

QUẢN TRỊ QUỐC GIA TỐT TRONG BỐI CẢNH CÁCH MẠNG CÔNG NGHIỆP 4.0

*NGUYỄN THU DUNG**

Ngày nhận bài: 31/05/2019

Ngày phản biện: 20/09/2019

Ngày đăng bài: 01/01/2020

Tóm tắt:

Những thay đổi mạnh mẽ ở hai khu vực thị trường và xã hội dưới tác động của Cách mạng Công nghiệp 4.0 đòi hỏi những thay đổi tương ứng từ phía khu vực Nhà nước. Sự thay đổi này tác động trực tiếp tới phương thức mà Nhà nước quản lý xã hội và hiệu quả của nó, đồng thời đặt ra thách thức làm thế nào để Nhà nước có thể quản lý tốt xã hội trong bối cảnh Cách mạng Công nghiệp 4.0. Bài viết sau đây sẽ cố gắng làm rõ và phân tích các tác động của Cách mạng Công nghiệp 4.0 tới quản trị công và quản trị quốc gia tốt của Nhà nước.

Từ khóa:

Quản trị công, quản trị quốc gia tốt, Cách mạng Công nghiệp 4.0.

Abstract:

Significant changes in both market and social areas under the impact of Industry Revolution 4.0 require corresponding changes from the State sector. These changes directly affect the way in which the State manages society and its effectiveness and also challenge how the State can manage society in the context of the Fourth Industrial Revolution. The following article will clarify and analyze the effects of the revolution on public governance and the good national governance of State.

Keyword:

Public Governance, Good Governance of State, The Fourth Industrial Revolution.

1. Khái quát chung về “Quản trị quốc gia tốt” và “Cách mạng Công nghiệp 4.0”

Cách mạng Công nghiệp 4.0 (the Fourth Industrial Revolution - 4IR)¹ là thuật ngữ nói đến xu hướng tự động hóa và trao đổi dữ liệu được ứng dụng trong phương thức sản xuất công nghiệp của con người. Nó bao gồm các công nghệ cơ bản như Hệ thống vật lý không gian mạng (cyber-physical system)², IOT (Internet of things - IOT)³; Điện toán đám mây

* Phó Trưởng Phòng Luật Kinh tế, Viện Nhà nước và Pháp luật; Email: zzung3385@gmail.com

¹ Tên gọi Cách mạng công nghiệp 4.0 xuất hiện lần đầu tại hội chợ Hannover năm 2011, là một dự án do Bộ Giáo dục và Nghiên cứu Liên bang Đức công bố năm 2011 và Chiến lược Công nghiệp 4.0 được Học viện Khoa học và Kỹ thuật Quốc gia Đức chuẩn bị cũng vào năm 2011.

² Cyber - physical system là hệ thống tương tác giữa không gian ảo và hữu hình với nhau trong việc xử lý và đưa ra các thông tin mới.

³ IOT là phần mở rộng của Internet kết nối vào các thiết bị vật lý và vật dụng hàng ngày.

(cloud Computing)⁴; Điện toán nhận thức (cognitive computing - CC)⁵. Bằng những công nghệ này, những nhà máy thông minh với hệ thống máy móc tự kết nối với nhau, tự tổ chức và quản lý xuất hiện, tác động mạnh mẽ đến mọi lĩnh vực kinh tế và xã hội của con người.

Đối với khu vực tư nhân và thị trường, 4IR đã làm thay đổi hoàn toàn cách thức mà con người vẫn sản xuất hàng hóa và cung cấp dịch vụ hiện nay. Sự xuất hiện của các nền tảng trực tuyến như Uber, Airbnb,... hiện vẫn đang là vấn đề pháp lý có nhiều tranh luận tại các quốc gia. Sự bùng nổ của thị trường bán lẻ với các mô hình kinh doanh mới như các siêu thị thông minh (siêu thị không có nhân viên), các dịch vụ logistic điều hành bằng máy móc, máy bay vận chuyển hàng hóa...

Đối với xã hội, sự xuất hiện của một tầng lớp dân cư trong môi trường số (E-Citizen) có những thói quen xã hội và tiêu dùng hoàn toàn khác biệt. Ví dụ, ở Việt Nam, tỷ lệ dân số có sử dụng điện thoại lên đến 95% tại các đô thị lớn. Việt Nam đang có khoảng 23 triệu người thường xuyên mua sắm trực tuyến, chiếm một phần ba chi tiêu trên thương mại điện tử của người tiêu dùng tại Việt Nam⁶. Đến năm 2025, Việt Nam có khoảng 15 triệu người tiêu dùng thông minh (thế hệ Z), chiếm khoảng 25% lực lượng lao động quốc gia⁷. Ngoài ra, xã hội môi trường số cũng sẽ xuất hiện một chủ thể mới là các robot, có trí tuệ toàn cầu, lấy kiến thức của tất cả các robot để ứng xử với con người và vượt xa năng lực con người. Khi đó, xã hội loài người sẽ phải tìm cách ứng xử với một đối tác mới là Robotics, rất thông minh và rất hiểu biết. Đồng thời, cũng giống như các cuộc cách mạng công nghiệp trước đó, 4IR được dự đoán là sẽ có nguy cơ mở rộng khoảng cách bất bình đẳng trong xã hội và tác động tiêu cực tới thị trường lao động (bị tác động mạnh mẽ do máy móc thay thế con người).

Trước sự thay đổi mạnh mẽ của thị trường và xã hội, lĩnh vực quản trị công đòi hỏi phải có những thay đổi theo. Trong quản trị công, “quản trị điện tử” (E-governance) được xem là

⁴ Điện toán đám mây thường sử dụng để mô tả các trung tâm dữ liệu có sẵn cho nhiều người dùng qua internet. Nói cách khác, đó là tài nguyên lưu trữ của hệ thống máy tính mà không cần người quản lý trực tiếp.

⁵ Điện toán nhận thức dựa trên nền tảng công nghệ về trí tuệ nhân tạo và xử lý tín hiệu (chỉ các phần cứng và phần mềm bất chước hoạt động của não bộ con người và giúp cải thiện việc ra quyết định của con người (thường ứng dụng trong nhận dạng giọng nói, phân tích tình cảm, phát hiện khuôn mặt, đánh giá rủi ro...).

⁶ Nielsen (2017), Báo cáo “Người tiêu dùng kết nối - Khách hàng tiềm năng trong tương lai của các doanh nghiệp”, <https://www.nielsen.com/vn/vi/insights/2017/connected-spenders-nielsen-2017.html>, truy cập ngày 3/5/2019.

⁷ Nielsen (2018), Báo cáo “Kết nối thế hệ Z tại Việt Nam - Làm thế nào để các thương hiệu có thể tương tác với thế hệ người tiêu dùng tương lai”, <https://www.nielsen.com/vn/vi/insights/2018/insight-article-generation-z-in-vietnam.html>, truy cập ngày 3/5/2019.

Thế hệ Z là thế hệ sinh trong khoảng thời gian từ năm 1996 - 2005, là giai đoạn của thiết bị thông minh, mạng xã hội, công nghệ cao. Đây là thế hệ dành một lượng thời gian đáng kể trên các trang mạng truyền thông xã hội và các nguồn video như Instagram, Facebook và YouTube. Tuy nhiên, cách tiếp cận của thế hệ Z đa dạng hơn. Trên Instagram, họ thể hiện bản thân mình hoặc đăng tải những hoạt động hàng ngày hoặc những sản phẩm mà họ sử dụng. Trên Zalo, họ gửi tin nhắn cho bạn bè và gia đình. Trên Facebook, họ thu thập thông tin, chia sẻ những khoảnh khắc thực tế hoặc bày tỏ ý kiến và niềm tin của họ. Trên YouTube, họ tìm kiếm nội dung hấp dẫn và giải trí. Nói cách khác, họ chia sẻ một số loại nội dung nhất định trên các kênh mạng xã hội cụ thể. Tất cả điều này có thể được thực hiện thông qua một cái chạm nhẹ, hoặc các tương tác nhỏ có thể xảy ra chỉ một vài giây thông qua chiếc điện thoại thông minh, đó là vật dụng cá nhân mà họ không thể sống thiếu.

cách thức các quốc gia sử dụng công nghệ số để thay đổi phương thức quản trị tại quốc gia mình. Mục tiêu của các quy trình này là loại bỏ sự can thiệp của con người vào các quá trình ra quyết định. Có nghiên cứu cho rằng dưới tác động của công nghệ, “Dịch vụ công” có thể trở thành “Uber tiếp theo”⁸. Rõ ràng, việc ứng dụng công nghệ vào quản trị công đã mang đến nhiều cơ hội về khả năng giảm chi phí hành chính, cải thiện chất lượng và hiệu quả của quản trị công nhưng đồng thời cũng đặt nhiều thách thức trong việc duy trì những giá trị cốt lõi của quản trị công⁹. Trong bối cảnh đó, lý thuyết về “Quản trị quốc gia tốt” (Good Governance) được xem như là thước đo chuẩn mực cho những tác động của 4IR tới quản trị công.

Khái niệm “Quản trị quốc gia tốt” được giải thích trước hết từ thuật ngữ “Governance” - Quản trị. Quản trị được hiểu là “*quá trình ra quyết định và quá trình quyết định đó được thực hiện hoặc không được thực hiện*”¹⁰. UNDP cũng đưa ra khái niệm quản trị, theo đó “*Quản trị là việc thực thi quyền lực kinh tế, chính trị và hành chính nhằm quản lý các công việc của một quốc gia ở mọi cấp độ. Nó bao gồm các cơ chế, quy trình và thể chế, qua đó các công dân và các nhóm gắn kết lợi ích, thực thi các quyền pháp lý, thực hiện nghĩa vụ và dung hòa sự khác biệt*”¹¹. Sự thay đổi từ “Quản lý nhà nước” sang “Quản trị quốc gia” thể hiện một bước tiến về tư duy trong lý thuyết quản lý công¹². Theo đó, nếu “Quản lý nhà nước” nhấn mạnh Nhà nước với vai trò là chủ thể quản lý thì trong “Quản trị quốc gia”, Nhà nước vừa là chủ thể quản trị xã hội nhưng đồng thời cũng là đối tượng được quản trị bởi các công dân và bởi các tổ chức xã hội khác (phi nhà nước). Nói cách khác, “Quản trị quốc gia” nhấn mạnh sự tham gia và vai trò của công dân cũng như các tổ chức xã hội vào hoạt động quản lý của Nhà nước. Nó phá vỡ vai trò độc tôn của Nhà nước trong việc đưa ra các quyết định mà các quyết định được đưa ra dựa trên sự đồng thuận, thay cho phương thức áp đặt trước kia. Đồng thời, nó cũng phá vỡ rào cản giữa Nhà nước và công dân khi các chủ thể phi nhà nước sẽ cùng tham gia vào quá trình quản lý quốc gia¹³.

Hiện nay, có rất nhiều cách tiếp cận khác nhau về “Quản trị quốc gia tốt” (tiếp cận kỹ thuật, tiếp cận xã hội và tiếp cận chính trị). Một số tổ chức quốc tế như Ngân hàng thế giới, khi đưa ra khái niệm Quản trị quốc gia tốt đã tiếp cận ở góc độ cải cách kinh tế và kiểm soát các nguồn lực xã hội, theo đó, WB cho rằng Quản trị quốc gia tốt là một dạng thể chế chính

⁸ “Public Services 4.0: What Might it look like? <https://www.csc.gov.sg/articles/public-service-4.0-what-might-it-look-like>, truy cập ngày 29/4/2019.

⁹ Ankaha (2019), Society, Governance and The Fourth Industrial Revolution, <https://www.ankaha.com/4ir/>, truy cập ngày 3/5/2019.

¹⁰ UN, What is Good Governance?, UN, What is good Governance?, <https://www.unescap.org/resources/what-good-governance>, truy cập ngày 24/9/2019.

¹¹ UNDP (1997), Governance for Sustainable Human development, UNDP policy document, New York.

¹² Phạm Thị Hồng Điệp (2017), Vận dụng mô hình “Quản trị nhà nước tốt” ở Việt Nam, *Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội*, tập 33, số 3, tr.1-9.

¹³ Nguyễn Văn Quân, Tham luận “Một số tác động của quản trị nhà nước hiện đại tới pháp luật”, Hội thảo “Các tiêu chuẩn, kinh nghiệm quốc tế về quản trị công và những giá trị tham khảo cho Việt Nam” tổ chức tại Hà Nội, tháng 3/2019.

trị, được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước trong việc quản lý các nguồn lực kinh tế và xã hội để phục vụ cho phát triển, trên cơ sở một chính phủ có đầy đủ năng lực để thực hiện chính sách. Theo ADB, “*Quản trị tốt thể hiện qua bốn yếu tố cơ bản: (i) Trách nhiệm giải trình (accountability); (ii) Sự tham gia (participation); (iii) Tính chất có thể dự đoán (predictability) và (iv) Sự minh bạch (transparency)*”¹⁴. IMF tiếp cận ở góc độ kỹ thuật (technical dimension)¹⁵. Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) tiếp cận ở góc độ chính trị (political dimension): “*Các yếu tố chủ yếu của quản trị tốt bao gồm: (i) Trách nhiệm giải trình (accountability); (ii) Sự minh bạch (transparency); (iii) Tính hiệu quả (efficiency) và hiệu lực (effectiveness); (iv) Tính kịp thời (responsiveness); (v) Tầm nhìn (forward vision); (vi) Pháp quyền (rule of law)*”¹⁶. Quản trị quốc gia tốt là “*sự quản lý minh bạch và có trách nhiệm với con người, với các nguồn lực tài chính, kinh tế, tự nhiên vì mục đích phát triển công bằng và bền vững, trong bối cảnh của một môi trường chính trị và thể chế bảo vệ các quyền con người, nguyên tắc dân chủ và nhà nước pháp quyền*”¹⁷.

Về nguyên tắc của “Quản trị quốc gia tốt”: UN đưa ra 8 nguyên tắc¹⁸ gồm: (1) *Sự tham gia của người dân (Citizen Participation)*; (2) *Nhà nước pháp quyền (Rule of law)*; (3) *Tính minh bạch (Transparency)*; (4) *Sự kịp thời (Responsiveness)*; (5) *Định hướng đồng thuận (Consensus Oriented)*; (6) *Bình đẳng và không loại trừ chủ thể nào (Equity and Inclusiveness)*; (7) *Hiệu lực và hiệu quả (Effectiveness and Efficiency)*; (8) *Trách nhiệm giải trình (Accountability)*. Trong phần tiếp theo, trên cơ sở các nguyên tắc của “Quản trị quốc gia tốt”, nghiên cứu sẽ tìm hiểu xem 4IR đã tác động tới từng nguyên tắc của “Quản trị quốc gia tốt” như thế nào.

2. Quản trị quốc gia tốt dưới tác động của Cách mạng Công nghiệp 4.0

2.1. Sự tham gia của người dân và 4IR

Sự tham gia của người dân được xem là một yếu tố cốt lõi của quản trị tốt¹⁹. Quản trị tốt đòi hỏi phải có sự tham gia của người dân một cách trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua các cơ quan đại diện (representatives) hoặc các thiết chế trung gian hợp pháp (legitimate intermediate institutions). Sự tồn tại của sự tham gia trực tiếp là nhằm bảo đảm những vấn đề của các nhóm dễ bị tổn thương có thể được xem xét trong quá trình ra quyết định khi mà hình thức tham gia gián tiếp “thất bại” trong việc thể hiện ý kiến của họ.

¹⁴ ADB (2000), Promoting Good Governance: ADB’s Medium-term Agenda and Action Plan, <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32845/files/promoting-good-governance.pdf>, p.14.

¹⁵ IMF (2005), The IMF’s Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption - A Guide”, <https://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm>

¹⁶ OECD (2006), DAC Guidelines and Reference Series Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation, <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7237>, truy cập ngày 3/5/2019.

¹⁷ EC (2004), Handbook on promoting Good Governance in EC Development and Co-operation.

¹⁸ UN, What is Good Governance?, <https://www.unescap.org/resources/what-good-governance>.

¹⁹ Vũ Công Giao, “*Một số vấn đề lý luận về Quản trị quốc gia tốt*”, http://tcnn.vn/news/detail/36119/Mot_so_van_de_ly_luan_ve_quan_tri_totall.html, truy cập ngày 2/5/2019.

Dưới tác động của 4IR, các nền tảng công nghệ số sẽ thay đổi cách thức người dân tham gia vào quản trị quốc gia, đó là “sự tham gia điện tử” (E-participation). Hiện nay, e-participation có 3 cấp độ là E-Information (sự sẵn có của các thông tin trực tuyến); E-Consultation (sự tham vấn trực tuyến); và E-Decision-Making (tham gia trực tiếp vào quá trình ra quyết định)²⁰. Cấp độ tham gia điện tử đầu tiên là thông tin điện tử, tức là chính phủ đang cung cấp thông tin thông qua các phương thức công nghệ để giúp họ đưa ra nhiều lựa chọn sáng suốt hơn. Ở mức độ thứ hai là tham vấn điện tử là một phần của quá trình quyết định chính sách, là một công cụ thăm dò và biết được phản ứng của người dân trước một quyết định chính sách của chính phủ; tuy nhiên, ý kiến của công chúng chưa phải là “đầu vào” của quyết định chính sách mà chỉ có giá trị tham khảo. Cấp độ thứ ba là ra quyết định điện tử, tức là cung cấp đầu vào cho quá trình quyết định chính sách, ví dụ bỏ phiếu điện tử.

Sự ra đời của các công nghệ nền tảng trực tuyến cho phép người dân bày tỏ ý kiến của họ nhiều hơn và các nền tảng trực tuyến cũng cho phép họ tham gia vào quản trị quốc gia tốt hơn, từ đó tăng cường trách nhiệm của các chính phủ. So với cách thức tham gia truyền thống thì sự tham gia trong môi trường số hóa có nhiều ưu việt vượt trội như khả năng tham gia, khả năng được phản hồi, khả năng được lắng nghe và được tham gia quyết định dường như vô tận, nhanh chóng và kịp thời. Có thể nói, đây không đơn thuần là cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư mà còn được coi là cuộc cách mạng trao quyền đầu tiên khi mà công dân không còn tin tưởng vào những người có quyền lực và họ có nhiều phương thức để trực tiếp biểu đạt ý kiến, mong muốn và tạo áp lực cho các chính phủ²¹. Tuy nhiên, E-participation có nguy cơ tạo ra bất bình đẳng trong tiếp cận với các nền tảng về sự tham gia. Nó sẽ tiếp tục trao quyền cho những người đã được trao quyền tiếp cận và củng cố thêm sự bất bình đẳng đó²².

Một khảo sát về tác động của công nghệ đến sự tham gia của người dân tại một bang của Brazil²³ liên quan bỏ phiếu trực tuyến cho thấy, 2/3 số người được phỏng vấn nói rằng họ sẽ không tham gia bỏ phiếu nếu không được bỏ phiếu trực tuyến. Điều này củng cố cho việc công nghệ gia tăng sự tham gia của người dân giữa những lý do không bỏ phiếu khác. Tuy nhiên, khảo sát này cũng cho thấy, việc giới thiệu phương thức bỏ phiếu trực tuyến không dẫn đến giải pháp thay thế, nghĩa là những người bỏ phiếu trực tiếp vẫn tiếp tục làm như vậy, cho dù phương thức bỏ phiếu trực tuyến có được giới thiệu hay không. Ngoài ra, những người bỏ phiếu trực tuyến thường là những người trẻ, nam giới, có thu nhập, trình độ học vấn cao và là người dùng các mạng xã hội thường xuyên. Bỏ phiếu trực tuyến qua mạng dường như cũng thu hút được những cá nhân trước đây không quan tâm đến vấn đề chính trị hơn so với thành

²⁰ UN (2018), E-government Survey, p.112.

²¹ Diễn đàn Kinh tế thế giới, Policymakers can ensure the 4IR is fairer than the last three

<https://www.weforum.org/agenda/2019/01/policymakers-can-ensure-the-4ir-is-fairer-than-the-last-three/>

²² World Economic Forum, <https://www.weforum.org/agenda/2015/05/what-is-the-effect-of-technology-on-citizen-engagement/>, truy cập ngày 29/4/2019.

²³ World Economic Forum, <https://www.weforum.org/agenda/2015/05/what-is-the-effect-of-technology-on-citizen-engagement/>, truy cập ngày 29/4/2019.

phần những người bỏ phiếu trực tiếp. Qua đó, có thể thấy, bỏ phiếu trực tuyến làm gia tăng số lượng và thành phần cử tri nhưng nó cũng cho thấy, các cử tri trực tuyến thường có những chỉ báo nhất định mà có thể dẫn tới sự bất bình đẳng trong tiếp cận quyền tham gia của người dân nếu phương thức bỏ phiếu trực tuyến được tuyệt đối áp dụng. Đây cũng là một lý do để chính phủ phải xem xét kết hợp giữa bỏ phiếu trực tuyến và trực tiếp để trao quyền tiếp cận tốt hơn cho một nhóm xã hội nào đó.

2.2. Nhà nước pháp quyền và 4IR

Nhà nước pháp quyền là một nguyên tắc quan trọng của Quản trị quốc gia tốt. Quản trị tốt đòi hỏi phải có khuôn khổ pháp luật công bằng. Quản trị tốt phải bảo vệ đầy đủ các quyền con người, đặc biệt là quyền của các nhóm thiểu số. Việc thực thi pháp luật đòi hỏi một nền tư pháp độc lập (independent judiciary) và một lực lượng cảnh sát liêm chính, vô tư (impartial and incorruptible police force)²⁴.

Với sự phát triển nhanh chóng của các nền tảng công nghệ, hệ thống pháp luật của các quốc gia đang phải “vật lộn” với việc ứng xử thế nào đối với các nền tảng công nghệ trực tuyến như Uber, Grab, Airbnb hay trách nhiệm pháp lý như thế nào đối với những chiếc xe không người lái hay ai là người sở hữu các thiết bị y tế được cấy bên trong cơ thể con người? Hoặc nếu trí tuệ nhân tạo phát minh ra thứ gì mới thì có thể được cấp bằng sáng chế hay không? Robot có quyền sở hữu không? Nếu tai nạn lao động do robot gây ra thì xử lý thế nào? Những tình huống như vậy cho thấy, nếu pháp luật không kịp thay đổi theo những sự thay đổi của công nghệ thì pháp luật hoàn toàn có thể là một thứ rào cản đối với 4IR. Nó đặt ra câu hỏi rằng pháp luật điều chỉnh 4IR phải là thứ pháp luật như thế nào?

Điều cơ bản ở đây không phải là dựa trên các quy định pháp luật cụ thể mà phải dựa trên tinh thần của Nhà nước pháp quyền. Các nguyên tắc làm nên giá trị của Nhà nước pháp quyền là cái không thay đổi cho dù công nghệ có thể thay đổi cách thức con người đạt được những giá trị đó. Và điều này về mặt kỹ thuật, để đáp ứng được nhu cầu của 4IR với tốc độ phát triển nhanh gấp nhiều lần so với ba cuộc cách mạng công nghiệp trước đó, thì ranh giới giữa Common Law và Civil Law cũng sẽ thay đổi. Sự thích ứng nhanh chóng và linh hoạt của Common Law có lẽ phù hợp với sự thay đổi của công nghệ hơn trong khi sự can thiệp của Civil Law thường chậm hơn. Do vậy, xu thế tất yếu là các hệ thống pháp lý sẽ phải kết hợp được những điểm mạnh của cả hai trường phái pháp luật này để ứng phó với sự phát triển của 4IR.

Hơn nữa, pháp luật phải đảm bảo nguyên tắc công bằng và tôn trọng quyền con người. Pháp luật trong bối cảnh 4IR phải bảo đảm rằng các lợi ích có được từ 4IR là dành cho số đông chứ không phải chỉ là đặc quyền của một số nhóm người. Hơn nữa, việc khai thác các tài nguyên số phải được cân bằng với vấn đề bảo mật, tôn trọng quyền tự do cá nhân của con

²⁴ UN, What is good Governance?, <https://www.unescap.org/resources/what-good-governance>, truy cập ngày 24/9/2019.

người. Về các quyền con người, một số nghiên cứu cho rằng, 4IR sẽ làm ảnh hưởng tiêu cực đến tính cá biệt của cá nhân, quyền riêng tư, quyền sở hữu và mô hình hưởng thụ của con người²⁵. Đồng thời, do môi trường xã hội là môi trường số hóa nên các dạng tội phạm công nghệ xâm phạm các quyền riêng tư, quyền sở hữu của con người cũng có thể gia tăng, và là thách thức đối với Quản trị quốc gia tốt. Thậm chí, sự xâm phạm này có thể đến từ chính các cơ quan nhà nước bởi sự ra đời của các công nghệ số và các nền tảng trực tuyến cũng giúp các Chính phủ sử dụng sức mạnh công nghệ để duy trì và tăng cường sự kiểm soát của mình đối với công dân thông qua các hệ thống giám sát mà phổ biến là thông qua kiểm soát cơ sở hạ tầng kỹ thuật số²⁶.

2.3. Sự minh bạch và 4IR

Tính minh bạch của “Quản trị quốc gia tốt” có nghĩa là khi đưa ra các quyết định và việc thực hiện các quyết định nhà nước phải tuân thủ các luật lệ và quy tắc. Nó cũng có nghĩa là thông tin về quá trình ban hành và thi hành các quyết định đó phải công khai cho mọi người, đặc biệt là những người chịu ảnh hưởng bởi các quyết định đó. Không chỉ vậy, minh bạch còn đòi hỏi những thông tin đã nêu phải được công khai một cách đầy đủ, dưới những dạng thức dễ hiểu, trên các phương tiện truyền thông, để mọi người đều có thể trực tiếp tiếp cận²⁷.

Công nghệ góp phần tăng sự minh bạch trong hoạt động của các tổ chức nói chung và chính phủ nói riêng bằng cách tăng tự động hóa, độ chính xác và tần suất của các quy trình, dữ liệu. Dữ liệu chất lượng tốt hơn và dễ tiếp cận hơn sẽ dẫn đến các quyết định chính sách được cải thiện và trách nhiệm giải trình lớn hơn. Khảo sát của UN năm 2018 cho thấy, việc sử dụng dữ liệu mở của Chính phủ làm gia tăng đáng kể tính minh bạch, từ đó cải thiện trách nhiệm giải trình và gia tăng niềm tin của công chúng vào chính phủ²⁸. Việc có sẵn một nguồn dữ liệu công khai, dễ truy cập thúc đẩy sự tham gia và hợp tác giữa các chủ thể trong xã hội. Nó cũng giúp cải thiện việc cung cấp dịch vụ trong nhiều lĩnh vực quan trọng như giáo dục, y tế, môi trường, bảo trợ xã hội và tài chính.

2.4. Sự kịp thời và 4IR

“Quản trị tốt” đòi hỏi các thiết chế và quy trình phải phục vụ tất cả các chủ thể có liên quan trong một khung thời gian có thể chấp nhận được (reasonable timeframe). Việc ứng

²⁵ E Shava and C Hofisi (2017), Challenges and Opportunities for Public Administration in the Fourth Industrial Revolution, https://www.researchgate.net/profile/Elvin_Shava2/publication/322676701_Challenges_and_Opportunities_for_Public_Administration_in_the_Fourth_Industrial_Revolution/links/5a6865ada6fdcc03e0777a36/Challenges-and-Opportunities-for-Public-Administration-in-the-Fourth-Industrial-Revolution.pdf, truy cập ngày 29/4/2019.

²⁶ Ttd.

²⁷ UN, What is good Governance? UN, What is good Governance?, <https://www.unescap.org/resources/what-good-governance>, truy cập ngày 24/9/2019.

²⁸ UN (2018), E-government Survey.

dụng các thành tựu công nghệ có thể gia tăng sự kịp thời của các quyết định của Nhà nước bởi việc số hóa các quy trình ra quyết định sẽ loại bỏ phần lớn các tác động của con người (công chức) vào quá trình ra quyết định hoặc gia tăng tính tuân thủ về thời hạn của người trực tiếp xử lý các công việc của Nhà nước, từ đó thúc đẩy bảo đảm khung thời gian hợp lý của các quyết định của chính phủ.

Ví dụ về hệ thống FRIENDS của Ấn Độ. Hệ thống FRIENDS (tức là Fast - Reliable - Instant - Effective Network for Disbursement of Service) của Chính phủ Ấn Độ là hệ thống dựa trên công nghệ thông tin và truyền thông (Information and Communication Technology - ICT) để thúc đẩy tính tương tác giữa chính phủ và người dân. Nó được bắt đầu từ năm 2000 với nguyên tắc “thu thập và xoa dịu”, “tiếp nhận và phản ánh”. Nghiên cứu về những lý do tại sao hệ thống FRIENDS lại có những ưu điểm vượt trội mà người dân thích sử dụng hơn là đến trực tiếp cơ quan quản lý cho thấy, yếu tố thời gian phục vụ (service time) của FRIENDS vượt trội hơn nhiều so với cách cung cấp dịch vụ công truyền thống²⁹. Như vậy, có thể thấy, việc ứng dụng công nghệ thông tin đã cải thiện đáng kể thời gian cung cấp dịch vụ công, qua đó thỏa mãn được nhu cầu của người dân tốt hơn.

2.5. Định hướng đồng thuận và 4IR

“Quản trị quốc gia tốt” yêu cầu ở bất kỳ xã hội nào cũng có những nhóm xã hội khác nhau với nhiều quan điểm khác nhau về mỗi vấn đề. Quản trị tốt đòi hỏi các nhà nước phải trung hòa (mediation) các lợi ích khác biệt (different interests) trong xã hội để đạt được sự đồng thuận rộng rãi (broad consensus) về một lợi ích tốt nhất cho toàn thể cộng đồng và cách thức để đạt được mục tiêu đó. Nó cũng đòi hỏi các nhà nước phải vạch ra một chiến lược hay viễn cảnh rộng và dài hạn (a broad and long-term perspective) về những gì cần thiết cho sự phát triển ổn định về con người và cách thức đạt được những mục tiêu của sự phát triển đó. Điều này chỉ có thể đạt được khi có sự hiểu biết đầy đủ về bối cảnh lịch sử, văn hóa, xã hội của một cộng đồng hay quốc gia³⁰.

Dân chủ dựa trên sự đồng thuận có chủ ý (dư luận hợp lý) thay vì dựa trên sự tổng hợp các lợi ích khác nhau và tách rời³¹. Tuy nhiên, xã hội dưới sự tác động của 4IR là một xã hội số hóa (digital society) với một nền dân chủ điện tử (E-Democracy) sẽ chi phối cách thức mà Nhà nước sẽ thực hiện để đạt được sự đồng thuận theo như yêu cầu của “Quản trị quốc gia tốt”. Theo đó, các chính phủ cung cấp quyền truy cập thông tin và tương tác điện tử cho người dân. Các nhóm chính trị điều hành các chiến dịch vận động trực tuyến và các đảng chính trị trực tuyến. Các phương tiện truyền thông, công nghệ thông tin, tìm kiếm đóng vai trò quan trọng trong cung cấp thông tin. Khu vực tư nhân trực tuyến thể hiện khả năng kết nối, phần mềm

²⁹ C Krishnan (2013), The Impact of e-Governance on Good Governance), Yojana, January 2013.

³⁰ UN, What is good Governance?, <https://www.unescap.org/resources/what-good-governance>, truy cập ngày 24/9/2019.

³¹ Lincoln Dahlberg (2011), Re-constructing digital democracy: An outline of four ‘positions’, new media & society 13(6) 855-872, [http://digitalmediafys.pbworks.com/w/file/attach/68514665/DahlbergLDigital Democracy.pdf](http://digitalmediafys.pbworks.com/w/file/attach/68514665/DahlbergLDigital%20Democracy.pdf)

và công nghệ. Trong tương lai, sự phát triển của nền dân chủ điện tử là kết quả của sự cạnh tranh khốc liệt về công nghệ thông tin giữa các lực lượng chính trị khác nhau trong xã hội.

Tuy nhiên, thách thức cũng đặt ra là trong bối cảnh hoạt động năng động của các nhóm chính trị trực tuyến, thách thức đặt ra đối với nhà nước là làm thế nào điều chỉnh ý chí của người dân theo cách mà nhà nước mong muốn và liệu dân chủ điện tử có làm cho chính phủ phản ứng nhanh hơn hay do sự cạnh tranh chính trị khốc liệt của dân chủ điện tử mà làm cho việc quản trị của chính phủ sẽ trở nên khó khăn hơn. Trên thực tế, Internet đã được sử dụng để tổ chức các cuộc biểu tình một cách hiệu quả, ví dụ việc sử dụng email và các tin nhắn phản đối cựu Tổng thống Philipin Estrada. Nói cách khác, bất kỳ một sự kiện chính trị nào cũng có thể làm bùng nổ mạng xã hội, do đó các chính phủ cần có sự chuẩn bị kỹ để giải quyết khi điều đó thực sự xảy ra.

2.6. Sự bình đẳng và 4IR

Lý thuyết về Quản trị quốc gia tốt cho rằng, sự thịnh vượng của một xã hội phụ thuộc vào việc bảo đảm tất cả các thành viên của nó có cảm nhận rằng họ là một thành tố trong đó chứ không bị gạt ra bên lề. Điều này đòi hỏi tất cả các nhóm xã hội, đặc biệt là các nhóm dễ bị tổn thương, đều có cơ hội được duy trì và nâng cao sự thịnh vượng của họ³².

4IR cũng giống như các cuộc cách mạng đi trước, đều có khả năng củng cố thêm sự bất cân xứng quyền lực, tăng bất bình đẳng và các công nghệ tiên tiến không thể hiện được mục tiêu lấy con người làm trung tâm của sự phát triển. Dẫn chứng là các hệ thống bảo vệ xã hội và pháp lý đang ở trong tình trạng tụt hậu khi cố gắng theo kịp sự phát triển nhanh chóng của các công nghệ mới. Mặc dù, các công nghệ như trí tuệ nhân tạo, máy bay không người lái có thể gia tăng quyền con người, cung cấp dịch vụ cơ bản và các chức năng khác của xã hội dân sự nhưng các công nghệ này cũng có thể được sử dụng để chống lại các quyền con người. Các nhóm vận động chính sách, công đoàn, tổ chức bảo vệ quyền trẻ em ngày càng phải đối mặt với các mối đe dọa kỹ thuật số và các cuộc tấn công mạng nhằm vào các nhóm dân số dễ bị tổn thương. Các rủi ro liên quan đến bảo vệ dữ liệu, sai lệch thuật toán, phân biệt đối xử và quyền riêng tư sẽ làm gia tăng sự bất bình đẳng, phân biệt đối xử theo những cách gần như không thể theo dõi hoặc có thể hiểu được trong khả năng của con người.

Ngoài ra, xã hội dân sự phải đối mặt với thách thức đạo đức trong việc sử dụng dữ liệu, thông tin. Trên thực tế, xã hội dân sự có thể truyền bá thông tin sai lệch vì các công cụ truyền truyền do trí tuệ nhân tạo điều khiển có thể làm tăng thêm sự đồng cảm hoặc kêu gọi nguồn tài trợ. Vì thế, các nguyên tắc để xã hội dân sự có thể xử lý tài nguyên số và chính sách pháp lý để bảo đảm quyền kỹ thuật số (Digital Right)³³ của những người dễ bị tổn thương nhất có vai trò vô cùng quan trọng trước tác động của 4IR.

³² UN, What is good Governance?, UN, What is good Governance?, <https://www.unescap.org/resources/what-good-governance>, truy cập ngày 24/9/2019.

³³ Digital right là quyền con người cho phép truy cập, sử dụng, tạo lập và công bố các phương tiện điện tử hoặc tiếp cận và sử dụng máy tính, các thiết bị điện tử hoặc các mạng truyền thông.

2.7. Hiệu lực, hiệu quả và 4IR

Quản trị tốt có nghĩa là các quy trình và thể chế mang lại những kết quả đáp ứng các nhu cầu của xã hội, trong khi chỉ tiêu tốn các nguồn lực ở mức tối thiểu. Khái niệm hiệu quả trong quản trị tốt còn bao hàm việc sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên một cách bền vững và bảo vệ môi trường³⁴.

Quản trị công là lĩnh vực lý tưởng phù hợp với ứng dụng robot. Nếu như quản trị công là một hệ thống dựa trên các quy tắc, được điều chỉnh bởi các hướng dẫn lập pháp và hành chính, gồm rất nhiều thủ tục khác nhau để ra quyết định. Điều này đòi hỏi các công chức phải có kiến thức chuyên môn sâu rộng về các hệ thống phức tạp nói trên để đưa ra quyết định. Nếu được thay thế bởi robot thì phần lớn các robot có thể thực hiện các nhiệm vụ đó nhanh hơn. Chúng làm việc 24/7, các công việc tẻ nhạt sẽ giảm. Máy móc không cần trả lương, không cần nghỉ phép, không có nhu cầu giải trí, không mất chi phí y tế (trừ khi chúng hỏng hóc hoặc ngừng hoạt động). Chúng cũng không “phàn nàn” về điều kiện làm việc.

Chất lượng dịch vụ được nâng cao bởi robot mô phỏng các người thực hiện các nhiệm vụ lặp đi lặp lại sẽ đưa ra quyết định chính xác hơn. Nó ít có khả năng mắc lỗi hoặc bị ảnh hưởng bởi các phán đoán tùy ý theo cách không chắc chắn. Đồng thời, dễ dàng kiểm tra mọi hành động và quyết định của robot. Tính tuân thủ và bảo mật sẽ được áp dụng nhất quán. Mặt khác, các robot có thể tự phát triển khả năng dự đoán tốt hơn con người, có thể xác định cả mô hình và sự bất thường trong các tập dữ liệu khổng lồ. Ví dụ, chúng có thể thấy trước sự lây lan và hướng của dịch bệnh, phân tích các mô hình sử dụng giao thông hoặc xác định khả năng xảy ra các sự kiện thời tiết bất lợi... Đặc biệt, khi các công nghệ nhận thức được ứng dụng trên mạng thông qua thị giác máy tính, nhận dạng giọng nói, xử lý ngôn ngữ tự nhiên, robot sẽ chuyển từ vị trí đằng sau các văn phòng (back-office) đến trực tiếp (frontline). Ví dụ, dịch vụ xuất nhập cảnh Hoa Kỳ đã giới thiệu một trợ lý ảo - Emma để giúp trả lời 14 triệu câu hỏi mỗi năm.

2.8. Trách nhiệm giải trình và 4IR

Trách nhiệm giải trình là một nguyên tắc quan trọng của “Quản trị quốc gia tốt”. Không chỉ các cơ quan nhà nước mà các tổ chức xã hội công dân và khối tư nhân cũng phải có trách nhiệm giải trình trước công chúng và trước các đối tác. Phạm vi chủ thể và đối tượng hướng tới của trách nhiệm giải trình khác nhau giữa các quốc gia, phụ thuộc vào việc các quyết định và hành động được tiến hành hay áp dụng ở trong hay ở ngoài cơ quan, tổ chức đó. Tuy nhiên, xét chung thì một tổ chức hoặc cơ quan nhà nước sẽ phải chịu trách nhiệm giải trình trước những chủ thể mà bị ảnh hưởng bởi các quyết định hay hành động của mình. Trách nhiệm giải trình sẽ không có hiệu quả nếu không có tính minh bạch và nhà nước pháp quyền³⁵.

³⁴ UN, What is good Governance? UN, What is good Governance?, <https://www.unescap.org/resources/what-good-governance>, truy cập ngày 24/9/2019.

³⁵ UN, What is good Governance? UN, What is good Governance?, <https://www.unescap.org/resources/what-good-governance>, truy cập ngày 24/9/2019.

Việc ứng dụng công nghệ trong thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ mang lại những lợi ích đáng kể. Nghiên cứu tại Ấn Độ cho thấy, công nghệ góp phần gia tăng trách nhiệm giải trình của chính phủ bởi công dân có thể biết các quyết định và hành động của chính phủ, buộc họ phải có trách nhiệm với bất kỳ hành động nào của mình. Vì thế, chính phủ có trách nhiệm và chịu trách nhiệm đến cùng với các hành vi của họ³⁶. Khảo sát Chính phủ điện tử toàn cầu của UN năm 2018 cho thấy, ICT cải thiện tính minh bạch thông qua cung cấp tiếp cận thông tin, và do đó cũng tăng trách nhiệm giải trình vì có thể kiểm tra được chính phủ đang làm gì và điều gì làm tốt.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. ADB (2000), *Promoting Good Governance: ADB's Medium-term Agenda and Action Plan*, <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32845/files/promoting-good-governance.pdf>, p.14.
2. Ankaha (2019), *Society, Governance and The Fourth Industrial Revolution*, <https://www.ankaha.com/4ir/>, truy cập ngày 3/5/2019.
3. C Krishnan (2013), *The Impact of e-Governance on Good Governance*, Yojana, January 2013.
4. Devesh Kumar, *E- Governance: Good Governance in India*, <https://ssrn.com/abstract=2908780>, truy cập ngày 2/5/2019,
5. IMF (2005), *The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption - A Guide*, <https://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm>
6. Lincoln Dahlberg (2011), *Re-constructing digital democracy: An outline of four 'positions'*, new media & society 13(6) 855-872, http://digitalmediafys.pbworks.com/w/file/68514665/Dahlberg_L_DigitalDemocracy.pdf
7. OECD (2006), *DAC Guidelines and Reference Series Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation*, <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7237>
8. Phạm Thị Hồng Điệp (2017), Vận dụng Mô hình “Quản trị nhà nước tốt” ở Việt Nam, *Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội*, tập 33, số 3, tr.1-9.
9. Vũ Công Giao, *Một số vấn đề lý luận về Quản trị quốc gia tốt*, http://tcnn.vn/news/detail/36119/Mot_so_van_de_ly_luan_ve_quan_tri_totall.html
10. UNDP (1997), *Governance for Sustainable Human development*, UNDP policy document, New York.

³⁶ Devesh Kumar, *E- Governance: Good Governance in India*, <https://ssrn.com/abstract=2908780>, truy cập ngày 2/5/2019.