

Kiểm soát quyền lực của công chức ở Singapore và những giá trị tham khảo cho Việt Nam

Vũ Công Giao^(*)

Tóm tắt: Bài viết phân tích những chính sách và biện pháp của Singapore nhằm kiểm soát quyền lực (KSQL) của công chức để kiểm chế tham nhũng, chỉ ra những điểm đặc biệt, so sánh với các chính sách và biện pháp mà Việt Nam đang áp dụng. Trên cơ sở đó, tác giả gợi mở một số giá trị mà Việt Nam có thể tham khảo để nâng cao hiệu quả KSQL của cán bộ, công chức trong thời gian tới.

Từ khóa: Kiểm soát quyền lực, Công chức, Phòng chống tham nhũng, Singapore, Việt Nam

Abstract: The paper analyzes Singapore's policies and measures used to control the power of public servants to curb corruption, thereby points out characteristics in comparison with those currently applied by Vietnam. On that basis, some lessons are suggested for Vietnam to improve the effectiveness of controlling its civil servants' power in the coming time.

Keywords: Power Control, Civil Servants, Anti-corruption, Singapore, Vietnam

Dẫn nhập

Là một quốc gia trẻ (mới được tách ra từ Malaysia từ năm 1965), nhưng trong hơn 50 năm qua, Singapore đã có những bước tiến hết sức ngoạn mục, từ một đất nước nghèo nàn trở thành một trong những nền kinh tế phát triển của châu Á. Một trong những nguyên nhân quan trọng dẫn đến sự phát triển đó là do Singapore đã kiểm soát được tham nhũng¹, mà cốt lõi của thành

công trong cuộc chiến chống tham nhũng của Singapore là xây dựng được một bộ máy chính quyền liêm chính, trong đó công chức - những người có chức vụ, quyền hạn - bị kiểm soát chặt chẽ.

Tham nhũng là căn bệnh chung của mọi nhà nước; phòng, chống tham nhũng (PCTN) là mối quan tâm và thách thức với mọi quốc gia; vì thế kinh nghiệm của Singapore có thể là bài học tốt cho các nước khác trong lĩnh vực này, trong đó có Việt Nam. Bài viết nhằm trả lời các câu hỏi: Singapore đã thực hiện những chính sách và biện pháp gì để KSQL của công chức? Những chính sách,

^(*) PGS.TS., Đại học Quốc gia Hà Nội;
Email: giaovnu@gmail.com

¹ Trong bảng xếp hạng Chỉ số nhận thức tham nhũng (Corruption Perceptions Index - CPI) ở các quốc gia do Tổ chức Minh bạch Quốc tế (TI) thực hiện, bắt đầu từ năm 1995, Singapore luôn được xếp vào nhóm 10 nước có tỷ lệ tham nhũng thấp nhất (hay bộ máy công quyền trong sạch nhất) thế giới (Xem: <https://www.transparency.org/en/countries/>

singapore). Vị thế của nước này vào năm 2020 vẫn được giữ vững, thuộc vào nhóm 4 quốc gia ít tham nhũng nhất trên thế giới (Xem: Olivia Ho, 2020; ANGELA TAN, 2020).

biện pháp đó có gì giống và khác so với các quốc gia khác? Việt Nam có những chính sách, biện pháp tương tự hay không? Liệu các kinh nghiệm của Singapore có thể áp dụng ở Việt Nam hay không?

1. Khái quát về kiểm soát quyền lực của công chức

Quyền lực (*power*), theo *Từ điển Oxford*, là “năng lực hay khả năng điều khiển hay tác động đến thái độ của người khác hoặc đến diễn biến của một sự việc”¹. Trong xã hội tồn tại nhiều dạng quyền lực, do nhiều dạng chủ thể khác nhau nắm giữ, tuy nhiên, dạng quyền lực mạnh nhất, bao trùm nhất là quyền lực nhà nước (*state power*) - với ý nghĩa là *khả năng của nhà nước buộc các cá nhân, tổ chức trong xã hội phải phục tùng chính sách, pháp luật do nhà nước đề ra* (Xem thêm: Nguyễn Minh Đuan, 2015: 5). Chủ thể thực thi quyền lực nhà nước chủ yếu là các cơ quan nhà nước, ngoài ra còn có các cán bộ, công chức, viên chức và những người khác mà theo pháp luật có thể được giao thẩm quyền nhất định nhân danh nhà nước (trong bài này gọi chung là công chức). Với vị trí quan trọng của công chức, KSQL nhà nước thực chất và cơ bản chính là KSQL của công chức (quyền lực nhà nước mà công chức được giao phó).

Về khái niệm kiểm soát, theo *Từ điển Tiếng Việt*, “kiểm soát” có nghĩa là: “Xem xét để phát hiện, ngăn chặn những gì trái với quy định” (Trung tâm Từ điển học, 2013: 674). Từ một góc độ khác, theo Montesquieu (2005: 113), kiểm soát thể hiện ở việc “... làm cho quyết định của người khác trở thành vô hiệu”.

Như vậy, cốt lõi trong KSQL của công chức là hành động phòng ngừa, với mục đích để ngăn cản hành vi làm trái, lạm dụng

quyền lực. Điều này là rất cần thiết, vì như nhận định của Lord Acton, sự lạm dụng quyền lực là vấn đề mang tính quy luật: “Quyền lực có xu hướng tha hóa. Quyền tuyệt đối có xu hướng tha hóa tuyệt đối” (Xem: Lord Acton, 1887).

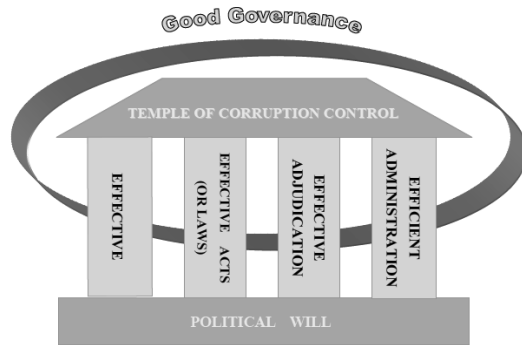
Để KSQL nhà nước, nhân loại đã thử nghiệm nhiều mô hình, cơ chế. Tuy nhiên, nhìn từ góc độ tổ chức và cách thức vận hành, có hai cơ chế KSQL đang được áp dụng phổ biến trên thế giới, đó là cơ chế KSQL bên trong và cơ chế KSQL bên ngoài. *Cơ chế KSQL bên trong* là sự kiểm soát giữa các cơ quan nắm giữ và thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. *Cơ chế KSQL bên ngoài* do các chủ thể bên ngoài bộ máy nhà nước, mà đầu tiên và cơ bản nhất là *nhân dân* thực hiện. Bên cạnh người dân, các tổ chức xã hội, doanh nghiệp và báo chí cũng là những chủ thể rất quan trọng trong cơ chế KSQL bên ngoài bộ máy nhà nước. Mục đích cuối cùng của các biện pháp, cơ chế KSQL, theo cách nói của nhà lãnh đạo hiện hành cao nhất của Đảng Cộng sản Trung Quốc, ông Tập Cận Bình, là “nhốt quyền lực vào trong lồng chế độ” (tức là “cái lồng thép”), để quyền lực không thể được sử dụng một cách tùy tiện và để mọi người đều có thể nhìn thấy và giám sát quyền lực (Dẫn theo: Nguyễn Minh Đuan, 2015: 56).

2. Kiểm soát quyền lực của công chức ở Singapore

Theo Koh Teck Hin, Phó Giám đốc điều hành Cục Điều tra tham nhũng Singapore (Corrupt Practices Investigation Bureau - CPIB), thành công trong việc KSQL để chống tham nhũng ở nước này được dựa trên nền tảng một quyết tâm chính trị (*political will*) mạnh mẽ và một khung khổ gồm 4 yếu tố (Xem: Koh Teck Hin, 2019): (i) Có những đạo luật tốt về chống tham nhũng; (ii) Có cơ quan PCTN mạnh; (iii)

¹ Xem: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/power>, truy cập ngày 15/10/2020.

Xử lý vi phạm nghiêm minh; (iv) Bộ máy công vụ liêm chính. Cụ thể được làm rõ như sau:



Thứ nhất, những đạo luật tốt

Trong PCTN, một khung khổ pháp luật hoàn chỉnh là rất quan trọng để có thể phòng ngừa và xử lý những hành vi lạm dụng quyền lực công để thu lợi riêng. Ở Singapore, đạo luật chính trong lĩnh vực này là Luật Phòng, chống tham nhũng (the Prevention of Corruption Act - PCA). Luật này quy định các hành vi tham nhũng và việc tổ chức, hoạt động của cơ quan PCTN là Cục Điều tra tham nhũng (CPIB)¹.

PCA được ban hành từ năm 1960 và đã vài lần được sửa đổi theo hướng tăng cường quyền hạn của CPIB. Những điểm khác biệt giữa PCA và luật PCTN của nhiều quốc gia khác bao gồm (Xem: Koh Teck Hin, 2019):

- PCA cho phép CPIB điều tra tham nhũng trong cả khu vực công và tư nhân. Việc này là để giữ cho không chỉ các cơ quan nhà nước, mà cả các công ty của nước này trong sạch, qua đó thu hút đầu tư và bảo đảm quan hệ thương mại bền vững với các nước khác. Đây được xem là vấn đề có tầm quan trọng chiến lược đối với Singapore - một nước phụ thuộc vào thương mại quốc tế. Thêm vào đó, PCA cũng cho phép CPIB điều tra không chỉ người nhận mà cả người

đưa hối lộ, với triết lý rằng nếu không xử lý những người đưa hối lộ thì sẽ không thể giải quyết được tình trạng tham nhũng, do đưa - nhận hối lộ thể hiện quan hệ cung - cầu.

- PCA có một điều khoản giả định là có hành vi tham nhũng với một công chức bị nghi ngờ đã nhận hối lộ. Điều này có nghĩa là công chức bị nghi ngờ có nhiệm vụ chứng minh với CPIB hoặc tòa án về tính trong sạch của mình, nếu không chứng minh được thì sẽ bị xem là một bằng chứng buộc tội tham nhũng.

- Theo PCA, một người nhận hối lộ sẽ bị coi là có tội ngay cả khi người đó không có quyền hoặc cơ hội để hồi đáp cho người đưa hối lộ.

- PCA cấm lợi dụng các tập quán văn hóa, ví dụ, đưa/nhận phong bì mừng tuổi trong Tết Nguyên đán, như một cái cớ để đưa/nhận hối lộ.

- PCA trao quyền cho tòa án yêu cầu những công chức nhận hối lộ, ngoài hình phạt và tiền phạt, phải nộp số tiền đã nhận hối lộ vào công quỹ. Điều này xuất phát từ nguyên tắc bị cáo không được hưởng bất kỳ lợi ích nào từ hành vi tham nhũng. Bên cạnh đó, tòa án cũng có thể thu hồi số tiền hối lộ như một khoản nợ dân sự.

Bên cạnh PCA, Singapore còn có nhiều đạo luật khác cũng có quy định về KSQL của công chức, tiêu biểu như: (i) Luật về Tham nhũng, buôn bán ma túy và các tội nghiêm trọng khác (1962, sửa đổi năm 2000); (ii) Luật (Đặc quyền, Miễn trừ và Quyền hạn) của Nghị viện (1962, sửa đổi năm 2000); (iii) Luật về Quyên góp chính trị (2000, sửa đổi năm 2001); (iv) Luật Hải quan (1960, sửa đổi năm 2000).

Thứ hai, cơ quan phòng, chống tham nhũng mạnh

Không giống như nhiều nước giao thẩm quyền PCTN cho nhiều cơ quan, tại Singapore, CPIB là cơ quan duy nhất được

¹ Xem: <https://www.cpi.gov.sg/>, truy cập ngày 15/10/2020.

trao quyền điều tra các hành vi tham nhũng. CPIB có tính độc lập gần như tuyệt đối trong hoạt động, được bảo đảm bởi Hiến pháp. Cơ quan này có thể điều tra bất kỳ công chức, cơ quan nhà nước nào, bất kỳ cá nhân hay công ty tư nhân nào. Để ngăn chặn bất kỳ sự can thiệp tùy tiện nào và đảm bảo tính vô tư, khách quan trong hoạt động, CPIB báo cáo trực tiếp công việc của mình với Thủ tướng Chính phủ. Tuy nhiên, trong trường hợp Thủ tướng Chính phủ tùy tiện ngăn chặn hoạt động của CPIB, Tổng thống có thể yêu cầu thực hiện một cuộc điều tra.

Phương châm hành động của CPIB là “Nhanh chóng và Chắc chắn” (Swift and Sure), trong đó: *Nhanh chóng* hàm ý khẩn trương và kịp thời, còn *Chắc chắn* hàm ý cẩn thận và kiên định trong hoạt động.

Với vị thế, cách thức tổ chức và phương châm hành động như trên, CPIB trở thành một cơ quan PCTN thực sự hiệu quả. Đây cũng đồng thời là thiết chế nòng cốt để KSQL của công chức ở Singapore.

Thứ ba, xử lý vi phạm nghiêm minh

Ở Singapore, các vụ án tham nhũng được đặc biệt chú ý, vì thế được các tòa án xét xử một cách công minh dưới sự giám sát của công chúng. Ví dụ, trong vụ *Wong Teck Long kiện PP* (Wong Teck Long vs PP), khi bị cáo kháng cáo, Tòa án cấp cao hơn không chỉ bác kháng cáo mà còn tăng hình phạt từ 4 tháng tù lên 15 tháng, với lý do là “để bảo vệ niềm tin của công chúng vào tính liêm chính của hệ thống ngân hàng và danh tiếng của Singapore như một trung tâm tài chính và khu vực...”; Vụ *PP kiện Lim Teck Chye* (PP vs Lim Teck Chye), Tòa kiên quyết tuyên án phạt tù, mặc dù bị cáo và luật sư ra sức biện hộ với mong muốn có thể chỉ bị phạt tiền. Sự công minh và nghiêm khắc của Tòa án đã gửi một thông điệp rất rõ ràng và mạnh mẽ đến những công chức ở Singapore, rằng nếu lạm dụng

quyền lực vì lợi ích riêng, họ sẽ phải trả một cái giá rất đắt.

Thứ tư, bộ máy công vụ liêm chính

Trong những thập kỷ vừa qua, Singapore đã xây dựng được một hệ thống công vụ gọn nhẹ, hợp lý, hiệu quả, hoạt động dựa trên những quy tắc và tập quán liêm chính. Chính hệ thống này là cơ sở quan trọng nhất để KSQL của công chức, bởi nó xác định rõ những gì mà từng công chức phải làm và không được làm. Thêm vào đó, hệ thống công vụ còn bao hàm những yếu tố phòng ngừa, khiến công chức không thể, không dám và không muốn tham nhũng.

Đầu tiên, theo nghĩa rộng, chính sách trả lương cao cho công chức của Singapore cũng là một biện pháp KSQL. Việc trả lương cao cho công chức khiến họ luôn phải cân nhắc giữ gìn phẩm hạnh, sự liêm chính của mình, không muốn và không dám tham nhũng vì sợ mất đi danh tiếng và phúc lợi lớn mà công chức được hưởng. Singapore còn có chính sách giữ lại một khoản thu nhập của công chức (tăng dần từ 5% đến 40% lương). Số tiền này được gọi là vốn tích lũy chung, được trả lại cho công chức sau khi về hưu, nhưng còn có ý nghĩa “bảo lãnh” cho sự liêm chính của công chức, vì công chức sẽ bị tịch thu khoản tiền đó nếu phạm tội tham nhũng.

Cùng với các biện pháp luật định để đối phó với những kẻ phạm tội tham nhũng đã nêu ở trên, Singapore còn có một cách tiếp cận chủ động để kiềm chế sự lạm quyền của công chức thông qua việc ban hành các quy tắc và quy định nghiêm ngặt để điều chỉnh hành vi của họ, cụ thể như (Xem: Koh Teck Hin, 2019): (a) Một công chức không được vay tiền từ bất kỳ người nào có quan hệ công vụ (*official dealings*) với họ; (b) Các khoản nợ không có bảo đảm và các khoản nợ phải trả của một công chức không thể nhiều hơn ba lần tiền lương hàng tháng của

người đó; (c) Một công chức không được sử dụng bất kỳ thông tin công vụ (*official information*) nào để làm tăng thêm lợi ích cá nhân của mình; (d) Một công chức phải kê khai tài sản của mình trong lần bổ nhiệm đầu tiên và định kỳ hằng năm; (e) Một công chức không thể tham gia vào bất kỳ hoạt động thương mại hoặc kinh doanh nào, hoặc thực hiện bất kỳ công việc bán thời gian nào mà không có sự chấp thuận của cơ quan; và (f) Một công chức không được nhận sự tiếp đãi hoặc quà tặng dưới bất kỳ hình thức nào từ các doanh nghiệp, tổ chức hoặc cá nhân trong xã hội.

Bên cạnh đó, Chính phủ Singapore cũng liên tục thực hiện các biện pháp cải cách hành chính nhằm giảm thiểu những cơ hội mà các công chức có thể lạm dụng quyền lực để thu lợi ích riêng, trong đó bao gồm: (a) Xác định và loại bỏ cơ hội tham nhũng trong các thủ tục làm việc của Chính phủ; (b) Tinh giản các thủ tục hành chính rườm rà, xây dựng nền công vụ minh bạch để không ai phải “nhờ cậy” những công chức tham nhũng để giải quyết các thủ tục hành chính; (c) Thường xuyên xem xét mức lương của công chức để đảm bảo rằng họ được trả thù lao thỏa đáng, tương xứng với khu vực tư nhân; và (d) Nhắc nhở các nhà thầu của Chính phủ vào thời điểm ký kết hợp đồng mua sắm công rằng việc hối lộ công chức khi đấu thầu và thực hiện hợp đồng có thể khiến hợp đồng của họ bị chấm dứt và phải chịu chế tài nghiêm khắc.

Bên cạnh bốn yếu tố cơ bản nêu trên, cũng với mục tiêu PCTN, trong thời gian gần đây, cùng với sự phát triển của khoa học công nghệ, Singapore đã nỗ lực xây dựng chính phủ điện tử, chính phủ số (nước này luôn được xếp vào nhóm những nước đi đầu trong việc áp dụng công nghệ mới trong quản lý quốc gia) (Xem thêm: CDI, 2016). Việc áp dụng chính phủ điện tử,

chính phủ số không chỉ giúp gia tăng hiệu quả của nền kinh tế quốc dân, mà còn giúp giảm thiểu cơ hội lạm quyền để tham nhũng của đội ngũ công chức, bởi các quy trình, thủ tục hành chính đều được chuẩn hóa, đưa lên mạng Internet một cách công khai, minh bạch, và việc thực hiện các thủ tục hành chính không cần có sự tiếp xúc giữa người dân, doanh nghiệp và công chức.

3. Những giá trị tham khảo cho Việt Nam

Kiểm soát quyền lực của công chức không phải là vấn đề xa lạ ở Việt Nam. Trong thời kỳ phong kiến, các triều đại Việt Nam đã áp dụng nhiều biện pháp để ngăn ngừa sự lạm quyền, tham nhũng của các quan lại. Ví dụ, thời Lê Thánh Tông, triều đình đã thành lập và củng cố Lục khoa và Hiến ty là các cơ quan có chức năng giám sát hoạt động và xử lý những vi phạm của quan lại trong bộ máy chính quyền (Xem: Phạm Thị Duyên Thảo, 2016). Vào thời Nguyễn cũng có một cơ quan là Đô sát viện có nhiệm vụ giám sát sự tuân thủ pháp luật của toàn bộ bộ máy nhà nước từ Trung ương đến địa phương.

Sau khi giành được độc lập (năm 1945), Chính phủ Việt Nam Dân chủ Cộng hòa non trẻ đã sớm chú ý đến vấn đề KSQL của công chức. Ngày 23/11/1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh số 64 thành lập Ban Thanh tra đặc biệt với nhiệm vụ giám sát tất cả công việc và nhân viên của các ủy ban hành chính và các cơ quan của Chính phủ.

Quan trọng hơn, các bản Hiến pháp Việt Nam từ năm 1946 đến nay đều đã thiết lập cơ chế KSQL bên trong (giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp, giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương) và bên ngoài (giữa người dân và các tổ chức xã hội với các cơ quan, công chức, viên chức nhà nước). Bên cạnh đó, hệ thống pháp luật Việt Nam hiện hành cũng có những văn bản pháp luật có tác dụng

KSQL của công chức, như Luật Cán bộ, Công chức; Luật Viên chức; Luật Phòng chống tham nhũng; Luật Tiếp cận thông tin; Luật Khiếu nại; Luật Tố cáo; Luật Tổ chức Quốc hội; Luật Tổ chức Chính phủ; Luật Tổ chức chính quyền địa phương; Luật Tổ chức tòa án nhân dân; Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân; Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam... Ngoài ra, nhiều văn kiện của Đảng Cộng sản Việt Nam cũng đề ra các quy định và tiêu chuẩn đạo đức và cơ chế kiểm tra, giám sát đảng viên mà đa số họ là công chức.

Xét về hình thức, có thể thấy cơ chế giám sát quyền lực của công chức ở Việt Nam hiện nay thậm chí còn toàn diện hơn Singapore, tuy nhiên hiệu quả của cơ chế này còn hạn chế, do một số khác biệt sau:

Thứ nhất, về tính kiên quyết, kiên định

Có thể thấy, kết quả PCTN phụ thuộc rất lớn vào tính kiên quyết và kiên định trong việc KSQL của công chức. Mặc dù cả Việt Nam và Singapore cùng có quyết tâm chính trị mạnh mẽ trong việc KSQL để PCTN, nhưng Singapore đã nhận thức và có luật về tham nhũng từ rất sớm, không khoan nhượng trong việc xử lý các hành vi lạm quyền, tham nhũng của công chức, bất kể đó là ai¹. Điều này tạo ra hiệu quả răn đe

mạnh mẽ với giới công chức ở Singapore, đồng thời tạo niềm tin vững chắc cho người dân vào quyết tâm và kết quả của cuộc chiến chống tham nhũng của đất nước họ. Trong khi đó, vì một số lý do chủ quan, khách quan, mãi đến vài năm gần đây ở Việt Nam mới thực sự đạt tới mức độ chống tham nhũng một cách kiên quyết “không có vùng cấm, không có ngoại lệ”². Vì vậy, niềm tin của xã hội với hoạt động này của Đảng và Nhà nước mới được nâng lên ít nhiều, song vẫn còn thiếu bền vững.

Xét một cách tổng quát, chính nhờ sự kiên quyết, kiên định trong hành động, Singapore đã thành công trong việc biến quyết tâm chính trị về chống lạm quyền, tham nhũng thành *văn hóa liêm chính của đội ngũ công chức*, và lan tỏa thành *văn hóa liêm chính trong xã hội* - một nền văn hóa mà hầu hết người dân đều xem trung thực, đúng đắn là những tiêu chuẩn hành xử, và đều lên án cũng như sẵn sàng đấu tranh với những hành vi lạm quyền, tham nhũng.

Thứ hai, tính mềm dẻo, thực tế

Những phân tích ở mục 2 cho thấy, Singapore đã áp dụng đồng thời nhiều cơ chế, biện pháp để giám sát, ngăn ngừa sự lạm quyền của công chức, trong đó có những cơ chế bên trong, bên ngoài; có biện pháp cứng và biện pháp mềm.

Ở Việt Nam, Luật Phòng chống tham nhũng và nhiều văn bản pháp luật hiện hành đã nêu ở trên cũng quy định những cơ chế giám sát, ngăn ngừa lạm quyền, song hiệu

¹ Trong số những tội phạm tham nhũng từng bị CPIB truy tố, có nhiều quan chức cao cấp của Nhà nước, ví dụ như Teh Cheang Wan, Bộ trưởng Bộ Phát triển quốc gia (Ministry for National Development) bị truy tố vào những năm 1979-1986; Edwin Yeo, Trợ lý Cục trưởng CPIB, bị truy tố vào những năm 2009-2012; và gần đây hơn là Peter Lim Sin Pang, cựu lãnh đạo của Cục Phòng vệ Dân sự (the Singapore Civil Defence Force - SCDF) hầu tòa vì cáo buộc quan hệ tình dục với ba phụ nữ để đổi bằng những hợp đồng công nghệ thông tin cho công ty họ; Koh Seah Wee và Christopher Lim Chai - hai lãnh đạo của Bộ Pháp luật (Ministry of Law) hầu tòa với cáo buộc biển thủ công quỹ;... (Xem thêm: <https://www.cpi.gov.sg/case-studies/public-sector>; Quah, 2020).

² Phát biểu của Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng, Trưởng Ban Chỉ đạo Trung ương về PCTN tại buổi thảo luận, cho ý kiến đối với Báo cáo về tiến độ, kết quả, khó khăn, vướng mắc và định hướng xử lý một số vụ án, vụ việc tham nhũng kinh tế nghiêm trọng, phức tạp thuộc diện Ban Chỉ đạo theo dõi, chỉ đạo từ sau Phiên họp 13 của Ban Chỉ đạo, do Thường trực Ban Chỉ đạo Trung ương về PCTN tổ chức ngày 27/4/2018 tại Hà Nội.

quả chưa cao. Theo Koh Teck Hin (2019), PCTN ở Singapore hiệu quả là do nước này có một cách tiếp cận đơn giản, không rườm rà, chú trọng vào hiệu quả thực thi pháp luật để KSQL và PCTN. Tuy đồng thời áp dụng nhiều cơ chế, biện pháp như đã nêu, Singapore tập trung vào việc xây dựng một thiết chế mạnh, mang lại hiệu quả cao, trước hết là trong việc phát hiện, điều tra những hành vi lạm quyền, tham nhũng. Thiết chế đó chính là CPIB. Việc chú trọng phát hiện, điều tra giúp ngăn ngừa từ sớm những hành vi lạm quyền, tham nhũng, đồng thời tạo tiền đề cho việc truy tố và kết án những kẻ vi phạm. Thêm vào đó, Singapore chú ý bảo đảm sự phối hợp, gắn kết hành động một cách nhịp nhàng giữa CPIB và các cơ quan công tố, tòa án có để cùng đạt được mục đích chung là xử lý kịp thời, nghiêm minh những hành vi lạm quyền, tham nhũng. Hiệu quả trong việc điều tra, truy tố, xét xử những hành vi lạm quyền, tham nhũng vì thế rất cao, tạo hiệu ứng lớn về tính răn đe và là động lực thúc đẩy bộ máy nhà nước và toàn xã hội trong PCTN.

So sánh với Singapore, ở Việt Nam kể từ 2007 đã thành lập Ban Chỉ đạo Trung ương về PCTN. Thiết chế này liên tục được củng cố vào các năm 2012 và 2018, nhờ vậy, hiệu quả điều tra, truy tố, xét xử các vụ án tham nhũng đã cao hơn trước, bước đầu tạo ra tính răn đe mạnh mẽ với công chức và tạo ra động lực thực sự trong PCTN. Dù vậy, Việt Nam vẫn cần tiếp tục nghiên cứu để hoàn thiện thể chế, đặc biệt là về tổ chức, hoạt động của các cơ quan PCTN, cũng như quy trình, thủ tục điều tra, truy tố, xét xử các vụ án tham nhũng để những hoạt động này đạt hiệu quả cao hơn nữa.

Thứ ba, tính đồng bộ, chặt chẽ

Tính đồng bộ thể hiện ở chỗ, mặc dù chú trọng đến thực thi pháp luật (phát hiện, điều tra, truy tố, xét xử), song Singapore

cũng chú trọng xây dựng pháp luật điều chỉnh hành vi của đội ngũ công chức, tạo ra một gói giải pháp tổng thể để phòng ngừa sự lạm quyền của công chức. Chẳng hạn: (i) Ngoài PCA và các luật có tác dụng phòng ngừa tham nhũng, Singapore còn xây dựng Bộ Quy tắc ứng xử của công chức với tiêu chí bảo đảm hiệu lực tuân thủ cao; (ii) Một chế độ trả lương cao để bảo đảm thu nhập thực chất cho công chức, qua đó tạo động lực và hạn chế động cơ lạm quyền để tham nhũng của họ; (iii) Thực hiện công khai, minh bạch về tài sản, thu nhập của công chức và trách nhiệm giải trình trong hoạt động công vụ, gắn liền với xây dựng văn hóa liêm chính trong bộ máy nhà nước và trong toàn xã hội để giám sát, ngăn chặn những hành vi lạm quyền, tham nhũng. Tất cả những biện pháp đó khiến giới công chức “không thể tham nhũng, không dám tham nhũng và không muốn tham nhũng”.

Tính chặt chẽ thể hiện ở chỗ, khung pháp luật về KSQL của công chức của Singapore (như đề cập ở mục 2) vừa toàn diện (bao quát cả công chức ở khu vực công và tư; người đưa và nhận hối lộ; quan chức lập pháp và hành pháp..), vừa cụ thể (tính đến cả những hoàn cảnh/tình huống đặc thù, áp dụng mọi biện pháp để trừng phạt và tước bỏ mọi lợi ích có được từ tham nhũng).

Từ góc độ so sánh, có thể thấy, các quy tắc ứng xử của cán bộ, công chức ở Việt Nam tuy đã được cải thiện đáng kể trong những năm gần đây, song vẫn chưa đồng bộ và chặt chẽ được như của Singapore. Ví dụ, về tính đồng bộ, Việt Nam vẫn chưa giải quyết triệt để vấn đề kiểm soát tài sản, thu nhập của công chức, cũng như vấn đề đả ngộ với cán bộ, công chức. Trong vấn đề kiểm soát tài sản, thu nhập, pháp luật Việt Nam vẫn chưa có điều khoản giả định là có hành vi tham nhũng với một công chức có tài sản không chứng minh được nguồn

gốc hợp pháp. Về đãi ngộ với cán bộ, công chức, trong khi Singapore trả lương cao và thường xuyên quan tâm đến mức lương của công chức để đảm bảo rằng họ được trả thù lao thỏa đáng, thì ở Việt Nam, mức lương của đội ngũ cán bộ còn thấp, và chính sách tiền lương vẫn còn nhiều vấn đề chưa chặt chẽ, hợp lý. Về tính chặt chẽ, ví dụ, Điều 20 Luật Phòng chống tham nhũng năm 2018 quy định về quy tắc ứng xử của người có chức vụ, quyền hạn, tuy đã được củng cố, song vẫn chưa quy định về việc công chức không được vay tiền từ bất kỳ người nào có quan hệ công vụ với mình; hay việc công chức không được tham gia vào bất kỳ hoạt động thương mại hoặc kinh doanh nào, hoặc thực hiện bất kỳ công việc bán thời gian nào mà không có sự chấp thuận của cơ quan¹. Hoặc quy định về quà tặng (Điều 22 Luật Phòng chống tham nhũng năm 2018, Nghị định số 59/2019/NĐ-CP ngày 01/7/2019 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Phòng chống tham nhũng), tuy cấm công chức trực tiếp hoặc gián tiếp nhận quà tặng dưới mọi hình thức từ các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân liên quan đến công việc do mình giải quyết hoặc thuộc phạm vi quản lý của mình, song chưa đề cập đến việc nhận *sự tiếp đãi* dưới bất kỳ hình thức nào...

Có thể nói, bối cảnh kể trên cùng với việc chưa thúc đẩy được văn hóa liêm chính trong bộ máy nhà nước và trong toàn xã hội khiến một bộ phận không nhỏ cán bộ, công chức nói riêng, giới công chức nói chung ở

Việt Nam vẫn “có thể tham nhũng”, “dám tham nhũng” và “muốn tham nhũng”.

4. Kết luận và gợi ý

Về nguyên tắc, một cơ chế KSQL toàn diện như đã nêu ở mục 1 là cơ sở cho thành công trong cuộc chiến chống lạm dụng quyền lực để tham nhũng. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, không phải quốc gia nào cũng xây dựng được một cơ chế toàn diện như vậy, và từ trường hợp của Singapore, có thể thấy bên cạnh một cơ chế tổng thể, để kiểm chế tham nhũng hiệu quả, cần chú trọng một số biện pháp nhằm kiểm soát chặt chẽ quyền lực của công chức - nhóm công chức chủ yếu trong xã hội.

Về hình thức, bộ máy nhà nước của Singapore cũng được thiết kế giống như ở các nước dân chủ trên thế giới (Xem: NCEE, 2020), nhưng cơ chế kiểm soát lẫn nhau giữa các nhánh quyền lực trong thực tế PCTN khá mờ nhạt. Singapore cũng có các đảng chính trị đối lập (Xem thêm: <https://www.nationsencyclopedia.com/Asia-and-Oceania/Singapore-POLITICAL-PARTIES.html>), song vai trò giám sát lẫn nhau của các đảng này trong cuộc chiến chống tham nhũng rất ít được nhắc đến. Các điều kiện thể chế cho các tổ chức xã hội, báo chí và công dân giám sát bộ máy nhà nước dường như cũng không được chú trọng ở Singapore (nước này thậm chí còn bị đánh giá thấp về pháp quyền, tự pháp độc lập (Bryan, 2012), tự do dân sự và tự do báo chí² - được xem là những công cụ thể chế cần thiết để giám sát bộ máy cơ quan và công chức nhà nước từ bên ngoài). Tất cả những yếu tố đặc biệt này khiến người ta có đánh giá ban đầu rằng quyền lực của công chức ở

¹ Khoản 2 (b, d) Điều 20 Luật Phòng chống tham nhũng năm 2018 là quy định liên quan nhưng chỉ dừng lại ở mức cấm người có chức vụ, quyền hạn trong cơ quan, tổ chức, đơn vị không được thành lập, tham gia quản lý, điều hành doanh nghiệp tư nhân, công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần, công ty hợp danh, hợp tác xã, kể cả thuộc lĩnh vực mà trước đây mình có trách nhiệm quản lý trong thời hạn nhất định.

² Xem thêm: *Amnesty International: Everything you need to know about human rights in Singapore*, <https://www.amnesty.org/en/countries/asia-and-the-pacific/singapore/report-singapore/>, truy cập ngày 15/10/2020.

Singapore bị buông lỏng, và rủi ro là đội ngũ công chức có những hành động độc đoán, chuyên quyền, tham nhũng trong thực thi công vụ là rất lớn. Tuy nhiên, trong thực tế, đội ngũ công chức của Singapore trong mấy thập kỷ vừa qua luôn được xem là liêm khiết và hiệu quả bậc nhất trên thế giới. Điều này cho thấy, Singapore đã tránh được tư duy máy móc, không “trả đũa” nguồn lực cho tất cả các thiết chế, thể chế, mà tập trung vào một số thiết chế, thể chế then chốt, có tác dụng trực tiếp trong KSQL của công chức, đó là: Tạo ra một khung pháp luật rõ ràng, cụ thể cho hoạt động công vụ; thiết lập cơ quan PCTN mạnh để phát hiện, điều tra những hành động lạm quyền trong hoạt động công vụ; xử lý nghiêm minh những kẻ lạm quyền tham nhũng, bất kể đó là ai; xây dựng đội ngũ công chức chuyên nghiệp, liêm chính bằng cách tuyển chọn cẩn thận, đãi ngộ thỏa đáng nhưng đội ngũ này phải chịu sự giám sát chặt chẽ cả bên trong và bên ngoài.

Mặc dù có nhiều điểm tương đồng với Singapore (như về quyết tâm chính trị, khung khổ thể chế và nhiều biện pháp cụ thể) song kết quả mà Việt Nam đạt được trong PCTN nói chung, KSQL của công chức nói riêng hạn chế hơn rất nhiều. Nguyên nhân là do: Singapore, về quyết tâm, có tính kiên quyết, kiên định cao hơn; về chiến lược, có tính mềm dẻo, thực tế hơn; về giải pháp, có tính đồng bộ, chặt chẽ hơn.

Về mặt logic, để đạt được thành công trong việc KSQL của công chức như Singapore, Việt Nam cần khắc phục những hạn chế nêu trên. Do bối cảnh hai nước không hoàn toàn giống nhau nên có những kinh nghiệm của Singapore mà Việt Nam khó có thể áp dụng. Tuy nhiên, hầu hết những kinh nghiệm của Singapore trong công tác này đều có những giá trị tham khảo nhất định cho Việt Nam, có thể tóm tắt như sau:

Thứ nhất, ở tầm vĩ mô, cần củng cố, nâng quyết tâm chính trị về chống lạm quyền, tham nhũng lên một tầm cao mới. Quyết tâm chính trị về chống lạm quyền, tham nhũng thường là từ những người đứng đầu, nhưng để duy trì, thực hiện một cách kiên quyết và kiên định, cần phải chuyên hóa quyết tâm ấy thành ý chí chung, trước hết là trong toàn bộ đảng cầm quyền, sau đó là trong bộ máy nhà nước và trong toàn xã hội; xem đó là yếu tố sống còn không chỉ là của đảng cầm quyền, của nhà nước, mà còn là của cả một đất nước, dân tộc. Điều này đòi hỏi những nỗ lực lâu dài mà tiêu chí thành công không đơn thuần chỉ là những số liệu về các vụ việc lạm quyền, tham nhũng bị xử lý, mà cần là sự thấm nhuần của văn hóa liêm chính trong hoạt động của bộ máy nhà nước và trong toàn xã hội.

Thứ hai, cần tiếp tục củng cố toàn bộ cơ chế, chú trọng đến một số thiết chế, thể chế then chốt có tác dụng trực tiếp trong việc KSQL của công chức, cụ thể là tiếp tục rà soát, hoàn thiện các luật chuyên ngành về quản lý cán bộ, công chức, viên chức; tăng cường năng lực của các cơ quan PCTN; tăng cường hiệu quả công tác điều tra, truy tố, xét xử những hành vi tham nhũng... Trong vấn đề này, Việt Nam nên tham khảo, nghiên cứu thành lập một hệ thống cơ quan tư pháp chuyên trách PCTN, có thẩm quyền lớn, có tính độc lập cao (với các cơ quan, tổ chức khác của hệ thống chính trị), trong đó bao gồm cơ quan điều tra theo mô hình CPIB của Singapore, và có thể là một tòa án chuyên trách xét xử các tội phạm tham nhũng, chức vụ và một số dạng tội phạm có liên quan khác như tội xâm phạm hoạt động tư pháp trong cơ cấu của tòa án nhân dân. Cũng nên tiếp tục nghiên cứu bổ sung tội danh làm giàu bất hợp pháp vào Bộ luật Hình sự để nâng cao hiệu quả phòng, chống lạm quyền và thu hồi tài sản tham nhũng.

Thứ ba, tiếp tục cải cách chế độ tuyển chọn, đãi ngộ và giám sát cán bộ, công chức nhằm đạt được mục đích xây dựng được đội ngũ cán bộ, công chức chuyên nghiệp và liêm chính, những người không thể, không dám và không muốn tham nhũng. Trong vấn đề này, mặc dù chưa thể áp dụng chế độ đãi ngộ công chức như Singapore, song Việt Nam vẫn cần tiếp tục cải cách tiền lương kết hợp với tinh giản bộ máy để nâng cao đời sống, từ đó làm giảm động cơ lạm quyền, tham nhũng của đội ngũ cán bộ, công chức. Bên cạnh đó, cần thắt chặt và cụ thể hóa các quy tắc ứng xử và quy định về đạo đức công vụ; đẩy mạnh cải cách hành chính, xây dựng chính phủ điện tử, chính phủ số, thực hiện dịch vụ công trực tuyến, để giảm thiểu cơ hội lạm quyền, tham nhũng của cán bộ, công chức; tăng cường giáo dục đạo đức công vụ và pháp luật PCTN cho cán bộ, công chức, đồng thời đẩy mạnh giáo dục liêm chính trong xã hội. Cũng nên áp dụng và khuyến khích các tổ chức xã hội và người dân đưa ra những sáng kiến, đặc biệt là những sáng kiến áp dụng các thành tựu của công nghệ số, để giám sát hoạt động của bộ máy nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức, qua đó phòng ngừa và phát hiện những hành vi lạm quyền tham nhũng của công chức □

Tài liệu tham khảo

1. ANGELA TAN (2020), “Singapore ranks high globally in fight against corruption”, *The Business Times*, JAN 23, 2020,
2. Bộ Nội vụ (2011), “Lương không đủ sống, công chức tìm cách “xoay””, *Vietnamnet*, ngày 25/10/2011, truy cập ngày 15/10/2020.
3. Bryan, Kelley (2012), *Rule of Law in Singapore: Independence of the Judiciary and the Legal Profession in Singapore*, [https://www.lrwc.org/ws/truy cập ngày 15/10/2020](https://www.lrwc.org/ws/truy-cập-ngày-15/10/2020).
4. CDI (2016), *Building a digital government in Singapore*, <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/building-digital-government-singapore/>, truy cập ngày 10/11/2020.
5. Trí Dũng (2017), “Hệ thống 9 đảng chính trị ‘vinh nhục có nhau’ của Trung Quốc”, *VnExpress* thứ sáu, ngày 13/10/2017, <https://vnexpress.net/he-thong-9-dang-chinh-tri-vinh-nhuc-co-nhau-cua-trung-quoc-3650238.html>, truy cập ngày 15/10/2020.
6. Nguyễn Minh Đoan (2015), Báo cáo khoa học đề tài cấp Bộ: *Cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam hiện nay*, Bộ Tư pháp (đã nghiệm thu chính thức).
7. Koh Teck Hin (2019), “Corruption control in Singapore”, in: UNCAC (2019), *The 13th International Training Course on the Criminal Justice Response to Corruption*, https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No83/No83_17VE_Koh1.pdf, truy cập ngày 15/10/2020.
8. Lord Acton (1887), *Letter to Archbishop Mandell Creighton* (Apr. 5, 1887).
9. Montesquieu (2005), *Bàn về tinh thần pháp luật*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội.
10. NCEE (2020), *Overview of Singapore’s political structure*, <https://www.ncsl.org/Portals/>, truy cập ngày 15/10/2020.
11. Olivia Ho (2020), “Singapore ranked fourth least corrupt country in the world, cleanest in Asia”, *The Straits Times*, JAN 24, 2020.
12. Quah, J.S.T. (2020), “Combating corruption in Singapore: a comparative analysis of two scandals”, *Public Administration and Policy: An Asia-Pacific Journal*, Vol. 23 No. 1, pp. 87-99.

(xem tiếp trang 20)