

Fulbright
University
Việt Nam

Tham nhũng: Bản chất hay sự dung dưỡng

Bài 9, Quản lý Công

1. Định nghĩa tham nhũng
2. Tham nhũng qua lý thuyết thể chế: chính thức và phi chính thức
 - NĐ 100 và thói quen làm luật
 - So sánh tình huống đậu xe ở NYC với nghiên cứu thực nghiệm của vs. Oxford
3. Vậy tham nhũng là sự tha hóa cá nhân hay là chiến lược có hệ thống của thể chế?
 - Weber-Roth: định nghĩa theo công vụ và sự ưu ái chính trị (office-based and favoritism-based)
 - Fukuyama: khái niệm đặc lợi (rent) và nâng đỡ và bảo trợ chính trị (patronage and clientelism)
4. Tham nhũng là bản chất hay sự dung dưỡng?

1. Định nghĩa tham nhũng

- Hành vi của người có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn đó vì vụ lợi. (*Luật phòng chống tham nhũng 2018*)
- Lạm dụng quyền lực được ủy nhiệm để tư lợi (*Transparency International*)
 - Tham nhũng vặt
 - Tham nhũng cấp cao
 - Tham nhũng chính trị

‘Corruption is behavior which deviates from the formal duties of a public role because of private-regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence. This includes such behavior as bribery (use of a reward to pervert the judgment of a person in a position of trust); nepotism (bestowal of patronage by reason of ascriptive relationship rather than merit); and misappropriation (illegal appropriation of public resources for private-regarding uses)’ (Nye 1967: 419).

2. Lý thuyết thể chế

“Xem xét các qui trình, cơ chế qua đó các cấu trúc, khuôn mẫu, luật lệ, và thông lệ dần định hình để dẫn dắt hành vi xã hội” (Scott, 2004)

➔ Thể chế phi chính thức: Văn hóa (qui phạm xã hội, tập tục, thói quen hành xử, bản chất tự nhiên), xuất hiện và tồn tại từ thời sơ khai.

➔ Thể chế chính thức: qui định pháp luật xuất hiện với sự ra đời của nhà nước

- Giá trị văn hoá biện minh và dẫn dắt chức năng, mục tiêu và phương thức vận hành của các định chế xã hội. Các tác nhân xã hội dựa vào giá trị văn hóa để lựa chọn hành động, nhận định về nhân sinh quan. Họ dùng nó để giải thích hay biện minh cho hành động và sự đánh giá của mình (Licht et al., 2007)

1. Thảo luận về NĐ100: văn hóa tuân thủ vs. Thi hành luật





VectorStock.com/1042790

❖ Thực thi pháp luật vs. văn hóa

❖ Tình huống đậu xe sai luật và không nộp phạt của giới chức ngoại giao tại khu vực trụ sở Liên Hợp Quốc, New York.



- Hành vi tham nhũng: Đậu xe bất hợp pháp và không nộp phạt là lạm dụng thẩm quyền để tư lợi
- Phạm vi nghiên cứu: khu vực quanh trụ sở LHQ ở Manhattan, NY
- Đối tượng nghiên cứu: số vé phạt do đậu xe sai luật của viên chức LHQ (hơn 1700 người)
- So sánh giữa các nước: 146
- Thời gian đủ lâu để xác định hành vi: 1997-2005
- Chi tiết: tên quốc gia, thời gian, địa điểm và loại hình vi phạm (ai và tần suất vi phạm)
- Chỉ báo so sánh: Chỉ báo quản trị của WB từ 1996-2005

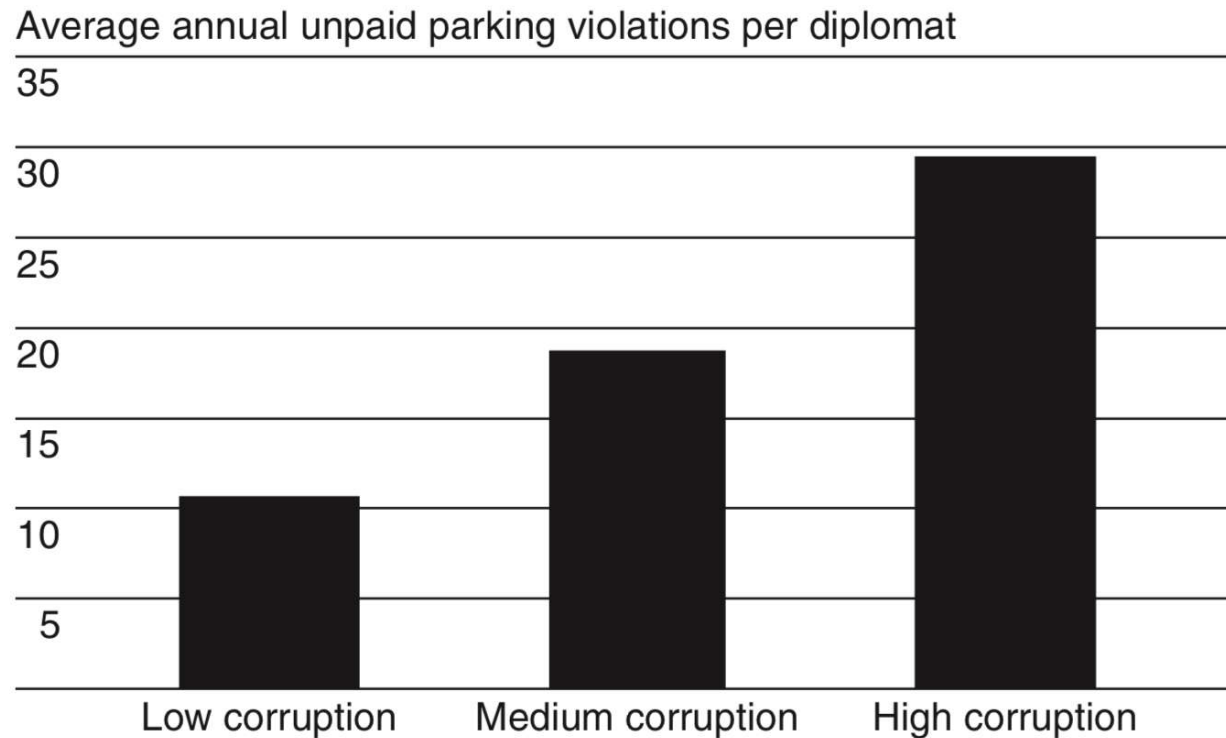


Figure 4.2: Country corruption and unpaid New York City parking violations per diplomat from 11/1997 to 11/2002

TABLE 4.1

The Parking Hall of Shame: The 20 Countries with the Highest Average Unpaid Annual New York City Parking Violations per Diplomat, from 11/1997 to 11/2002

Rank	Country name	Violations per diplomat	Corruption score
1	KUWAIT	249.4	-1.07
2	EGYPT	141.4	0.25
3	CHAD	125.9	0.84
4	SUDAN	120.6	0.75
5	BULGARIA	119.0	0.50
6	MOZAMBIQUE	112.1	0.77
7	ALBANIA	85.5	0.92
8	ANGOLA	82.7	1.05
9	SENEGAL	80.2	0.45
10	PAKISTAN	70.3	0.76
11	IVORY COAST	68.0	0.35
12	ZAMBIA	61.2	0.56
13	MOROCCO	60.8	0.10
14	ETHIOPIA	60.4	0.25
15	NIGERIA	59.4	1.01
16	SYRIA	53.3	0.58
17	BENIN	50.4	0.76
18	ZIMBABWE	46.2	0.13
19	CAMEROON	44.1	1.11
20	MONTENEGRO & SERBIA	38.5	0.97

TABLE 4.2

The Good Guys: Countries with Zero Unpaid Annual New York City Parking Violations per Diplomat, from 11/1997 to 11/2002 (among countries with more than 500,000 population and 5 U.N. mission staff)

Country name	Violations per diplomat	Corruption score
AUSTRALIA	0.0	-2.21
CANADA	0.0	-2.51
COLOMBIA	0.0	0.61
DENMARK	0.0	-2.57
ECUADOR	0.0	0.74
GREECE	0.0	-0.85
IRELAND	0.0	-2.15
ISRAEL	0.0	-1.41
JAMAICA	0.0	0.26
JAPAN	0.0	-1.16
NETHERLANDS	0.0	-2.48
NORWAY	0.0	-2.35
PANAMA	0.0	0.28
SWEDEN	0.0	-2.55
TURKEY	0.0	0.01
UNITED KINGDOM	0.0	-2.33

- ❖ Những lý do biện minh khác: Tương quan yếu hoặc không có ý nghĩa thống kê
 - ❖ Thu nhập
 - ❖ Tự tôn dân tộc
 - ❖ Cảm giác tội lỗi
 - ❖ Phẩm chất cán bộ ngoại giao

Trở lại câu hỏi tham nhũng là bản chất hay dung dưỡng

Fishman & Miguel (2008) Cultures of Corruption: Evidence From Diplomatic Parking Tickets		Barr & Serra (2010) Corruption and culture: An experimental analysis
Thiết kế nghiên cứu		
• Câu hỏi nghiên cứu	Tham nhũng quốc gia tương quan với số lượng vi phạm đậu xe và không nộp phạt	Tham nhũng quốc gia xác định xu hướng đưa/nhận hối lộ
• Không gian	Khu vực trụ sở LHQ ở NY	Oxford University
• Loại hình nghiên cứu	Nghiên cứu thực nghiệm; dữ liệu phi phạm đậu xe so với số liệu tham nhũng giữa các nước (WGI)	Thí nghiệm mô phỏng so với số liệu tham nhũng giữa các nước (TI)
• Môi trường pháp lý	Không thể cưỡng chế	Cưỡng chế bình thường
• Đối tượng nghiên cứu	Ngoại giao đoàn 146 nước	Sinh viên đại học và cao học ở ĐH Oxford từ 40 nước
• Thời gian	1997-2002	2005-2007
Kết quả nghiên cứu		
• Tác động của văn hóa lên hành vi tham nhũng	Có, văn hóa, tập tục, cảm tính có vai trò quan trọng	Có, nhưng chỉ dự đoán được hành vi của sinh viên đại học
Các yếu tố khác (+/-)		
• Thời gian lưu trú	+ (vi phạm nhiều hơn, nếu lưu trú lâu hơn)	- (xu hướng vi phạm nghịch biến với thời gian lưu trú)
• Khoảng cách địa lý	- (gần hơn, ít hơn)	N/A
• Cảm tình	- (ít vi phạm nếu có cảm tình)	N/A
• Nhận viện trợ của Mỹ	+ (ít vi phạm nếu nhận viện trợ)	N/A
• Chọn lọc chủ quan	Không xác định (ít cơ hội tham nhũng, thể diện quốc gia ...)	Có thể (những ai không thích tham nhũng sẽ chọn ra đi)
• Hội tụ qui phạm xã hội	- (tăng vi phạm theo thời gian), VHTN không thay đổi	+ (ít hơn nếu ở lâu), văn hóa có thay đổi
Kết luận	- Văn hóa, qui phạm, cảm tính, hay các yếu tố ngoài thực thi pháp luật đóng vai trò quan trọng trong quyết định tham nhũng của các nhà ngoại giao. - Văn hóa hay thói quen tham nhũng xã hội khá ổn định theo thời gian.	- Tập tục xã hội, giá trị và đức tin được nội hoá thời niên thiếu có ảnh hưởng đến quyết định của cá nhân về việc hối lộ khi trưởng thành và tham nhũng phần nào là hiện tượng văn hóa. - Giá trị và đức tin liên quan tới tham nhũng có thể thay đổi theo bối cảnh.

<i>Parking violations rank</i>	<i>Country name</i>	<i>Violations per diplomat, pre- enforcement</i>	<i>U.N. mission diplomats in 1998</i>	<i>Corruption index, 1998</i>
63	KAMPUCHEA (CAMBODIA)	10.0	5	1.27
64	TOGO	10.0	5	0.45
65	VIETNAM	10.0	15	0.60
66	GEORGIA	9.8	8	0.64
67	CHINA (PRC)	9.6	69	0.14

Chỉ số hối lộ ở nước ngoài của doanh nghiệp (BPI) của TI

- Ngay cả doanh nghiệp ở các nước có xếp hạng PCI thấp (thậm chí những nước) vẫn có điểm trên 6 theo BPI
- Không phải doanh nghiệp nước nào cũng trung thực

Corruption and Governance, and Reform

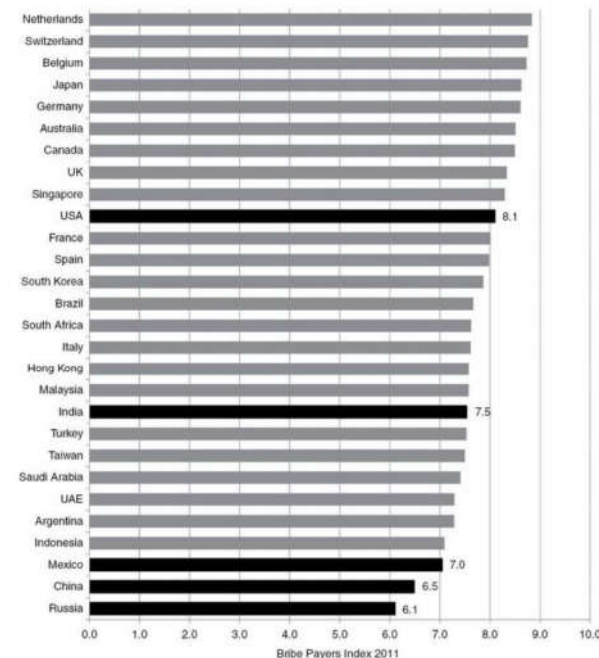
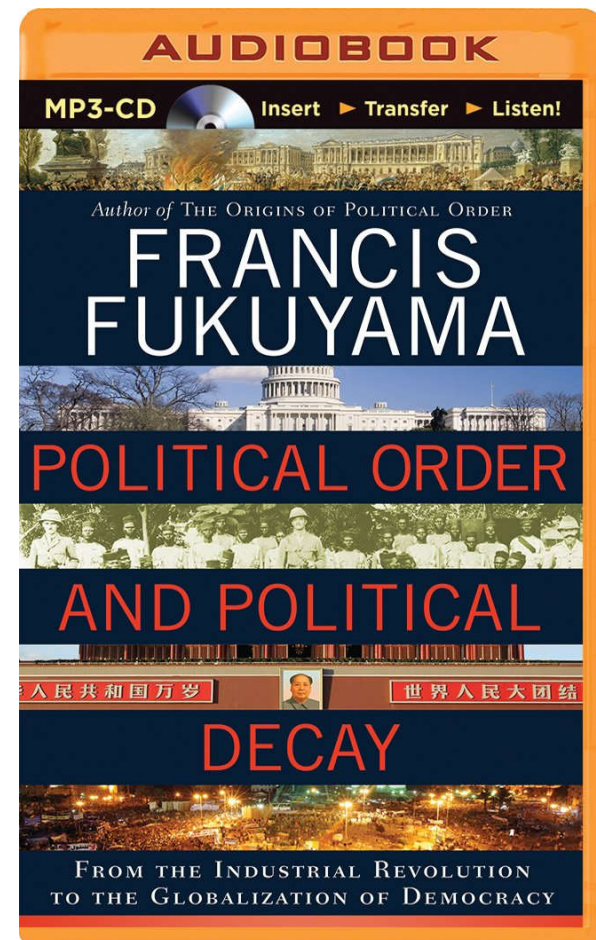
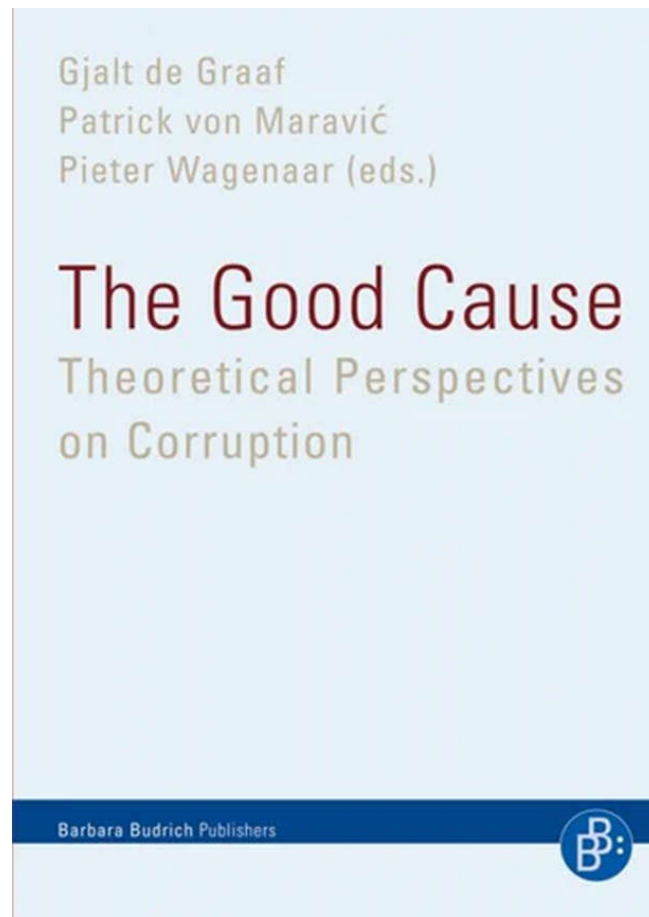


Figure 2.2. The Bribe Payers Index.

3. Tham nhũng là sự tha hóa cá nhân hay chiến lược thể chế?

Fulbright



Weber's perspective on corruption

Corruption was the hallmark of an earlier, more 'primitive' stage of society, and would eventually vanish with the triumph of a professionalized bureaucracy.

- Primitive society: No state, anarchy
- Professionalized bureaucracy: modern state

Source: Rubinstein and Maravic. "Max Weber, Bureaucracy, and Corruption." In *The Good Cause: Theoretical Perspectives on Corruption*, edited by De Graaf Gjalt et al, 21-35.

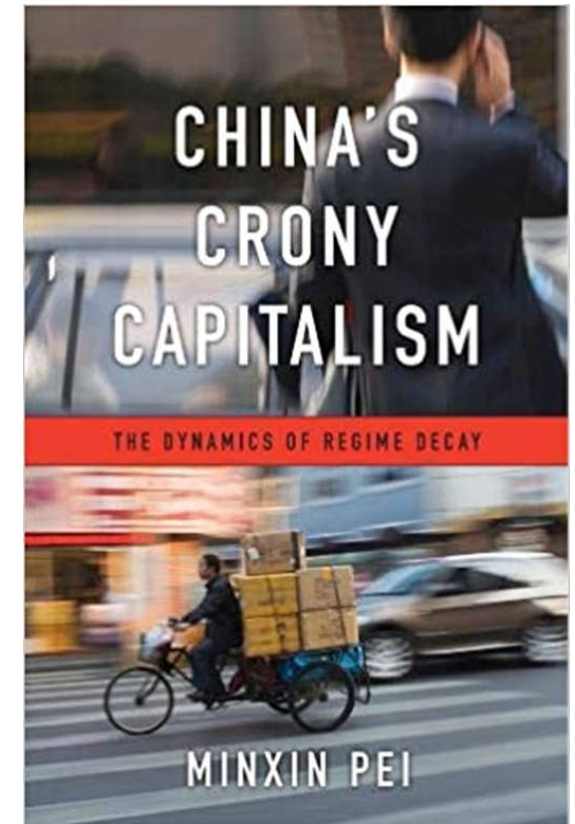
Describe relationship between rulers and the ruled based on traditional, charismatic (thuyết phục, lôi cuốn), legal-rational systems.

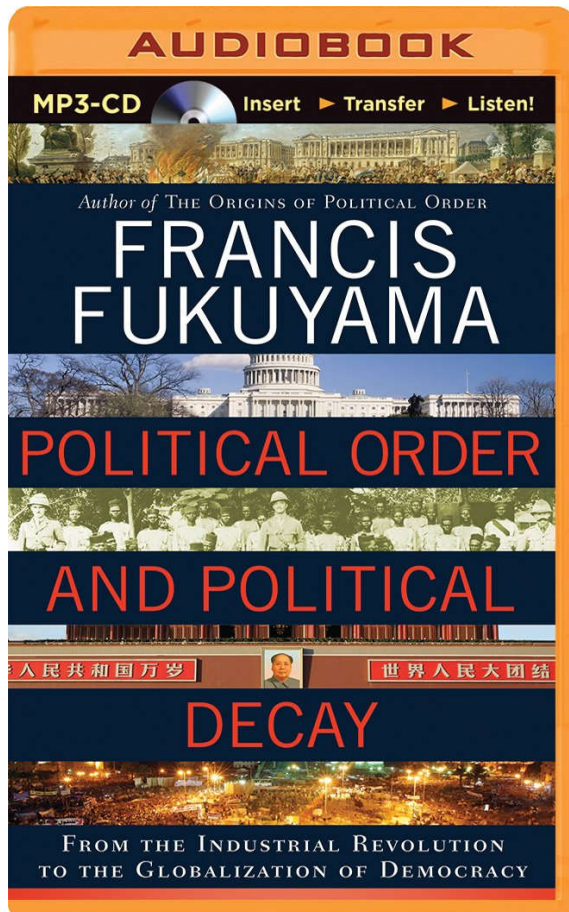
- Tradition system: Patrimonial rulership
 - Traditional: Power structure and legitimacy comes with hierarchical society → Dynasty, pre-bureaucratic systems, heritage, custom
 - Charismatic: great leader(s) with mission, ideology, salvation → religion, revolution, populism
- Modern system: Legal-rational
 - Clear rule base, ends justify means,
 - Ran by competent, trustworthy experts
 - Guaranteed by professional self-governance ruled by meritocracy.

- Tradition feudal system: Office as a source for extracting private rents, no office-private distinction.
- Legal-rational system: explicit rule system that sanctions the use of public power for private means → the rise of modern bureaucratic system.

- **Public-office-based** definition of corruption as the misuse of public office for private gain (Legal-rational rule)
- **Favoritism-based** definition of corruption that forms an inherent part of a patrimonial 'strategy of rulership' (Roth 1968: 197) to win personal loyalties by distributing material rewards, commonly known as nepotism (family) or patronage (friends) → "web of reciprocities"

- The favoritism-based perspective:
 - Corruption as a systemic form with 'web of reciprocities' character
 - Corruption as a strategy
 - Corruption not a failure of individuals but a coherent strategy with its own rules and logic
- It does not account for the more random or sporadic forms of corruption that often occur in administrative systems. The perspective emphasizes a specific form of a more stable and systemic corruption.





Tham nhũng: Lợi dụng chức vụ quyền hạn, hoặc nguồn lực công để thu lợi cá nhân.

- Hai khái niệm liên quan tới tham nhũng
 - Kinh tế: Đặc lợi (Rent)
 - Chính trị: nâng đỡ và bảo trợ chính trị (patronage & clientelism)
- Đặc tính xã hội tự nhiên của con người (nature and social norms): clan, tribe, kinship
- Thể chế: sự cai trị của pháp luật (rule of law)

Source: Francis Fukuyama (2014) *Political Order and Political Decay*. Chapter 5 Corruption

Kinh tế: Đặc quyền (Rent)

- Lợi nhuận kinh tế vượt trội (Economic rent):
 - Khan hiếm tự nhiên:
 - Sản xuất: sản phẩm, hàng hóa
 - Tài nguyên/nguồn lực: đất, vốn
 - Khan hiếm nhân tạo (policy rent):
 - Quyền lực nhà nước: đánh thuế, điều tiết, cấp phép, ban hành chính sách, giấy phép con
 - Năng lực cấp phát hoặc thu hồi quyền lực điều tiết
- Gây biến dạng thị trường và tạo cơ hội cho tham nhũng thông qua việc lạm dụng sự khan hiếm này

Chính trị: Nâng đỡ và bảo trợ chính trị

Nâng đỡ (patronage)	Bảo trợ (clientelism)
<i>Điểm chung:</i> - Mối quan hệ giữa người bảo trợ (patron) và thân chủ (client); ơn nghĩa, có qua có lại	
<i>Khác biệt:</i> - Cá nhân, trực diện - Lợi ích nhắm đến cá nhân cụ thể - Qui mô nhỏ, có tính cá nhân trực hệ/thân tín	- Có tính cộng đồng - Trao đổi lợi ích cụ thể hóa với lá phiếu - Qui mô lớn, thông qua tổ chức trung gian
→ Phục vụ lợi ích tư → Hình thành mạng lưới giới quyền thế	→ Chính trị hóa lợi ích tư, → Mạng lưới vượt phạm vi giới quyền thế để tìm sự ủng hộ rộng hơn: hệ thống dân chủ sơ khai

→ Ảnh hưởng đến chất lượng của bộ máy nhà nước

→ Trách nhiệm giải trình: thân chủ vs. lợi ích chung

- Anh có dành thời gian cho gia đình hay không? Tốt. Vì anh sẽ không bao giờ là người đàn ông thực thụ khi bỏ bê gia đình.

–Don Corleone ([The Godfather](#))



	Quan hệ họ hàng thân quen (Kinship)	Vị tha hỗ tương hay ân huệ (Reciprocal altruism)	Bảo trợ chính trị (patronage/Clientelism)
Quan hệ	Huyết thống	Họ hàng, thân quen	Bảo trợ - thân chủ
Tổ chức	Gia đình trị (nepotism)	Nâng đỡ/bảo trợ (patronage)	Đảng phái
Qui mô	Thị tộc, bộ lạc	Bộ tộc, hoàng tộc	Lớn, ngoài giới tinh hoa

Nguyên lý tổ chức chính trị cơ bản

- ➔ Thể chế: khống chế bản tính tự nhiên của con người
 - Bộ máy quản lý nhà nước (Modern bureaucracy): được thể chế hóa
 - Pháp quyền (rule of law), trên nền tảng quyền bẩm sinh của con người, là công cụ cơ bản để kiểm soát quyền lực



4. Bản chất hay sự dung dưỡng?



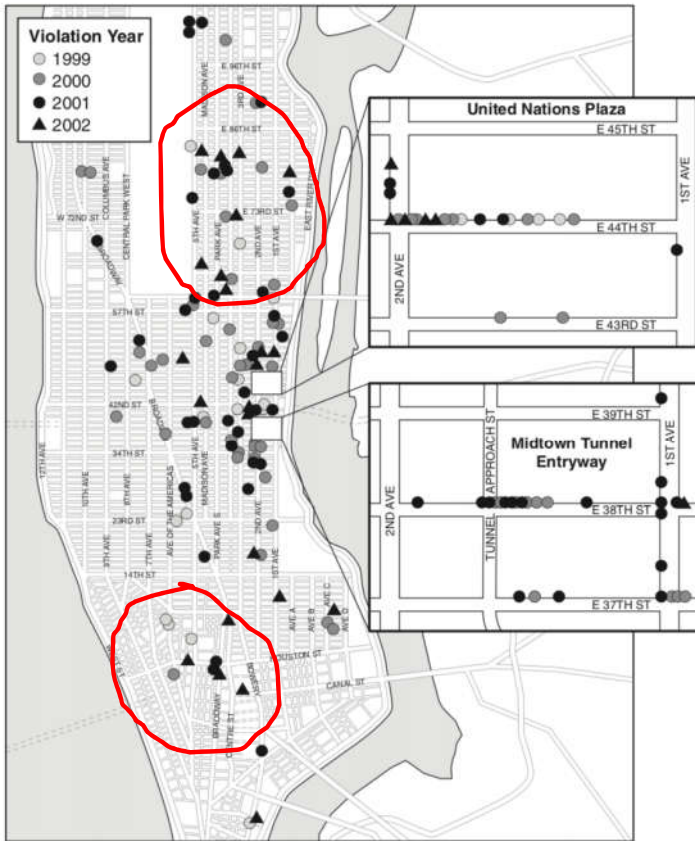


Figure 4.1: The parking adventures of "Ambassador X"

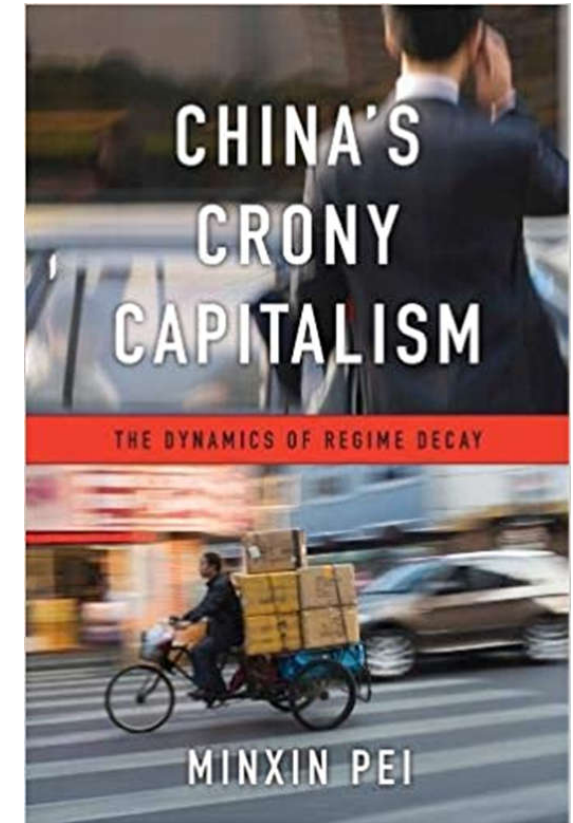
- ❖ Nhiệm kỳ: 4/1999
- ❖ Số lần vi phạm: 526 (2000), riêng năm 1999 là 249; 351 (2001).
- ❖ Kỷ lục: 10 lần/tuần

➔ Khi so sánh các nước, liệu có sự tương quan có ý nghĩa thống kê giữa hành vi đậu xe sai luật ở NY của nhân viên ngoại giao với xếp hạng tham nhũng (văn hóa/mức độ chấp nhận) ở nước họ?

Các phát hiện của Bùi Mẫn Hân về favoritism: Phát hiện 1

Nguyên nhân thể chế: sự cấu kết giữa giới tinh hoa diễn ra nhờ

- Cải cách quyền sở hữu tài sản nhà nước: quyền kiểm soát vs. quyền sở hữu
 - Phân cấp quyền kiểm soát tài sản nhà nước, không minh định quyền sở hữu = lợi thế tối đa để bóc lột của cải xã hội. Khi quyền sở hữu không rõ ràng, quyền kiểm soát là tối thượng
 - Tư nhân hóa thiếu minh bạch
- Phân cấp thẩm quyền hành chính: diễn giải luật, quản lý ngân sách, phê duyệt đầu tư, kiểm soát tài sản công, không đi kèm trách nhiệm giải trình và thiếu cơ chế giám sát hiệu quả.
- Phân cấp trong quyết định nhân sự: trao quyền lực quá lớn cho bí thư đảng bộ các cấp trong việc bổ nhiệm nhân sự đảng/chính quyền.
- Tất cả đều dựa trên bộ máy tổ chức song trùng trực thuộc: thực thi ý chí của cấp trên bằng mọi giá.



➔ Pei, Minxin (2016) Chọn lựa chiến lược: Tư bản thân hữu không phải là sản phẩm phụ của phát triển, mà là kết quả của chọn lựa chiến lược của ĐCS TQ, là nền tảng của sự độc quyền quyền lực của chế độ.

“Chiến lược của Trung Quốc là hợp tác với giới tinh hoa ở Hồng Kông, giúp các triệu phú trở thành tỉ phú, cho họ các vị trí danh dự trong Quốc hội, tham gia toàn quốc chính hiệp. Mục tiêu là ràng buộc vận mệnh kinh tế của Hồng Kông với đại lục để dễ quản lý” - Tony Sach

Haber (2002): Tư bản thân hữu không đơn thuần là hiện tượng kinh tế. Nó là sản phẩm chính trị mang hệ lụy chính trị. TBTH đòi hỏi phải cấp phát đặc quyền kinh tế cho một nhóm nhỏ thân hữu để trục lợi.

- ➔ Trong các ngành có tính cạnh tranh cao như bán lẻ, sản xuất công nghiệp nhẹ, xuất khẩu, phần lớn thuộc tư nhân, tư bản thân hữu ít phổ biến và tác động
- Cải cách kinh tế được thực hiện rất ráo
 - Nền tảng quyền sở hữu được xác lập rõ ràng

Định nghĩa tham nhũng ở trên đòi hỏi có sự tách bạch về công tư xét về khía cạnh kinh tế chính trị. Một số khái niệm cần làm rõ.

	Phong kiến	Hiện đại
Nhà nước	Quân vương: Cha truyền con nối (patrimonial), quan hệ vua tôi, sở hữu điền địa, quần thần; bộ máy quan lại là công cụ cai trị của nhà vua.	Đại diện, có tính kế thừa trên nền tảng pháp trị, độc quyền về sức mạnh đàn áp trong phạm vi lãnh thổ xác định; giữ trật tự xã hội, ngăn chặn xung đột.
Bộ máy cai trị	Bộ máy quan lại: hoàng thân quốc thích, trọng nhân tài (tiến cử/khoa bảng, ân sủng)	Chính phủ: bộ máy hành chính công vụ (bureaucracy), không thiên vị, trọng nhân tài (thi cử, đề bạt)
Sở hữu	Hoàng tộc	Công và tư, tín thác công (public trust)
Công cụ cai trị	Luật của người cai trị (rule by law)	Thế chế hiến pháp, pháp quyền (rule of law)
Chính danh	Thiên mệnh/quân vương	Dân cử, khế ước xã hội

Quan điểm đạo đức (Moralist)

- Có hại cho xã hội và chính phủ, cản trở phát triển, sới mòn chính danh của giới tinh hoa trung thực và thể chế hiệu quả.

Quan điểm xét lại (Functional revisionist) thiên về chức năng và chi phí lợi ích

- Tham nhũng là loại thể chế ngoài luật, có tác dụng trong một số *điều kiện cụ thể*. Đại diện là các nhà kinh tế chính trị Harvard: Nathaniel Leff (1964); Huntington (1968, pp. 59–71); Friedrich (1972); Wilson (1974, pp. 29–32); và J.S Nye (2007)

- Susan Rose-Ackerman (2016) Nguy cơ biến hợp phần (fallacy of composition): Ngắn hạn và dài hạn, cá nhân và xã hội.

		Player A			
		Bribe		No bribe	
Player B	Bribe	5	4		
		5	7		
	No bribe	7	6		
		4	6		