



Original Article

## Overview of Anti - Corruption Theories and Approaches

Do Thu Huyen<sup>1</sup>, Vu Cong Giao<sup>2,\*</sup>

<sup>1</sup>*Government Inspectorate, 29 Tran Thai Tong, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

<sup>2</sup>*VNU School of Law, 144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

Received 15 January 2019

Revised 03 February 2019; Accepted 04 March 2019

**Abstract:** Corruption is a problem that every nation has to face. Therefore, it is mandatory to study the world's anti-corruption theories, models and approaches for adopting and adapting good international practices to Vietnam's context. This article reviews some of the world's influential anti-corruption theories and approaches from three perspectives: law, economics and sociology. The review shows that, though different in scope, extent and analytical perspective, the theories and approaches mainly focus on either (1) the characteristics of corruption or (2) the environment nourishing corruption. Although the insights from the review are useful and highly applicable, they must be adapted to country-specific context.

**Keywords:** Corruption, anti-corruption, theory, approach, Vietnam.

\* Corresponding author.

*E-mail address:* [giaovnu@gmail.com](mailto:giaovnu@gmail.com)

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4206>



## Khái quát một số lý thuyết, cách tiếp cận về phòng, chống tham nhũng<sup>1</sup>

Đỗ Thu Huyền<sup>1</sup>, Vũ Công Giao<sup>2,\*</sup>

<sup>1</sup>Thanh tra Chính phủ, lô D29 Trần Thái Tông, Yên Hòa, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

<sup>2</sup>Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

Nhận ngày 15 tháng 01 năm 2019

Chỉnh sửa ngày 03 tháng 02 năm 2019; Chấp nhận đăng ngày 04 tháng 03 năm 2019

**Tóm tắt:** Tham nhũng là vấn nạn mà mọi quốc gia đều phải đối mặt. Vì thế, nghiên cứu, tìm hiểu những lý thuyết, mô hình, cách tiếp cận về phòng chống tham nhũng (PCTN) trên thế giới là rất cần thiết, vì qua đó có thể tiếp thu, vận dụng những kinh nghiệm tốt 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 PCTN trên thế giới mà theo các tác giả, có thể quy về 3 phương diện chính là: luật học, kinh tế học và xã hội học. Phạm vi, mức độ và góc độ phân tích vấn đề tham nhũng 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 khi 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 nó.

Mặc dù rất hữu ích, song việc áp dụng các lý thuyết, cách tiếp cận nêu trong bài viết này còn phụ thuộc vào bối cảnh của từng quốc gia. Ngoài ra, cùng với thời gian, thủ đoạn của những kẻ tham nhũng đã trở nên ngày càng tinh vi hơn, nên những lý thuyết, cách tiếp cận này cũng cần được điều chỉnh, bổ sung để phù hợp với thực tiễn.

*Từ khóa:* Tham nhũng, phòng chống tham nhũng, lý thuyết, cách tiếp cận, Việt Nam.

### 1. Lý thuyết về mối quan hệ giữa Người uỷ quyền - Người đại diện và Lý thuyết về hành động tập thể

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

\* Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: [giaovnu@gmail.com](mailto:giaovnu@gmail.com)

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4206>

<sup>1</sup> Bài viết này được củng cố, bổ sung từ tham luận cùng tên mà các tác giả trong Kỳ yếu Hội thảo “Những lý thuyết về quản trị nhà nước và phòng, chống tham nhũng” do Khoa Luật ĐHQG Hà Nội tổ chức ngày 30/11/2018 tại Hà Nội.

vụ nhân danh nhà nước. Lí thuyết này dựa trên hai giả định rằng<sup>2</sup>:

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)<sup>3</sup> nên người uỷ quyền (công dân) khó có thể kiểm tra và giám sát tính 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 lí 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, lí 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 dụng 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

những đòi hỏi các quốc gia phải tăng cường công khai, minh bạch trong hoạt động quản lí 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 lí thuyết trên không thực sự hiệu quả vì quá phụ thuộc vào quyết tâm chính trị của người đại diện<sup>4</sup>. Đó là lí do lí thuyết về hành động tập thể (collective action approach) trong PCTN được coi là sự bổ sung cho lí thuyết về mối quan hệ giữa người uỷ quyền - người đại diện.

Lí thuyết về hành động tập thể gắn với việc PCTN ở những quốc gia có nguồn lực hạn chế nhưng tham nhũng có hệ thống. Hạt nhân của lí thuyết này là vấn đề hành động tập thể (collective action problem). Trước tiên, lí 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...)<sup>5</sup>. 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 lí thuyết về hành động tập thể, hiện tượng này

<sup>2</sup> Lê Vinh Triển (2006), Chấp nhận quy luật thị trường để chống tham nhũng, Thời báo kinh tế Sài Gòn, tr.17.

<sup>3</sup> Nico Groenendijk (1997), A principal-agent model of corruption, Crime, Law & Social Change 27: 207-229, 1997, tr.208.

<sup>4</sup> Heather Marquette & Caryn Peiffer, Collective Action and Systemic Corruption (Hành động tập thể và Tham nhũng hệ thống), Đại học Warsaw, (2015)7

<sup>5</sup> Vấn đề người ăn không, truy cập tại: <https://publicfinanceblog.wordpress.com/page/1/>

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, lí 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 liên chính của cả cộng đồng.

Theo lí thuyết trên, mặc dù không thể giải quyết 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 liên 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<sup>6</sup>. 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 tùy 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 lí 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 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 “Chớp 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,

<sup>6</sup> Heather Marquette & Caryn Peiffer (2015), *Collective Action and Systemic Corruption* (Hành động tập thể và Tham nhũng hệ thống), Đại học Warsaw, tr. 9.

và tham nhũng đã mang 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*<sup>7</sup>. 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 thể chế hoá vị trí, vai trò, chức năng và nhiệm vụ của ACA (lí 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<sup>8</sup>.

*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<sup>9</sup>. 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 “đôi 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 thâm tócm cả chính trị, lộng hành trên toàn lãnh thổ Ý và gây ra 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<sup>10</sup> 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”<sup>11</sup>. 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,

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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>.

<sup>9</sup> OECD (2008), tài liệu đã dẫn, tr.30.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Nt.

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”.

Lí 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 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<sup>12</sup>. 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. Lí thuyết về những tấm kính cửa sổ vỡ (Broken Windows Theory)

Lí 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 lí lo ngại đến ám ảnh cho người dân thành phố. Lí thuyết này giải thích lí 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 quang, 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 lí 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. Lí thuyết về ô cửa sổ vỡ đã được vận dụng để giải quyết vấn 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 “dùng, 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%. Lí thuyết này sau đó cũng được áp

<sup>12</sup> Nt, tr.25.

dụng trong chính sách của Lí Quang Diệu khi cho rằng kẹo cao su là nguyên nhân của tình trạng mất vệ sinh trên đường phố. Vì vậy, pháp luật Singapore quy định phạt tới 100.000 đô la cho bất kỳ người nào mang 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 lí thuyết này trong PCTN có giá trị hợp lí 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. Lí thuyết Vụ nổ lớn (Big Bang Theory)

Lí thuyết Vụ nổ lớn<sup>13</sup> đưa ra lời khuyên đối với những quốc gia nơi tham nhũng đã mang tính hệ thống, trở thành một hiện tượng xã 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<sup>14</sup>. Theo lí 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 lí 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 lí 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<sup>15</sup>. 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”<sup>16</sup>, và vì thế, chống tham nhũng không thể bắt đầu “từ dưới lên” (from below). Những người ủng hộ lí 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.

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<sup>17</sup>, 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.

<sup>13</sup> Bo Rothstein (2007), *Anti-Corruption: A Big Bang Theory* (Chống tham nhũng: Một lí thuyết Vụ nổ lớn), The QOG Institute, ISSN 1653-8919.

<sup>14</sup> Như trên, tr.24.

<sup>15</sup> Như trên, tr.6.

<sup>16</sup> Mydral 1968, p.409 (tài liệu nào???)

<sup>17</sup> McMillan & Zoido (2004), tài liệu nào???

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 không 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”<sup>18</sup>. Những điều kiện nảy sinh tham nhũng rất đa dạng, trong đó bao gồm kinh tế, chính trị, xã hội, văn hoá.

*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 lũng 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 nguy 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 nên thờ ơ, thoả hiệp, không có ý chí kiên quyết đấu tranh chống lại nó.

### 6. Lí thuyết về sự lựa chọn duy lí

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)<sup>19</sup> - một học thuyết được giới học giả thế giới đánh giá là đã có ảnh hưởng sâu sắc làm thay đổi tư duy pháp lí 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 lí 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, Lí thuyết về sự lựa chọn duy lí (Rational Choice Theory) cung cấp những luận điểm quan trọng nhất, góp phần hình thành nên nền

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> Arnar Jensson (2011), Crime should not pay: Iceland and the International Developments of Criminal Assets Recovery (Tội phạm phải trả giá: Những tiền triển của Iceland và quốc tế trong thu hồi tài sản tội phạm), tr.14



tảng triết lí 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 lí tội phạm trước khi phạm tội, Lí thuyết về sự lựa chọn duy lí được xây dựng dựa trên giả định rằng, *bản chất hành vi con người là xử sự có lí trí và logic, hành động phạm tội của con người thường là kết quả của sự tính toán dựa trên lí trí về các yếu tố liên quan đến chi phí hành động, khả năng thành công và lợi ích đạt được*<sup>20</sup>. 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 lí thuyết về sự lựa chọn duy lí 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 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 lí, 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, *Anti-Corruption Institutions: Some History and Theory* (Các thiết chế chống tham nhũng: Một số nội dung về lịch sử và lí thuyết), (2016) 12.
- [2] Arnar Jensson, *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), (2011) 14.
- [3] Bo Rothstein, *Anti-Corruption: A Big Bang Theory* (Chống tham nhũng: Một lí thuyết Vụ nổ lớn), The QOG Institute, 2007, ISSN 1653-8919.
- [4] Criminal Justice, “Rational Choice Theory” (Lí thuyết về sự lựa chọn duy lí), <http://criminal-justice.iresearchnet.com/criminology/theories/rational-choice-theory/2/>, [truy cập ngày 11/4/2018].
- [5] G. Jiang, *Corruption Control in Post-Reform China* (Kiểm soát tham nhũng sau cải cách ở Trung Quốc), 2017, Springer Nature Singapore Pte Ltd. 2017, DOI 10.1007/978-981-10-4050-4\_2.
- [6] Lê Vinh Triển, *Chấp nhận quy luật thị trường để chống tham nhũng*, Thời báo kinh tế Sài Gòn, (2006) 17.
- [7] Nico Groenendijk, *A principal-agent model of corruption*, *Crime, Law & Social Change* 27: 207-229, (1997) 208.
- [8] Heather Marquette & Caryn Peiffer, *Collective Action and Systemic Corruption* (Hành động tập thể và Tham nhũng hệ thống), Đại học Warsaw, (2015) 7.
- [9] OECD Global Anti-Corruption & Integrity Forum, *Legitimacy building of Anti-Corruption Agencies in five countries* (Tính hợp pháp trong xây dựng cơ quan chống tham nhũng ở 05 quốc gia), (2017) 12.
- [10] World Bank & UNODC, *StAR Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan* (THTS: Thách thức, Cơ hội và Kế hoạch hành động), 2007.

<sup>20</sup> Criminal Justice, “Rational Choice Theory” (Lí thuyết về sự lựa chọn duy lí), <http://criminal-justice.iresearchnet.com/criminology/theories/rational-choice-theory/2/>, [truy cập ngày 11/4/2018].