

ĐỔI MỚI PHƯƠNG THỨC QUẢN TRỊ PHÁT TRIỂN: XU HƯỚNG QUỐC TẾ VÀ THỰC TIỄN VIỆT NAM

NGUYỄN BÁ CHIẾN*
PHẠM THỊ QUỲNH HOA**

Trong bối cảnh công nghệ, kinh tế - xã hội và địa chính trị biến đổi nhanh chóng, đổi mới phương thức quản trị trở thành yêu cầu ngày càng cấp thiết đối với nhiều quốc gia. Bài viết sử dụng phương pháp tổng quan khái niệm và phân tích chính sách để nhận diện sáu chuyển dịch nổi bật của quản trị hiện đại; qua đó, đối chiếu với các chủ trương và cải cách đang được triển khai ở Việt Nam để làm rõ những yêu cầu đặt ra đối với nâng cao chất lượng vận hành, năng lực thực thi và khả năng tổng kết, khái quát tri thức quản trị từ thực tiễn Việt Nam.

Từ khóa: Đổi mới phương thức quản trị; quản trị công; năng lực thực thi của hệ thống; giá trị công; quản trị phát triển; chuyển đổi số; hội nhập quốc tế.

Amid rapid technological, socio-economic, and geopolitical changes, innovating governance approaches has become an increasingly urgent requirement for many countries. The article employs a conceptual review and policy analysis to identify six major shifts in modern governance. It then examines these shifts in relation to guidelines and reforms currently being implemented in Viet Nam, clarifying the requirements for improving operational quality, implementation capacity, and the ability to synthesize and generalize governance knowledge from Viet Nam's practical experience.

Keywords: Governance approach innovation; public governance; system implementation capacity; public value; development governance; digital transformation; international integration.

NGÀY NHẬN: 15/7/2026 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 20/8/2026 NGÀY DUYỆT ĐĂNG: 18/9/2026

Email: chiennb@apag.edu.vn; hoaptq@apag.edu.vn

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.369.2026.1620>

1. Đặt vấn đề

Thế giới đang bước vào một giai đoạn phát triển với nhiều biến động về toàn cầu hóa, chuyển đổi số, AI, dữ liệu lớn, biến đổi khí hậu và các thách thức an ninh phi truyền thống đang làm thay đổi không chỉ môi trường phát triển mà cả cách thức nhà nước nhận diện vấn đề, huy động nguồn lực, phối

hợp các chủ thể và tổ chức thực hiện chính sách. Trong bối cảnh đó, đổi mới phương thức quản trị không chỉ hướng tới hoàn thiện tổ chức bộ máy hay bổ sung công cụ quản lý

* PGS.TS, Học viện Hành chính và Quản trị công

** ThS, Học viện Hành chính và Quản trị công

mà ngày càng tập trung vào việc nâng cao năng lực vận hành, khả năng thích ứng và hiệu quả thực thi của toàn hệ thống.

Xu hướng này được phản ánh rõ trong các nghiên cứu và diễn đàn quốc tế, như: OECD, Liên Hợp quốc và Diễn đàn Chính phủ Thế giới năm 2026. Mặc dù tiếp cận từ những góc nhìn khác nhau, như: năng lực nhà nước, quản trị theo hệ thống, quản trị dựa trên dữ liệu, quản trị hợp tác hay kiến tạo giá trị công, các nghiên cứu đều cho thấy, trọng tâm của cải cách khu vực công đang chuyển từ việc hoàn thiện từng cấu phần của hệ thống sang nâng cao năng lực phối hợp, giải quyết vấn đề và kiến tạo kết quả phát triển.

Đối với Việt Nam, xu hướng này diễn ra trong bối cảnh nhiều cải cách chiến lược được triển khai, bao gồm: đổi mới tổ chức bộ máy, vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp, đẩy mạnh phân quyền, phân cấp, hoàn thiện thể chế, phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo, chuyển đổi số và chủ động, tích cực hội nhập quốc tế. Những cải cách này đặt ra yêu cầu không chỉ hoàn thiện từng yếu tố của hệ thống mà còn nâng cao chất lượng, hiệu quả vận hành và năng lực thực thi của toàn hệ thống nhằm đáp ứng các mục tiêu phát triển trong giai đoạn mới.

2. Khung phân tích đổi mới phương thức quản trị phát triển

Các lý thuyết và cách tiếp cận về quản trị công đã có sự phát triển đáng kể trong nhiều thập niên qua. Quản trị công truyền thống nhấn mạnh tổ chức bộ máy và tính hợp pháp của quyền lực nhà nước; quản lý công mới đề cao hiệu quả hoạt động; quản trị công mở rộng sự tham gia của các chủ thể ngoài Nhà nước, quản trị hợp tác và đồng kiến tạo giá trị công. Gần đây, các nghiên cứu về năng lực nhà nước, quản trị theo hệ thống, phát triển năng lực và quản trị số tiếp tục làm nổi bật yêu cầu tăng cường năng lực phối hợp, thích

ứng và giải quyết các vấn đề phát triển ngày càng phức hợp.

Mặc dù tiếp cận từ những góc nhìn khác nhau, các hướng nghiên cứu đều góp phần lý giải những phương diện quan trọng của quản trị hiện đại. Tuy nhiên, phần lớn vẫn tập trung vào từng khía cạnh riêng, như: năng lực nhà nước, điều phối hệ thống, quản trị dữ liệu, phát triển năng lực hoặc giá trị công, còn thiếu một cách tiếp cận cho phép xem xét các yếu tố này trong một khung phân tích thống nhất để giải thích mối quan hệ giữa các điều kiện của quản trị, năng lực thực thi và các kết quả quản trị.

Câu hỏi trung tâm mà khung phân tích hướng tới là: vì sao những cải cách về tổ chức, thể chế, thẩm quyền, nguồn lực, dữ liệu và công nghệ có thể tạo ra những kết quả rất khác nhau, mặc dù các điều kiện đầu vào tương đối tương đồng? Để trả lời câu hỏi này, bài viết đưa ra Khung phân tích tích hợp đổi mới phương thức quản trị (*xem Hình 1*), trong đó, gồm ba tầng có quan hệ chặt chẽ với nhau: (1) Các điều kiện của quản trị, bao gồm: tổ chức, thể chế, thẩm quyền, nguồn lực, dữ liệu, công nghệ và sự tham gia của xã hội; (2) Năng lực thực thi của toàn hệ thống, thể hiện ở khả năng huy động, phối hợp, ra quyết định, tổ chức thực hiện, học hỏi và thích ứng; (3) Các kết quả quản trị, bao gồm: kết quả phát triển, giá trị công và niềm tin của Nhân dân.

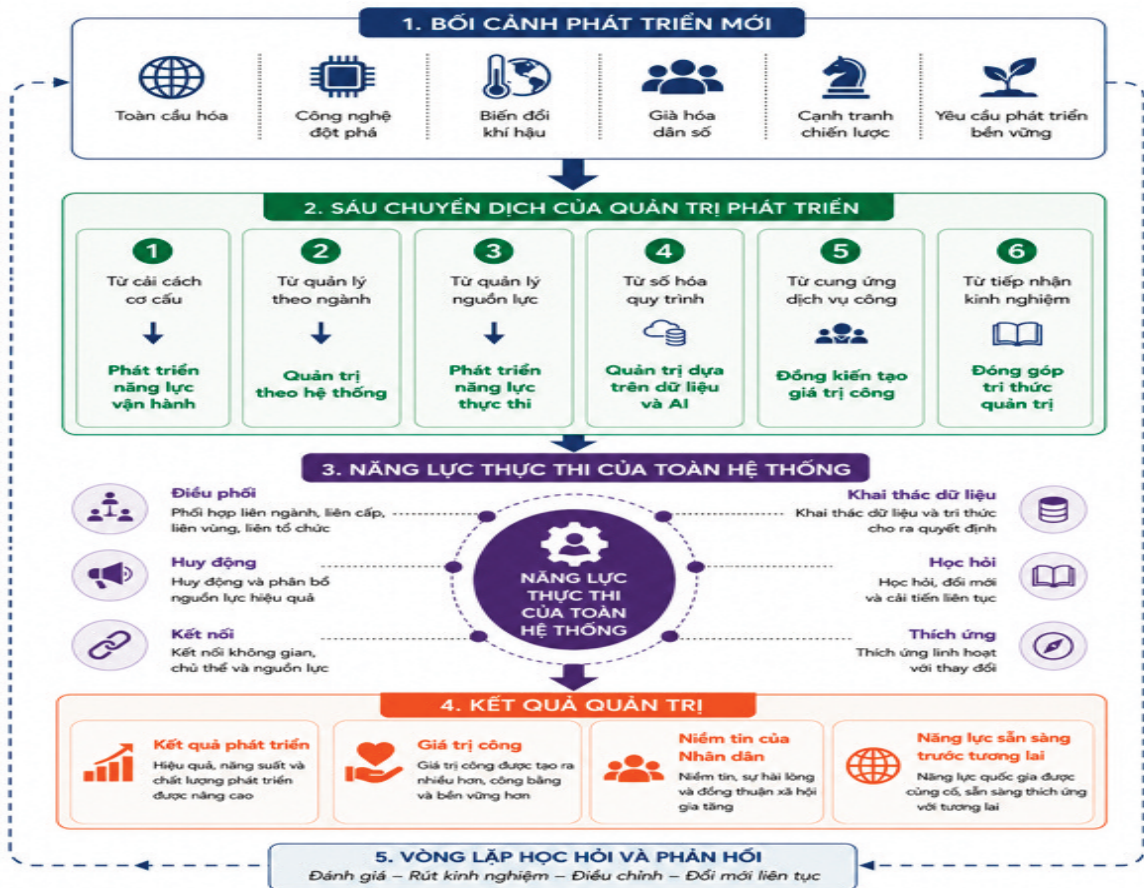
Trong phạm vi bài viết, năng lực thực thi của toàn hệ thống được hiểu là khả năng của toàn hệ thống chính trị trong việc kiến tạo, huy động, kết nối, phối hợp và phát huy hiệu quả các điều kiện của quản trị nhằm cụ thể hóa mục tiêu phát triển thành hành động và kết quả trong thực tiễn. Khái niệm này kế thừa các nghiên cứu về năng lực nhà nước (state capability), năng lực thực thi, năng lực thể chế, năng lực hành chính và năng lực quản trị, nhưng không đồng nhất với bất kỳ cách tiếp cận nào trong số đó.

Trong khi các khái niệm trên chủ yếu nhấn mạnh năng lực của Nhà nước, của tổ chức hoặc của một thiết chế trong việc thực hiện chức năng quản trị, thì năng lực thực thi của toàn hệ thống nhấn mạnh khả năng huy động nguồn lực, phối hợp và tổ chức hành động giữa nhiều chủ thể trong toàn bộ hệ thống quản trị. Kết quả quản trị không được quyết định bởi năng lực của từng cơ quan riêng lẻ mà bởi khả năng kết nối các điều kiện của quản trị, như: tổ chức, thể chế, thẩm quyền, nguồn lực, dữ liệu, công nghệ và sự tham gia của xã hội thành năng lực hành động thống nhất. Vì vậy, khái niệm này được sử dụng như một khái niệm tích hợp để giải

thích cơ chế biến các điều kiện của quản trị thành kết quả quản trị phát triển.

Theo cách tiếp cận này, năng lực thực thi của toàn hệ thống giữ vai trò là cơ chế trung gian liên kết các điều kiện của quản trị với các kết quả quản trị. Điều này hàm ý rằng, tổ chức, thể chế, thẩm quyền, nguồn lực, dữ liệu, công nghệ và sự tham gia của xã hội không tự thân tạo ra kết quả, mà chỉ phát huy giá trị khi được huy động, kết nối và phối hợp thành năng lực hành động của toàn hệ thống. Chính logic này là cơ sở để bài viết xây dựng Khung phân tích đổi mới phương thức quản trị phát triển (xem Hình 1).

Hình 1. Khung phân tích tích hợp đổi mới phương thức quản trị phát triển



Nguồn: Tổng hợp từ Fukuyama (2013), Andrews, Pritchett & Woolcock (2017), Ansell & Gash (2008), Osborne (2010, 2018), OECD và Liên Hợp quốc.

3. Sáu chuyển dịch lớn trong đổi mới phương thức quản trị phát triển: tiếp cận từ xu thế quốc tế và thực tiễn Việt Nam

Từ khung phân tích trên cho thấy, đổi mới phương thức quản trị hiện nay không phải là sự thay đổi ở một khía cạnh riêng lẻ mà là sự chuyển dịch trên nhiều phương diện của quản trị. Mỗi chuyển dịch đều xuất phát từ những giới hạn của cách tiếp cận truyền thống, phản ánh sự thay đổi trong tư duy tổ chức, vận hành và kiến tạo giá trị công. Sáu chuyển dịch được phân tích dưới đây không phải là những xu hướng độc lập mà bổ trợ lẫn nhau trong quá trình phát triển năng lực thực

thi của toàn hệ thống. Để khái quát lập luận của bài viết, *Bảng 1* tóm tắt mối quan hệ giữa những vấn đề đặt ra của quản trị hiện đại, các chuyển dịch của phương thức quản trị và định hướng đổi mới trong bối cảnh Việt Nam.

(1) Từ cải cách cơ cấu tổ chức đến phát triển năng lực vận hành của hệ thống.

Trong nhiều thập niên, cải cách khu vực công tập trung vào sắp xếp tổ chức bộ máy, tinh gọn đầu mối, phân định chức năng và hoàn thiện quy trình quản lý. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy, tinh gọn tổ chức bộ máy có thể tạo điều kiện cho đổi mới quản trị nhưng không tự động tạo ra một hệ thống vận hành

Bảng 1. Các chuyển dịch của phương thức quản trị và yêu cầu đặt ra đối với Việt Nam

Vấn đề đặt ra trong quản trị hiện đại	Chuyển dịch của phương thức quản trị	Yêu cầu đặt ra đối với Việt Nam
Tinh gọn tổ chức chưa đồng nghĩa với vận hành hiệu quả	Từ cải cách cơ cấu đến phát triển năng lực vận hành của hệ thống	Chuyển trọng tâm từ sắp xếp tổ chức sang nâng cao chất lượng vận hành và hiệu quả phục vụ
Mỗi cơ quan làm tốt việc của mình nhưng vấn đề chung vẫn chưa được giải quyết	Từ quản lý theo ngành đến quản trị theo hệ thống	Tăng cường điều phối liên ngành, liên cấp và nâng cao năng lực phối hợp của toàn hệ thống
Có thêm nguồn lực nhưng kết quả chưa chắc tốt hơn	Từ quản lý nguồn lực đến phát triển năng lực thực thi	Gắn phân cấp, phân quyền với thẩm quyền, nguồn lực, năng lực và trách nhiệm giải trình; quản trị theo kết quả
Số hóa nhiều hơn nhưng quản trị chưa chắc tốt hơn	Từ số hóa quy trình đến quản trị dựa trên dữ liệu và AI	Phát triển dữ liệu dùng chung, tăng cường liên thông và hỗ trợ ra quyết định trên cơ sở dữ liệu
Cung ứng dịch vụ công tốt hơn chưa chắc tạo ra nhiều giá trị công hơn	Từ cung ứng dịch vụ công đến đồng kiến tạo giá trị công	Mở rộng sự tham gia của người dân, doanh nghiệp và các tổ chức xã hội trong quá trình tạo kiến tạo giá trị công
Có nhiều kinh nghiệm cải cách chưa chắc tạo ra tri thức quản trị.	Từ tiếp nhận kinh nghiệm quốc tế đến đóng góp tri thức quản trị từ thực tiễn Việt Nam	Đẩy mạnh tổng kết thực tiễn, phát triển nghiên cứu tình huống và khái quát hóa kinh nghiệm cải cách của Việt Nam

Nguồn: Tác giả tổng hợp và đề xuất.

hiệu quả. Chất lượng vận hành còn phụ thuộc vào khả năng phối hợp, chia sẻ thông tin, chất lượng ra quyết định và tổ chức thực thi hiệu quả của các cơ quan, các cấp và các chủ thể liên quan.

Xu hướng này được phản ánh trong nhiều nghiên cứu và diễn đàn quốc tế gần đây. OECD, Diễn đàn Công vụ Liên Hợp quốc (UN DESA (2026) và các thảo luận về chính phủ tổng lực, chính phủ sẵn sàng cho tương lai hay thể chế thích ứng cho thấy, trọng tâm của cải cách đang chuyển từ thay đổi cơ cấu tổ chức sang nâng cao năng lực vận hành của hệ thống. Năng lực vận hành được hiểu là khả năng của các cơ quan, tổ chức và các chủ thể liên quan phối hợp và hành động thống nhất nhằm đạt được các mục tiêu phát triển.

Sự chuyển dịch này cũng thể hiện rõ trong thực tiễn Việt Nam. Sau quá trình sắp xếp tổ chức bộ máy và vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp, trọng tâm cải cách đang chuyển từ hoàn thiện cơ cấu tổ chức sang nâng cao chất lượng vận hành của bộ máy mới. Phân quyền, phân cấp, hoàn thiện thể chế và chuyển đổi số chỉ phát huy giá trị khi góp phần rút ngắn quá trình ra quyết định, tăng cường phối hợp hiệu quả giữa các cấp chính quyền kiến tạo phát triển và nâng cao chất lượng phục vụ người dân, doanh nghiệp. Vì vậy, tiêu chí đánh giá không chỉ là bộ máy được tổ chức tinh gọn hơn mà còn là năng lực vận hành hiệu quả hơn. Theo Khung phân tích của bài viết, đây là biểu hiện của sự chuyển dịch từ cải cách cơ cấu tổ chức sang phát triển năng lực vận hành của toàn hệ thống.

(2) Từ quản lý theo ngành đến quản trị theo hệ thống.

Một thách thức của quản trị đương đại là sự không tương thích giữa cách tổ chức bộ máy và bản chất của các vấn đề phát triển. Mỗi cơ quan có thể hoàn thành tốt chức năng của mình nhưng toàn hệ thống vẫn không giải quyết được vấn đề chung. Nghịch lý này

ngày càng rõ khi các vấn đề phát triển mang tính liên ngành, liên cấp và liên vùng, trong khi bộ máy nhà nước chủ yếu vẫn được tổ chức theo chức năng và ngành.

Vì vậy, quản trị theo hệ thống và cách tiếp cận chính phủ tổng lực đang trở thành một định hướng nổi bật của cải cách khu vực công. Trọng tâm không còn là tối ưu hóa hoạt động của từng cơ quan riêng lẻ mà là nâng cao năng lực điều phối và phối hợp của toàn hệ thống. Hiệu quả quản trị được đánh giá bằng khả năng huy động, kết nối và phát huy nguồn lực của nhiều chủ thể để giải quyết những vấn đề mà không một cơ quan nào có thể xử lý hiệu quả nếu hoạt động độc lập, tách biệt. Nhiều quốc gia đã thể chế hóa cách tiếp cận này. Singapore phát triển mô hình chính phủ tổng lực nhằm tăng cường phối hợp liên ngành trên nền tảng dữ liệu và dịch vụ dùng chung; Estonia xây dựng hạ tầng chia sẻ dữ liệu quốc gia để bảo đảm thông tin được kết nối và khai thác thống nhất trong toàn bộ khu vực công. OECD cũng coi năng lực phối hợp liên ngành là một chỉ báo quan trọng của chất lượng quản trị hiện đại.

Đối với Việt Nam, yêu cầu quản trị theo hệ thống trở nên đặc biệt quan trọng trong bối cảnh triển khai nhiều cải cách lớn về tổ chức bộ máy, phân quyền, phân cấp và chuyển đổi số. Đây cũng là cơ hội để lồng ghép ngay từ đầu các yêu cầu về phối hợp liên ngành, chia sẻ dữ liệu và trách nhiệm giải trình vào thiết kế thể chế và tổ chức thực hiện, thay vì bổ sung sau khi bộ máy đã ổn định. Tuy nhiên, quản trị theo hệ thống không thay thế quản lý theo ngành mà đặt các chức năng chuyên ngành trong một cơ chế điều phối hướng tới mục tiêu phát triển chung, qua đó, nâng cao năng lực thực thi hiệu quả của toàn hệ thống.

(3) Từ quản lý nguồn lực đến phát triển năng lực thực thi.

Nhiều cải cách khu vực công trong thời gian dài tập trung vào việc tăng cường nguồn

lực thông qua mở rộng ngân sách, hoàn thiện thể chế, bổ sung nhân lực hoặc điều chỉnh cơ cấu tổ chức. Tuy nhiên, nguồn lực nhiều hơn không đồng nghĩa với kết quả tốt hơn. Khoảng cách giữa nguồn lực và kết quả phụ thuộc vào năng lực của hệ thống trong việc huy động, kết nối và biến chuyển các nguồn lực thành quyết định, hành động và kết quả thực tiễn.

Nhận thức này ngày càng được khẳng định trong các nghiên cứu về năng lực nhà nước, năng lực thể chế và năng lực thực thi. Francis Fukuyama cho rằng, chất lượng của nhà nước không nằm ở quy mô hay cấu trúc của bộ máy mà ở khả năng thực hiện hiệu quả các chức năng công. Tương tự, Matt Andrews & cộng sự chỉ ra rằng, cải cách chỉ tạo ra kết quả khi quá trình thực thi trở thành quá trình hình thành năng lực giải quyết vấn đề, thay vì chỉ sao chép mô hình thể chế hoặc gia tăng nguồn lực. Theo đó, trọng tâm của cải cách chuyển từ câu hỏi “có bao nhiêu nguồn lực?” sang “hệ thống sử dụng và kết nối các nguồn lực như thế nào để hành động?”.

Đối với Việt Nam, yêu cầu này càng trở nên rõ nét khi phân quyền, phân cấp và tổ chức lại bộ máy đang làm thay đổi cách thức phân bổ trách nhiệm trong toàn hệ thống. Việc trao thêm thẩm quyền chỉ phát huy hiệu quả khi bảo đảm nguồn lực, năng lực và cơ chế khuyến khích phù hợp. Từ góc độ này, chất lượng thực thi không phụ thuộc đơn thuần vào quy mô nguồn lực mà vào khả năng cụ thể hóa thẩm quyền và nguồn lực thành năng lực hành động hiệu quả của các chủ thể. Năng lực hành động của hệ thống được hình thành từ sự đồng bộ của bốn điều kiện nền tảng: thẩm quyền, nguồn lực, năng lực và động lực thúc đẩy. Thiếu bất kỳ điều kiện nào trong bốn điều kiện này, khả năng chuyển chủ trương thành hành động đều có thể bị hạn chế. Vì vậy, giá trị của đổi mới tổ chức, thể chế, phân quyền, phân cấp hay đầu tư nguồn lực cần được đánh giá thông qua

năng lực thực thi và kết quả đạt được trong thực tiễn, thay vì chỉ dựa trên mức độ gia tăng của các nguồn lực đầu vào. Đây chính là sự chuyển dịch từ quản lý nguồn lực sang phát triển năng lực hành động.

(4) Từ số hóa quy trình sang quản trị dựa trên dữ liệu và AI.

Chuyển đổi số đã trở thành một động lực quan trọng của cải cách khu vực công. Tuy nhiên, số hóa một quy trình không đồng nghĩa với đổi mới phương thức quản trị. Khi công nghệ chỉ giúp thực hiện nhanh hơn các quy trình hiện có, chuyển đổi số mới dừng ở việc cải tiến công cụ mà chưa làm thay đổi cách thức Nhà nước nhận diện vấn đề, chất lượng ra quyết định và tổ chức thực thi hiệu quả.

Xu hướng quốc tế cho thấy, trọng tâm của chuyển đổi số đang dịch chuyển từ xây dựng hạ tầng công nghệ sang phát triển năng lực quản trị dựa trên dữ liệu. OECD, Liên Hợp quốc và Diễn đàn Chính phủ Thế giới năm 2026 đều nhấn mạnh vai trò của dữ liệu, quản trị dựa trên bằng chứng và AI trong việc nâng cao năng lực điều hành và khả năng thích ứng của khu vực công. Giá trị của chuyển đổi số không nằm chủ yếu ở mức độ số hóa quy trình mà ở khả năng hình thành các phương thức quản trị mới dựa trên dữ liệu.

Vì vậy, dữ liệu trở thành một hạ tầng của năng lực thực thi. Giá trị của dữ liệu không chỉ phụ thuộc vào khối lượng thông tin được thu thập mà còn ở khả năng kết nối, chia sẻ, phân tích và biến thành thông tin, tri thức phục vụ quyết định. Khi dữ liệu được liên thông giữa các cơ quan và được khai thác hiệu quả, hệ thống có điều kiện nhận diện vấn đề sớm hơn, dự báo xu hướng, đánh giá tác động của chính sách và điều chỉnh quá trình thực thi trên cơ sở dữ liệu.

AI mở rộng khả năng đó bằng việc hỗ trợ xử lý dữ liệu quy mô lớn, phát hiện các mối quan hệ và gợi ý phương án hành động. Tuy nhiên, AI không thay thế vai trò của con người trong việc xác định mục tiêu, lựa chọn

ưu tiên, cân nhắc giữa hiệu quả và công bằng hay chịu trách nhiệm trước xã hội. Giá trị của AI chủ yếu nằm ở việc hỗ trợ nâng cao chất lượng quyết định và tăng cường năng lực điều phối của hệ thống.

Trong bối cảnh Việt Nam triển khai Nghị quyết số 57-NQ/TW, yêu cầu phát triển dữ liệu dùng chung, bảo đảm liên thông thông tin và nâng cao năng lực sử dụng dữ liệu của đội ngũ cán bộ, công chức ngày càng trở nên cấp thiết. Theo đó, chuyển đổi số cần được nhìn nhận như một quá trình đổi mới phương thức quản trị nhằm nâng cao năng lực thực thi hiệu quả. Đích đến của chuyển đổi số không phải là số hóa nhiều hơn mà là hình thành nền quản trị dựa trên dữ liệu và được hỗ trợ bởi AI.

(5) Từ cung ứng dịch vụ công đến đồng kiến tạo giá trị công.

Quản trị hiện đại ngày càng mở rộng từ câu hỏi Nhà nước trực tiếp cung ứng được gì sang câu hỏi Nhà nước và xã hội cùng kiến tạo ra giá trị gì. Nhà nước trực tiếp làm nhiều hơn chưa chắc tạo ra nhiều giá trị công hơn. Trước những vấn đề phát triển ngày càng phức hợp, kết quả quản trị phát triển còn phụ thuộc vào khả năng huy động doanh nghiệp, cộng đồng và người dân cùng tham gia xác định vấn đề, thực hiện giải pháp và tạo lập giá trị xã hội. Sự chuyển dịch này được phản ánh trong các nghiên cứu về giá trị công của Mark Moore, logic dịch vụ công của Stephen Osborne và các tiếp cận về quản trị hợp tác của Sørensen và Torfing. Điểm chung của các cách tiếp cận này là coi vai trò của Nhà nước không chỉ là nhà cung ứng dịch vụ mà còn là chủ thể kiến tạo thể chế, điều phối lợi ích, kết nối nguồn lực và tạo điều kiện để nhiều chủ thể cùng tham gia giải quyết các vấn đề phát triển.

Ở Việt Nam, yêu cầu phát huy sự tham gia của Nhà nước, doanh nghiệp, viện nghiên cứu, cơ sở đào tạo, cộng đồng và người dân ngày càng rõ trong các chủ trương phát triển.

Nghị quyết số 57-NQ/TW nhấn mạnh vai trò của Nhà nước, doanh nghiệp, viện nghiên cứu và cơ sở đào tạo trong hệ sinh thái khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo (Bộ Chính trị, 2024); Nghị quyết số 59-NQ/TW đặt trọng tâm vào huy động nguồn lực và tri thức thông qua hội nhập quốc tế (Bộ Chính trị, 2025a); Nghị quyết 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới (Bộ Chính trị, 2025b); Nghị quyết số 68-NQ/TW khẳng định vai trò của kinh tế tư nhân trong phát triển (Bộ Chính trị, 2025c). Những định hướng này cho thấy, phạm vi chủ thể tham gia vào quá trình kiến tạo phát triển đang được mở rộng. Trong bối cảnh chính quyền địa phương được phân giao nhiều thẩm quyền hơn, chất lượng quản trị phát triển không chỉ thể hiện ở việc giải quyết công việc đúng quy trình mà còn ở khả năng đối thoại, huy động sự tham gia và tạo ra những kết quả mà người dân và doanh nghiệp thực sự cảm nhận được và thụ hưởng kết quả.

Do vậy, đồng kiến tạo giá trị công không làm giảm vai trò của Nhà nước mà tái định vị vai trò đó theo hướng kiến tạo, điều phối và kết nối các nguồn lực phát triển. Giá trị của quản trị hiện đại không còn được đo chủ yếu bằng những gì Nhà nước trực tiếp thực hiện mà bằng năng lực tạo lập môi trường để các chủ thể cùng tham gia giải quyết các vấn đề phát triển và đồng kiến tạo giá trị công.

(6) Từ tiếp nhận kinh nghiệm quốc tế đến đóng góp tri thức quản trị từ thực tiễn Việt Nam.

Trong bối cảnh hội nhập, tri thức quản trị ngày càng được hình thành từ nhiều nguồn và nhiều bối cảnh khác nhau, thay vì chỉ được truyền theo một chiều từ một số quốc gia được coi là “mô hình tốt” sang các quốc gia khác. Có nhiều kinh nghiệm cải cách chưa đồng nghĩa với việc đã tạo ra tri thức quản trị. Kinh nghiệm chỉ trở thành tri thức có giá trị

khi được ghi nhận, phân tích, kiểm chứng và khái quát hóa theo cách tương tác, gắn kết giữa lý luận và thực tiễn quản trị ở những bối cảnh khác. Điều này có ý nghĩa đặc biệt đối với Việt Nam trong bối cảnh đất nước đang triển khai nhiều cải cách có quy mô lớn, từ sắp xếp tổ chức của hệ thống chính trị, vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp, đẩy mạnh phân quyền, phân cấp đến phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số. Những cải cách này tạo ra một nguồn thực tiễn phong phú cho nghiên cứu quản trị phát triển, không chỉ vì quy mô và tính đồng thời của các thay đổi, mà còn vì chúng đặt ra những vấn đề có tính phổ quát, như: nâng cao năng lực thực thi hiệu quả, xây dựng chính quyền thích ứng, quản trị dựa trên dữ liệu và đổi mới quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội.

Tuy nhiên, thực tiễn cải cách tự thân chưa phải là tri thức quản trị. Để kinh nghiệm thực tiễn có thể trở thành tri thức có giá trị tham khảo và đối thoại quốc tế, cần hình thành một quá trình chuyển đổi có phương pháp. Quá trình đó có thể được khái quát qua sáu bước: ghi nhận thực tiễn bằng dữ liệu; lựa chọn và xây dựng nghiên cứu trường hợp; phân tích và so sánh để nhận diện bối cảnh, cơ chế, điều kiện và kết quả; khái quát hóa thành các luận điểm hoặc mô hình có ý nghĩa giải thích; kiểm chứng bằng nghiên cứu tiếp theo và đối chiếu với các bối cảnh khác; biến thành tri thức giá trị có khả năng chia sẻ, ứng dụng hoặc tiếp tục được kiểm nghiệm ở những bối cảnh phù hợp. Theo cách này, giá trị của một kinh nghiệm không chỉ được xác định bởi những kết quả đã đạt được mà còn bởi khả năng làm rõ các điều kiện tạo nên kết quả, cơ chế tác động, bối cảnh áp dụng và những giới hạn của kinh nghiệm đó.

Thực tế này đặt ra yêu cầu mới đối với các cơ sở nghiên cứu và đào tạo ở Việt Nam. Bên cạnh việc tiếp thu và chuyển giao tri thức quốc tế, cần tăng cường nghiên cứu thực tiễn

trong nước, xây dựng cơ sở dữ liệu, phát triển các khung phân tích và tổ chức tổng kết thực tiễn theo những chuẩn mực có thể đối thoại với cộng đồng học thuật quốc tế. Điều này không chỉ giúp nâng cao chất lượng nghiên cứu, đào tạo và tư vấn chính sách, mà còn tạo ra năng lực học hỏi ở cấp độ hệ thống: mỗi quá trình cải cách trở thành một nguồn dữ liệu và tri thức, kinh nghiệm cho chu kỳ cải cách tiếp theo.

Như vậy, đồng kiến tạo tri thức là bước phát triển tiếp theo của đồng kiến tạo giá trị công. Nếu đồng kiến tạo giá trị công nhấn mạnh sự tham gia của nhiều chủ thể trong việc giải quyết các vấn đề phát triển thì đồng kiến tạo tri thức nhấn mạnh quá trình cùng nghiên cứu, tổng kết, phản biện và khái quát những kết quả đó thành tri thức phục vụ cho cải cách tiếp theo. Vì vậy, hội nhập quốc tế không chỉ dừng ở việc đưa kinh nghiệm quốc tế vào Việt Nam mà còn tạo cơ hội đưa những kinh nghiệm đã được nghiên cứu và kiểm chứng, khái quát thành lý luận từ thực tiễn Việt Nam vào chia sẻ, đối thoại với tri thức quản trị của quốc tế.

Điều đáng chú ý, Việt Nam không chuyển từ vị trí “tiếp nhận tri thức” sang “đóng góp tri thức” bằng lý thuyết đơn thuần mà thông qua năng lực biến thực tiễn cải cách thành bằng chứng, bằng chứng thành tri thức, và tri thức trở lại phục vụ cải cách và phát triển. Đây cũng là một phương thức để chủ động, tích cực hội nhập quốc tế trong lĩnh vực quản trị phát triển: vừa học hỏi từ thế giới, vừa đóng góp những luận cứ, bài học và tri thức được hình thành từ chính thực tiễn đổi mới của Việt Nam.

4. Một số gợi mở tiếp tục đổi mới phương thức quản trị phát triển ở Việt Nam

Trong bối cảnh Việt Nam đang bước vào kỷ nguyên phát triển mới với mục tiêu phát triển nhanh và bền vững đất nước, việc tiếp tục đổi mới phương thức quản trị cần được triển khai theo hướng thống nhất, lấy năng

lực thực thi hiệu quả của toàn hệ thống làm trọng tâm và kết quả phát triển làm thước đo. Từ góc độ đó, bài viết gợi mở một số định hướng sau:

Thứ nhất, chuyển trọng tâm cải cách từ cải cách cấu trúc tổ chức sang nâng cao chất lượng vận hành của hệ thống và kết quả phát triển. Sau khi hoàn thành việc sắp xếp tổ chức bộ máy và đưa mô hình chính quyền địa phương hai cấp vào vận hành, trọng tâm cần chuyển sang hoàn thiện cơ chế phối hợp, nâng cao chất lượng điều hành, tăng cường phân quyền, phân cấp gắn với trách nhiệm giải trình và xây dựng hệ thống đánh giá dựa trên kết quả. Thành công của cải cách cần được đo bằng chất lượng vận hành của hệ thống, năng lực phục vụ và những giá trị thực chất mang lại cho người dân và doanh nghiệp.

Thứ hai, phát triển năng lực thực thi cần trở thành trục xuyên suốt của đổi mới phương thức quản trị phát triển. Kinh nghiệm quốc tế cũng như thực tiễn Việt Nam đều cho thấy, khoảng cách giữa chủ trương và kết quả phát triển chủ yếu nằm ở năng lực tổ chức thực thi hiệu quả. Vì vậy, cùng với việc tiếp tục hoàn thiện thể chế, cần chuyển mạnh từ quản lý dựa trên đầu vào và quy trình sang quản trị dựa trên kết quả; đồng thời, phát triển đồng bộ năng lực phối hợp, năng lực khai thác dữ liệu và AI, năng lực đổi mới sáng tạo, giải quyết vấn đề và học hỏi từ thực tiễn, gắn với các cơ chế đánh giá, phân bổ nguồn lực và khuyến khích theo kết quả thực hiện và giá trị công tạo ra.

Thứ ba, thiết kế phân quyền, phân cấp theo một chuỗi điều kiện thực thi. Phân quyền, phân cấp cần được xem xét với thẩm quyền, nguồn lực, năng lực, cơ chế khuyến khích và trách nhiệm giải trình. Mục tiêu không chỉ là trao thêm thẩm quyền mà là bảo đảm chủ thể được trao quyền có đủ điều kiện để thực hiện và chịu trách nhiệm về kết quả.

Thứ tư, coi dữ liệu, công nghệ và năng lực học hỏi là hạ tầng của quản trị phát triển. Giá trị của chuyển đổi số không ở mức độ số hóa hay số lượng nền tảng công nghệ được xây dựng mà ở khả năng đổi mới cách thức ra quyết định, phối hợp và tổ chức thực hiện. Chuyển đổi số cần gắn với tái thiết kế quy trình, liên thông dữ liệu và phát triển năng lực khai thác dữ liệu và AI của cán bộ, công chức. Đồng thời, mỗi quá trình cải cách cần được tổng kết bằng dữ liệu và nghiên cứu để hình thành năng lực học hỏi của hệ thống. Trong điều kiện Việt Nam hiện nay, cần phát triển quản trị dựa trên dữ liệu và AI như một năng lực cốt lõi của hệ thống nhằm nâng cao chất lượng điều hành, tăng cường khả năng phối hợp và hỗ trợ thực thi chính sách trên cơ sở bằng chứng.

Thứ năm, coi tổng kết thực tiễn và phát triển tri thức quản trị là một bộ phận quan trọng của quá trình cải cách. Mỗi bước đổi mới không chỉ tạo ra những kết quả phát triển mà còn tạo ra những kinh nghiệm có giá trị đối với hoạch định chính sách và phát triển lý luận quản trị quốc gia. Cần đầu tư có hệ thống cho nghiên cứu trường hợp, cơ sở dữ liệu, tổng kết thực tiễn, nghiên cứu so sánh và công bố quốc tế về các cải cách đang diễn ra. Mục tiêu không chỉ là chứng minh thành công của một mô hình mà là xác định điều kiện, cơ chế, kết quả và giới hạn của một kinh nghiệm để người khác có thể hiểu, so sánh và học hỏi, qua đó, nâng cao chất lượng nghiên cứu, đào tạo, tư vấn chính sách và đóng góp cho tri thức quản trị công.

Thứ sáu, chủ động hội nhập quốc tế theo hướng cùng học hỏi và đồng kiến tạo tri thức quản trị phát triển. Trong bối cảnh không còn tồn tại một mô hình quản trị phù hợp cho mọi quốc gia, hội nhập quốc tế cần được mở rộng từ tiếp thu kinh nghiệm sang tăng cường nghiên cứu so sánh, hợp tác học thuật và đối thoại chính sách. Điều quan trọng không chỉ là tiếp nhận tri thức tinh hoa của thế giới mà

còn chủ động khái quát và quốc tế hóa những tri thức, kinh nghiệm đổi mới giá trị của Việt Nam, qua đó, đóng góp vào sự phát triển của tri thức quản trị đương đại và nâng cao vị thế học thuật của Việt Nam.

5. Kết luận

Trên cơ sở phân tích các xu hướng quản trị hiện đại và thực tiễn đổi mới ở Việt Nam, đổi mới phương thức quản trị phát triển cần được tiếp cận từ góc độ phát triển năng lực thực thi hiệu quả của toàn hệ thống. Giá trị của khung phân tích không nằm ở việc bổ sung thêm các thành tố của quản trị, mà ở việc giải thích cách các điều kiện của quản trị cùng tác động đến kết quả thông qua năng lực thực thi của toàn hệ thống. Theo đó, tổ chức, thể chế, thẩm quyền, nguồn lực, dữ liệu, công nghệ và sự tham gia của xã hội chỉ thực sự phát huy hiệu quả khi được kết nối và vận hành như một chỉnh thể thống nhất.

Sáu chuyển dịch được phản ánh sáu phương diện có liên hệ chặt chẽ với nhau cùng hướng tới mục tiêu chung: nâng cao năng lực của hệ thống trong việc biến mục tiêu phát triển thành hành động và hành động thành kết quả phát triển.

Đối với Việt Nam, giai đoạn cải cách tiếp theo cần quan tâm đến chất lượng vận hành và năng lực thực thi hiệu quả; đồng thời, xây dựng năng lực học hỏi từ chính quá trình đổi mới. Khi thực tiễn cải cách được ghi nhận bằng dữ liệu, nghiên cứu và tổng kết có phương pháp, Việt Nam không chỉ nâng cao chất lượng quản trị phát triển trong nước mà còn có cơ sở tham gia sâu hơn vào quá trình chia sẻ, đối thoại và đóng góp vào tri thức quản trị quốc tế.

Bản chất của đổi mới phương thức quản trị phát triển không nằm ở việc tiếp tục thay đổi tổ chức hay bổ sung thêm công cụ quản lý, mà ở việc phát triển năng lực của toàn hệ thống để hiện thực hóa các mục tiêu phát triển. Khi năng lực thực thi hiệu quả trở thành trung tâm của quản trị, các cải cách về

tổ chức, thể chế, phân cấp, phân quyền, dữ liệu và công nghệ mới có thể chuyển hóa thành kết quả phát triển, giá trị công và niềm tin của Nhân dân □

Tài liệu tham khảo:

- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Oxford University Press.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Bộ Chính trị (2024). *Nghị quyết 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia*.
- Bộ Chính trị (2025a). *Nghị quyết 59-NQ/TW ngày 24/01/2025 về hội nhập quốc tế trong tình hình mới*.
- Bộ Chính trị (2025b). *Nghị quyết 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới*.
- Bộ Chính trị (2025c). *Nghị quyết 68-NQ/TW ngày 04/5/2025 về phát triển kinh tế tư nhân*.
- Fukuyama, F. (2013). *What is governance?* Governance, 26(3).
- OECD (2024). *Government at a Glance 2024*. OECD Publishing.
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.
- Osborne, S. P. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: Are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis: Into the Age of Austerity* (4th ed.). Oxford University Press.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- United Nations (2025). *World Public Sector Report 2025*. United Nations.
- UN DESA (2026). *United Nations Public Service Forum 2026: Concept Note*.