

KIẾN TẠO HỆ SINH THÁI PHÁP LUẬT ĐỂ THỰC HIỆN BỐN ĐỘT PHÁ CHIẾN LƯỢC ĐƯA ĐẤT NƯỚC PHÁT TRIỂN TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

*Đào Trí Úc**

Tóm tắt: Bài viết phân tích vai trò trung tâm của pháp luật trong việc thực hiện bốn đột phá chiến lược phát triển đất nước theo tinh thần các Nghị quyết số 57, 59, 66, 68 của Bộ Chính trị. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất khái niệm và khuôn khổ “hệ sinh thái pháp luật” cho phát triển, với tính chất là một cấu trúc thể chế thống nhất, đồng bộ nhưng mở, linh hoạt, thích ứng, gắn kết giữa Nhà nước, thị trường và xã hội; để bảo đảm pháp luật không chỉ là công cụ quản lý mà còn là động lực thúc đẩy đổi mới sáng tạo, hội nhập quốc tế, làm tăng năng lực cạnh tranh và sự phát triển bền vững của đất nước trong kỷ nguyên vươn mình của dân tộc.

Từ khóa: Pháp luật, hệ sinh thái pháp luật, đổi mới sáng tạo, hội nhập quốc tế, Việt Nam.

Abstract: This article analyses the central role of law in delivering the four strategic breakthroughs for national development, in line with the Politburo's Resolutions Nos 57, 59, 66, and 68. On that basis, it proposes the concept and analytical framework of a “legal ecosystem” for development—conceived as a unified and coherent yet open, flexible, and adaptive institutional architecture that forges linkages among the State, the market, and society. The proposed framework seeks to ensure that law functions not merely as an instrument of governance, but also as a driver of innovation and international integration, thereby strengthening national competitiveness and sustainable development in the nation's new era of ascent.

Keywords: Law; Legal ecosystem; Innovation; International integration; Viet Nam.

Đặt vấn đề

Bài viết này đề xuất khung lý luận về hoàn thiện hệ thống pháp luật như một hệ sinh thái phục vụ quản lý và phát triển xã hội, đồng thời bước đầu phân tích vai trò điều phối của pháp luật trong từng trụ cột đột phá. Từ đó, gợi mở một số giải pháp nhằm đưa pháp luật trở thành “hạ tầng mềm” dẫn dắt đất nước ta bước vào kỷ nguyên phát triển toàn diện, bền vững và mang đậm bản sắc dân tộc.

* GS.TSKH., Viện trưởng, Viện Chính sách công và Pháp luật.

1. Khái lược về hệ sinh thái pháp luật

Hệ sinh thái pháp luật (*legal ecosystem*, hoặc *law ecosystem*) là khái niệm học thuật mới được khởi xướng nhưng bắt đầu được thảo luận ngày càng nhiều trong giới luật học thế giới; đặc biệt là khi nói về yêu cầu tái cấu trúc hệ thống pháp luật của các quốc gia nhằm đáp ứng các yêu cầu của tình hình mới, nhất là sự phát triển của khoa học-công nghệ. Hiện trên thế giới đã có nhiều học giả sử dụng thuật ngữ này, trong đó tiêu biểu như:

- P. Casanovas, trong bài viết có tiêu đề “*A Regulatory Framework for Legal*

Ecosystems in the Context of Emerging Web-Based Systems and the European AI Value Chain Regulations” [Khung điều chỉnh cho các hệ sinh thái pháp lý trong bối cảnh các hệ thống web mới nổi và chuỗi giá trị AI của Liên minh châu Âu (EU)], đã lập luận rằng khi các hệ thống trực tuyến (web-based), dữ liệu và chuỗi giá trị AI (như các không gian dữ liệu chung của EU) phát triển mạnh, cần một cấu trúc điều chỉnh pháp lý mới, bao gồm cả luật cứng (hard law), và luật mềm (soft law), cùng các chuẩn mực mang tính kỹ thuật... Tác giả cũng phân tích cách thức mà EU đang thiết lập các yếu tố cấu thành của “hệ sinh thái pháp lý” (legal ecosystems) nơi mà vai trò, trách nhiệm và nghĩa vụ của chủ thể nền tảng, nhà thiết kế hệ thống, và dịch vụ được quy định một cách rõ ràng¹.

- I. Lianos, K. H. Eller và T. Kleinschmitt, trong bài viết “*Towards a Legal Theory of Digital Ecosystems*” (Hướng tới một lý thuyết pháp lý về hệ sinh thái số) đã đề xuất một khung pháp lý mới để điều chỉnh những hoạt động liên quan đến công nghệ số mà có đặc trưng là những hệ thống đa thành phần (nhiều chủ thể, nhiều nền tảng, mạng lưới...). Bài viết phê phán hai quan điểm trái ngược: (i) “*Natural-order rhetoric*” (tạm dịch: Thuận theo trật tự tự nhiên) trong đó cho rằng Chính phủ nên hạn chế can thiệp để thị trường tự xác lập trật tự tự nhiên của nó; và (ii) “*Power rhetoric*” (tạm dịch: Kiểm soát quyền lực), trong đó nhấn mạnh

sự cần thiết phải kiểm soát quyền lực của các nền tảng số (keystone firms). Trên cơ sở đó, tác giả cho rằng cần một con đường thứ ba (third way) đó là xây dựng một khuôn khổ pháp lý điều chỉnh và thể chế hóa hệ sinh thái số, xem nó như một hệ thống tổ chức mới, nơi mà pháp luật, hợp đồng, quyền lực công-tư và cấu trúc dữ liệu tương tác với nhau².

- Michael G. Jacobides và Ioannis Lianos, trong bài viết “*Regulating Platforms and Ecosystems: An Introduction*” (Điều chỉnh các nền tảng và hệ sinh thái số: Dẫn nhập), đã tổng thuật khái niệm hệ sinh thái nền tảng số và những thách thức trong việc điều chỉnh chúng. Từ đó, xây dựng khung điều chỉnh áp dụng cho việc đổi mới chính sách cạnh tranh, các quy định về tiêu chuẩn dữ liệu và kiểm soát quyền lực của các nền tảng công nghệ mới nổi³.

- David B. Wilkins, David M. Trubek và Bryon Fong, trong bài viết “*Globalization, Lawyers, and Emerging Economies: The Rise, Transformation, and Significance of the New Corporate Legal Ecosystem in India, Brazil, and China*” (Toàn cầu hóa, luật sư và các nền kinh tế mới nổi: Sự trỗi dậy của hệ sinh thái pháp lý doanh nghiệp mới ở Ấn Độ, Brazil, Trung Quốc) đã cung cấp những phân tích và đánh giá dựa trên kết quả nghiên cứu thực chứng

¹ Casanovas, Pompeu, *A Regulatory Framework for Legal Ecosystems in the Context of Emerging Web-Based Systems and the European AI Value Chain Regulations*, In *Governance and Control of Data and Digital Economy in the European Single Market*, 2025, pp. 23-53. Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-74889-9_2.

² Lianos, Ioannis, Klaas Hendrik Eller, and Tobias Kleinschmitt, *Towards a Legal Theory of Digital Ecosystems*, Faculty of Laws, University College London Law Research Paper No. 16/2024; Amsterdam Law School Research Paper No. 2024-22. <https://ssrn.com/abstract=4849340>.

³ Michael G. Jacobides, Ioannis Lianos, *Regulating Platforms and Ecosystems: An Introduction*, *Industrial and Corporate Change* 30(5) (2021): 1131–1142.

về cách thức các doanh nghiệp, các công ty luật toàn cầu, các Nhà nước và cơ sở đào tạo tương tác với nhau để tạo nên “hệ sinh thái pháp lý doanh nghiệp” ở ba nền kinh tế lớn mới nổi là *Ấn Độ, Brazil, Trung Quốc*; qua đó cho thấy sự đổi mới nhanh chóng và sâu rộng của hệ thống pháp luật của những nước này trong khoảng 3 thập kỷ vừa qua⁴.

- Rebecca L. Sandefur & Emily Denne, trong bài viết “*Access to Justice and Legal Services Regulatory Reform*” (*Tiếp cận công lý và cải cách điều chỉnh dịch vụ pháp lý*), đã khái quát hoá và phân tích những bằng chứng về tác động của sự phát triển khoa học công nghệ với khả năng tiếp cận công lý và cung cấp dịch vụ pháp lý ở các quốc gia. Từ đó cho rằng, cần tạo lập một “hệ sinh thái” mới để cung cấp các dịch vụ pháp lý với sự tham gia của nhiều chủ thể, sử dụng những cách thức mới so với cách tiếp cận truyền thống⁵.

- Eric DeChant, trong bài viết “*Regulations and Culture of the US Legal Ecosystem as Obstacles to AI Implementation*” (*Quy định và văn hóa của hệ sinh thái pháp lý Hoa Kỳ như những trở ngại cho triển khai AI*), lập luận rằng rào cản thể chế-văn hóa trong “hệ sinh thái” pháp lý Hoa Kỳ (chuẩn mực hành nghề, trách nhiệm nghề nghiệp, mô hình kinh doanh) đang làm chậm việc áp dụng AI; từ đó, đề xuất xây

dựng một hệ sinh thái pháp luật mới điều chỉnh sự phát triển của các hoạt động liên quan đến AI dựa trên đánh giá rủi ro⁶.

Dù cách tiếp cận ít nhiều khác nhau, song những công trình nghiên cứu nêu trên đều cho thấy nội hàm của hệ sinh thái pháp luật chính là hệ thống pháp luật được đổi mới để phù hợp với bối cảnh thế giới hiện nay, mà đặc trưng là sự phát triển hết sức nhanh chóng của khoa học - công nghệ. Thêm vào đó, những công trình nghiên cứu đã nêu cho thấy hệ sinh thái pháp luật không chỉ là một thuật ngữ học thuật, mà đang trở thành thực tiễn ở nhiều quốc gia và khu vực, trong đó tiêu biểu là EU.

Ở Việt Nam, thuật ngữ hệ sinh thái pháp luật cơ bản chưa được thảo luận và đề cập chính thức. Thay vào đó, các thuật ngữ mang tính truyền thống như “thể chế pháp luật”, “hệ thống pháp luật” vẫn đang được dùng phổ biến. Dù vậy, từ các công trình nghiên cứu nước ngoài đã nêu ở trên, có thể thấy, khi nghiên cứu về đổi mới thể chế, đổi mới hệ thống pháp luật gắn với chuyển đổi số, hội nhập quốc tế, việc sử dụng khái niệm hệ sinh thái pháp luật là hữu ích để mô tả đầy đủ những yêu cầu về tính trật tự, thứ bậc, cũng như tính linh hoạt, uyển chuyển của hệ pháp luật quốc gia trong tình hình mới. Trong bài viết này, *khái niệm “hệ sinh thái pháp luật” được xem như là một mạng lưới tương tác của các nguồn pháp luật và các yếu tố vận hành như tổ chức, chủ thể và quy trình thực thi – nơi pháp luật không chỉ đơn thuần là công cụ điều chỉnh mà còn là động lực hỗ trợ phát triển của xã hội*. Cụ

⁴ David B. Wilkins, David M. Trubek, Bryon Fong, *Globalization, Lawyers, and Emerging Economies: The Rise, Transformation, and Significance of the New Corporate Legal Ecosystem in India, Brazil, and China*, SSRN Working Paper (2019). DOI: 10.2139/ssrn.3453908.

⁵ Rebecca L. Sandefur, Emily Denne, *Access to Justice and Legal Services Regulatory Reform*, Annual Review of Law and Social Science 18 (2022): 27–42. DOI: 10.1146/annurev-lawsocsci-050520-101425.

⁶ Eric DeChant, *Regulations and Culture of the US Legal Ecosystem as Obstacles to AI Implementation*, Journal of AI, Law and Regulation 1(1) (2024): 118–125. DOI: 10.21552/aire/2024/1/15.

thể, hệ sinh thái pháp luật bao gồm các thành tố như: Các nguồn pháp luật (Hiến pháp, luật, văn bản dưới luật, các quy phạm xã hội do Nhà nước ban hành hoặc thừa nhận); các hoạt động xây dựng, tổ chức thực thi pháp luật; các doanh nghiệp, tổ chức xã hội, cộng đồng đi kèm với đó là văn hóa tuân thủ pháp luật... Tất cả những thành tố này vận hành không chỉ theo chiều **điều chỉnh** (law as constraint) mà còn theo chiều **kiến tạo và hỗ trợ phát triển** (law as enabler) - tức là pháp luật giúp thiết lập môi trường thuận lợi cho đổi mới, cạnh tranh, hội nhập; đồng thời đảm bảo kỷ cương, công bằng xã hội và kiểm soát quyền lực nhà nước.

2. Những định hướng lớn về việc xây dựng hệ sinh thái pháp luật để thực hiện bốn đột phá chiến lược ở Việt Nam

Như đã đề cập, để thực hiện bốn đột phá chiến lược đưa đất nước phát triển, cần xây dựng một hệ sinh thái pháp luật mà trong đó:

Thứ nhất, cần bảo đảm pháp luật có vai trò vừa là nền tảng, vừa là động lực của bốn đột phá chiến lược: Pháp luật là trung tâm trong kiến trúc thể chế của nền quản trị quốc gia trong giai đoạn phát triển mới, là công cụ điều phối, bảo đảm sự tương thích giữa các lĩnh vực đổi mới sáng tạo, hội nhập quốc tế, phát triển kinh tế tư nhân và quản lý xã hội.

Thứ hai, pháp luật là bộ đỡ thúc đẩy sự phát triển của khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo: Điều này đòi hỏi phải hoàn thiện hành lang pháp lý cho chuyển đổi số, sở hữu trí tuệ, dữ liệu mở, AI, công nghệ xanh..., đồng thời tạo môi trường pháp lý khuyến khích các hoạt động nghiên cứu khoa học và thương mại hóa kết quả nghiên

cứu khoa học, gắn kết các khu vực công – tư, viện, trường – cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp. Bên cạnh đó, cũng cần thiết lập cơ chế pháp lý thử nghiệm (sandbox) cho việc ứng dụng công nghệ mới, bảo đảm đổi mới đi đôi với kiểm soát rủi ro.

Thứ ba, cần củng cố khung khổ pháp luật cho hội nhập quốc tế sâu rộng, toàn diện: Điều này đòi hỏi phải hài hòa hóa hệ thống pháp luật quốc gia với chuẩn mực và cam kết quốc tế, nâng cao năng lực giải quyết tranh chấp quốc tế, trọng tài, và thực thi nghĩa vụ quốc tế, xây dựng năng lực “ngoại giao pháp lý” để thúc đẩy vai trò chủ động của Việt Nam trong định hình luật chơi toàn cầu, đảm bảo an ninh thể chế để hội nhập quốc tế sâu rộng nhưng vẫn giữ vững bản sắc và chủ quyền lập pháp của đất nước.

Thứ tư, hoàn thiện khung khổ pháp luật thúc đẩy sự phát triển khu vực kinh tế tư nhân: Điều này đòi hỏi phải cải cách khung pháp lý về doanh nghiệp, đầu tư, cạnh tranh, thị trường vốn, đất đai và tài nguyên, thiết lập cơ chế bảo vệ quyền tài sản, tự do kinh doanh và bình đẳng giữa các thành phần kinh tế, thúc đẩy doanh nghiệp tư nhân đổi mới sáng tạo, xanh hóa sản xuất và chuyển đổi số. Bên cạnh đó, cũng cần hoàn thiện cơ chế pháp lý về đối thoại và phản hồi chính sách giữa Nhà nước và cộng đồng doanh nghiệp.

Thứ năm, cần xây dựng hệ sinh thái pháp luật như là khung lý thuyết để đổi mới toàn diện công tác xây dựng, thi hành pháp luật. Cụ thể, cần: Mở rộng các nguồn pháp luật; cải tiến quy trình lập pháp theo hướng khoa học, dựa trên bằng chứng và đánh giá tác động thực chất; đẩy mạnh số hóa quy trình pháp luật, xây dựng các bộ pháp điển

mở, kết nối liên thông giữa các cơ quan công quyền; nâng cao năng lực thi hành pháp luật và giám sát chính sách, bảo đảm pháp luật đi vào đời sống; xây dựng văn hóa pháp quyền, đề cao tính liêm chính, kỷ luật và tinh thần phục vụ nhân dân trong bộ máy công quyền.

3. Một số yêu cầu cụ thể về việc xây dựng hệ sinh thái pháp luật để thực hiện bốn đột phá chiến lược ở Việt Nam

3.1. Đổi mới lý luận pháp luật trong thời đại toàn cầu hóa

Toàn cầu hóa đã và đang đặt ra những thách thức to lớn đối với luật học, đòi hỏi các nghiên cứu phải có tính phân tích, lý luận sâu sắc, khắc phục việc so sánh thuần túy “giới thiệu kinh nghiệm” nước ngoài. Không chỉ nhà lý luận, mà trước hết là các nhà hoạt động thực tiễn ngày nay (các nhà tư vấn pháp luật, các luật sư tư và luật sư công...) phải đặt mình vào quá trình quốc tế hóa pháp luật, cảm nhận sự khác biệt, sự đan xen, mâu thuẫn, xung đột cực kỳ phức tạp, đó là:

Thứ nhất, khác biệt, mâu thuẫn và đan xen giữa các đại hệ thống luật mà pháp luật của từng quốc gia thuộc về: Thông luật, Dân luật, Luật hỗn hợp...

Thứ hai, khác biệt, mâu thuẫn và đan xen giữa pháp luật thuộc những cấp độ khác nhau: Luật quốc gia; luật quốc tế; luật siêu quốc gia (*Supranational Law*), luật xuyên quốc gia (*Transnational Law*).

Thứ ba, khác biệt, mâu thuẫn và đan xen giữa luật và các quy tắc khác có hiệu lực áp dụng: “Luật cứng”, “luật mềm”; luật thế tục; luật tôn giáo... Không chỉ vậy, đối tượng cung cấp dịch vụ pháp luật hoặc chủ thể đặt hàng phân tích chính sách, đàm phán thương mại, các bên trong tranh chấp dân

sự, lao động... ngày nay cũng hết sức đa dạng. Trong nhiều trường hợp, họ là hiện thân của những văn hóa và giá trị pháp lý có tính toàn cầu, chẳng hạn như người lao động di trú (*migrant worker*), đại diện các công ty xuyên quốc gia, nhân viên các tổ chức đa chính phủ, các tổ chức nhân đạo... Trong bối cảnh ấy, nghiên cứu của luật học nhất thiết phải được nâng tầm luận giải và phân tích đầy đủ hơn, sâu sắc hơn.

Thứ tư, thời đại Internet toàn cầu không cho phép việc nghiên cứu pháp luật chỉ đóng khung trong phạm vi thực tiễn trong nước mà nhất thiết phải mở rộng tầm nhìn ra phạm vi thực tiễn pháp luật thế giới. Nói cách khác, quá trình quốc tế hóa pháp luật không chỉ diễn ra trong hoạt động làm luật hay trao đổi học thuật mà cả trong thực tiễn pháp lý toàn cầu. Internet đã thúc đẩy toàn cầu hóa thực tiễn pháp lý đó.

3.2. Đổi mới lý luận pháp luật trong thời đại chuyển đổi số

Nhà nghiên cứu xã hội học Hoa Kỳ - Daniel Bell, khi nghiên cứu về các đặc điểm của thời đại hậu công nghiệp đã từng dự báo rằng, đặc điểm lớn nhất của thời đại này là các thuật toán sẽ thay thế cho các suy luận trực giác⁷. Thực tiễn chuyển đổi số ngày nay đã thực sự khẳng định điều đó.

Nhiệm vụ kiến tạo và phát triển hệ thống pháp luật ở nước ta hiện nay đã và đang được đặt trong bối cảnh và được quyết định bởi quá trình đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số như một tất yếu khách quan. Chuyển đổi số tác động đến tất cả các định chế xã hội và Nhà nước cũng như tất cả các

⁷ Daniel Bell, *The Coming of Post-industrial Society, A Venture of Social Forecasting*, New YK, 1973, p.32.

công cụ và cơ chế điều chỉnh hành vi con người, trong đó có pháp luật. Trong bối cảnh chuyển đổi số, pháp luật hiện đại cần có năng lực chuyển tải các công nghệ mới vào đời sống, vào các hoạt động kinh tế - xã hội. Đồng thời, từ chỗ là công cụ, là phương tiện quản lý, pháp luật ngày nay cũng tự thay đổi về hình thức, nội dung, cơ chế điều chỉnh, phạm vi. Mặc dù vậy, cho đến thời điểm hiện nay, trên bình diện chính sách, pháp luật và cả trong lý luận pháp lý, chúng ta chưa có được sự nhận thức đầy đủ về nội hàm pháp lý, về định hướng, quy luật và cơ chế tiếp biến của pháp luật trong thời đại số. Mặc dù đã có sự thừa nhận chung cho rằng, chuyển đổi số đã trở thành một hiện tượng tự nhiên, tất yếu trong đời sống pháp lý, nhưng đa số các công trình nghiên cứu luật học, kể cả ở nước ngoài cũng chỉ mới chú trọng đến các khía cạnh ứng dụng thực tiễn như số hóa hoạt động lập pháp và hoạt động trong các lĩnh vực thực hiện pháp luật. Chẳng hạn như: Ứng dụng số hóa trong việc xây dựng dữ liệu pháp luật điện tử, trong việc bảo quản lâu dài và tra cứu thông tin pháp luật; trong việc phát triển thị trường các dịch vụ pháp lý. Đã có nhiều nghiên cứu về áp dụng trí tuệ nhân tạo (AI) trong các hoạt động pháp luật, tạo cơ sở bước đầu cho sự hình thành *AI pháp lý*⁸... Rộng hơn, đã có nhiều bàn luận xung quanh khả năng về những cách thức điều chỉnh pháp luật đặc thù khi sử dụng các công nghệ số, ứng dụng AI trong các lĩnh vực quản lý, điều hành kinh tế nhất là lĩnh vực tài chính,

kể cả trong quản lý hành chính công⁹ với cơ chế điều chỉnh pháp luật hiện nay.

Khi bàn về pháp luật và tính chất, đặc điểm, vai trò của pháp luật trong chuyển đổi số, ít nhất có những vấn đề lý luận pháp lý cơ bản sau đây:

Thứ nhất, cần đưa ra được một khái niệm pháp lý về chuyển đổi số

Ở nước ta, chuyển đổi số được đề cập trong các văn kiện của Đảng và được điều chỉnh ở dạng chính sách mà chưa được điều chỉnh bằng luật. Văn bản quan trọng nhất có tính định hướng chiến lược là Nghị quyết số 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. Ngày 3/6/2020, Chính phủ đã phê duyệt chương trình chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025 định hướng đến năm 2030. Trong các văn bản đó chưa xác định khái niệm pháp lý về chuyển đổi số, cũng như các khái niệm AI, kinh tế số là những khái niệm cốt lõi, mặc dù những khái niệm đó đã trở nên quen thuộc và phổ biến hết sức rộng rãi. Việc tiếp cận đúng và đầy đủ, xác định rõ nội hàm pháp lý của những quá trình, hiện tượng này đã bảo đảm cho nhận thức thực tiễn, cũng như việc xây dựng hệ thống pháp luật làm cơ sở cho việc thúc đẩy quá trình chuyển đổi số sâu rộng. Xác định rõ những khái niệm trên về phương diện pháp lý có ý nghĩa đối với việc tạo ra sự nhận thức thống nhất, từ đó áp dụng một cách có hiệu quả và nhất quán các nội hàm của chuyển đổi số

⁸ Bastin R., Hurtaud S.; Senequier L, *Senequier Digitisation of Documents and Legal Archiving*, Inside - Luxembourg. Deloitte, 2014; Germain Claire M., *Digitizing the World's Laws*, Cornell Law Faculty Working Papers. Paper 72, Ithaca, 2010.

⁹ *WTO and Using Digital Economy Technologies: Surviving the Race With Preferential Trade Agreements* - Journal of World Trade, 57, Issue 5: pp-763 - 788: *Proposal for a Regulation. Multi-annual Financial Framework: Creative Europe Programme for the Period 2021 – 2027.*

vào các lĩnh vực của đời sống xã hội và quản trị quốc gia.

Đa số các định nghĩa hiện nay về chuyển đổi số đều xác định hai mức độ. Trong nghĩa rộng, chuyển đổi số (*digitalization*) được hiểu là xu hướng toàn cầu về một sự phát triển các lĩnh vực của đời sống xã hội và cải thiện cuộc sống một cách có hiệu quả trên cơ sở chuyển hóa thông tin dưới hình thức số. Ở nghĩa hẹp, chuyển đổi số được hiểu là quá trình chuyển hóa thông tin dưới hình thức số hóa nhằm tạo ra những khả năng mới trong từng lĩnh vực nhất định¹⁰.

Cũng theo cách tiếp cận chung đó, mỗi lĩnh vực kinh tế - xã hội đã xác lập nội hàm pháp lý riêng cho khái niệm “chuyển đổi số”. Chẳng hạn, *giới doanh nghiệp* quan niệm chuyển đổi số là quá trình thay đổi mô hình kinh doanh hiệu quả trên cơ sở sử dụng các công nghệ số. *Giới khoa học* coi chuyển đổi số trước hết là quá trình tiếp biến của xã hội, tạo ra những thay đổi đối với mọi tiến trình xã hội trên nền tảng gắn phát triển các công nghệ số. *Trong lĩnh vực quản trị quốc gia*, chuyển đổi số là việc ứng dụng các công nghệ số, các nền tảng số vào quản trị mọi mặt của đời sống xã hội, bảo đảm trao đổi thông tin một cách có hiệu quả nhất¹¹.

Cùng với nội hàm pháp lý của chuyển đổi số là *các chỉ số đánh giá về chuyển đổi số (Digital Evolution Index - DEI)* giúp đánh giá mức độ tin cậy của người dân đối với chuyển đổi số và về các công nghệ số

được áp dụng; *chỉ số về kinh tế số và xã hội số (Digital Economy & Society Index - DESI)* và *chỉ số trí tuệ số (Digital Intelligence Index - DII)*.

Nhận thức đầy đủ về chuyển đổi số và về ảnh hưởng to lớn của quá trình đó đối với mọi mặt của đời sống xã hội là điều mà lý luận pháp luật cơ bản cần giải quyết nhằm góp phần thúc đẩy hiểu biết và khả năng của người dân trong chuyển đổi số và các hoạt động đổi mới sáng tạo trong các lĩnh vực kinh tế, quản trị quốc gia, giáo dục, y tế... Trong những hướng nhận thức đó, cần xác định được mặt ưu việt của chuyển đổi số cũng như các thách thức, nguy cơ của số hóa trong các vấn đề như bảo vệ dữ liệu, an ninh mạng, sự bất bình đẳng, quyền con người, văn hóa, đạo đức... Đây đều là những vấn đề rất cần được xác định và có giải pháp thỏa đáng.

Thứ hai, về AI

Quan điểm chung về AI được thống nhất ở mức độ về vai trò, về khả năng tích cực và tiêu cực và ở những đòi hỏi về khuôn khổ pháp lý để sử dụng một cách có hiệu quả nhất, hạn chế những sự bất lợi và rủi ro của nó. Các cách tiếp cận về AI tựu chung diễn ra theo ba hướng:

- Định nghĩa AI từ góc độ chức năng hoặc mục đích.
- Định nghĩa AI từ góc độ các công nghệ được sử dụng.
- Định nghĩa AI từ cả hai góc độ nêu trên.

Các định nghĩa về AI rất đa dạng, tuy nhiên, đều xuất phát từ hai hướng tiếp cận quan trọng nhất. Một là, cách tiếp cận theo *ký hiệu học (Semiotic)*, theo đó có thể tạo ra một hệ thống các nền tảng trí thức bắt chước những diễn biến tâm lý cao cấp dưới

¹⁰ Garnter Glossary, *Information Technology. Glossary Terms*.

¹¹ Dexeus, C, *The Deepening Effects of the Digital Revolution*, In: E. Fayos-Sola, C. Cooper (Eds.) *Innovation and Sustainability*, 2019, Cham: Springer International Publishing, pp.43 – 69.

dạng tư duy, suy luận, tiếng nói, khả năng sáng tạo... Hai là, cách *tiếp cận sinh học*, tập trung vào hệ thần kinh (các *neuron*) về tiến hóa theo quy trình hình thành hành vi sinh học, để tạo ra các máy tính có tính năng thần kinh hoặc tính năng sinh học. Trên cơ sở hai hướng tiếp cận đó, lần đầu tiên vào năm 1956, John McCarthy đã đưa ra định nghĩa và AI tại một hội thảo của Đại học Dartmouth. Theo ông, “AI một mặt là khoa học và công nghệ về máy tính thông minh và mặt khác đó là khả năng của máy tính làm được những thứ mà con người làm được, tức là những gì liên quan đến trí tuệ”¹².

Ngày nay, nhiều quan điểm đều đồng nhất cho rằng, xét về cấu trúc sinh học cũng như về khả năng đầy đủ để sáng tạo và cảm nhận, AI giống như trí tuệ của con người. Ở một nghĩa hẹp hơn, AI được hiểu là khả năng biết phân tích, đánh giá thông tin và khả năng sáng tạo theo những mục đích và nhiệm vụ được lập trình. Với nghĩa đó, trên thực tế, AI đã chứng tỏ được khả năng to lớn thúc đẩy cách mạng công nghệ trong các lĩnh vực kinh tế - xã hội.

Khái niệm được cho là phổ quát nhất hiện nay về AI là của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế - OECD. Theo đó, AI là một hệ thống dựa trên máy móc, được thiết kế nhằm đạt được các mục tiêu rõ ràng hoặc ngầm định, có khả năng suy luận từ các dữ liệu đầu vào mà nó nhận được để tạo ra các đầu ra như: Dự đoán, nội dung, khuyến nghị hoặc quyết định có thể ảnh hưởng đến môi trường vật lý hoặc môi trường ảo.

Các hệ thống AI khác nhau có mức độ tự chủ và khả năng thích ứng khác nhau sau khi được triển khai. Cùng với định nghĩa, OECD đã đưa ra năm nguyên tắc về AI: i) Tăng trưởng toàn diện, phát triển bền vững và phúc lợi con người; ii) Tôn trọng pháp quyền, quyền con người và các giá trị dân chủ (bao gồm công bằng và quyền riêng tư); iii) Minh bạch và giải thích; iv) Sự đáng tin cậy, an ninh và an toàn; v) Trách nhiệm giải trình.

Định nghĩa và các nguyên tắc về AI của OECD có giá trị tham chiếu toàn cầu đáng tin cậy để các quốc gia sử dụng trong quá trình xác định nội hàm pháp lý của AI, trong hoạt động lập pháp. Chẳng hạn, ở Hoa Kỳ vào năm 2020, trong nhiệm kỳ thứ nhất của Tổng thống Trump, một đạo luật về AI (*National Artificial Intelligence Initiative Act of 2020*)¹³. Theo đó, AI được định nghĩa là một hệ thống dựa trên máy móc, có khả năng – với một tập hợp các mục tiêu được con người xác định – đưa ra các dự đoán, khuyến nghị hoặc quyết định có ảnh hưởng đến môi trường thực hoặc môi trường ảo.

Theo luật của EU về AI năm 2024 (EU AI Act of 2024), AI được hiểu là một hệ thống dựa trên máy móc được thiết kế để hoạt động với các mức độ tự chủ khác nhau và có thể thể hiện khả năng thích ứng sau khi được triển khai. Hệ thống này, nhằm đạt được các mục tiêu rõ ràng hoặc ngầm định, sẽ suy luận từ các dữ liệu đầu vào mà nó nhận được để tạo ra các đầu ra như dự đoán, nội dung, khuyến nghị hoặc quyết định có thể ảnh hưởng đến môi trường vật lý hoặc môi trường ảo.

¹² McCarthy. John, *Programs with Common Sense*, In *Proceeding of the Conference on the Mechanisation of Thought Processes*, 756 – 91 (1956).

¹³ H.R.6216, *National Artificial Intelligence Initiative Act of 2020*. 116th Congress (2019 - 2020), House-Science, Space, and Technology.

Tại Nhật Bản, Hong Kong, Singapore... pháp luật đều đưa ra định nghĩa về AI. Ví dụ, tại Nhật Bản, AI được xác định là một hệ thống có khả năng thực hiện các chức năng trí tuệ¹⁴.

Thứ ba, tính chất, mức độ và vai trò điều chỉnh của pháp luật đối với chuyển đổi số

Chuyển đổi số đã và đang tác động mạnh mẽ và toàn diện đến tính chất, mức độ và vai trò điều chỉnh của pháp luật. Về bản chất, pháp luật là những quy tắc xử sự do con người đặt ra, trong khi đó các quy tắc số là các thuật toán (*Algorithm*), nhưng cả hai đều đồng thời có khả năng điều chỉnh hành vi con người. Từ đó, các nhà nghiên cứu đã đưa ra ba khả năng về mối liên hệ giữa pháp luật hiện nay và pháp luật số: Khả năng thứ nhất, một bộ phận pháp luật sẽ được số hóa; khả năng thứ hai, cả hai cùng góp phần điều chỉnh hành vi theo cách của mình và khả năng thứ ba, sẽ xuất hiện một hệ thống quy tắc hoàn toàn mới (pháp luật số) cùng phát huy năng lực điều chỉnh song hành với pháp luật và các quy tắc xã hội khác. Trong số đó, khả năng thứ ba được cho là có thể xảy ra trong tương lai, nhưng trường hợp thứ nhất và thứ hai đã và đang hiện hữu¹⁵. Hiện tại, đã và đang hình thành một loại pháp luật là pháp luật số như là một bộ phận hợp thành của hệ thống pháp luật quốc gia dựa trên quan điểm tiếp cận chung cũng như trên cơ sở và quy tắc của các định chế quốc tế; với đối tượng và phương pháp điều chỉnh

độc lập so với các lĩnh vực pháp luật khác trong quá trình chịu sự tác động của công nghệ số tới các yếu tố, từ chủ thể, khách thể pháp luật tới các quan hệ pháp luật.

Điều chỉnh pháp luật đối với chuyển đổi số trong giai đoạn hiện nay đang đặt ra những nhiệm vụ hết sức mới mẻ đối với lý luận pháp lý, có thể được coi là ưu tiên hàng đầu trong khoa học pháp lý.

Mức độ điều chỉnh pháp luật đối với chuyển đổi số phụ thuộc vào tiến trình chuyển đổi số các mặt của đời sống kinh tế - xã hội. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy rằng, những mức độ điều chỉnh phổ biến thường bao gồm:

- Bằng các văn kiện mang tính chính sách, chiến lược.
- Bằng các chương trình quốc gia.
- Điều chỉnh bằng luật.
- Điều chỉnh bằng các văn bản dưới luật của các cơ quan điều hành (Chính phủ, Bộ, Ủy ban chuyên trách...).

Các quốc gia có trình độ số hóa cao đều bắt đầu từ chính sách, chiến lược, chương trình đến điều chỉnh bằng luật. Ở Hoa Kỳ, cấp Liên bang có Luật về Sáng kiến AI năm 2020; có 15 tiểu bang điều chỉnh thông qua văn bản dưới dạng các "Sáng kiến" - một kiểu chiến lược, đa số các tiểu bang còn lại đều điều chỉnh bằng luật. Ở Pháp có Luật về nền cộng hòa số¹⁶ năm 2016, ở Anh là Luật về kinh tế điện tử năm 2017¹⁷. Kinh nghiệm đó cũng cho thấy rằng, đối với các quốc gia đi sâu hơn về chuyển đổi số, ngoài các chương trình và chiến lược, điều chỉnh pháp luật cần bắt đầu từ các mức độ dưới luật và

¹⁴ AI Strategy 2022, Secretariat of Science, Technology and Innovation Policy, Cabinet office, Government of Japan, August, 2022.

¹⁵ Possible Elements of Legal Framework on Artificial Intelligence, Based on the Council of Europe's Standards on Human Rights, Democracy and the Rule of Law, Council of Europe.

¹⁶ Loi n° 2016 - 1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

¹⁷ Digital economy Act 2017, Chapter 30.

tiến tới điều chỉnh bằng luật khi đã định hình được mức độ chuyển đổi số ổn định. Cách điều chỉnh đó phù hợp với tốc độ phát triển của công nghệ số, rất cần được điều chỉnh kịp thời nhằm tránh rủi ro nhưng phải linh hoạt. Mặt khác, chuyển đổi số là một hiện tượng toàn cầu, quá trình điều chỉnh pháp luật của quốc gia cần được đặt trong không gian pháp lý quốc tế, đáng chú ý nhất là các văn bản của các định chế quốc tế như Liên hợp quốc¹⁸, WTO¹⁹.

Ở Việt Nam, trên cơ sở Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 của Bộ Chính trị về đột phá phát triển khoa học công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia cũng đã chỉ rõ nhiệm vụ “khẩn trương sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện đồng bộ các quy định pháp luật, trong đó có pháp luật về chuyển đổi số”²⁰. Chương trình chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030 của Chính phủ cũng nhấn mạnh “thể chế cần phải đi trước một bước”, “kiến tạo thể chế, chính sách nhằm sẵn sàng chấp nhận và thử nghiệm cái mới một cách có hiệu quả”, “*xây dựng khung pháp lý thể nghiệm có kiểm soát* cho hoạt động phát triển, thử nghiệm và áp dụng các sản phẩm, giải pháp, dịch vụ, mô hình kinh doanh số”²¹.

Do sự thay đổi nhanh chóng của các công nghệ số trong việc điều chỉnh pháp luật đối với chuyển đổi số, nhất là đối với kinh tế số, cần áp dụng phương thức của nguyên tắc *có thể làm tất cả những gì luật không cấm*, hạn chế các phương thức mệnh lệnh, áp dụng nhiều hơn các quy tắc “mềm”. Chính vì vậy, cả Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 của Bộ Chính trị cũng như Chương trình chuyển đổi số quốc gia của Việt Nam được Chính phủ ban hành ngày 3/6/2020 đều nhấn mạnh phương thức “Xây dựng khung pháp lý thử nghiệm” (*Sandbox*) cho hoạt động phát triển, thử nghiệm và áp dụng các sản phẩm, giải pháp, dịch vụ, mô hình kinh doanh số²². Luật của EU về AI ngày 21/5/2024 cũng đã điều chỉnh các vấn đề về AI theo phương thức này²³. Theo đó, tiêu chí để phân loại các sản phẩm của AI chính là các mức độ của khả năng gây nguy hại và rủi ro cho người sử dụng. Có ba loại sản phẩm AI: Các hệ thống bị cấm bao gồm những hệ thống sử dụng AI cho việc thao túng tiềm thức (vô thức) của con người hoặc khai thác những điểm yếu dễ bị tổn thương, có thể gây ra thiệt hại về thể chất hoặc tâm lý; việc nhận dạng sinh trắc học từ xa được sử dụng trong thời gian thực tại những nơi công cộng; hoặc việc sử dụng AI bởi các cơ quan nhà nước cho việc chấm điểm xã hội, khi điều đó làm tổn hại đến quyền và lợi ích của cá nhân; cũng như các hệ thống được sử dụng trong ba lĩnh vực đã được xác định rõ

¹⁸ The United National Convention on the Use of Electronic Communications in International Contracts, 23 November 2005.

¹⁹ Digital Economy and the WTO//The E15 Initiative. A Vision for the WTO’s Global Digital Trade Rules.

²⁰ Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 của Bộ Chính trị về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia.

²¹ Quyết số 749/QĐ-TTg ngày 03/06/2020 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt “Chương trình chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030”.

²² Nghị quyết số 57 ngày 22/12/2024 của Bộ Chính trị và Quyết định số 749 ngày 3/6/2020 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt “Chương trình chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025 định hướng đến năm 2030”.

²³ European Parliament and Council. *Artificial Intelligence Act*, OJL, 2024/1689. 12/7/2024.

trong bối cảnh thực thi pháp luật. Theo luật, các hệ thống có mức rủi ro cao là những hệ thống có thể gây ra mối đe dọa đáng kể đến sức khỏe, an toàn hoặc các quyền cơ bản của con người. Chúng yêu cầu đánh giá sự phù hợp bắt buộc do nhà cung cấp thực hiện trước khi tung ra thị trường. Các ứng dụng đặc biệt quan trọng, ví dụ như cho thiết bị y tế, đòi hỏi việc đánh giá của nhà cung cấp phải được tổ chức được thông báo (notified body) thực hiện, đảm bảo tuân thủ theo quy định của Luật về AI, cũng như phù hợp với các tiêu chuẩn hiện hành của EU, chẳng hạn như Quy định về thiết bị y tế.

Các hệ thống AI không thuộc các danh mục nêu trên thì không chịu sự điều chỉnh nào, và trong trường hợp này, các quốc gia thành viên gần như không còn khả năng điều chỉnh thêm thông qua các biện pháp kiểm soát bổ sung.

Về đối tượng điều chỉnh. Chuyển đổi số làm xuất hiện những đối tượng điều chỉnh mới của pháp luật. Trong số đó, có những quan hệ ở những mức độ rất khác nhau, nhất là những quan hệ mới trước đây chưa từng tồn tại, hoặc đã từng xuất hiện nhưng tại từng thời điểm cụ thể thì chưa cần hoặc chưa đủ điều kiện để điều chỉnh bằng pháp luật. Có thể nêu những đối tượng điều chỉnh loại đó như sau:

- Các quan hệ mà chủ thể là ảo, là nhân thân số.

- Các quan hệ mà ở đó nhân thân tuy tồn tại trong không gian ảo nhưng đã được định dạng về mặt pháp lý.

- Các quan hệ phát sinh trong quá trình thực hiện quyền trong không gian ảo: Quyền tiếp cận Internet, quyền được lãng quên (*right to be forgotten*), quyền về cuộc

sống kỹ thuật số sau cái chết (*right to digital after life*).

- Các quan hệ về sử dụng người máy, hay là vấn đề về năng lực chủ thể pháp lý của người máy thông minh (*Intelligent Robot*).

- Các quan hệ phát sinh liên quan đến những khách thể phi truyền thông như thông tin, các công nghệ số (công nghệ tài chính - *fintech* hoặc các công nghệ thông tin tài chính dành cho thị trường tài chính - *RegTech*...).

- Các quan hệ nảy sinh trong quá trình thực hiện các chức năng, các hoạt động quản trị công hoặc trong quá trình tham gia của người dân vào quản lý nhà nước, quản lý xã hội dựa trên các nền tảng số.

- Các quan hệ liên quan đến việc sử dụng các hệ thống tự động hóa (Internet vạn vật), trong việc bảo đảm an ninh thông tin.

- Các quan hệ nảy sinh trong quá trình chuyển đổi số về kinh tế (kinh tế số), khi mà nền kinh tế số càng ngày càng có vai trò hết sức quan trọng và có tỷ trọng lớn trong GDP²⁴.

Điều chỉnh pháp luật kinh tế số. Có thể thấy, đây là lĩnh vực điều chỉnh pháp luật hết sức phức tạp và nhiều mặt. Sự điều chỉnh pháp luật đúng đắn với những quy định pháp luật rõ ràng, minh bạch là điều kiện bảo đảm tính ổn định và tránh được các rủi ro cho các bên tham gia vào thị trường các công nghệ số và thị trường các dịch vụ số.

²⁴ Kinh tế số đóng góp tới 3% vào GDP của các nước đang phát triển. Ở Việt Nam, tỷ trọng kinh tế số trong năm 2025 là 20%; mục tiêu đến năm 2030 là 30 - 35%. Báo Điện tử Chính phủ, ngày 28/10/2025.

Điều chỉnh pháp luật kinh tế số *cần bảo đảm hài hòa lợi ích* của các bên tham gia quan hệ kinh tế số gồm trước hết là lợi ích của người sử dụng các dịch vụ số, tiếp đó là lợi ích của nhà sản xuất, nhà cung cấp và đương nhiên có cả lợi ích của Nhà nước và xã hội. Chắc chắn rằng, cơ sở pháp lý hàng đầu ở đây phải là pháp luật chống độc quyền, chống lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường nhằm bảo đảm yêu cầu về cạnh tranh tự do trong kinh tế số, thúc đẩy đổi mới sáng tạo và áp dụng các công nghệ mới.

Hướng quan trọng tiếp theo của điều chỉnh pháp luật kinh tế số là vấn đề *bảo đảm an toàn dữ liệu*. Đây đã và đang là vấn đề bức xúc nhất mà nhiều hệ thống pháp luật chưa thực sự tạo ra được sự bảo đảm pháp lý cần thiết, trước hết bởi lý do Internet có tính toàn cầu, các giao dịch đa số có yếu tố quốc tế.

Vấn đề tiếp theo là *vấn đề bảo vệ sở hữu trí tuệ* trong điều kiện phát triển kinh tế số với việc sử dụng rộng rãi các sản phẩm trí tuệ (chẳng hạn như vấn đề ăn cắp bản quyền sở hữu trí tuệ, sử dụng nội dung blog, bài báo, mô tả sản phẩm, poster, infographic, video... trái pháp luật).

Trong số các vấn đề của pháp luật về kinh tế số, nổi lên hàng đầu là vấn đề bảo vệ quyền con người. Đây vừa là vấn đề lớn khi nói về chuyển đổi số, và cũng là vấn đề của lĩnh vực kinh tế số: Bảo vệ quyền riêng tư, an toàn cá nhân, chống phân biệt đối xử trong quá trình vận hành của AI. Bên cạnh đó, đã xuất hiện những *quyền con người mới* trong thời đại số như quyền quyết định công bố tác phẩm số, quyền sử dụng máy tính và các thiết bị điện tử, quyền liên quan đến đồng tiền số, quyền tiếp cận các dữ liệu và được bảo vệ trong quá trình tiếp cận dữ

liệu. Mọi thể nhân và pháp nhân đều có quyền tìm kiếm và thu thập thông tin dưới mọi hình thức, từ mọi nguồn hợp pháp.

Cùng với các vấn đề kể trên là vấn đề *về trách nhiệm pháp lý* trong hoạt động của AI. Đây cũng là vấn đề pháp lý lớn của quá trình chuyển đổi số. Vấn đề được đặt ra là: AI có trực tiếp chịu trách nhiệm khi gây ra hậu quả nguy hiểm cho xã hội hay không, hay trách nhiệm đó thuộc về người lập trình và người sử dụng. Cùng với đó là *khía cạnh đạo đức* trong sử dụng AI. Ở đây, nhất thiết phải đặt ra khuôn khổ cho việc vận hành các công nghệ AI phù hợp đạo đức.

Kết luận

Việt Nam đang bước vào giai đoạn phát triển mới với khát vọng đến năm 2045 trở thành nước phát triển, thu nhập cao. Để hiện thực hóa khát vọng đó, Đảng ta đã xác định bốn đột phá chiến lược là động lực then chốt: Phát triển khoa học – công nghệ và đổi mới sáng tạo (Nghị quyết số 57), chủ động hội nhập quốc tế sâu rộng (Nghị quyết số 59), phát triển mạnh mẽ khu vực kinh tế tư nhân (Nghị quyết số 68), và đổi mới toàn diện công tác xây dựng, thi hành pháp luật (Nghị quyết số 66). Trong bối cảnh đó, pháp luật đóng vai trò vừa là một trụ cột thể chế, vừa là công cụ điều phối và bảo đảm cho sự vận hành của các đột phá khác. Điều này đòi hỏi phải hoàn thiện hệ thống như một hệ sinh thái, vừa thống nhất, đồng bộ, vừa có độ mở và sự linh hoạt, thích ứng; nơi các thành tố của hệ thống vận hành thông suốt, uyển chuyển. Qua đó, vừa có thể bảo đảm kỷ cương, liêm chính, công bằng xã hội, vừa hỗ trợ hiệu quả các hoạt động đổi mới sáng tạo, hội nhập, cạnh tranh về mọi mặt của đất nước.