vệ tư pháp cần thiết. Xây dựng khuôn khổ pháp lý cho tổ chức xã hội công dân hoạt động, sự thiện chí lắng nghe và hợp tác của Chính phủ với các tổ chức xã hội đã khuyến khích các tổ chức xã hội hoạt động khá hiệu quả trong những vai trò này. Bên cạnh đó các nước này còn thiết lập nền báo chí tự do và có trách nhiệm trong đấu tranh PCTN.[1]

Theo hướng này, Việt Nam, trong những năm gần đây, Việt Nam đã tập trung chỉ đạo xây dựng, hoàn thiện các quy định của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước về PCTN, được Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng nêu trong phiên họp 14 Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng chống tham nhũng, với tinh thần là "phấn đấu từ nay đến hết nhiệm kỳ cơ bản hoàn thành một bước về xây dựng một cơ chế phòng ngừa chặt chẽ để "không thể tham nhũng"[2]. Cụ thể như sau:

---

[1] GS. TSKH. Phan Xuân Sơn (2017), "Kinh nghiệm phòng, chống tham nhũng ở một số nước trên thế giới", Tạp chí *Mặt trận*, 05/2017.

[2] Nguyễn Phú Trọng (2018), *Phát biểu tại Phiên họp thứ 14, ngày 25-8-2018 Ban Chỉ Đạo Trung ương về phòng chống tham nhũng.*

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- Hoàn thiện quy định về trách nhiệm nêu gương của cán bộ, đảng viên; các quy định về kiểm soát quyền lực, trách nhiệm người đứng đầu khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm giải trình, bảo đảm dân chủ, công khai, minh bạch; quy định về việc ngăn chặn những người có chức, có quyền lợi dụng cương vị công tác để trục lợi; quy định về cho thôi, miễn nhiệm, từ chức đối với cán bộ lãnh đạo, quản lý; quy định về điều chuyển, thay thế cán bộ khi có dư luận hoặc có biểu hiện tiêu cực, tham nhũng, uy tín thấp;

- Khẩn trương tiếp thu, hoàn thiện Luật PCTN (sửa đổi) bảo đảm khả thi và hiệu quả; sớm ban hành Luật Bảo vệ bí mật nhà nước; sửa đổi, bổ sung Luật Giám định tư pháp, Luật Thanh tra, Luật Cán bộ công chức, Luật Viên chức và các văn bản quy định chi tiết thi hành để khắc phục những hạn chế, vướng mắc trong PCTN. Đẩy nhanh việc xây dựng, hoàn thiện cơ chế, chính sách, pháp luật, khắc phục những sơ hở trong quản lý kinh tế - xã hội và PCTN, nhất là ở các lĩnh vực dễ xảy ra tham nhũng.

- Các cấp ủy, tổ chức đảng phải tăng cường quản lý, giám sát cán bộ, đảng viên để kịp thời phát hiện, giải quyết từ sớm, ngăn chặn từ đầu sai phạm; tiến hành mạnh mẽ hơn, quyết liệt hơn công tác kiểm tra, giám sát để kịp thời phát hiện, ngăn chặn, xử lý hành vi tham nhũng.

- Kiên quyết thực hiện có hiệu quả việc sắp xếp lại bộ máy, tinh giản biên chế, gắn với cải cách chế độ công vụ, cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức và đổi mới chính sách tiền lương. Thực hiện chủ trương bố trí một số chức danh cán bộ lãnh đạo cấp tỉnh, cấp huyện không phải là người địa phương.

- Tăng cường, nâng cao hiệu quả công tác giám sát, kiểm soát quyền lực để PCTN. Phải thiết lập cho được một cơ chế kiểm soát việc thực thi quyền lực đối với người có chức vụ, quyền hạn theo nguyên tắc mọi quyền lực đều phải được kiểm soát chặt chẽ bằng cơ chế; quyền hạn phải được ràng buộc với trách nhiệm, quyền hạn đến đâu trách nhiệm đến đó, quyền hạn càng cao, trách nhiệm càng lớn. Do vậy, phải tăng cường kiểm tra, giám sát, kiểm soát để bảo đảm

THƯ VIỆN HUST

quyền lực được vận hành công khai, minh bạch, đúng đắn, không bị "tha hóa"; phân công, phân cấp gắn với giao quyền, ràng buộc trách nhiệm, đồng thời thực hiện nghiêm việc xử lý, điều chuyển, miễn nhiệm, thay thế cán bộ có biểu hiện tham nhũng gây nhiều dư luận; xử lý nghiêm trách nhiệm người đứng đầu khi để xảy ra tham nhũng trong cơ quan, tổ chức, đơn vị do mình quản lý, phụ trách; và quan trọng hơn là phải ngăn ngừa tận gốc những sai phạm, khuyết điểm một cách căn cơ, bài bản bằng các quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước, nói một cách hình ảnh là phải "nhốt quyền lực vào trong lồng cơ chế". Xây dựng cơ chế để bất cứ ai cũng không có quyền lực tuyệt đối ngoài pháp luật, bất kỳ ai sử dụng quyền lực đều phải phục vụ nhân dân, chịu trách nhiệm trước nhân dân và tự giác chịu sự giám sát của nhân dân.[1]

- Thành lập cơ quan phòng chống tham nhũng thực quyền, hoạt động hiệu quả, không khoan nhượng với hành vi tham nhũng, làm cho công chức "không dám tham nhũng"

Theo thông lệ quốc tế và Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng, hành vi tham nhũng cần phải được hình sự hóa và xử lý rất nghiêm khắc. Tính nghiêm khắc đó thể hiện trong pháp luật, trong sức mạnh của cơ quan phòng chống tham nhũng quốc gia, ở các hình thức và khung hình phạt đối với tội danh tham nhũng... Ví dụ ở Nga, Hội đồng Chống tham nhũng trực thuộc Tổng thống và do Thủ tướng đứng đầu. Thành viên của Hội đồng gồm các quan chức đứng đầu các cơ quan quan trọng của Nhà nước như: Thủ tướng, Chủ tịch Thượng viện, Chủ tịch Hạ viện, Chánh án Tòa trọng tài, Chánh án Tòa Hiến pháp, Chánh án Tòa tối cao. Chức năng chủ yếu của Hội đồng là hỗ trợ Tổng thống Liên bang Nga xác định những phương hướng ưu tiên của chính sách nhà nước trong lĩnh vực đấu tranh chống tham nhũng và thực hiện chính sách này. Nhờ có một cơ quan thực quyền như vậy, Tổng thống Putin đã thực hiện chiến dịch "bàn tay sắt" trong cuộc chiến với nạn tham nhũng. Chính phủ Nga đã xử lý kiên quyết

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

[1] Nguyễn Phú Trọng, Tlđd.

nhiều quan chức lạm dụng chức quyền trong bộ máy nhà nước, đặc biệt là các quan chức ở trung ương, nhất là trong bộ máy hành pháp.

Chính phủ Singapore đã lập ra một cơ quan chuyên trách chống tham nhũng (CPIB) hiệu quả. Cơ quan này trực thuộc Thủ tướng và được toàn quyền hành động chống lại bất cứ trường hợp tham nhũng bất kể ở cấp nào, vị trí, đảng phái nào, màu da, dân tộc nào.

Những năm gần đây, Trung Quốc đã tiến hành hàng loạt biện pháp mạnh nhằm trừng trị những kẻ tham nhũng, kể cả các vụ liên quan trực tiếp hay gián tiếp đến cán bộ cao cấp của Đảng và Chính phủ. Những nỗ lực này đã đem lại cho Trung Quốc những thành công bước đầu trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng đầy khó khăn, thử thách và phía trước vẫn còn nhiều chông gai. Tập Cận Bình cho rằng, "Muốn trị dân, trước hết phải trị quan, muốn trị quan nhỏ trước hết phải trị quan to, quan đứng đầu", chống tham nhũng phải "diệt cả hổ lẫn ruồi". Trị tham nhũng trước hết phải trị Đảng và "Đảng không được mềm lòng trước những cán bộ tham nhũng". Những năm gần đây, dưới thời Chủ tịch Tập Cận Bình công cuộc PCTN ở Trung Quốc được đẩy mạnh. Nhiều vụ án tham nhũng chấn động dư luận đánh vào hàng ngũ những quan tham ở những chức vụ cao nhất trong bộ máy Đảng, Nhà nước, Quân đội.

Trong những năm gần đây ở nước ta, với một cơ quan phòng chống tham nhũng thực quyền (do Tổng Bí thư đứng đầu) công cuộc PCTN đã có những chuyển biến mạnh mẽ. Đã trừng trị nghiêm khắc các hành vi tham nhũng cho dù đó là ủy viên Bộ Chính trị, dù là Bộ trưởng đã nghỉ hưu... Trừng trị nghiêm khắc hành vi tham nhũng là một kinh nghiệm thành công trong phòng chống tham nhũng ở Việt Nam thời gian qua. Chủ trương chống tham nhũng "không có vùng cấm" và "bất kỳ ai", không chỉ đánh từ vai mà "đánh từ đầu trở xuống", đánh từ trong đánh ra... đã được nhân dân ủng hộ và mang lại kết quả tích cực bước đầu.

THƯ VIỆN HUBT

Phân tích nguyên nhân và bài học kinh nghiệm để đạt được kết quả đó, Tổng Bí thư nêu rõ: Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng chống tham nhũng là cơ quan trực thuộc Bộ Chính trị, chủ yếu là tổ chức triển

khai thực hiện. Với quyết tâm cao, đồng thuận lớn, Ban Chỉ đạo đã tập trung chỉ đạo quyết liệt, bài bản, nền nếp, có nhiều cách làm sáng tạo, đổi mới, theo nguyên tắc làm bước nào chắc bước đó, dễ trước, khó sau, rõ đến đâu xử lý đến đó, kỷ luật Đảng trước, kỷ luật hành chính, hình sự sau. Các bước, các khâu làm chặt chẽ, các cơ quan chức năng phối hợp nhịp nhàng, theo đúng chức năng nhiệm vụ. Việc xử lý vừa qua rất nghiêm khắc nhưng cũng rất nhân văn, có lý có tình, không đao to búa lớn, nhưng tâm phục khẩu phục, làm quyết liệt nhưng giữ được ổn định, kết hợp xây và chống, chống và xây, ngăn chặn phòng ngừa, mở đường cho đối tượng sửa chữa, tiến bộ, thúc đẩy hoàn thành nhiệm vụ chính trị kinh tế xã hội, được dư luận đồng tình ủng hộ cao.

Nhờ có một cơ quan PCTN thực quyền, làm việc hiệu quả, cuộc đấu tranh PCTN của Việt Nam trong vài năm lại đây được chỉ đạo quyết liệt, đẩy nhanh tiến độ điều tra, xử lý tồn đọng, kịp thời truy tố, xét xử nghiêm minh, nhiều vụ việc, vụ án tham nhũng, vụ án kinh tế đặc biệt nghiêm trọng, phức tạp được dư luận xã hội đặc biệt quan tâm. Các mức án vừa thể hiện tính nghiêm khắc vừa thể hiện tính nhân văn; "không có vùng cấm, không có ngoại lệ, không có đặc quyền, bất kể người đó là ai". Có thể nói, đó là bước đột phá trong phòng chống tham nhũng ở Việt Nam.

Thực tế cho thấy, đảng viên ở bất cứ cương vị công tác nào vi phạm đều phải xử lý nghiêm, làm nghiêm từ trên xuống dưới; nơi nào tự kiểm tra không phát hiện, hoặc phát hiện nhưng xử lý vi phạm nương nhẹ thì cấp ủy, người đứng đầu cơ quan, đơn vị, địa phương đó phải chịu trách nhiệm và có hình thức xử lý đúng mức, không "rút kinh nghiệm" chung chung. Xử lý nghiêm kỷ luật của Đảng, đồng thời kỷ luật đảng không thay thế kỷ luật hành chính, kỷ luật đoàn thể và các hình thức xử lý của pháp luật; đảng viên vi phạm pháp luật đến mức phải truy cứu trách nhiệm hình sự thì phải xem xét truy cứu trách nhiệm hình sự. Dù đã nghỉ hưu cũng không thể "hạ cánh an toàn".

- Tuyên truyền pháp luật, giáo dục đạo đức công vụ, tinh thần liêm chính, đảm bảo cuộc sống xứng đáng, để công chức "không cần tham nhũng"

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Để người làm việc trong các cơ quan công quyền "không cần tham nhũng", họ phải "miễn dịch với các hành vi tham nhũng. Kinh nghiệm thế giới cho thấy để "không cần tham nhũng" phải có mấy yếu tố sau:

Thứ nhất, tuyên truyền về tác hại của tham nhũng, pháp luật, chính sách, cơ chế phòng chống tham nhũng cho công chức, viên chức.

Thứ hai, giáo dục đạo đức công vụ, tinh thần trách nhiệm, tính công tâm và thanh liêm trong thực thi công vụ.

Thứ ba, chế độ lương bổng, đãi ngộ phải thỏa đáng, đảm bảo cho công chức viên chức có đời sống xứng đáng. Nhiều nước có cơ chế dưỡng liêm.

Ở nhiều quốc gia phát triển như CHLB Đức, Anh, Đan Mạch, Thụy Điển, Australia... đã đề ra và thực hiện các quy định nhằm giúp công chức tránh được tình trạng phải đối đầu với việc xung đột giữa lợi ích riêng và lợi ích chung, tăng cường tính công tâm và thanh liêm trong thực thi công vụ. Nhờ thực hiện tốt nguyên tắc này mà nhiều nước đã ngăn ngừa tham nhũng một cách có hiệu quả nhất. Luật pháp của Anh, CHLB Đức, Thụy Điển quy định, tất cả các tài liệu của chính phủ và các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương (trừ tài liệu thuộc bí mật quốc gia) đều phải được đăng tải công khai trên báo chí và trên mạng internet, kể cả mức lương của Thủ tướng và các Bộ trưởng; mọi công chức nhà nước đều có quyền và trách nhiệm cung cấp các thông tin về tổ chức và hoạt động của cơ quan mình cho phóng viên báo chí và không ai được phép điều tra, tìm hiểu để xác định nguồn của các thông tin đã được đăng tải trên báo chí.

Các quy tắc đạo đức thường điều chỉnh việc nhận quà biếu và sự hảo tâm, nghiêm cấm hối lộ và các hình thức lạm dụng công quyền khác. Tiếp đến là điều chỉnh sự tham gia của công chức vào các hoạt động kinh tế và chính trị như một phần trong một loạt các biện pháp nhằm ngăn chặn các tình huống xung đột lợi ích. Đây là những biện pháp mà Pháp và những nước Tây Âu, Bắc Âu đã áp dụng để xây dựng nền công vụ mẫu mực về tính trong sạch và thái độ phục vụ của công chức, và công chức những nước này thường rất tự hào về địa vị của mình.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Về giáo dục đạo đức công vụ, ở CHLB Đức, Bộ quy tắc ứng xử chống tham nhũng (gồm 8 điều), quy định rằng, nhân viên công quyền có trách nhiệm hành động phù hợp và đúng đắn, tuân thủ Hiến pháp, pháp luật. Bộ quy tắc ứng xử cũng cảnh báo về những hoạt động dễ bị tổn thương bởi các hành động tặng quà, hối lộ và khuyến cáo nhân viên công vụ sử dụng các biện pháp phòng ngừa, ngăn chặn. Vấn đề giúp đỡ nhau của các tổ chức, các cá nhân trong PCTN cũng được Bộ quy tắc nêu rõ. Thậm chí trong những trường hợp nhân viên thấy khả năng tự PCTN yếu kém, Bộ quy tắc khuyến cáo họ tham gia các khóa đào tạo về kỹ năng PCTN. *Để nâng cao nhận thức của công chúng về chống tham nhũng,* Chính phủ Hàn Quốc thực hiện một cách thường xuyên, liên tục thông qua các hoạt động như: Đưa nội dung PCTN vào giảng dạy ở hệ thống trường học. Đẩy mạnh tuyên truyền PCTN trên các phương tiện thông tin đại chúng.

Kinh nghiệm của Trung Quốc cho thấy tầm quan trọng của nhận thức về tham nhũng và các giải pháp đấu tranh phòng chống tham nhũng. Trung Quốc có chiến lược phòng chống tham nhũng rõ ràng và kiên trì triển khai chiến lược chống tham nhũng một cách bài bản, hành động có chủ thuyết, mang đậm truyền thống và bản sắc chính trị Trung Hoa, kết hợp "đức trị" với "pháp trị", trong đó, đức trị là sự thuyết phục, giáo dục, còn pháp trị thể hiện quyền uy và cưỡng chế. Trên cơ sở chiến lược đó, Trung Quốc đã rất chú ý thực hiện biện pháp giáo dục tư tưởng chính trị và tác phong liêm chính trong toàn Đảng, coi đó là biện pháp hàng đầu.

Kinh nghiệm Singapore cho thấy, chính sách đãi ngộ thỏa đáng, đặc biệt là vấn đề tiền lương đối với công chức góp phần chống tham nhũng hiệu quả. Lương của công chức Singapore khá cao và tương xứng với chức vụ và trách nhiệm của họ. Để công chức luôn phải cân nhắc và giữ gìn phẩm hạnh, ngoài việc thực hiện một chính sách lương bổng thu hút vào khu vực công, Chính phủ còn bắt buộc công chức để lại một khoản có tính chất "bảo hiểm" không nhỏ (tăng dần từ 5% đến 40% lương) gọi là vốn tích lũy chung và công chức sẽ bị tịch thu nếu phạm tội tham nhũng. Singapore rất chú ý xây dựng một nền văn hóa "phi tham nhũng", từ cấp lãnh đạo cao nhất của Nhà nước đến

THƯ VIỆN HUBT

hành vi ứng xử hàng ngày của công chức và sự phản ứng với tệ tham nhũng ngay trong nhận thức và hành động của mỗi người dân trên bình diện toàn xã hội. Kinh nghiệm chống tham nhũng ở Singapore đã trở thành nổi tiếng với phương châm xây dựng một hệ thống công vụ, trong đó công chức "không thể tham nhũng, không dám tham nhũng và không muốn tham nhũng".[1] Tương tự như Singapore, Hàn Quốc tập trung xây dựng *xây dựng đội ngũ công chức có đạo đức và chuyên nghiệp*. Hàn Quốc áp dụng chế độ thi tuyển công chức hết sức nghiêm ngặt. Để công chức an tâm cống hiến cho công việc, Chính phủ đã không ngừng thực hiện cải cách tiền lương, tạo điều kiện nâng lương cho cán bộ, công chức nhà nước và tăng cường các chế độ đãi ngộ đối với họ để họ an tâm công tác.

Ở Việt Nam, trong thành tựu phòng chống tham nhũng trong 5 năm vừa qua, một vấn đề đặc biệt quan trọng, coi như là một kinh nghiệm quý báu. Đó là *"tăng cường công tác thông tin tuyên truyền, phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc, nhân dân và báo chí trong PCTN"*[2]. Đẩy mạnh thông tin, tuyên truyền, giáo dục, nâng cao nhận thức, trách nhiệm của cán bộ, đảng viên, công chức, viên chức và nhân dân trong phòng chống tham nhũng, tạo sự thống nhất, quyết tâm cao trong hành động, tạo hiệu ứng tốt trong xã hội.

Phát biểu tại Hội nghị toàn quốc về phòng chống tham nhũng (25-6-2018), Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng nhấn mạnh "phải tiếp tục đẩy mạnh, nâng cao hiệu quả công tác tuyên truyền, giáo dục, tạo sự tự giác, thống nhất cao về ý chí và hành động trong cán bộ, đảng viên và nhân dân về PCTN" là giải pháp hàng đầu trong các giải pháp chủ yếu về PCTN ở nước ta hiện nay.[3]

---

1 GS. TSKH. Phan Xuân Sơn (2017), "Kinh nghiệm phòng, chống tham nhũng ở một số nước trên thế giới", Tạp chí *Mặt trận*, 05/2017.

2 Phan Đình Trạc (2018), "Cuộc đấu tranh phòng, chống tham nhũng: 5 năm nhìn lại", http://nhandan.com.vn/theodong/item/37348002-cuoc-dau-tranh-phong-chong-tham-nhung-5-nam-nhin-lai.html, 18/08/2018

3 Nguyễn Phú Trọng (2018), "Bài phát biểu của Tổng Bí thư tại Hội nghị toàn quốc về phòng, chống tham nhũng" 25-6- 2018 tại Hà Nội, https://vov.vn/chinh-tri/toan-van-phat-bieu-cua-tong-bi-thu-ve-phong-chong-tham-nhung-779201.vov

THƯ VIỆN KHOA HỌC

Công tác tuyên truyền, giáo dục không chỉ giúp nhân dân, công chức viên chức nhận diện được tham nhũng, khẳng định rõ quyết tâm của Đảng, Nhà nước về PCTN, mà còn làm cho mọi người thấy rõ việc phòng chống tham nhũng không làm "chậm lại" sự phát triển, không chia rẽ nội bộ, mà ngược lại, càng làm trong sạch, tạo sức mạnh thật sự của bộ máy và đội ngũ cán bộ, củng cố và tăng cường niềm tin của nhân dân, tạo động lực mới, khí thế mới để thực hiện thắng lợi mọi nhiệm vụ, tạo sự thống nhất cao về ý chí và hành động của cán bộ, đảng viên và nhân dân. Hệ quả cuối cùng của biện pháp này là góp phần để không ai cần tham nhũng.

Công tác tuyên truyền, giáo dục không chỉ thông tin tuyên truyền gương người tốt, việc tốt, tôn vinh những tấm gương điển hình trong đấu tranh phòng chống tham nhũng, mà góp phần định hướng dư luận, bác bỏ thông tin không chính xác, mang tính kích động, gây hoang mang, đấu tranh với các luận điệu xuyên tạc của các thế lực thù địch, lợi dụng PCTN để chống phá Đảng, Nhà nước. Công tác giáo dục, tuyên truyền có vai trò đặc biệt quan trọng trong xây dựng đạo đức liêm khiết, xây dựng văn hóa tiết kiệm, không tham nhũng, trọng liêm sỉ, danh dự, biết xấu hổ khi bản thân và người thân tham nhũng trong cán bộ, đảng viên, công chức, viên chức... mục đích cuối cùng là không ai cần tham nhũng.

3. KẾT LUẬN

Kinh nghiệm đấu tranh phòng chống tham nhũng trên thế giới và ở Việt Nam vô cùng phong phú. Bài viết tập trung xem xét những kinh nghiệm, xuất phát từ Singapore, theo ba loại hành vi chính, làm sao để "không thể tham nhũng", "không dám tham nhũng", "không cần tham nhũng". Do giới hạn bài viết, một số vấn đề chưa được đề cập, như kinh nghiệm về phương thức tổ chức và đấu tranh, kinh nghiệm động viên nhân dân vào đấu tranh phòng chống tham nhũng...

THƯ VIỆN HUBT

Tại Hội nghị toàn quốc về phòng chống tham nhũng, Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng đã nhấn mạnh: "Đấu tranh PCTN là công việc khó

khăn, phức tạp và lâu dài. Từ những kinh nghiệm, kết quả đạt được trong thời gian qua, nhất là từ sau Đại hội XII của Đảng đến nay, chúng ta có cơ sở để tin rằng, với quyết tâm chính trị cao của Đảng, Nhà nước; sự vào cuộc tích cực, đồng bộ của các cấp ủy, tổ chức đảng, chính quyền, cả hệ thống chính trị và toàn xã hội, công tác PCTN thời gian tới sẽ tiếp tục đạt được nhiều kết quả tích cực, rõ rệt hơn nữa; tham nhũng nhất định sẽ được ngăn chặn và từng bước đẩy lùi; góp phần xây dựng Đảng ta, Nhà nước ta ngày càng trong sạch, vững mạnh, đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp cách mạng và niềm mong đợi của nhân dân".[1]

Những kết quả trên khẳng định, chủ trương thành lập Ban Chỉ đạo trực thuộc Bộ Chính trị, do đồng chí Tổng Bí thư làm Trưởng ban và tái lập Ban Nội chính Trung ương làm nhiệm vụ Cơ quan Thường trực của Ban Chỉ đạo là đúng đắn, cần thiết, kịp thời, tạo được sự đồng thuận và niềm tin trong cán bộ, đảng viên và nhân dân; phát huy hiệu quả tích cực trong công tác PCTN.

Kết quả cuộc đấu tranh phòng chống tham nhũng 5 năm qua, mặc dù vẫn còn nhiều thách thức, tồn tại, nhưng kết quả đạt được là rất to lớn, có tính đột phá, đã mang đến nhiều cách nhìn mới, lạc quan hơn về sự nghiệp đấu tranh PCTN ở nước ta.

Tại hội nghị toàn quốc tổng kết công tác kiểm tra, giám sát của Đảng tháng 2/2017, Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng nhấn mạnh: "Vì sự tiến bộ chung, vì để mong nhiều người không mắc sai phạm, chúng ta phải kỷ luật. Kỷ luật một vài người để cứu muôn người". Cuộc đấu tranh phòng chống tham nhũng như lò lửa đã đốt nóng. "Lò nóng lên rồi thì củi tươi cũng cháy". Tổng bí thư Nguyễn Phú Trọng phát biểu tại phiên họp thứ 12 Ban Chỉ đạo Trung ương về PCTN, ngày 31/7/2017, cuộc đấu tranh PCTN "bây giờ đã trở thành phong trào, thành một xu thế". Tổng Bí thư khẳng định với cử tri quận Ba Đình ngày 12/10/2017: Lòng dân ủng hộ, đang làm rồi phải làm tiếp, không dừng lại. "Đấu tranh để đoàn kết tốt hơn chứ không phải để đổ vỡ.

[1] Nguyễn Phú Trọng (2018), *Phát biểu tại Hội nghị toàn quốc về phòng chống tham nhũng*, ngày 25-6-2018 tại Hà Nội.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Trong cuộc đấu tranh đó, "ai cảm thấy cản trở, nhụt chí thì dẹp sang một bên cho người khác làm". Trong cuộc họp của Thường trực Ban Chỉ đạo Trung ương về PCTN ngày 27/4/2018, Tổng Bí thư khẳng định kết quả đấu tranh, phòng chống tham nhũng thời gian qua đã củng cố niềm tin và tăng cường kỷ luật, kỷ cương trong cán bộ, đảng viên, được nhân dân hoan nghênh và tạo hiệu ứng tích cực, lan tỏa mạnh mẽ trong toàn xã hội. Dư luận cho rằng, chưa bao giờ Đảng lấy lại được uy tín như bây giờ. Đó chính là bài học lớn: "Phải biết dựa vào dân, lắng nghe dân, cái gì mà quần chúng nhân dân hoan nghênh, ủng hộ thì chúng ta phải quyết tâm làm và làm cho bằng được; ngược lại, cái gì nhân dân không đồng tình, thậm chí căm ghét, phản đối thì chúng ta phải cương quyết ngăn ngừa, uốn nắn và xử lý nghiêm các sai phạm"[1].

Cùng với quyết tâm chính trị của Đảng, nhà nước và sự đồng tình ủng hộ của nhân dân, công cuộc phòng chống tham nhũng nhất định sẽ giành thắng lợi. Đó là giải phát duy nhất để xây dựng lòng tin, tạo động lực cho công cuộc phát triển đất nước. Pratibha Patil – cựu Tổng thống Ấn Độ đã nói: "Tham nhũng là kẻ thù của sự phát triển và kẻ thù của nhà quản lý tốt. Nó phải bị loại trừ. Cả chính phủ lẫn người dân nói chung đều phải đoàn kết hoàn thành mục tiêu này". Joe Biden – Phó Tổng thống Mỹ phát biểu: "Chống tham nhũng không chỉ là quản lý tốt. Đó là tự vệ. Đó là yêu nước". Rõ ràng, để phát triển không còn con đường nào khác phải kiên quyết nói không với tham nhũng. Đó là bài học xương máu mà các quốc gia đã đúc kết.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Phan Đình Trạc (2018), "Cuộc đấu tranh PCTN: 5 năm nhìn lại", http://nhandan.com.vn/theodong/item/37348002-cuoc-dau-tranh-phong-chong-tham-nhung-5-nam-nhin-lai.html, 18/08/2018.
2. Phan Xuân Sơn (2017), "Kinh nghiệm PCTN ở một số nước trên thế giới", Tạp chí *Mặt trận*, 05/2017.

[1] Nguyễn Phú Trọng (2018), *Phát biểu tại Hội nghị toàn quốc về phòng chống tham nhũng*, ngày 25-6-2018 tại Hà Nội.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

3. Nguyễn Phú Trọng (2018), "Phát biểu tại Hội nghị toàn quốc về PCTN" 25-6-2018 tại Hà Nội, https://vov.vn/chinh-tri/toan-van-phat-bieu-cua-tong-bi-thu-ve-phong-chong-tham-nhung-779201.vov
4. Nguyễn Phú Trọng (2018), "Phát biểu tại Phiện họp thứ 14, ngày 25-8-2018 Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng chống tham nhũng".
5. https://bnews.vn/phien-hop-thu-14-ban-chi-dao-trung-uong-ve-phong-chong-tham nhung/93686.html.
6. https://vov.vn/chinh-tri/toan-van-phat-bieu-cua-tong-bi-thu-ve-phong-chong-tham-nhung-779201.vov.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

LUẬT PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG NĂM 2018: KHÁI QUÁT PHÂN TÍCH NHỮNG ĐIỂM MỚI CƠ BẢN

NCS Hoàng Nam Hải[1]

Luật PCTN (mới) được Quốc hội thông qua ngày 20 tháng 11 năm 2018 gồm 10 chương, 96 điều. So với Luật PCTN năm 2005 (sửa đổi, bổ sung năm 2007 và năm 2012), Luật PCTN năm 2018 có nhiều điểm mới nổi bật nhằm khắc phục những hạn chế, yếu kém trong công tác PCTN thời gian qua và tăng cường tính khả thi, hiệu quả trong thực hiện; ngăn chặn tình trạng lợi ích nhóm, kiểm soát tài sản, thu nhập, PCTN trong khu vực tư nhân... Mặc dù vậy, do một số yếu tố khách quan, chủ quan, một số quy định của Luật hiện vẫn còn khoảng cách nhất định so với yêu cầu điều chỉnh từ thực tiễn.

Bài viết này bước đầu phân tích những điểm mới cơ bản của Luật PCTN năm 2018, đồng thời gợi mở những vấn đề cần được tiếp tục giải quyết, thúc đẩy trong pháp luật và thực tiễn PCTN ở nước ta hiện nay.

1. VỀ PHẠM VI ĐIỀU CHỈNH CỦA LUẬT

Luật PCTN 2018 (Điều 4) đã mở rộng phạm vi điều chỉnh theo hướng áp dụng một số biện pháp PCTN đối với các doanh nghiệp là công ty đại chúng, tổ chức tín dụng và tổ chức xã hội do Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Nội vụ hoặc Chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định thành lập hoặc phê duyệt điều lệ có huy động sự đóng góp của nhân dân để hoạt động từ thiện (gọi chung là doanh nghiệp, tổ chức

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

* Phó Vụ trưởng Vụ Tư pháp, Văn phòng Quốc hội; Nghiên cứu sinh Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

xã hội khu vực ngoài nhà nước). Các biện pháp được mở rộng áp dụng với các loại hình doanh nghiệp và tổ chức xã hội đã nêu bao gồm công khai, minh bạch tổ chức và hoạt động, phòng ngừa xung đột lợi ích và trách nhiệm của người đứng đầu.

Xét chung, việc mở rộng phạm vi áp dụng của Luật PCTN ra khu vực ngoài nhà nước trong giai đoạn hiện nay là cần thiết, vì trên thực tế, tình hình tham nhũng khu vực ngoài nhà nước đã và đang làm ảnh hưởng bất lợi đến hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp, hoạt động bình thường của các cơ quan nhà nước và hiệu quả công tác PCTN. Việc mở rộng phạm vi điều chỉnh ra khu vực ngoài nhà nước cũng để luật hóa chủ trương của Đảng tại Kết luận số 10-KL/TW ngày 26/12/2016 của Bộ Chính trị về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết Trung ương 3 khoá X về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác PCTN, lãng phí; đồng bộ với Bộ luật Hình sự (BLHS) đã mở rộng quy định xử lý đối với một số tội phạm về tham nhũng trong mọi tổ chức, doanh nghiệp ngoài nhà nước[1] phù hợp với yêu cầu của Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng (UNCAC) mà Việt Nam là thành viên. Việc lựa chọn các loại hình doanh nghiệp và tổ chức xã hội để áp dụng Luật PCTN dựa trên cơ sở: đây là các doanh nghiệp, tổ chức có huy động vốn đóng góp của nhiều cổ đông, ảnh hưởng lớn đến sự phát triển lành mạnh của nền kinh tế hoặc có huy động các khoản đóng góp của nhân dân để hoạt động từ thiện.

Bên cạnh đó, để bảo đảm các doanh nghiệp, tổ chức xã hội khu vực ngoài nhà nước thực hiện nghiêm các quy định của Luật PCTN 2018, Điều 81 cũng quy định về việc thanh tra thực hiện pháp luật về PCTN, theo đó trường hợp thấy dấu hiệu rõ ràng việc doanh nghiệp, tổ chức xã hội khu vực ngoài nhà nước có hành vi vi phạm các quy định về công khai, minh bạch tổ chức và hoạt động, phòng ngừa xung đột lợi ích và chế độ trách nhiệm của người đứng đầu thì cơ quan thanh tra

---

[1] BLHS 2015 (sửa đổi năm 2017) đã mở rộng chủ thể phạm tội gồm cả người có chức vụ, quyền hạn trong các doanh nghiệp, tổ chức ngoài nhà nước đối với các tội danh: tội tham ô tài sản (Điều 353), tội nhận hối lộ (Điều 354), tội đưa hối lộ (Điều 364) và tội môi giới hối lộ (Điều 365).

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

các cấp sẽ tiến hành thanh tra theo quy định của pháp luật. Quy định này được cân nhắc xây dựng trên cơ sở không làm ảnh hưởng đến chủ trương của Nhà nước về coi trọng, tập trung phát triển kinh tế tư nhân[1], khuyến khích khởi nghiệp, xây dựng chính phủ kiến tạo; hạn chế tình trạng thanh tra, kiểm tra trùng lắp hoặc thực hiện nhiều lần trong năm, hạn chế sự lạm dụng, sách nhiễu, gây khó khăn, phiền hà cho doanh nghiệp, tổ chức xã hội khu vực ngoài nhà nước.

Tuy nhiên, xét thực chất, các quy định mới về phạm vi điều chỉnh của Luật PCTN 2018 cơ bản chỉ là sự kế thừa các quy định của pháp luật hiện hành (Luật Doanh nghiệp, Luật Chứng khoán, Luật Đầu tư...). So với yêu cầu điều chỉnh của UNCAC, Luật PCTN 2018 vẫn còn chưa đáp ứng đầy đủ, cụ thể như: Luật chưa có quy định về kiểm toán, chứng nhận các báo cáo kết quả tài chính; quy định về duy trì sổ sách, chứng từ, công khai báo cáo tài chính và tiêu chuẩn kế toán, kiểm toánđối với các doanh nghiệp; chưa quy định là tội phạm tham nhũng đối với hành vi của doanh nghiệp lập tài khoản ngoài sổ sách, tiến hành giao dịch ngoài sổ sách hoặc giao dịch không được xác minh thỏa đáng, lập chứng từ khống, đưa vào sổ sách những khoản nợ được xác định sai đối tượng nợ, dùng giấy tờ, chứng từ giả hoặc cố tình hủy tài kiệu sổ sách trước thời hạn do pháp luật quy định...

2. VỀ HÀNH VI THAM NHŨNG

Luật PCTN 2018 được xây dựng theo hướng tách bạch hành vi tham nhũng trong khu vực nhà nước và khu vực tư nhân, theo đó giữ nguyên quy định của Luật PCTN 2005 về các hành vi tham nhũng trong khu vực nhà nước và bổ sung quy định về các hành vi tham nhũng trong khu vực tư cho phù hợp với quy định của BLHS mới mà đã mở rộng tội phạm tham nhũng ra khu vực ngoài nhà nước đối với các tội tham ô tài sản, nhận hối lộ, đưa hối lộ và môi giới hối lộ. Điều này nhằm bảo đảm tính đồng bộ của hệ thống pháp luật hiện hành.

[1] Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII (Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 03/6/2017) về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Mặc dù vậy, hiện quy định về hành vi tham nhũng của Luật PCTN 2018 vẫn còn bất cập, thiếu sót. Cụ thể, theo khoản 1 Điều 3 thì "Tham nhũng là hành vi của người có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn để vụ lợi". Trong khi đó, việc Luật vẫn chỉ liệt kê 12 nhóm hành vi tham nhũng (Khoản 1 Điều 2) là chưa thực sự đầy đủ và phù hợp với định nghĩa về tham nhũng ở Khoản 1 Điều 3. Trong thực tế, nhiều hành vi như lợi dụng chức vụ, quyền hạn sử dụng trái phép tài sản của người khác vì vụ lợi; lợi dụng chức vụ, quyền hạn để lập quỹ trái phép vì vụ lợi; lợi dụng chức vụ, quyền hạn để in, phát hành, mua bán trái phép hóa đơn, chứng từ thu nộp ngân sách nhà nước để vụ lợi... về bản chất là hành vi tham nhũng nhưng không tương ứng với 12 hành vi được nêu tại Khoản 1 Điều 2 của Luật. Đồng thời, so với quy định của UNCAC thì quy định tại Khoản 1 Điều 2 của Luật cũng chưa đáp ứng yêu cầu, cụ thể như chưa quy định là tham nhũng đối với hành vi đòi hối lộ; trách nhiệm hình sự của pháp nhân... (mặc dù các quy định về nhưng hành vi tham nhũng này trong UNCAC chỉ có tính chất khuyến nghị).

3. KIỂM SOÁT XUNG ĐỘT LỢI ÍCH TRONG CƠ QUAN, TỔ CHỨC, ĐƠN VỊ

Luật PCTN 2018 có một quy định mới, trực tiếp về kiểm soát xung đột lợi ích (Điều 23) theo đó, trường hợp người được giao thực hiện nhiệm vụ, công vụ nếu biết hoặc buộc phải biết nhiệm vụ, công vụ được giao có xung đột lợi ích thì phải báo cáo người có thẩm quyền biết để xem xét, xử lý. Trường hợp có thể có xung đột lợi ích xảy ra thì người trực tiếp quản lý, sử dụng người có chức vụ, quyền hạn phải áp dụng một trong các biện pháp như giám sát việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ; đình chỉ, tạm đình chỉ thực hiện nhiệm vụ được giao hoặc tạm thời chuyển người có xung đột lợi ích sang vị trí công tác khác. Quy định mới này là cần thiết và giúp bao quát được mọi tình huống xung đột lợi ích có thể xảy ra.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Đồng thời, khoản 8 Điều 3 của Luật nêu định nghĩa về xung đột lợi ích là "tình huống mà trong đó lợi ích của người có chức vụ, quyền

hạn hoặc người thân thích của họ tác động hoặc sẽ tác động không đúng đến việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ". Về cơ bản, định nghĩa này đã bám sát khái niệm về xung đột lợi ích được nêu trong Công ước về chống hối lộ công chức nước ngoài trong giao dịch quốc tế của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD), mà đã được nhiều nước trên thế giới thừa nhận.

Đây là lần đầu tiên Luật quy định trực tiếp về vấn đề kiểm soát xung đột lợi ích, tuy nhiên, cần thấy rằng đây không phải là lần đầu tiên vấn đề này được đề cập trong pháp luật Việt Nam. Trước đó, quy định về kiểm soát xung đột lợi ích trong các tình huống cụ thể đã ít nhiều được quy định trong Luật PCTN năm 2005 và một số luật khác có liên quan. Chẳng hạn, các quy định về những việc cán bộ, công chức, viên chức không được làm trong Luật PCTN năm 2005 (như không được làm tư vấn cho doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân khác về các công việc có liên quan đến bí mật nhà nước, bí mật công tác, những việc thuộc thẩm quyền giải quyết của mình hoặc mình tham gia giải quyết; kinh doanh trong những lĩnh vực mà trước đây mình có trách nhiệm quản lý sau khi thôi giữ chức vụ trong một thời hạn nhất định; quy định về tặng quà và nhận quà tặng...) đều là những quy định nhằm phòng ngừa xung đột lợi ích có thể xảy ra. Hay trong Luật Doanh nghiệp quy định việc thành viên hội đồng quản trị, kiểm soát viên, giám đốc hoặc tổng giám đốc và người quản lý khác của công ty phải kê khai các lợi ích có liên quan của họ với công ty cũng là nhằm để kiểm soát xung đột lợi ích có thể xảy ra giữa quyền lợi cá nhân của thành viên hội đồng quản trị, kiểm soát viên, giám đốc hoặc tổng giám đốc và người quản lý khác của công ty với quyền lợi chung của công ty.

4. VỀ KIỂM SOÁT TÀI SẢN, THU NHẬP CỦA NGƯỜI CÓ CHỨC VỤ, QUYỀN HẠN

Luật PCTN năm 2018 đã hoàn thiện thêm một bước rất quan trọng về chế định kiểm soát tài sản, thu nhập. Luật PCTN năm 2005 mới chỉ quy định về minh bạch tài sản, thu nhập với những nội dung còn rất đơn giản, chưa tạo lập được một hành lang pháp lý đầy đủ cho việc kiểm soát có hiệu quả tài sản, thu nhập của người có chức

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

vụ, quyền hạn; vì vậy trong thời gian qua việc thực hiện biện pháp này được đánh giá là còn hình thức, chưa đáp ứng được yêu cầu trong PCTN. Trong lần sửa đổi này, vấn đề về kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn trong khu vực nhà nước đã được quy định chặt chẽ hơn rất nhiều, cụ thể như việc mở rộng đối tượng có nghĩa vụ kê khai tài sản, thu nhập nhưng đã có sự phân biệt các nhóm đối tượng khác nhau sẽ có hình thức và thời hạn kê khai khác nhau, thu hẹp một bước các cơ quan có thẩm quyền kiểm soát tài sản, thu nhập và quy định cụ thể về nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan này trong kiểm soát tài sản, thu nhập; bổ sung căn cứ xác minh tài sản, thu nhập để tăng cường ý thức tuân thủ của người kê khai; quy định cụ thể về trình tự, thủ tục xác minh cũng như các biện pháp xử lý hành vi kê khai tài sản, thu nhập không trung thực, giải trình nguồn gốc tài sản, thu nhập tăng thêm không trung thực; quy định về quản lý, bảo vệ, lưu trữ, khai thác... cơ sở dữ liệu trong kiểm soát tài sản, thu nhập.

4.1. Về cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập

Luật PCTN đã sửa đổi quy định về cơ quan quan kiểm soát tài sản, thu nhập theo hướng tăng cường một bước tính tập trung, theo đó, Điều 30 quy định: Giao cho Thanh tra Chính phủ kiểm soát tài sản, thu nhập của người giữ chức vụ từ Giám đốc sở và tương đương trở lên công tác tại Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, chính quyền địa phương và doanh nghiệp Nhà nước; Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Thanh tra tỉnh kiểm soát tài sản, thu nhập của những người kê khai còn lại công tác tại Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, chính quyền địa phương và doanh nghiệp Nhà nước; các cơ quan khác và tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội kiểm soát tài sản, thu nhập của người có nghĩa vụ kê khai công tác tại cơ quan, tổ chức mình.

Quy định này của Luật được thiết kế trên một số cơ sở sau đây:

- Thứ nhất, theo quy định của Luật PCTN năm 2005 thì cơ quan có thẩm quyền kiểm soát tài sản, thu nhập là cơ quan quản lý trực

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

tiếp người có nghĩa vụ kê khai tại các cơ quan, tổ chức, đơn vị. Quy định này dẫn đến quá nhiều cơ quan có chức năng quản lý bản kê khai và xác minh tài sản, thu nhập; cán bộ làm công tác này thực chất là cán bộ làm công tác tổ chức thiếu nghiệp vụ, kinh nghiệm về kiểm soát tài sản, thu nhập dẫn đến việc thực hiện còn hình thức, hiệu quả thấp.

- Thứ hai, tham khảo kinh nghiệm quốc tế cho thấy, không có mô hình cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập chuẩn nào để các quốc gia áp dụng. UNCAC không quy định ràng buộc nghĩa vụ của các quốc gia thành viên phải thành lập một hoặc một số cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập nhưng yêu cầu: phải bảo đảm dành cho các cơ quan này "sự độc lập cần thiết trên cơ sở phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật nước mình nhằm giúp cho những cơ quan này có thể thực hiện chức năng của mình một cách hiệu quả và không chịu bất kỳ sự can thiệp trái pháp luật nào. Cần cung cấp phương tiện vật chất và đội ngũ cán bộ chuyên trách cũng như đào tạo đội ngũ cán bộ này để họ có thể thực hiện tốt chức năng của mình" (Điều 6 UNCAC)[1]. Mặt khác, qua tham khảo mô hình cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập ở một số quốc gia cũng cho thấy có 02 mô hình khác nhau được áp dụng đó là:

Mô hình kiểm soát nội bộ, theo đó pháp luật giao cho người đứng đầu (hoặc công chức được ủy quyền) của cơ quan, tổ chức đơn vị quản lý cán bộ có nhiệm vụ theo dõi, quản lý và giám sát việc kê khai tài sản, thu nhập[2]. Bên cạnh đó, cũng đã ghi nhận được một số

---

[1] "Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng", truy cập từ: http://www.undoc.org/undoc/en/convention_corruption.

[2] Ví dụ như ở Lítva, công chức nộp bản kê khai tài sản, thu nhập cho người đứng đầu hoặc đại diện được ủy quyền của người đứng đầu nơi người đó làm việc (trừ nhóm đối tượng phải nộp bản kê khai cho Ủy ban đạo đức công vụ); ở Estonia, công chức (trừ quan chức cao cấp) sẽ nộp bản kê khai cho người đứng đầu hoặc người được ủy quyền để họ theo dõi việc kê khai và xác minh việc kê khai khi có yêu cầu; Luật về dịch vụ công của Liên bang Nga thì quy định công chức được mặc định là phải nộp bản kê khai tài sản, thu nhập cho người đứng đầu. (Quy định về kê khai tài sản, thu nhập đối với công chức - Công cụ để phòng ngừa tham nhũng, Nxb Lao động, tr.53).

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

quốc gia không phân công dọc từ trên xuống dưới mà phân công trong nội bộ các cơ quan lập pháp và hành pháp trong việc kiểm soát tài sản, thu nhập, như Quốc hội sẽ kiểm soát các đối tượng là đại biểu Quốc hội với những nguyên tắc riêng biệt và công chức khác thuộc bộ máy hành pháp sẽ phải chịu sự kiểm soát của một cơ quan thuộc chính phủ. Mô hình này có thể được tìm thấy ở các quốc gia như Đức, Ireland, Đan Mạch, Tây Ban Nha...

Mô hình kiểm soát từ bên ngoài, theo đó, một hoặc một số cơ quan có chức năng độc lập sẽ được giao nhiệm vụ kiểm soát tài sản, thu nhập của công chức. Đây mô hình được nhiều quốc gia áp dụng nhằm bảo đảm cho việc kiểm soát tài sản, thu nhập của công chức được khách quan, minh bạch, hạn chế việc can thiệp trái pháp luật vào hoạt động kiểm soát cũng như lạm dụng để bao che hoặc tư lợi, trả thù cá nhân. Cho dù kiểm soát tài sản, thu nhập theo mô hình nào thì cũng có những thuận lợi và khó khăn nhất định. Ở mô hình phân cấp, kiểm soát từ bên trong, khó khăn đặt ra là việc tuân thủ đúng quy chế, quy định đề ra và việc báo cáo đầy đủ về việc tuân thủ kê khai tài sản, thu nhập của công chức. Mặt khác, do sự không đồng đều về năng lực giữa các ban, ngành liên quan cũng gây khó khăn trong bảo đảm áp dụng các phương pháp thực thi thống nhất và thường các cơ quan này sẽ chú trọng hơn về mặt hành chính, thủ tục hơn là kiểm tra, giám sát tuân thủ việc kê khai của công chức. Còn ở mô hình kiểm soát tập trung (từ bên ngoài) tuy bảo đảm tính khách quan, minh bạch và hạn chế ảnh hưởng đến hoạt động nghiệp vụ của cơ quan thuế, hệ thống ngân hàng, quản lý bất động sản... (trong trường hợp yêu cầu các cơ quan này cung cấp thông tin có liên quan đến công chức), nhưng sẽ gặp những khó khăn do họ phải kiểm soát lượng đối tượng lớn (nhất là ở các quốc gia yêu cầu hầu hết công chức phải kê khai) nên việc kiểm soát toàn diện là bất khả thi, thông thường các nước đi theo mô hình này sẽ lựa chọn cách thức kiểm soát ngẫu nhiên lựa chọn một số bản kê khai để tiến hành xác minh mà không thể xác minh toàn bộ các bản kê khai.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- Thứ ba, Dự thảo Luật đã sửa đổi, bổ sung một số quy định như mở rộng đối tượng có nghĩa vụ kê khai tài sản, thu nhập; mở rộng căn cứ xác minh tài sản, thu nhập; bổ sung quy định về xây dựng, quản lý và khai thác thông tin cơ sở dữ liệu về kiểm soát tài sản, thu nhập; giải quyết khiếu nại, tố cáo trong kiểm soát tài sản, thu nhập; theo dõi biến động về tài sản, thu nhập... nên việc giao cho một cơ quan chuyên trách kiểm soát tài sản, thu nhập là thiếu khả thi, ảnh hưởng đến chất lượng và hiệu quả hoạt động của cơ quan này và có thể sẽ không khắc phục được tính hình thức trong kiểm soát tài sản, thu nhập như trong thời gian qua.

- Thứ tư, việc giao cho một số cơ quan làm đầu mối kiểm soát tài sản, thu nhập nhằm không làm gia tăng bộ máy, biên chế để bảo đảm thực hiện đầy đủ quy định của Đảng về thu gọn bộ máy, tinh giản biên chế[1]. Do đó, việc thu hẹp một bước Cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập như Dự thảo Luật là phù hợp với thực tiễn tổ chức bộ máy nhà nước ta và bảo đảm khả thi; hạn chế ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của các cơ quan này trong bối cảnh họ vẫn phải thực hiện các nhiệm vụ chính khác như thanh tra, kiểm tra, công tác tổ chức, cán bộ. Đồng thời, Luật cũng đã có những bổ sung rất quan trọng về nhiệm vụ và quyền hạn của Cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập và Tổ xác minh tài sản, thu nhập (Điều 31 và Điều 46), trong đó bao gồm các quyền như yêu cầu người có nghĩa vụ kê khai cung cấp thông tin có liên quan và giải trình khi có biến động về tài sản, thu nhập từ 300 triệu đồng trở lên; có quyền yêu cầu các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân cung cấp thông tin về tài sản, thu nhập của người có nghĩa vụ kê khai; yêu cầu cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền hoặc cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân đang quản lý tài sản áp dụng các biện pháp cần thiết để ngăn chặn việc tẩu tán, hủy hoại hoặc chuyển dịch tài sản, thu nhập... Các quy định này góp phần bảo đảm tính minh bạch, giúp cho các chủ thể có thẩm quyền kiểm soát tài

[1] Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về "Một số vấn đề cần tiếp tục đổi mới, sắp xếp, tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả".

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU CHỈ DÙNG TRONG THƯ VIỆN

sản, thu nhập thực hiện nhiệm vụ khách quan, độc lập và hạn chế tối đa sự can thiệp trái pháp luật của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân trong hoạt động kiểm soát tài sản, thu nhập của các cơ quan này.

4.2. Về người có nghĩa vụ kê khai tài sản, thu nhập

So với Luật PCTN năm 2005, Luật PCTN 2018 đã sửa đổi quy định về người có nghĩa vụ kê khai tài sản, thu nhập theo hướng mở rộng diện đối tượng có nghĩa vụ kê khai đối với tất cả cán bộ, công chức, sĩ quan trong công an nhân dân và quân đội nhân dân, quân nhân chuyên nghiệp và một số đối tượng khác.

Việc sửa đổi quy định mở rộng diện đối tượng có nghĩa vụ kê khai tài sản, thu nhập của Luật dựa trên một số cơ sở sau đây:

- Thứ nhất, trên cơ sở nhận thức, mọi người có chức vụ, quyền hạn khi được giao nhiệm vụ, công vụ nhất định đều có nguy cơ lợi dụng chức vụ, quyền hạn để vụ lợi nếu không được kiểm soát chặt chẽ nên việc yêu cầu họ phải kê khai tài sản, thu nhập là cần thiết nhằm tạo cơ sở dữ liệu để so sánh khi họ được bổ nhiệm vào chức vụ cao hơn hoặc khi có biến động về tài sản, thu nhập trong năm từ 300 triệu đồng trở lên.

- Thứ hai, tuy mở rộng đối tượng có nghĩa vụ kê khai, Luật đồng thời quy định thu hẹp đối tượng phải kê khai hàng năm, theo đó chỉ áp dụng đối với những người có chức vụ từ Giám đốc sở và tương đương trở lên, một số đối tượng làm việc ở những vị trí có nguy cơ tham nhũng cao. Đồng thời, sửa đổi quy định thu hẹp đầu mối các cơ quan có thẩm quyền kiểm soát tài sản, thu nhập, chủ yếu giao cho Thanh tra Chính phủ, thanh tra các bộ, ngành, thanh tra tỉnh để bảo đảm tính chuyên nghiệp; bổ sung quy định về xử lý tài sản, thu nhập tăng thêm giải trình không hợp lý về nguồn gốc... Các quy định này cơ bản đáp ứng yêu cầu tập trung kiểm soát tài sản, thu nhập của những người đứng đầu hoặc công tác tại các vị trí có nguy cơ tham nhũng cao, bảo đảm phù hợp với năng lực của Cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập và khả năng đầu tư nguồn lực cho việc kiểm soát tài sản, thu nhập, qua đó tăng cường hơn hiệu lực, hiệu quả của các biện pháp này trong PCTN.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- Thứ ba, tham khảo kinh nghiệm quốc tế cho thấy, không có mô hình chung nào cho việc lựa chọn diện đối tượng có nghĩa vụ kê khai tài sản, thu nhập. Thông thường, khi lựa chọn đối tượng người có chức vụ, quyền hạn để kiểm soát, các quốc gia thường dựa trên 02 tiêu chí là (a) lựa chọn đối tượng mục tiêu dựa trên trách nhiệm hoặc chức năng và (b) chú trọng lựa chọn đối tượng theo cấp bậc vị trí dựa trên ngạch bậc[1]. Luật PCTN sửa đổi lần này trên cơ sở lựa chọn đối tượng kiểm soát thu nhập dựa trên trách nhiệm hay chức năng, nghĩa là xác định đối tượng theo chức trách (quản lý nguồn thu, quản lý mua sắm công, cấp phúc lợi, cấp đất...) và áp dụng các biện pháp kiểm soát theo mô hình kim tự tháp, nghĩa là đối tượng giữ chức vụ càng cao hoặc làm việc trong những lĩnh vực có nguy cơ tham nhũng càng cao thì càng bị kiểm soát chặt chẽ hơn, nhằm hướng tới hiệu quả cao nhất cho hoạt động kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn.

- Thứ tư, việc mở rộng đối tượng có nghĩa vụ kê khai tài sản, thu nhập phù hợp với tinh thần chỉ đạo của Đảng tại Chỉ thị số 33-CT/TW ngày 03/01/2014 của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với việc kê khai và kiểm soát việc kê khai tài sản[2] và Kết luận số 21-KL/TW ngày 25/12/2012 của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác PCTN, lãng phí.

Tuy nhiên, chúng tôi vẫn cho rằng, quy định về đối tượng kê khai tài sản, thu nhập của Luật PCTN 2018 vẫn còn một số hạn chế sau:

- Theo số liệu thống kê cho thấy, năm 2018 có 1.136.902 người kê khai tài sản, thu nhập (đạt 99,8%).[3] Tuy nhiên, trong nhiều năm liền, Ủy ban Tư pháp của Quốc hội đánh giá biện pháp kê khai tài sản, thu nhập mới được thực hiện rất hình thức, chưa góp phần quan trọng vào công tác PCTN. Một trong những nguyên nhân của tính hình thức là

---

1 Ngân hàng Thế giới – UNODC, *Việc công, lợi ích tư - Bảo đảm trách nhiệm giải trình thông qua công khai tài sản, thu nhập.*

2 https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Chi-thi-33-CT-TW-nam-2014-tang-cuong-lanh-dao-Dang-kiem-soat-ke-khai-tai-san-222295.aspx

3 Báo cáo số 481/BC-CP ngày 12/10/2018 của Chính phủ về công tác PCTN năm 2018.

THƯ VIỆN HUBT

việc yêu cầu quá nhiều đối tượng kê khai tài sản, thu nhập trong khi nguồn lực dành cho việc kiểm soát đối tượng này không có, dẫn đến việc người có nghĩa vụ kê khai thiếu tự giác, thiếu trung thực trong kê khai nhưng cũng không bị xử lý. Mặt khác, theo đánh giá của Ngân hàng Thế giới và Văn phòng của Liên hợp quốc về chống ma túy và tội phạm thì việc kiểm soát toàn diện người có chức vụ, quyền hạn trong khu vực công là không cần thiết, có thể dẫn đến nguy cơ hệ thống sẽ thu thập một lượng khổng lồ thông tin nhiều khi là rất chi tiết nhưng lại không được xử lý hoặc nếu xử lý sẽ gây tốn kém về thời gian và tiền bạc[1] và giám sát việc tuân thủ. So sánh với nhiều quốc gia khác, Việt Nam đang phải quản lý một số lượng bản kê khai khổng lồ (Ở Việt Nam, hiện nay có khoảng gần 950 nghìn bản kê khai tài sản, thu nhập, trong khi đó, số bản kê khai hàng năm của Achentina 36.000; Croatia 1.800; Guatemala 12.000; Indonexia 116.451; Gioocdan 4.117; Mông cổ 52.800; Xlovenia 14.000; Mỹ 25.000; Hàn Quốc 180.000)[2].

- Mặc khác, khi công tác PCTN nhắm vào các đối tượng là người đứng đầu, giữ vị trí cao trong bộ máy nhà nước, làm trong sạch đội ngũ này cũng là nhằm thực hiện hiệu quả biện pháp phòng ngừa tham nhũng đối với các cán bộ, công chức giữ chức vụ, vị trí thấp hơn.

- Trong bối cảnh nền kinh tế hiện nay khi mà ngân sách nhà nước còn phải dành cho rất nhiều dự án/lĩnh vực cấp thiết của xã hội thì việc tìm ra mô hình hợp lý, phù hợp với đặc thù xã hội và phải bảo đảm đủ nguồn lực cho việc thực hiện có hiệu quả các quy định của pháp luật, từ đó khẳng định tính nghiêm minh của pháp luật, tăng cường hơn nữa ý thức tuân thủ của các đối tượng có nghĩa vụ kê khai cũng như duy trì uy tín của hệ thống kiểm soát tài sản thu nhập... Do đó, việc quy định hạn chế phạm vi đối tượng cần kê khai tàn sản, thu nhập là những vị trí cao cấp hay có nguy cơ tham nhũng cao trong bộ máy nhà nước sẽ phù hợp hơn với thực tiễn Việt Nam.

---

[1] Ngân hàng Thế giới – UNODC, *Việc công, lợi ích tư - Bảo đảm trách nhiệm giải trình thông qua công khai tài sản, thu nhập*, tr. 35.

[2] OECD (2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption, Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia*, OECD, Paris.

THƯ VIỆN HUBT

4.3. Về phương thức và thời điểm kê khai tài sản, thu nhập

Luật PCTN năm 2005 quy định những người có nghĩa vụ kê khai tài sản, thu nhập phải kê khai các loại tài sản, thu nhập theo quy định và được thực hiện hàng năm. Để bảo đảm phù hợp với thực tiễn, khả thi, Luật PCTN năm 2018 đã sửa đổi phương thức và thời điểm kê khai theo hướng các đối tượng có nghĩa vụ kê khai chỉ phải kê khai tài sản, thu nhập lần đầu, kê khai bổ sung được thực hiện khi được bổ nhiệm vào một chức vụ nhất định hoặc khi có biến động về tài sản, thu nhập trong một năm từ 300 triệu đồng trở lên. Kê khai hàng năm được áp dụng đối với người có chức vụ từ Giám đốc sở trở lên và một số đối tượng làm công tác tổ chức cán bộ, quản lý tài chính công, tài sản công, đầu tư công hoặc trực tiếp tiếp xúc và giải quyết công việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân khác.

Chúng tôi cho rằng, quy định này là phù hợp trong bối cảnh Luật mở rộng đối tượng có nghĩa vụ kê khai và sửa đổi quy định về phân cấp thẩm quyền kiểm soát tài sản, thu nhập. Tuy nhiên, rất tiếc là các quy định này của Luật lại chưa kế thừa được hệ thống minh bạch tài sản, thu nhập đang được thực hiện theo Luật PCTN năm 2005, nghĩa là dữ liệu của các bản kê khai có trước ngày 31/12/2019 có thể không được sử dụng để theo dõi biến động về tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn.

4.4. Về căn cứ xác minh và theo dõi biến động về tài sản, thu nhập

Bên cạnh việc kế thừa các quy định của Luật PCTN năm 2005 về các căn cứ xác minh như: Khi có tố cáo về việc kê khai tài sản, thu nhập không trung thực, khi có căn cứ cho rằng việc giải trình không hợp lý về nguồn gốc tài sản không hợp lý hoặc khi có yêu cầu của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân để phục vụ cho công tác cán bộ thì Luật PCTN năm 2018 đã bổ sung các căn cứ quan trọng là khi có dấu hiệu rõ ràng về việc kê khai tài sản, thu nhập không trung thực và xác minh theo kế hoạch đối với người có nghĩa vụ kê khai được lựa chọn ngẫu nhiên. Cơ sở cho việc bổ sung các quy định này xuất phát từ thực tiễn vừa qua việc kê khai tài sản, thu nhập chủ yếu dựa vào ý thức tự giác của cán bộ, công chức, rất ít trường hợp được xác minh

THƯ VIỆN HUBT

nên hiệu quả chưa cao, còn mang tính hình thức. Do đó, những sửa đổi này sẽ bảo đảm cho việc tăng cường ý thức tuân thủ của công chức trong kê khai tài sản, thu nhập, đồng thời cũng tránh được tính hình thức trong xác minh tài sản, thu nhập trong thời gian qua.

Đồng thời, Luật cũng lần đầu tiên quy định cụ thể hơn về thẩm quyền, trình tự, thủ tục trong việc theo dõi biến động về tài sản, thu nhập của người có nghĩa vụ kê khai (Điều 40), theo đó cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập chủ động theo dõi biến động về tài sản, thu nhập của người có nghĩa vụ kê khai thông qua phân tích, đánh giá các dữ liệu của bản kê khai và các nguồn thông tin khác như dữ liệu về thuế thu nhập cá nhân, đăng ký bất động sản, động sản, các giao dịch tại ngân hàng, xuất nhập cảnh... Chúng tôi cho rằng, đây là một bổ sung rất quan trọng của Luật để các cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập có thể theo dõi được biến động (cả tăng hoặc giảm) về tài sản, thu nhập và khắc phục được tính hình thức trong theo dõi biến động về tài sản, thu nhập như hiện nay nếu quy định này được thực hiện tốt. Trong trường hợp phát hiện có tài sản, thu nhập có biến động từ 300 triệu đồng trở lên so với tài sản, thu nhập đã kê khai trước đó thì có quyền yêu cầu người có nghĩa vụ kê khai cung cấp, bổ sung thông tin có liên quan, nếu là biến động tăng thì có quyền yêu cầu họ phải giải trình về lý do tăng đó. Việc Luật quy định mức từ 300 triệu đồng trở lên phải giải trình là trên cơ sở xác định tính tương đối trên cơ sở so sánh mức thu nhập bình quân, có tham khảo quy định về mức giao dịch có giá trị lớn của Luật Phòng, chống rửa tiền và Khuyến nghị số 5, 12, 16 của Lực lượng Đặc nhiệm tài chính về chống rửa tiền (FATF) cần kiểm soát với các giao dịch có giá trị lớn từ 15.000 USD/EUR trở lên.

4.5. Về xử lý hành vi kê khai tài sản, thu nhập không trung thực, giải trình nguồn gốc tài sản, thu nhập tăng thêm không trung thực

Trên cơ sở kế thừa các quy định của pháp luật hiện hành (Nghị định số 78/2013/NĐ-CP ngày 17/7/2013 của Chính phủ về minh bạch tài sản, thu nhập), Luật PCTN đã quy định chặt chẽ, cụ thể và nghiêm khắc hơn các hình thức xử lý kỷ luật với hành vi kê khai tài sản, thu nhập không trung thực, giải trình nguồn gốc tài sản, thu nhập tăng

THƯ VIỆN HUBT

thêm không trung thực. Cụ thể, người ứng cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân mà có hành vi vi phạm sẽ bị xóa tên khỏi danh sách những người ứng cử; người được dự kiến bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, phê chuẩn, cử giữ chức vụ thì không được bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, phê chuẩn, cử vào chức vụ đã dự kiến. Người có nghĩa vụ kê khai khác mà có hành vi vi phạm thì bị xử lý kỷ luật từ cảnh cáo trở lên, nếu đã được quy hoạch vào chức danh lãnh đạo, quản lý thì còn bị đưa ra khỏi danh sách quy hoạch.

Tuy nhiên, liên quan đến vấn đề xử lý tài sản, thu nhập tăng thêm mà người có nghĩa vụ kê khai giải trình không hợp lý về nguồn gốc, mặc dù được dư luận đặc biệt quan tâm, song Quốc hội quyết định chưa đưa vào Luật PCTN 2018 mà giao cho các cơ quan, tổ chức hữu quan tiếp tục nghiên cứu, tổng kết thực tiễn, khi đã đủ điều kiện chín muồi, phù hợp thực tiễn, bảo đảm tính khả thi thì mới quy định vào trong luật. Quyết định đó xuất phát từ những nhận định như sau:

- Việc xử lý tài sản, thu nhập tăng thêm giải trình không hợp lý về nguồn gốc là vấn đề mới, trong khi thực tiễn xã hội nước ta cho thấy, tài sản, thu nhập của người dân, cán bộ, công chức, viên chức được hình thành từ nhiều nguồn khác nhau và trải qua nhiều thời kỳ lịch sử nên nhiều tài sản, thu nhập không còn giấy tờ chứng minh nguồn gốc. Nhà nước hiện chưa kiểm soát được thu nhập của toàn xã hội, hệ thống thu thuế, đăng ký tài sản, thanh toán qua tài khoản chưa đáp ứng yêu cầu; pháp luật chưa quy định đánh thuế đối với tài sản..., vì thế, việc xác định tính hợp lý hay không hợp lý của nguồn gốc tài sản, thu nhập tăng thêm để đánh thuế hoặc thu hồi là vấn đề rất phức tạp. Mặt khác, đây là vấn đề lớn, có liên quan đến quyền sở hữu tài sản - quyền cơ bản của công dân theo Hiến pháp nên cần được cân nhắc hết sức kỹ lưỡng.

- UNCAC không quy định bắt buộc các quốc gia thành viên phải hình sự hóa hành vi làm giàu bất chính mà chỉ khuyến khích việc hình sự hóa hành vi này hoặc áp dụng các biện pháp cần thiết khác để có thể xử lý được tài sản, thu nhập tăng thêm đáng kể so với thu nhập hợp pháp mà công chức không giải trình được một cách hợp lý về nguồn gốc.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

- Nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới và Văn phòng Liên hợp quốc về chống ma túy và tội phạm có tổ chức (UNODC) cho thấy không có cơ sở khoa học vững chắc để thu hồi tài sản loại này, mà thông thường các quốc gia khi áp dụng các biện pháp xử lý đều dựa trên cơ sở giả định rằng, tài sản, thu nhập loại này thường xuất phát từ hành vi tham nhũng hoặc do phạm tội mà có. Vì vậy, không loại trừ các trường hợp có thể tịch thu cả tài sản hợp pháp của họ nhưng do một yếu tố nào đó mà họ không thể giải trình được nguồn gốc hợp pháp.

- Không phải tất cả các quốc gia thành viên của UNCAC đều đã quy định về xử lý đối với tài sản, thu nhập tăng thêm đáng kể so với thu nhập hợp pháp mà công chức không giải trình được một cách hợp lý về nguồn gốc. Hiện vẫn còn nhiều quốc gia chưa áp dụng chế định này trong hệ thống pháp luật của mình. Theo thống kê của Ngân hàng Thế giới, đến năm 2011 có khoảng 25 quốc gia quy định về thu hồi tài sản không dựa trên kết án hình sự[1] và có khoảng 46 quốc gia hình sự hóa hành vi làm giàu bất chính.

4.6. Cơ sở dữ liệu quốc gia về kiểm soát tài sản, thu nhập

Đây là một nội dung mới của Luật PCTN năm 2018, theo đó Luật quy định về trách nhiệm trong xây dựng, quản lý cơ sở dữ liệu về kiểm soát tài sản, thu nhập; bảo vệ, lưu trữ, khai thác, cung cấp thông tin rất chặt chẽ nhằm tránh những hệ lụy có thể xảy ra do đây là những thông tin có liên quan đến quyền về nhân thân và tài sản của cán bộ, công chức, viên chức và nhằm để theo dõi biến động về tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn. Tuy nhiên, Luật vẫn chưa có những quy định cụ thể về việc kết nối thông tin giữa cơ sở này với các cơ sở dữ liệu về quản lý đất, đăng ký tài sản, dữ liệu thuế, giao dịch ngân hàng... nên trong quá trình khai thác cơ sở dữ liệu sẽ có thể gặp những trở ngại nhất định, đặc biệt trong việc theo dõi biến động và xác minh tính trung thực của việc kê khai tài sản, thu nhập.

[1] Jean-Pierre Brun, Pascale Helene Dubois, Emile van der Does de Willebois, Jeanne Hauch, Sarah Jaïs, Yannis Mekki, Anastasia Sotiropoulou, Katherine Rose Sylvester, Mahesh Uttamchandani, Public Wrongs, Private Actions Civil Lawsuits to Recover Stolen Assets, The World Bank - UNODC.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

5. THANH TRA, KIỂM TOÁN NHỮNG VỤ VIỆC CÓ DẤU HIỆU THAM NHŨNG

Đây cũng là những quy định mới được bổ sung vào Luật PCTN để tăng cường hơn nữa hiệu quả phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng. Theo đó, trường hợp tự mình phát hiện hoặc khi nhận được kiến nghị, tin báo của công dân hoặc của các cơ quan, tổ chức khác thì trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Cơ quan thanh tra, Kiểm toán nhà nước phải áp dụng những biện pháp cần thiết để xác minh, làm rõ vụ việc có dấu hiệu tham nhũng. Trường hợp xác định có dấu hiệu tội phạm thì phải chuyển ngay hồ sơ vụ việc và kiến nghị cơ quan điều tra xem xét, khởi tố vụ án hình sự; trường hợp vụ việc không có dấu hiệu tội phạm thì kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý người có hành vi vi phạm. Đồng thời, để tăng cường trách nhiệm của Cơ quan thanh tra, Kiểm toán nhà nước, Điều 64 quy định trường hợp sau khi kết thúc thanh tra mà cơ quan có thẩm quyền khác lại phát hiện vụ việc tham nhũng xảy ra tại cơ quan, tổ chức, đơn vị đã tiến hành thanh tra, kiểm toán trước đó về cùng một nội dung thì những người đã tiến hành thanh tra, kiểm toán phải chịu trách nhiệm hình sự hoặc kỷ luật nếu họ có lỗi trong việc bỏ lọt hành vi tham nhũng.

Đây là những quy định hết sức quan trọng để vừa tăng cường hiệu quả trong công tác phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng, vừa tăng cường trách nhiệm của các Cơ quan thanh tra, Kiểm toán nhà nước trong quá trình thanh tra, kiểm toán. Những quy định này nhằm đáp ứng yêu cầu của thực tiễn khi trong thời gian qua có những trường hợp mặc dù được tiến hành thanh tra, kiểm toán nhiều lần mà không phát hiện được tham nhũng, nhưng sau đó các cơ quan có thẩm quyền khác (Cơ quan điều tra, Ủy ban kiểm tra...) lại phát hiện được tham nhũng, song những cơ quan thanh tra, kiểm toán cũng không phải chịu trách nhiệm gì về sự yếu kém trong quá trình thanh tra, kiểm toán.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Tuy nhiên, Luật PCTN 2018 chưa đề cập cụ thể đến trình tự, thủ tục thực hiện các quy định mới nêu trên, mà chỉ viện dẫn sang các

luật có liên quan như Luật Thanh tra, Luật Kiểm toán nhà nước. Vì vậy, sẽ khó thực hiện các định mới này ngay sau Luật có hiệu lực, vì cần phải sửa đổi các luật có liên quan. Mặt khác, theo quy định tại Điều 64, yêu cầu đặt ra để có thể xử lý được những yếu kém, thậm chí là sự bao che cho hành vi tham nhũng của người có thẩm quyền thanh tra, kiểm toán là rất phức tạp khi phải chứng minh yếu tố lỗi của họ trong quá trình thanh tra, kiểm toán. Như vậy, để các quy định này khả thi thì Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ sẽ cần xây dựng các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Thanh tra, Luật Kiểm toán nhà nước để quy định về trình tự, thủ tục thanh tra, kiểm toán vụ việc có dấu hiệu tham nhũng.

6. Ngoài ra, Luật PCTN năm 2018 còn sửa đổi, bổ sung nhiều quy định khác để khắc phục những hạn chế của Luật PCTN năm 2005 và đáp ứng yêu cầu PCTN trong tình hình mới, như quy định cụ thể hơn về việc bảo vệ người tố cáo và về việc báo cáo tham nhũng; bổ sung quy định về quyền phản ánh (Điều 5) và bảo vệ người phản ánh tham nhũng (Điều 67). Sửa đổi các quy định về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trong PCTN theo hướng vừa tăng cường tính chịu trách nhiệm nếu họ để xảy ra tham nhũng trong cơ quan, tổ chức, đơn vị do mình quản lý; vừa tăng cường công tác tự phát hiện tham nhũng của người đứng đầu để khắc phục những hạn chế của pháp luật hiện nay là người đứng đầu càng phát hiện nhiều tham nhũng trong cơ quan, tổ chức, đơn vị mình thì càng có nguy cơ đối diện với khả năng bị xử lý kỷ luật với trách nhiệm là người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị để xảy ra tham nhũng. Luật cũng đã quy định cụ thể hơn các trường hợp được miễn, giải trách nhiệm pháp lý trong trường hợp người đứng đầu đã áp dụng đầy đủ các biện pháp cần thiết để ngăn chặn, khắc phục hậu quả, hoặc chủ động phát hiện, báo cáo và xử lý hành vi tham nhũng. Bên cạnh đó, Luật cũng quy định cụ thể hơn quyền và nghĩa vụ của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước, UBND các cấp và sự tham gia của xã hội vào công tác PCTN...

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Chính phủ, *Báo cáo số 481/BC-CP ngày 12/10/2018 của Chính phủ về công tác PCTN năm 2018.*
2. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Nghị quyết Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII (Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 03/6/2017) về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.*
3. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành trung ương Đảng về "Một số vấn đề cần tiếp tục đổi mới, sắp xếp, tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả".*
4. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Chỉ thị số 33/CT-TW năm 2014 của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với việc kê khai và kiểm soát kê khai tài sản.*
5. Liên hợp quốc, "Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng", truy cập từ: http://www.undoc.org/undoc/en/convention_corruption.
6. Ngân hàng Thế giới – UNODC, *Việc công, lợi ích tư - Bảo đảm trách nhiệm giải trình thông qua công khai tài sản, thu nhập.*
7. Jean-Pierre Brun (et all), *Public Wrongs, Private Actions: Civil Lawsuits to Recover Stolen Assets,* The World Bank - UNODC.
8. Quốc Hội, *Hiến pháp năm 2013.*
9. Quốc Hội, *Bộ luật Hình sự 2015* (sửa đổi năm 2017).
10. OECD (2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption, Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia,* OECD, Paris.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

THƯ VIỆN
HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

HỘI LUẬT GIA VIỆT NAM
NHÀ XUẤT BẢN HỒNG ĐỨC
Địa chỉ: 65 Tràng Thi - quận Hoàn Kiếm - Hà Nội
Email: nhaxuatbanhongduc@yahoo.com
Điện thoại: 043.9260024 - Fax: 043.9260031

Chịu trách nhiệm xuất bản: Giám đốc: Bùi Việt Bắc
Chịu trách nhiệm nội dung: Tổng biên tập: Lý Bá Toàn

Biên tập: Nguyễn Khắc Oánh
Chế bản: Trần Võ
Trình bày bìa: Nguyễn Văn Nam
Đối tác liên kết: Công ty CP sách và Phát triển Giáo dục Việt Nam

CÁC LÝ THUYẾT, MÔ HÌNH, CÁCH TIẾP CẬN VỀ QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC VÀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG

ISBN: 978-604-89-6199-2
In 1000 cuốn, khổ 16x24cm tại Công ty Cổ phần In sách Việt Nam
Địa chỉ: 22B Hai Bà Trưng, Hoàn Kiếm, Hà Nội
Số xuất bản: 4628 - 2018/CXBIPH/38 - 128/HĐ, ngày 11/12/2018
Quyết định xuất bản số: 1678/QĐ - NXBHĐ, ngày 18/12/2018
In xong và nộp lưu chiểu năm 2018.

THƯ VIỆN HUBT
TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

CÁC LÝ THUYẾT, MÔ HÌNH, CÁCH TIẾP CẬN VỀ QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC VÀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG

ISBN: 978-604-89-6199-2

Giá: 250.000đ

THƯ VIỆN HUBT

TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ