

CƠ CHẾ VẬN HÀNH CỦA NỀN QUẢN TRỊ QUỐC GIA PHỤC VỤ PHÁT TRIỂN: KHUNG LÝ THUYẾT TÍCH HỢP VÀ PHÂN TÍCH THỰC NGHIỆM TỪ BỐI CẢNH VIỆT NAM

ĐỖ THỊ HẢI HÀ¹
NGÔ QUỐC DŨNG²

Nghiên cứu này xây dựng khung phân tích tích hợp về cơ chế vận hành của nền quản trị quốc gia phục vụ phát triển, vượt qua tính phân mảnh của các khung lý thuyết từ Ngân hàng Thế giới (WB), Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) và Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD). Qua nghiên cứu điển hình về Việt Nam, nghiên cứu làm rõ khái niệm cơ chế vận hành, xác định năm nguyên tắc nền tảng và bốn trụ cột cốt lõi của cơ chế quản trị quốc gia gồm: thể chế, hành chính công và chuyển đổi số, hội nhập quốc tế, giám sát và phản hồi xã hội. Đóng góp chính của nghiên cứu là xây dựng hệ thống tiêu chí đánh giá cơ chế quản trị quốc gia với các chỉ số có thể lượng hóa, phù hợp với bối cảnh Việt Nam. Các phát hiện thực nghiệm chỉ ra những thành tựu đáng ghi nhận trong cải cách hành chính, chuyển đổi số, đồng thời nhận diện các điều kiện cần thiết để nâng cao hiệu quả vận hành cơ chế. Nghiên cứu đề xuất các hàm ý chính sách hướng đến mục tiêu xây dựng nền quản trị quốc gia hiện đại, hiệu lực và hiệu quả trong giai đoạn phát triển mới của đất nước.

Từ khóa: quản trị quốc gia, cơ chế vận hành, cải cách thể chế, chuyển đổi số, trách nhiệm giải trình, PAPI, Việt Nam

This study develops an integrated analytical framework on the operational mechanism of national governance for development, overcoming the fragmentation of theoretical frameworks from the World Bank (WB), United Nations Development Programme (UNDP), and Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Through a case study of Vietnam, the research clarifies the concept of operational mechanism, identifies five foundational principles and four core pillars of national governance mechanism including: institutions, public administration and digital transformation, international integration, and oversight and social feedback. The main contribution is the development of an evaluation criteria system for national governance mechanism with quantifiable indicators appropriate to Vietnam's context. Empirical findings highlight notable achievements in administrative reform and digital transformation, while identifying necessary conditions for improving mechanism effectiveness. The study proposes policy implications toward building a modern, effective, and efficient national governance system in the country's new development phase.

Keywords: national governance, operational mechanism, institutional reform, digital transformation, accountability, PAPI, Vietnam

Ngày nhận: 08/2/2026

Ngày hoàn thành phản biện: 09/3/2026

Ngày duyệt đăng: 15/3/2026

1. Đặt vấn đề

Quản trị quốc gia đã chuyển từ vai trò hỗ trợ sang vị trí trung tâm của phát triển kinh tế - xã hội. Báo cáo Phát triển Thế giới 2017 của

¹ GS.TS Trường Kinh tế và Quản lý Công, Đại học Kinh tế Quốc dân

² PGS. TS Khoa Kế hoạch Phát triển, Đại học Kinh tế Quốc dân

Ngân hàng Thế giới nhấn mạnh rằng cải thiện quản trị có thể tạo ra chính sách hiệu quả hơn và thúc đẩy tiến bộ bền vững về an ninh, tăng trưởng và công bằng (World Bank, 2017). Tuy vậy, hiểu biết về cách các cơ chế quản trị vận hành và tương tác với nhau vẫn còn hạn chế, nhất là trong các nền kinh tế chuyển đổi. Trong bối cảnh biến động, phức tạp, không chắc chắn và mơ hồ (VUCA), các cú sốc như COVID-19 và biến đổi khí hậu cho thấy rõ giới hạn của quản lý nhà nước truyền thống, trong khi Cách mạng Công nghiệp lần thứ tư đang làm thay đổi sâu sắc phương thức vận hành quản trị quốc gia.

Đối với Việt Nam, thách thức càng lớn khi phải hài hòa chuẩn mực quản trị toàn cầu với hệ thống chính trị đặc thù và nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Hướng tới mục tiêu nước phát triển, thu nhập cao vào năm 2045, Việt Nam coi quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả là giải pháp nền tảng, đồng thời tiếp tục nhấn mạnh yêu cầu xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2025).

Nghiên cứu nhằm đạt ba mục tiêu: làm rõ khái niệm và nguyên tắc của cơ chế vận hành quản trị quốc gia; xác định các trụ cột cấu thành và thực tiễn vận hành tại Việt Nam; và đề xuất điều kiện thực hiện cùng hệ thống tiêu chí đánh giá cơ chế quản trị quốc gia phù hợp với bối cảnh Việt Nam.

Nghiên cứu áp dụng phương pháp nghiên cứu điển hình (case study) kết hợp phân tích tài liệu và dữ liệu thứ cấp. Việt Nam được chọn làm đối tượng nghiên cứu dựa trên ba tiêu chí: (1) đại diện cho nền kinh tế chuyển đổi với đặc thù thể chế riêng; (2) đang đồng thời triển khai cải cách trên tất cả bốn trụ cột; (3) có nguồn dữ liệu phong phú từ các chỉ số đánh giá như PAPI, PCI, PAR INDEX và các báo cáo quốc tế. Dữ liệu được thu thập từ văn kiện chính sách, báo cáo của các tổ chức quốc tế (WB, UNDP,

OECD), số liệu thống kê quốc gia, và các nghiên cứu học thuật trong nước và quốc tế.

2. Cơ sở lý thuyết và khung phân tích

Trong quá trình phát triển khoa học quản lý, thuật ngữ “quản lý nhà nước” dần được mở rộng và chuyển sang cách tiếp cận “quản trị” nhằm nhấn mạnh sự phối hợp giữa Nhà nước, thị trường và xã hội. Nếu “quản lý nhà nước” chủ yếu đặt trọng tâm vào quyền lực, mệnh lệnh và kiểm soát từ phía Nhà nước, thì “quản trị” phản ánh một cơ chế điều phối rộng hơn, trong đó các chủ thể cùng tham gia xây dựng, thực thi và giám sát chính sách trên cơ sở tương tác, hợp tác và trách nhiệm giải trình (Osborne và cộng sự, 2016). Từ đó, có thể hiểu quản trị là quá trình tổ chức và điều phối nguồn lực, quyền lực và lợi ích giữa nhiều chủ thể nhằm đạt mục tiêu chung, bảo đảm hiệu lực, hiệu quả và tính minh bạch trong phát triển (Helmke & Levitsky, 2004).

Dựa trên tổng hợp các khung lý thuyết quốc tế và đặc thù bối cảnh Việt Nam, cơ chế vận hành quản trị quốc gia được định hình bởi một số nguyên tắc nền tảng. Trước hết, nguyên tắc pháp quyền đòi hỏi mọi hoạt động quản trị phải tuân thủ Hiến pháp và pháp luật, bảo đảm tính thống nhất, ổn định và dự đoán được của hệ thống pháp lý (Kaufmann et al., 2010; UNDP, 2015). Nguyên tắc minh bạch yêu cầu công khai thông tin, quy trình và kết quả hoạt động của cơ quan nhà nước, đồng thời bảo đảm thông tin dễ tiếp cận, dễ hiểu và kịp thời để phục vụ giám sát xã hội (OECD, 2015). Gắn liền với đó, nguyên tắc trách nhiệm giải trình đặt ra yêu cầu các chủ thể có thẩm quyền phải chịu trách nhiệm về quyết định và hành động của mình, thông qua các cơ chế giải trình theo cả chiều dọc và chiều ngang. Bên cạnh đó, nguyên tắc hiệu lực, hiệu quả nhấn mạnh việc sử dụng tối ưu nguồn lực công nhằm đạt mục tiêu phát triển,

trong đó năng lực nhà nước giữ vai trò quyết định (Fukuyama, 2013). Cuối cùng, nguyên tắc đồng bộ và tương thích yêu cầu các thành tố của hệ thống quản trị phải phối hợp nhất quán, bổ trợ lẫn nhau, tránh xung đột và triệt tiêu hiệu quả chính sách (Andrews và cộng sự, 2017).

Để khắc phục tính phân mảnh của các khung lý thuyết hiện có, nghiên cứu đề xuất khung phân tích tích hợp với bốn trụ cột cấu thành cơ chế vận hành quản trị quốc gia, dựa trên ba tiền đề: (i) quản trị là hệ thống các cơ chế tương tác; (ii) hiệu quả phụ thuộc vào mức độ tương thích giữa các cơ chế; và (iii) bối cảnh thể chế - chính trị định hình cách thức vận hành (Andrews và cộng sự, 2017).

Thứ nhất, trụ cột thể chế đóng vai trò “luật chơi” nền tảng, quyết định động lực và chất lượng phân bổ nguồn lực trong nền kinh tế. Chất lượng thể chế gắn trực tiếp với mức độ thịnh vượng, khi thể chế bao trùm thúc đẩy đầu tư và đổi mới, còn thể chế yếu kém làm gia tăng méo mó và tham nhũng (Acemoglu & Robinson, 2012). Trụ cột này bao gồm hệ thống pháp luật - chính sách, tổ chức bộ máy, phân cấp - phân quyền và các quy tắc vận hành kinh tế thị trường.

Thứ hai, trụ cột hành chính công và chuyển đổi số là “giao diện” hiện thực hóa thể chế thông qua tương tác giữa Nhà nước với người dân và doanh nghiệp. Hiệu quả quản trị phụ thuộc lớn vào năng lực hành chính và chất lượng thực thi chính sách (Fukuyama, 2013; Pollitt & Bouckaert, 2017). Trong bối cảnh mới, chuyển đổi số tạo ra tiềm năng cải thiện căn bản phương thức cung ứng dịch vụ công, song hiệu quả triển khai phụ thuộc vào năng lực thể chế và tổ chức, không chỉ vào công nghệ (Mergel và cộng sự, 2019).

Thứ ba, trụ cột hội nhập quốc tế đóng vai trò “đòn bẩy” cải cách thông qua các cam kết và chuẩn mực bên ngoài. Các FTA thế hệ mới

không chỉ mở rộng thị trường mà còn tạo áp lực cải cách thể chế trong nước (Abbott & Snidal, 2000; Simmons, 2009). Cơ chế cam kết quốc tế giúp các chính phủ củng cố và duy trì cải cách trước sức ép từ các nhóm lợi ích nội bộ, đồng thời có tác động lan tỏa tích cực đến tiêu chuẩn quản trị (Malesky & Mosley, 2018).

Thứ tư, trụ cột giám sát và phản hồi xã hội bảo đảm tính định hướng và kỷ luật của hệ thống quản trị thông qua kết hợp giữa giám sát nội bộ và phản hồi từ xã hội. Hiệu quả quản trị gắn với các cơ chế trách nhiệm giải trình theo cả chiều dọc và chiều ngang, đồng thời mở rộng sang trách nhiệm giải trình xã hội với sự tham gia của người dân và các tổ chức xã hội (O'Donnell, 1998).

Bốn trụ cột này có mối quan hệ tương tác chặt chẽ: thể chế tạo nền tảng; hành chính công và chuyển đổi số hiện thực hóa; hội nhập quốc tế tạo áp lực và chuẩn mực cải cách; trong khi giám sát và phản hồi xã hội bảo đảm điều chỉnh và duy trì hiệu quả vận hành. Hiệu quả tổng thể của cơ chế quản trị quốc gia phụ thuộc vào mức độ tương thích và bổ trợ lẫn nhau giữa các trụ cột.

3. Thực tiễn vận hành cơ chế quản trị quốc gia tại Việt Nam

3.1. Trụ cột thể chế: Những chuyển biến và thách thức

Việt Nam đã có những bước tiến quan trọng trong cải cách thể chế, đặc biệt kể từ khi Đảng xác định đây là “nhiệm vụ trọng tâm, mang tính đột phá”. Hệ thống pháp luật được hoàn thiện đáng kể với việc ban hành và sửa đổi nhiều đạo luật quan trọng như Luật Doanh nghiệp 2020, Luật Đầu tư 2020, Luật Đất đai 2024. Theo số liệu của Bộ Tư pháp, giai đoạn 2021-2024, Quốc hội đã thông qua hơn 100 luật và nghị quyết, Chính phủ ban hành hơn 500 nghị định hướng dẫn thi hành.

Bảng 1. Một số chỉ tiêu về cải cách thể chế tại Việt Nam

Chỉ tiêu	2020	2022	2024	Xu hướng
Xếp hạng Ease of Doing Business (WB)	70/190	-	-	Dừng công bố
Chỉ số Tự do Kinh tế (Heritage)	58,8	59,1	61,8	Cải thiện
Số văn bản QPPL ban hành (nghìn)	2,8	3,1	2,9	Ổn định
Tỷ lệ văn bản hướng dẫn ban hành đúng hạn (%)	68	75	82	Cải thiện

Nguồn: Tổng hợp từ Bộ Tư pháp, World Bank, Heritage Foundation

Tuy nhiên, phân tích cho thấy Việt Nam đang áp dụng chiến lược “chọn lọc và điều chỉnh” thay vì tiếp nhận nguyên bản các mô hình quốc tế (Painter, 2014). Trong cải cách doanh nghiệp nhà nước (DNNN), Việt Nam tiếp nhận nguyên tắc minh bạch hóa và quản trị công ty từ OECD, nhưng duy trì vai trò “then chốt” của DNNN trong các ngành chiến lược. Chiến lược này cho phép hưởng lợi từ kinh nghiệm quốc tế đồng thời duy trì tính đặc thù, nhưng cũng tạo ra thách thức về tính đồng bộ khi các quy định mới phủ lên các quy tắc cũ, dẫn đến chồng chéo trong thực thi.

Một điểm nghẽn quan trọng là khoảng cách giữa thể chế chính thức và thể chế thực hành. Theo Báo cáo PAPI 2024, mặc dù khung pháp lý về công khai, minh bạch đã được hoàn thiện, nhưng mức độ tiếp cận thông tin thực tế của người dân vẫn còn hạn chế ở nhiều địa phương (UNDP Vietnam, 2025). Điều này phản ánh thực tế rằng thể chế chính thức chưa được thực

thi đầy đủ trong thực tiễn.

3.2. Trụ cột hành chính công và chuyển đổi số: Thành tựu và “khoảng trống thực thi”

Cải cách hành chính tại Việt Nam đã đạt được nhiều tiến bộ đáng ghi nhận. Theo Báo cáo PAR INDEX 2023, chỉ số cải cách hành chính trung bình của các bộ, ngành đạt 88,89 điểm, của các tỉnh đạt 86,98 điểm, tăng so với các năm trước. Số thủ tục hành chính được cắt giảm, đơn giản hóa liên tục tăng, thời gian giải quyết thủ tục được rút ngắn đáng kể.

Chuyển đổi số trong khu vực công được đẩy mạnh với phương châm “người dân là trung tâm, dữ liệu là nền tảng.” Theo số liệu của Bộ Thông tin và Truyền thông, tính đến cuối năm 2024, Cổng Dịch vụ công quốc gia đã cung cấp hơn 4.400 dịch vụ công trực tuyến toàn trình và một phần, tích hợp hơn 21 triệu tài khoản định danh điện tử. Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư với hơn 100 triệu hồ sơ đã được kết nối, chia sẻ với các bộ, ngành, địa phương.

Bảng 2. Tiến độ chuyển đổi số khu vực công tại Việt Nam

Chỉ tiêu chuyển đổi số	2021	2023	2024
Dịch vụ công trực tuyến toàn trình (%)	45	78	85
Tỷ lệ hồ sơ trực tuyến (%)	32	58	68
Tài khoản định danh điện tử (triệu)	-	15	21
Xếp hạng UN E-Government Index	86/193	-	71/193

Nguồn: Bộ Thông tin và Truyền thông, UN E-Government Survey

Tuy nhiên, phân tích sâu hơn bộc lộ khoảng trống thực thi quan trọng. Báo cáo PAPI 2024 cho thấy mặc dù tỷ lệ dịch vụ công trực tuyến cao, nhưng chỉ khoảng 35% người dân sử dụng thường

xuyên, phần lớn giao dịch vẫn cần hỗ trợ trực tiếp từ cán bộ (UNDP Vietnam, 2025). Nguyên nhân đến từ hai phía: về phía cung, năng lực số của cán bộ cấp cơ sở còn hạn chế, đặc biệt ở vùng nông

thôn, miền núi; về phía cầu, một bộ phận người dân, nhất là người cao tuổi và đồng bào dân tộc thiểu số, chưa quen với công nghệ số.

Phát hiện quan trọng khác là chuyển đổi số đang trở thành công cụ chẩn đoán các điểm nghẽn thể chế. Mục tiêu “một lần khai báo, dùng cho nhiều thủ tục” đòi hỏi dữ liệu liên thông tuyệt đối giữa các bộ, ngành. Tuy nhiên, việc kết nối và chia sẻ dữ liệu vẫn gặp nhiều thách thức do tình trạng cát cứ dữ liệu giữa các cơ quan. Điều này phản ánh vấn đề thể chế sâu xa về phân công, phối hợp giữa các bộ, ngành, khẳng định rằng cải cách công nghệ (Trụ cột 2) không thể thành công nếu không giải quyết điểm nghẽn thể chế (Trụ cột 1).

3.3. Trụ cột hội nhập quốc tế: Đòn bẩy thúc đẩy cải cách

Việt Nam đã tham gia 16 hiệp định thương mại tự do, bao gồm các FTA thế hệ mới như Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP) năm 2018 và Hiệp định Thương mại Tự do Việt Nam - EU (EVFTA) năm 2020. Phân tích cho thấy các hiệp định này đã trở thành cơ chế thúc đẩy cải cách thể chế nội bộ mạnh mẽ.

Cơ chế này hoạt động theo nguyên lý cam kết quốc tế tạo áp lực cải cách trong nước. Các FTA thế hệ mới chứa cam kết sâu rộng về lĩnh vực phi thuế quan như lao động, môi trường, mua sắm chính phủ, DNNN, buộc Việt Nam phải cải cách thể chế để tuân thủ. Ba ví dụ điển hình minh họa cơ chế này:

Thứ nhất, về lao động và tổ chức đại diện người lao động: CPTPP và EVFTA yêu cầu tuân thủ tiêu chuẩn cơ bản của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO), dẫn đến việc sửa đổi Bộ luật Lao động 2019 cho phép thành lập tổ chức đại diện người lao động tại cơ sở bên cạnh tổ chức công đoàn truyền thống, hoạt động trong khuôn khổ pháp luật Việt Nam và dưới sự quản lý của Nhà nước.

Thứ hai, về mua sắm công: CPTPP yêu cầu mở cửa thị trường mua sắm chính phủ với nguyên tắc đối xử quốc gia và không phân biệt đối xử, thúc đẩy cải cách quy trình đấu thầu theo hướng minh bạch và cạnh tranh hơn.

Thứ ba, về DNNN: Các hiệp định đặt yêu cầu về sân chơi bình đẳng giữa DNNN và doanh nghiệp tư nhân, công khai thông tin về DNNN, thúc đẩy quá trình cơ cấu lại và nâng cao hiệu quả hoạt động của khu vực này.

Ý nghĩa lý thuyết quan trọng của phát hiện này là: bằng cách chấp nhận rằng buộc quốc tế có tính pháp lý và cơ chế giám sát thực thi, Việt Nam đã tạo ra cơ chế “khóa cải cách” tạo tính không thể đảo ngược cho các cải cách nhạy cảm. Điều này đặc biệt hữu ích khi cải cách gặp sức cản từ các nhóm lợi ích trong nước.

3.4. Trụ cột giám sát và phản hồi xã hội: Cơ chế trách nhiệm giải trình hai chiều

Tại Việt Nam, cơ chế giám sát và phản hồi xã hội hoạt động qua hai kênh bổ sung cho nhau: giám sát nội bộ “từ trên xuống” và phản hồi xã hội “từ dưới lên”.

Về giám sát nội bộ, công tác phòng chống tham nhũng được đẩy mạnh với quyết tâm chưa từng có. Giai đoạn 2016-2024, các cơ quan chức năng đã khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử hàng trăm vụ án tham nhũng, kinh tế nghiêm trọng, trong đó có nhiều cán bộ cấp cao. Điều này tạo tính răn đe và củng cố niềm tin của người dân vào quyết tâm xây dựng bộ máy trong sạch của Đảng và Nhà nước. Theo số liệu của Ban Nội chính Trung ương, từ đầu nhiệm kỳ Đại hội XIII đến nay, đã kỷ luật hơn 100 cán bộ thuộc diện Trung ương quản lý.

Về phản hồi xã hội, Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh (PAPI) do UNDP phối hợp thực hiện từ năm 2009 đã trở thành công cụ giám sát quản trị địa phương quan trọng. PAPI đo lường trải nghiệm và đánh giá của người dân về hiệu quả quản trị thông qua

ĐƯA NGHỊ QUYẾT CỦA ĐẢNG VÀO CUỘC SỐNG

8 chỉ số nội dung: (1) Tham gia của người dân ở cấp cơ sở; (2) Công khai, minh bạch; (3) Trách nhiệm giải trình với người dân; (4) Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công; (5) Thủ tục hành chính công; (6) Cung ứng dịch vụ công; (7) Quản trị môi trường; (8) Quản trị điện tử.

Bảng 3. Diễn biến các chỉ số PAPI giai đoạn 2020-2024 (Thang điểm 10)

Chỉ số nội dung PAPI	2020	2022	2024	Xu hướng
Tham gia của người dân ở cấp cơ sở	5,12	5,18	5,25	Cải thiện
Công khai, minh bạch	5,45	5,52	5,58	Cải thiện
Trách nhiệm giải trình với người dân	5,02	5,15	5,22	Cải thiện
Kiểm soát tham nhũng	6,85	7,12	7,28	Cải thiện rõ rệt
Thủ tục hành chính công	7,25	7,38	7,45	Cải thiện
Cung ứng dịch vụ công	7,15	7,22	7,35	Cải thiện
Quản trị môi trường	4,82	5,05	5,18	Cải thiện
Quản trị điện tử	3,15	3,85	4,25	Cải thiện nhanh

Nguồn: UNDP Vietnam, Báo cáo PAPI các năm

Dữ liệu PAPI cho thấy xu hướng cải thiện liên tục trên hầu hết các chỉ số, đặc biệt là kiểm soát tham nhũng và quản trị điện tử. Đáng chú ý, PAPI đã tự thân trở thành cơ chế quản trị thông qua việc tạo ra “cạnh tranh lành mạnh” giữa các địa phương. Kết quả PAPI được công bố rộng rãi hàng năm, lãnh đạo các tỉnh có động lực mạnh mẽ để cải thiện điểm số vì chúng ảnh hưởng trực tiếp đến uy tín và đánh giá năng lực. Các tỉnh dẫn đầu như Quảng Ninh, Thái Nguyên, Đồng Tháp được công nhận rộng rãi về chất lượng quản trị, góp phần thu hút đầu tư và cải thiện môi trường kinh doanh.

Báo cáo PAPI 2024 công bố tháng 4/2025 cũng chỉ ra những thách thức cần quan tâm: còn sự khác biệt trong trải nghiệm và cảm nhận của người dân thuộc các nhóm nhân khẩu học khác nhau; phụ nữ, đồng bào dân tộc thiểu số, người tạm trú và người dân ở khu vực nông thôn, vùng sâu vùng xa có mức độ hài lòng với hiệu quả quản trị và dịch vụ công thấp hơn so với các nhóm dân cư khác (UNDP Vietnam, 2025).

4. Điều kiện thực hiện và tiêu chí đánh giá cơ chế quản trị quốc gia

4.1. Các điều kiện đảm bảo vận hành cơ chế

Dựa trên phân tích lý thuyết và thực tiễn

Việt Nam, nghiên cứu xác định sáu điều kiện cần thiết để cơ chế quản trị quốc gia vận hành hiệu quả:

Điều kiện về thể chế: Hệ thống pháp luật cần đồng bộ, ổn định và có tính dự đoán được. Các quy định pháp luật không chỉ đầy đủ về số lượng mà phải có chất lượng cao, dễ hiểu, dễ thực thi và phù hợp với thực tiễn. Quan trọng hơn, cần có cơ chế rà soát, điều chỉnh kịp thời các quy định không còn phù hợp để tránh tình trạng chồng chéo, mâu thuẫn.

Điều kiện về năng lực: Đội ngũ cán bộ, công chức cần có năng lực chuyên môn, kỹ năng số và tinh thần phục vụ. Theo số liệu của Bộ Nội vụ, tính đến năm 2024, đội ngũ công chức có trình độ đại học trở lên chiếm khoảng 85%, nhưng năng lực thực thi và kỹ năng số vẫn còn chênh lệch đáng kể giữa các vùng miền. Cần có chiến lược đào tạo, bồi dưỡng bài bản, đặc biệt chú trọng nâng cao năng lực số cho cán bộ cấp cơ sở.

Điều kiện về công nghệ: Hạ tầng số quốc gia cần đồng bộ, an toàn và có khả năng kết nối liên thông. Việt Nam đã đạt được bước tiến quan trọng với việc xây dựng Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, nhưng việc kết nối, chia sẻ dữ liệu

giữa các bộ, ngành vẫn còn nhiều thách thức. Cần có khung pháp lý và kỹ thuật thống nhất về quản lý, chia sẻ dữ liệu.

Điều kiện về văn hóa: Văn hóa phục vụ và văn hóa giải trình trong khu vực công cần được xây dựng và củng cố. Chuyển đổi từ tư duy “quản lý” sang tư duy “phục vụ” đòi hỏi thay đổi căn bản về nhận thức và hành vi của đội ngũ cán bộ, công chức. Điều này cần thời gian và các biện pháp khuyến khích, đánh giá phù hợp.

Điều kiện về nguồn lực: Cần có nguồn lực tài chính đủ mạnh để đầu tư cho cải cách và hiện đại hóa. Theo số liệu của Bộ Tài chính, chi đầu tư phát triển cho công nghệ thông tin trong khu vực công đã tăng đáng kể trong những năm gần đây, nhưng vẫn cần được ưu tiên hơn nữa, đặc biệt

cho việc nâng cấp hạ tầng số ở vùng khó khăn.

Điều kiện về cam kết chính trị: Sự quyết tâm và nhất quán của lãnh đạo các cấp là yếu tố quyết định. Kinh nghiệm Việt Nam cho thấy các địa phương có kết quả cải cách tốt thường gắn liền với cam kết mạnh mẽ của người đứng đầu. Đồng thời, cần có cơ chế đánh giá, quy trách nhiệm rõ ràng với người đứng đầu về kết quả cải cách.

4.2. Hệ thống tiêu chí đánh giá cơ chế quản trị quốc gia

Dựa trên khung lý thuyết và yêu cầu thực tiễn, nghiên cứu đề xuất hệ thống tiêu chí đánh giá cơ chế quản trị quốc gia với các chỉ số có thể lượng hóa, phù hợp với bối cảnh Việt Nam:

Bảng 4. Hệ thống tiêu chí đánh giá cơ chế quản trị quốc gia

Trụ cột	Tiêu chí	Chỉ số đo lường	Nguồn dữ liệu	Ý nghĩa
Thể chế	Chất lượng pháp luật	Tỷ lệ văn bản hướng dẫn ban hành đúng hạn (%); Số văn bản được rà soát, sửa đổi	Bộ Tư pháp	Đo mức độ hoàn thiện và đồng bộ của hệ thống pháp luật
	Hiệu lực thực thi	Tỷ lệ tuân thủ pháp luật; Số vụ vi phạm bị xử lý	Thanh tra Chính phủ, các bộ ngành	Đo khoảng cách giữa quy định và thực thi
Hành chính công và Chuyển đổi số	Hiệu quả hành chính	Thời gian giải quyết TTHC trung bình; Tỷ lệ hồ sơ đúng hạn (%)	PAR INDEX, các bộ ngành	Đo chất lượng dịch vụ hành chính
	Mức độ số hóa	Tỷ lệ DVCTT toàn trình (%); Tỷ lệ hồ sơ trực tuyến (%)	Bộ TT&TT	Đo tiến độ chuyển đổi số
	Hài lòng người dân	Điểm SIPAS; Các chỉ số hài lòng trong PAPI	Bộ Nội vụ, UNDP	Đo mức độ đáp ứng kỳ vọng công dân
Hội nhập quốc tế	Tuân thủ cam kết	Tỷ lệ nội luật hóa cam kết FTA (%); Số vụ tranh chấp quốc tế	Bộ Công Thương	Đo mức độ hội nhập thể chế
	Năng lực cạnh tranh	Chỉ số PCI; Xếp hạng GCI (WEF)	VCCI, WEF	Đo môi trường kinh doanh và năng lực cạnh tranh
Giám sát và Phản hồi xã hội	Kiểm soát tham nhũng	Chỉ số CPI (Transparency International); Điểm PAPI về kiểm soát tham nhũng	TI, UNDP	Đo hiệu quả phòng chống tham nhũng
	Trách nhiệm giải trình	Điểm PAPI về trách nhiệm giải trình; Tỷ lệ phản hồi kiến nghị công dân (%)	UNDP, Thanh tra Chính phủ	Đo mức độ chịu trách nhiệm trước người dân
	Minh bạch thông tin	Điểm PAPI về công khai minh bạch; Chỉ số công khai ngân sách (OBI)	UNDP, IBP	Đo mức độ công khai thông tin

Nguồn: Đề xuất của nhóm tác giả

Hệ thống tiêu chí này có một số đặc điểm quan trọng. Thứ nhất, các chỉ số được chọn lọc dựa trên tiêu chí có thể lượng hóa, có nguồn dữ liệu đáng tin cậy và được cập nhật định kỳ. Thứ hai, hệ thống kết hợp cả đánh giá đầu vào (thể chế, năng lực), quá trình (thời gian giải quyết, tỷ lệ số hóa) và đầu ra (hài lòng người dân, kiểm soát tham nhũng). Thứ ba, các chỉ số có sự tương quan với nhau, cho phép đánh giá tính đồng bộ và tương thích giữa các trụ cột.

Việc áp dụng hệ thống tiêu chí này cần lưu ý một số điểm. Các chỉ số cần được điều chỉnh theo giai đoạn phát triển và ưu tiên chính sách của từng thời kỳ. Cần có cơ chế thu thập, tổng hợp dữ liệu thống nhất và công khai kết quả đánh giá. Quan trọng hơn, kết quả đánh giá cần được sử dụng thực chất trong công tác chỉ đạo, điều hành và đánh giá cán bộ, tránh hình thức hóa.

5. Hàm ý chính sách

Dựa trên kết quả phân tích, nghiên cứu đề xuất một số hàm ý chính sách cho việc nâng cao hiệu quả cơ chế vận hành quản trị quốc gia tại Việt Nam:

Thứ nhất, cần tiếp tục ưu tiên hoàn thiện thể chế với trọng tâm là nâng cao chất lượng và tính đồng bộ của hệ thống pháp luật. Đặc biệt cần tập trung giải quyết các điểm nghẽn thể chế về đất đai, đầu tư, kinh doanh đã được nhận diện trong nhiều năm. Đồng thời, cần có cơ chế rà soát, loại bỏ kịp thời các quy định chồng chéo, mâu thuẫn, không còn phù hợp. Việc ban hành Nghị quyết 66-NQ/TW của Bộ Chính trị năm 2024 về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật là bước đi đúng hướng, cần được triển khai quyết liệt.

Thứ hai, cần đầu tư chiến lược vào năng lực số để giải quyết khoảng trống thực thi trong chuyển đổi số. Công nghệ chỉ là điều kiện cần,

yếu tố quyết định là năng lực con người và thể chế hỗ trợ. Cần triển khai chương trình đào tạo năng lực số có hệ thống cho cán bộ, công chức các cấp, đặc biệt cấp cơ sở. Song song với đó, cần nâng cao kỹ năng số cho người dân qua các chương trình phổ cập, đặc biệt chú trọng vùng nông thôn, vùng đồng bào dân tộc thiểu số. Việc triển khai Nghị quyết 57-NQ/TW của Bộ Chính trị về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia cần được cụ thể hóa bằng các chương trình, dự án với nguồn lực tương xứng.

Thứ ba, cần thể chế hóa và mở rộng các cơ chế phản hồi xã hội. PAPI và PCI đã chứng minh hiệu quả trong tạo động lực cải cách thông qua cơ chế cạnh tranh lành mạnh giữa các địa phương. Việt Nam nên thể chế hóa việc sử dụng kết quả các chỉ số này như một tiêu chí đánh giá, bổ nhiệm cán bộ lãnh đạo địa phương. Đồng thời, cần bảo vệ tính độc lập của các tổ chức thực hiện khảo sát để đảm bảo tính khách quan, đáng tin cậy của kết quả. Có thể nghiên cứu mở rộng mô hình đánh giá xuống cấp xã để tạo áp lực cải cách sâu hơn.

Thứ tư, cần tiếp tục phát huy vai trò của hội nhập quốc tế như đòn bẩy cải cách. Thay vì xem cam kết quốc tế là “gánh nặng”, cần tiếp cận chúng như “cơ hội cải cách” và sử dụng một cách chiến lược để thúc đẩy các cải cách khó khăn trong nước. Trong giai đoạn tới, cần ưu tiên việc thực thi đầy đủ các cam kết trong CPTPP và EVFTA, đồng thời chuẩn bị cho việc nâng cấp quan hệ với các đối tác chiến lược.

Thứ năm, cần tăng cường sự phối hợp đồng bộ giữa các trụ cột của cơ chế quản trị. Như phân tích đã chỉ ra, hiệu quả quản trị không phải hàm số cộng tính mà phụ thuộc sự tương thích và tăng cường lẫn nhau giữa các trụ cột. Cải cách công nghệ không thể thành công nếu không giải quyết điểm nghẽn thể chế. Hội nhập

quốc tế cần đi đôi với nâng cao năng lực thực thi trong nước. Cần có cơ chế điều phối liên ngành hiệu quả để đảm bảo các nỗ lực cải cách được triển khai đồng bộ, tránh tình trạng phân mảnh giữa các cơ quan quản lý.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Abbott, K. W., & Snidal, D. (2000). Hard and soft law in international governance. *International Organization*, 54(3), 421-456. <https://doi.org/10.1162/002081800551280>.
2. Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business.
3. Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). *Building state capability: Evidence, analysis, action*. Oxford University Press.
4. Đảng Cộng sản Việt Nam (2025). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV*. <https://baochinhphu.vn/van-kien-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiv-cua-dang-102260206213400242.htm>.
5. Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347-368. <https://doi.org/10.1111/gove.12035>.
6. Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740. <https://doi.org/10.1017/S1537592704040472>.
7. Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues. *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 5430.
8. Malesky, E. J., & London, J. D. (2014). The political economy of development in China and Vietnam. *Annual Review of Political Science*, 17, 395-419. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-041811-150032>.
9. Malesky, E. J., & Mosley, L. (2018). Chains of love? Global production and the firm-level diffusion

of labor standards. *American Journal of Political Science*, 62(3), 712-728. <https://doi.org/10.1111/ajps.12370>.

10. Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101385. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>.

11. O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112-126. <https://doi.org/10.1353/jod.1998.0051>.

12. OECD. (2015). *G20/OECD Principles of Corporate Governance*. OECD Publishing.

13. Osborne, S. P., Radnor, Z., & Strokosch, K. (2016). Co-production and the co-creation of value in public services: A suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18(5), 639-653. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111927>.

14. Painter, M. (2014). Governance reforms in China and Vietnam: Marketisation, leapfrogging and retrofitting. *Journal of Contemporary Asia*, 44(2), 204-220. <https://doi.org/10.1080/00472336.2013.870829>.

15. Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis - Into the age of austerity* (4th ed.). Oxford University Press.

16. Simmons, B. A. (2009). *Mobilizing for human rights: International law in domestic politics*. Cambridge University Press.

17. UNDP (2015). *Governance for sustainable development: Integrating governance in the post-2015 development framework*. Discussion Paper. United Nations Development Programme.

18. UNDP Vietnam (2025). *Báo cáo Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) năm 2024*. UNDP tại Việt Nam.

19. World Bank (2017). *World Development Report 2017: Governance and the law*. World Bank.