

# Xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ: một số vấn đề lý luận

Vũ Thị Thu Quyên<sup>1</sup>

Nhận ngày 14 tháng 12 năm 2020. Chấp nhận đăng ngày 5 tháng 6 năm 2021.

**Tóm tắt:** Xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ chính là việc cán bộ, công chức vì lợi ích của mình hoặc nhóm người nào đó mà đưa ra sự phán đoán và lựa chọn không thống nhất với lợi ích công. Hành vi xung đột lợi ích trong thực thi công vụ làm cho lợi ích cá nhân xâm hại lợi ích công, là sự thể hiện của việc chủ thể thực thi quyền lực sử dụng quyền lực công để đạt được lợi ích cá nhân. Trên thế giới và Việt Nam hiện nay, vấn đề xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ chưa có nhiều nghiên cứu. Bài viết góp phần làm phong phú lý luận về xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ và những vấn đề liên quan; đưa ra quan niệm, tiêu chí xác định và tác hại của xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ.

**Từ khóa:** Công vụ, hoạt động công vụ, xung đột lợi ích.

**Phân loại ngành:** Chính trị học

**Abstract:** Conflict of interest in public service activities is the act that cadres and civil servants make judgments and choices that are inconsistent with public interests for their own interests or a certain group of people. Acts of conflict of interest in performing public duties cause private interests to infringe public interests, which are the manifestation of the exerciser of power using public power to achieve personal interests. In the world and Vietnam today, the issue of conflicts of interest in public service activities has not been significantly studied. The article contributes to enrich the theory of conflicts of interest in public service activities and related issues, provide the concept, criteria for determining and harmful effects of conflicts of interest in public service activities.

**Keywords:** Public service, official activities, conflict of interest.

**Subject classification:** Political science

---

<sup>1</sup> Học viện Báo chí và Tuyên truyền.  
Email: quyenbctt@gmail.com

## 1. Mở đầu

Trong đời sống của một con người cũng như trong lịch sử của nhân loại, lợi ích giữ vai trò động lực quan trọng. Những lợi ích chính đáng thúc đẩy sự phát triển xã hội; trái lại, những lợi ích nhóm tiêu cực, phi pháp sẽ kìm hãm sự phát triển, làm xói mòn đạo đức xã hội, đe dọa và gây mất ổn định xã hội. Trong xã hội, nhiều chủ thể có cùng lợi ích hay mong muốn lợi ích giống nhau, nhưng không phải lúc nào các chủ thể cũng đạt được lợi ích như nhau. Bởi, khi cùng tham gia vào một quan hệ, các chủ thể có cùng mong muốn lợi ích thường nảy sinh các xung đột hoặc là nảy sinh xung đột ngay trong nội tại quan hệ của mình, việc nảy sinh xung đột lợi ích là vấn đề mà con người luôn phải đối mặt từ khi hình thành xã hội với nhiều mức độ khác nhau.

Việt Nam, với mục tiêu trở thành một quốc gia thịnh vượng cùng các thể chế hiện đại vào năm 2035, việc kiểm soát xung đột lợi ích là rất quan trọng, bởi chính quá trình cải cách thể chế này sẽ quyết định hình thái nhà nước, thị trường, các quy định và luật lệ cho thể chế tiếp theo. Sự hiện diện của một xung đột lợi ích trên thực tế phản ánh sự không phù hợp của nó với thể chế hiện có.

## 2. Quan niệm và bản chất của xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ

Từ trước tới nay, quan niệm về xung đột lợi ích đã trở thành chủ đề của một số nghiên cứu và cũng chưa có một quan niệm được thừa nhận chung mang tính chất toàn diện về xung đột lợi ích.

Theo tác giả Nguyễn Lâm: “Xung đột là đụng chạm, mâu thuẫn sâu sắc với nhau” (Nguyễn Lâm, 2002, tr.798) và “Lợi ích là điều cần thiết và có lợi cho mình” (Nguyễn Lâm, 2002, tr.380). Định nghĩa này cho thấy, xung đột lợi ích là tình huống đụng chạm, mâu thuẫn sâu sắc giữa các lợi ích (nghĩa là trong tình huống xung đột, các lợi ích sẽ làm tổn hại lẫn nhau, đạt được lợi ích này thì không đạt được 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 mác-xít 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 (C. Mác và Ph. Ăngghen, 1998).

Từ 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” (Hoàng Văn Luân, 2014, tr.74). Mặc dù tiếp cận ở những phương diện 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 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 xung đột lợi ích cần được kiểm soát để phòng, chống tham nhũng.

Trong tác phẩm *Thuyết phân cấp nhu cầu*, A. Maslow cho rằng: “Xung đột lợi ích nghiên cứu từ phương diện triết học, có thể thấy nhu cầu, lợi ích của con người là không có điểm dừng hay không bao giờ hoàn toàn được thỏa mãn, do đó con người luôn có khát vọng, động cơ thôi thúc hoạt động không ngừng” (A. Maslow, 1954, tr.196). C. Mác trong một nghiên cứu cùng Ph. Ăngghen 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” (C. Mác và Ph. Ăngghen, 1995, tr.40). 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” (C. Mác và Ph. Ăngghen, 1995, tr.208-209). 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 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 mảnh khước như C. Mác đã nêu 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 được trao quyền lực công 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 gia tộc của họ. 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, 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, cá nhân được kỳ vọng phải thực hiện một 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 là lợi ích công, chính là động cơ, động lực thúc đẩy hành vi 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. Điều này cho thấy, quyền lực công được trao cho cá nhân không còn vô tư, khách quan, nếu nó đã bị lợi ích cá nhân chi phối. 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.

Khi tất cả công chức có lợi ích hợp pháp như công dân thì xung đột lợi ích là không thể né tránh hoặc bị cấm mà nó cần được xác định rõ ràng và kiểm soát một cách phù hợp. Trong một nghiên cứu vào năm 2005, Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) đã đưa ra quan niệm 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” (OECD, 2005, tr.13). Quan niệm này đã xác định rõ, sự 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, hướng không phù hợp 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 (WB) cũng đưa ra quan niệm 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” (Ngân hàng Thế giới, Thanh tra chính phủ, 2016, tr.22). Quan niệm này đã chỉ ra biểu hiện cơ bản của xung đột lợi ích là tình huống mà không phải hành vi. Đồng thời, quan niệm đã cụ thể hóa lợi ích công trong xung đột là quyết định hoặc hành vi trong thẩm quyền của cán bộ, công chức. Tuy nhiên, quan niệm này chưa xác định rõ tính chất tác động của lợi ích cá nhân tới lợi ích công cần phải bảo vệ.

Ở Việt Nam, các nhà lập pháp đã xác định: “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” (Quốc hội, 2018, khoản 8, điều 3). Quan niệm này tương tự định nghĩa của WB, 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 những quan niệm trên có thể thấy, xung đột lợi ích là tình huống, trong đó một người làm việc ở lĩnh vực công hay tư nhưng lại có lợi ích có thể ảnh hưởng đến việc thực hiện công việc và trách nhiệm của họ tại cơ quan, tổ chức đó. Theo Armos Durosier: “Xung đột lợi ích có nghĩa là việc tìm kiếm những lợi ích cho bản thân công chức, gia đình, hay những người thân của họ, từ các tổ chức mà anh ta có quan hệ công việc hay chính trị. Lợi ích được hiểu bao gồm các nghĩa vụ tài chính hay dân sự của công chức đó, lợi ích có thể hiện diện dưới hình thức kinh tế, chính trị, công việc hay tình dục” (Armos Durosier, 2014),

Xung đột lợi ích có quan hệ chặt chẽ với tham nhũng. Dù là khu vực tư hay công thì một cá nhân luôn có khả năng tìm cách hưởng lợi một cách trực tiếp hay gián tiếp từ địa vị mà người đó có được. Bởi vậy, dữ liệu về xung đột lợi ích là một phần của đấu tranh chống tham nhũng, cho dù, đôi khi có sự khác biệt giữa tình thế xung đột lợi ích với các hành vi tham nhũng. Phần lớn các hình thức tham nhũng đều hình thành từ việc có những xung đột giữa trách nhiệm nghề nghiệp của một con người với các lợi ích cá nhân của người đó (Liên hợp quốc, 2014).

Cũng bởi sự không trùng khớp hoàn toàn này mà gần đây, pháp luật ở Pháp đã điều chỉnh xung đột lợi ích như là một quy tắc đạo đức công vụ. Năm 2016, ở Pháp, đạo luật về minh bạch hoá, chống tham nhũng và hiện đại hoá đời sống kinh tế (ban hành ngày 9/12/2016), đã nhấn mạnh vấn đề xung đột lợi ích và đặt nó thành quy tắc ứng xử của công chức bằng việc đưa bổ sung điều 25b, về nghĩa vụ của công chức phải báo trước về tình huống xung đột lợi ích hoặc phải chấm dứt ngay tình huống này (République française, 2016). Theo Luật này thì xung đột lợi ích được định nghĩa như “bất kỳ sự giao thoa nào giữa một lợi ích công với một lợi ích công khác hay lợi ích tư, hoặc có thể làm ảnh hưởng đến sự độc lập, vô tư và khách quan trong việc thực thi công vụ”.

Kế thừa những quan niệm nêu trên, có thể chỉ ra rằng: xung đột lợi ích trong thực thi công vụ 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 các lợi ích vật chất và phi vật chất của cán bộ, công chức. Bản phận, trách nhiệm 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.

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.

Về bản chất, xung đột lợi ích diễn ra trong tâm trí. Nó làm cá nhân thiếu những quyết định sáng suốt tới mức họ không còn khả năng hành động đúng với vai trò và trách nhiệm. Rõ ràng, khó có thể nhìn thấu được tâm trí của người khác để xem xét lợi ích cá nhân đã ảnh hưởng tới hành động của họ như thế nào. Do đó, sự 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 bằng các cơ chế. Thực tế ở nhiều quốc gia trên thế giới 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.

### **3. Nhận diện và tác hại của xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ đối với quản trị nhà nước**

Trong thực thi công vụ, xung đột lợi ích và tham nhũng là hai khái niệm khác nhau nhưng có mối liên hệ khá mật thiết. 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

những 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, công chức. Trong tình huống xung đột lợi ích, hành vi của cán bộ, công chức bị coi là tham nhũng khi họ lựa chọn lợi ích cá nhân thay vì lợi ích tập thể. Như vậy, có thể khẳng định, trong thực thi công vụ, nếu xung đột lợi ích, 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 theo OECD (2003) đòi hỏi phải xem xét hai vấn đề: (1) cần xem xét các loại lợi ích cá nhân của cán bộ, công chức; (2) 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 (OECD, 2003). Một khảo sát của OECD (2005) 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. Từ luận giải trên, có thể chỉ ra một số tiêu chí xác định xung đột lợi ích:

*Thứ nhất*, phải tồn tại một lợi ích. Lợi ích này có thể là trực tiếp (đang thực hiện một hoạt động nghề nghiệp khác); hoặc gián tiếp (có vợ/ chồng đang thực hiện hoạt động có liên quan); cá nhân (nắm giữ cổ phần trong một công ty); hoặc công cộng (đang đảm nhiệm một nhiệm kỳ chức vụ); vật chất (một khoản tiền) hoặc tinh thần (một hoạt động tự nguyện hay một chức vụ danh dự).

*Thứ hai*, lợi ích đó phải gắn với việc thực hiện một công vụ. Sự liên hệ mật thiết này có thể diễn ra ở phương diện nội dung như: thực thi một hoạt động đặc thù trong một lĩnh vực nhất định; hoặc địa lý (các lợi ích nắm giữ bởi một địa phương); hoặc thời gian (lợi ích đã xảy ra trong quá khứ).

*Thứ ba*, lợi ích đó phải có ảnh hưởng hoặc có khả năng gây ảnh hưởng đến việc thực thi công vụ một cách độc lập, vô tư và khách quan. Tiêu chí này dẫn đến việc đánh giá xung đột lợi ích theo từng trường hợp: sẽ được coi là có xung đột lợi ích nếu như

sự ảnh hưởng đủ mạnh để gọi nên những mối nghi ngại về tính khách quan trong thực thi công vụ của một công chức (Haute autorité pour la Transparencede la vie Publique). Về phân loại xung đột lợi ích, một số nghiên cứu đã chia xung đột lợi ích thành ba loại: (i) xung đột lợi ích hiện hữu; (ii) xung đột lợi ích gián tiếp; (iii) xung đột lợi ích tiềm tàng.

*Xung đột lợi ích hiện hữu* có tính xác định và tính trực quan, là xung đột lợi ích đang xảy ra hoặc đã xảy ra, “nó liên quan đến một tình huống hay quan hệ nào đó đang xảy ra hoặc đã xảy ra trong quá khứ” (OECD, 2005, tr.13). Hình thức của xung đột lợi ích hiện hữu chủ yếu được thể hiện khi lợi ích cá nhân của cán bộ, công chức không thống nhất với lợi ích công thì cán bộ, công chức đặt lợi ích cá nhân lên trên lợi ích công, hy sinh lợi ích công để có được lợi ích cá nhân. Xung đột lợi ích hiện hữu được biểu hiện trong quá khứ và hiện tại, cán bộ, công chức sử dụng quyền lực, thông tin và nguồn lực công để “trao đổi” với các đối tượng có liên quan nhằm thu lợi cá nhân.

*Xung đột lợi ích gián tiếp* là loại xung đột lợi ích không trực quan, khó xác định như xung đột lợi ích hiện hữu nhưng vẫn tồn tại hành vi xung đột lợi ích. Chẳng hạn, cán bộ, công chức nào đó đang hoạt động trong cơ quan nhà nước nhưng giữ vai trò là người đại diện hay cố vấn... trong các cơ quan, đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp bên ngoài. Những cán bộ, công chức này rất dễ thiết lập quan hệ ổn định với các cơ quan, đơn vị bên ngoài, từ đó có thể đưa ra những quyết định có lợi cho những cơ quan, đơn vị này nhưng lại ảnh hưởng đến lợi ích công.

*Xung đột lợi ích tiềm tàng* là loại xung đột lợi ích mang tính không xác định, là

loại xung đột lợi ích có thể xảy ra trong tương lai. Thực chất của loại xung đột lợi ích này là cán bộ, công chức ở tình huống có thể bị tác động bởi lợi ích riêng tư của mình khi thực thi công vụ. Ví dụ: con của cán bộ cấp cao trong một cơ quan của chính phủ là chủ một công ty xây dựng có tham gia đấu thầu dự án xây dựng văn phòng của cơ quan đó. Tình huống này là tình huống xung đột lợi ích tiềm tàng.

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: (1) *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, (2) *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.

Xung đột lợi ích trong thực thi công vụ tạo ra nhiều tác hại đối với quản trị nhà nước. Có thể thấy điều này qua những phương diện chủ yếu sau:

*Thứ nhất*, xung đột lợi ích trong thực thi công vụ gây tổn hại đến lợi ích công. Duy trì và thúc đẩy việc thực hiện lợi ích công là sứ mệnh và trách nhiệm của nhà nước. Đây là lý do chính đáng duy nhất cho sự tồn tại của nhà nước. Tuy nhiên, hành vi xung đột lợi ích trong thực thi công vụ làm cho lợi ích cá nhân xâm hại lợi ích công, là sự thể hiện của việc chủ thể thực thi quyền lực, sử dụng quyền lực công để đạt được lợi ích

cá nhân. Vì thế, xung đột lợi ích trong thực thi công vụ là hành vi đi ngược lại sứ mệnh duy trì và bảo vệ lợi ích công của nhà nước. Nếu xung đột lợi ích phổ biến, mức độ nghiêm trọng sẽ gây tổn hại rất lớn đến lợi ích công và theo đó có thể làm suy giảm nguồn lực của đất nước.

*Thứ hai*, xung đột lợi ích trong thực thi công vụ ảnh hưởng tiêu cực đến tính hợp pháp của Nhà nước. “Quyền lực nhà nước là quyền lực của chủ quyền (nhân dân), nhà nước chỉ là người nhận sự ủy thác của nhân dân, là công bộc của chủ thể quyền lực” (Jean-Jacques Rousseau, 2010, tr.189). Chủ thể quyền lực nhà nước là nhân dân, quyền lực của nhà nước bắt nguồn từ sự ủy thác của nhân dân. Nhân dân ủy thác quyền lực cho nhà nước để nhà nước sử dụng quyền lực ấy quản lý xã hội và phục vụ xã hội. Tính đặc thù của quyền lực công có thể mang lại đặc quyền cho phổ biến công dân. Nhưng khi nó được sử dụng vào việc thỏa mãn lợi ích cá nhân, lợi ích nhóm thì sẽ làm cho công bộc của xã hội, công bộc của dân trở thành người thống trị xã hội, biến thành chủ nhân của xã hội. Điều này là một nghịch lý của quyền lực công, tức quyền lực công vốn dĩ được sử dụng vì lợi ích công, nay lại trở thành công cụ phục vụ lợi ích của cá nhân, một nhóm người. “Khi tham nhũng và hành vi không đạo đức tăng lên, thì sự tôn trọng của công dân đối với chính trị và Nhà nước sẽ giảm xuống, trong tâm trí của người dân, tính hợp pháp của Chính phủ sẽ suy giảm” (H. George Frederickson, 1997, tr.181).

*Thứ ba*, xung đột lợi ích trong thực thi công vụ ảnh hưởng tiêu cực đến việc phân bổ hợp lý các nguồn lực công trong phục vụ công. Phục vụ công của các cơ quan nhà nước thực chất là quá trình quản lý và phân

bổ hiệu quả đối với các giá trị và nguồn lực xã hội khác nhau, thỏa mãn nhu cầu lợi ích của các nhóm khác nhau, duy trì sự phát triển xã hội, phù hợp với quy luật khách quan. Hành vi xung đột lợi ích trong thực thi công vụ làm xâm hại lợi ích phổ biến của xã hội cũng như lợi ích của nhóm yếu thế, làm cho nguồn lực xã hội “chảy vào túi” của nhóm có quyền, có thế, từ đó gia tăng sự bất công xã hội.

*Thứ tư*, xung đột lợi ích trong thực thi công vụ là nhân tố cơ bản dẫn đến tham nhũng trong khu vực công cũng như làm suy giảm niềm tin của người dân đối với Nhà nước. Xung đột lợi ích và tham nhũng là hai khái niệm không giống nhau. Xung đột lợi ích không nhất định dẫn đến tham nhũng, nhưng tham nhũng nhất định là do xung đột lợi ích tạo nên (OECD, 2005). Xung đột lợi ích là căn nguyên của tham nhũng, nếu hiện tượng xung đột lợi ích không được coi trọng và quản lý có hiệu quả thì sẽ làm cho tình trạng đặt lợi ích cá nhân lên trên lợi ích công càng trở nên phổ biến, từ đó nạn tham nhũng trở nên nghiêm trọng hơn, làm cho quyền lực công tha hóa thành công cụ để phục vụ lợi ích cá nhân. Tham nhũng trong khu vực công trở nên nghiêm trọng và phổ biến sẽ làm suy giảm niềm tin của người dân đối với khu vực công.

Do ảnh hưởng tiêu cực của xung đột lợi ích trong thực thi công vụ nên việc làm thế nào để quản lý hiệu quả xung đột lợi ích trong thực thi công vụ đã trở thành một nội dung quan trọng trong xây dựng nhà nước liêm chính ở nhiều quốc gia trên thế giới nói chung và ở Việt Nam nói riêng. Vì vậy, việc kiểm soát xung đột lợi ích trong thực thi công vụ cần được thực hiện một cách hiệu quả.

#### 4. Kết luận

Xung đột lợi ích là một hiện tượng tồn tại khách quan trong hoạt động công vụ. Tuy nhiên, mức độ phát sinh xung đột lợi ích trong thực thi công vụ như thế nào tùy thuộc vào năng lực quản lý xung đột lợi ích của từng quốc gia. Xung đột lợi ích trong thực thi công vụ nếu không được kiểm soát tốt sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến hoạt động quản trị của chính phủ. 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. Kinh nghiệm của các nước phát triển cho thấy, để quản lý xung đột lợi ích trong thực thi công vụ, cần các biện pháp đồng bộ và công cụ về quản lý, chính trị, hành chính, pháp luật và giáo dục; kết hợp sự giám sát, kiểm soát bên trong với sự giám sát, kiểm soát từ bên ngoài. Những kinh nghiệm của các nước phát triển về phương diện này có giá trị tham khảo nhất định đối với Việt Nam hiện nay.

#### Tài liệu tham khảo

1. Nguyễn Lân (2002), *Từ điển từ và ngữ Hán - Việt*, Nxb Văn học, Hà Nội.
2. Hoàng Văn Luân (2014), “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, tr.74-79.
3. C. Mác và Ph. Ăngghen toàn tập, t.1, 3, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, 1995, Hà Nội.
4. C. Mác và Ph. Ăngghen toàn tập, t.4, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, 1998, Hà Nội.
5. Ngân hàng Thế giới, Thanh tra Chính phủ (2016), *Kiểm soát xung đột lợi ích trong khu vực công - Quy định và thực tiễn ở Việt Nam*, Nxb Hồng Đức, Hà Nội.
6. Quốc hội (2018), *Luật Phòng, chống tham nhũng*, Hà Nội.
7. Jean-Jacques Rousseau (2010), *Bàn về khế ước xã hội*, Thanh Đạm dịch, Nxb Đà Nẵng, Đà Nẵng.
8. H. George Frederickson (1997), *The Spirit of Public Administration*, Jossey - Bass Press.
9. A. Maslow (1954), *Motivation and personality*, Happer and Row, Publisher, Inc, New York.
10. OECD (2003), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD guidelines and Country Experience*.
11. OECD (2005), *Managing Conflict of Interest in the Public Sector - A Toolkit*, Paris.
12. Armos Durosier (2014), *Conflit d'interet, comportement ethique pour la bonnegouvernance*, [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_hti\\_sc\\_amos.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_hti_sc_amos.pdf), truy cập ngày 28/7/2020.
13. Liên hợp quốc (2014), “Bộ công cụ phòng chống tham nhũng”, [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_hti\\_sc\\_amos.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_hti_sc_amos.pdf), truy cập ngày 28/7/2020.
14. République française (2016), *LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (Luật về minh bạch, phòng, chống tham nhũng và hiện đại hóa đời sống kinh tế)*, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033558528/>, truy cập ngày 28/7/2020.
15. Haute autorité pour la Transparencede la vie Publique (Tổ chức tối cao về minh bạch công vụ Pháp), <https://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/la-deontologie-des-responsables-publics/prevention-des-conflits-dinterets/>, truy cập ngày 20/9/2020.