XÂY DỰNG KHUNG ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH AI QUỐC GIA TỪ CÁCH TIẾP CẬN PHÁT TRIỂN CON NGƯỜI THEO LÝ LUẬN NĂNG LỰC CỦA AMARTYA SEN VÀ ỨNG DỤNG CHO VIỆT NAM

Phan Duy Anh[*]

Ngày nhận bài: 09/7/2026 | Ngày gửi phản biện: 10/8/2026 | Ngày duyệt đăng: 23/8/2026

Tóm tắt: *Trong bối cảnh nhiều quốc gia coi trí tuệ nhân tạo (AI) là động lực chiến lược của tăng trưởng và năng lực cạnh tranh, các khuôn khổ đánh giá chính sách AI hiện nay chủ yếu tập trung vào các chỉ số về đổi mới sáng tạo, hạ tầng công nghệ và phát triển kinh tế, trong khi chưa phản ánh đầy đủ mục tiêu phát triển con người. Trên cơ sở lý luận năng lực của Amartya Sen, bài viết nhằm xây dựng một khung phân tích đánh giá chính sách AI quốc gia từ tiếp cận phát triển con người và vận dụng khung này để phân tích trường hợp Việt Nam. Nghiên cứu sử dụng phương pháp phân tích tài liệu, phân tích chính sách so sánh, phân tích chuẩn tắc và nghiên cứu trường hợp. Kết quả nghiên cứu đề xuất một khung phân tích gồm sáu thành tố: định hướng phát triển, thiết chế quản trị, điều kiện tạo lập năng lực, năng lực và quyền chủ thể của con người, kết quả phát triển con người, cùng cơ chế phản hồi và học hỏi chính sách. Trên cơ sở đó, bài viết đánh giá những điểm mạnh, hạn chế của chính sách AI quốc gia ở Việt Nam và đề xuất một số định hướng hoàn thiện theo hướng lấy phát triển con người làm trung tâm.*

Từ khóa: Chính sách AI quốc gia, lý luận năng lực, phát triển con người, Amartya Sen, Việt Nam.

Abstract: *As artificial intelligence (AI) becomes a strategic driver of economic growth and national competitiveness, existing frameworks for evaluating national AI policies have largely emphasized technological innovation, digital infrastructure, and economic performance while paying insufficient attention to human development outcomes. Drawing upon Amartya Sen's capability approach, this paper develops an analytical framework for assessing national AI policies from a human development perspective and applies it to the case of Viet Nam. The paper employs document*

[*]TS., *Trường Đại học Bách khoa, Đại học Quốc gia Tp. Hồ Chí Minh;* Email: *phanduyanh@hcmut.edu.vn.*

analysis, comparative policy analysis, normative analysis, and case study methods. The proposed framework consists of six interrelated dimensions: development orientation, institutional governance, capability enablers, human capability and agency, human development outcomes, and policy feedback and learning mechanisms. Using this framework, the paper identifies the strengths and limitations of Viet Nam's national AI policy and proposes policy recommendations aimed at strengthening a human-centered approach to AI governance.

Keywords: National AI Policy, capability approach, human development, Amartya Sen, Viet Nam.

1. Mở đầu

Từ sau năm 2017, khi nhiều quốc gia tiên phong như Canada, Trung Quốc, Hoa Kỳ, Pháp và Singapore lần lượt công bố chiến lược AI quốc gia, làn sóng hoạch định chính sách AI đã nhanh chóng lan rộng trên phạm vi toàn cầu. Theo thống kê của OECD, đến năm 2025 đã có hơn 80 quốc gia ban hành, hoặc đang xây dựng chiến lược AI quốc gia (OECD, 2025). Mặc dù có sự khác biệt về điều kiện phát triển và mục tiêu chiến lược, phần lớn các chính sách AI quốc gia hiện nay đều được xây dựng trên một logic tương đối thống nhất. Đó là xem AI như một động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, nâng cao năng suất lao động, tăng cường năng lực đổi mới sáng tạo và củng cố lợi thế cạnh tranh quốc gia. Chính vì vậy, các khuôn khổ đánh giá chính sách AI hiện hành chủ yếu tập trung vào các chỉ số như quy mô đầu tư cho AI, năng lực tính toán, dữ liệu, nguồn nhân lực chất lượng cao, số lượng bằng sáng chế, doanh nghiệp khởi nghiệp công nghệ, hay mức độ sẵn sàng về hạ tầng số. Những tiêu chí này phản ánh khá đầy đủ khía cạnh *khả năng cạnh tranh AI* - năng lực cạnh tranh công nghệ của quốc gia, nhưng lại chưa trả lời được một câu hỏi có ý nghĩa nền tảng hơn: AI cuối cùng sẽ phục vụ sự phát triển của ai và được đánh giá thành công bằng tiêu chí nào?

Trong số các lý thuyết về phát triển hiện đại, lý luận năng lực của Amartya Sen, nhà khoa học đoạt giải Nobel Kinh tế năm 1998, được xem là một trong những nền tảng có nhiều tiềm năng nhất để giúp trả lời câu hỏi đó. Khác với các cách tiếp cận truyền thống coi phát triển chủ yếu là tăng trưởng thu nhập hoặc mở rộng nguồn lực vật chất, Sen cho rằng bản chất của phát triển là quá trình mở rộng những năng lực và quyền tự do thực chất để con người có thể lựa chọn cuộc sống mà họ có lý do để coi là có giá trị. Từ góc nhìn này, AI không nên chỉ được đánh giá bằng năng lực tạo ra giá trị kinh tế, mà cần được xem xét thông qua khả năng mở rộng cơ hội học tập, tiếp cận tri thức, chăm sóc sức khỏe, tham gia đời sống xã hội, tăng cường quyền tự chủ và nâng cao chất lượng cuộc sống của con người.

2. Phương pháp nghiên cứu

Bài viết được triển khai trên cơ sở kết hợp các phương pháp nghiên cứu định tính, trong đó phương pháp phân tích tài liệu đóng vai trò chủ đạo. Các nguồn tư liệu được sử dụng bao gồm các công trình lý luận của Amartya Sen về phát triển và lý luận năng lực; các nghiên cứu quốc tế về quản trị AI, đạo đức AI và chính sách AI quốc gia; các văn kiện của UNESCO, OECD, Liên Hợp Quốc, UNDP; cùng với các chiến lược AI quốc gia của một số quốc gia tiêu biểu và các văn bản chính sách của Việt Nam.

Bên cạnh đó, bài viết sử dụng phương pháp phân tích chính sách so sánh nhằm nhận diện những xu hướng chủ đạo trong tư duy xây dựng chính sách AI quốc gia hiện nay, từ đó làm rõ sự chuyển dịch từ cách tiếp cận nhấn mạnh năng lực cạnh tranh công nghệ sang định hướng lấy con người làm trung tâm. Phương pháp phân tích chuẩn tắc được vận dụng để diễn giải các khái niệm cốt lõi của lý luận năng lực và chuyển hóa chúng thành các tiêu chí đánh giá chính sách AI quốc gia.

3. Nội dung

3.1. Lý luận năng lực của Amartya Sen và khả năng vận dụng trong đánh giá chính sách AI quốc gia

Một trong những đóng góp quan trọng nhất của Amartya Sen là chuyển trọng tâm của lý luận phát triển từ tăng trưởng kinh tế sang phát triển con người. Theo Sen, tăng trưởng thu nhập, hay tích lũy nguồn lực chỉ có ý nghĩa khi chúng góp phần mở rộng quyền tự do và khả năng lựa chọn của con người. Trong *Development as Freedom* (Phát triển là quyền tự do, 1999), ông đã mượn quan điểm của Aristotle trong tác phẩm *Đạo đức học của Nicomachus* để khẳng định rằng: "Sự giàu có rõ ràng không phải là cái thiện mà chúng ta tìm kiếm; bởi vì nó chỉ đơn thuần là thứ hữu dụng và vì một cái gì đó khác" (Amartya Sen, 1999, p. 13). Vì vậy, bản chất của phát triển không phải là gia tăng của cải vật chất, mà là quá trình mở rộng những tự do thực chất để con người có thể đạt được những trạng thái sống mà họ coi là có giá trị. Sen viết: "Phát triển cần quan tâm nhiều hơn đến việc nâng cao chất lượng cuộc sống và các quyền tự do mà chúng ta được hưởng. Mở rộng các quyền tự do mà chúng ta có lý do để trân trọng không chỉ làm cho cuộc sống của chúng ta phong phú và tự do hơn, mà còn cho phép chúng ta trở thành những cá nhân xã hội toàn diện hơn, thực hiện ý chí của riêng mình và tương tác - cũng như ảnh hưởng - đến thế giới mà chúng ta đang sống" (Amartya Sen, 1999, p. 14-15). Quan điểm này tạo ra một thay đổi căn bản trong cách đánh giá chính sách công. Nếu các mô hình truyền thống chủ yếu đánh giá đầu vào hoặc đầu ra, lý thuyết năng lực lại quan tâm tới khả năng chuyển hóa các nguồn lực thành những cơ hội phát triển thực sự.

Điều đó có nghĩa là hai quốc gia có cùng mức đầu tư cho AI, hoặc cùng mức độ phát triển công nghệ chưa chắc đã đạt được kết quả phát triển con người như nhau nếu người dân không có điều kiện tiếp cận, sử dụng và hưởng lợi từ AI một cách bình đẳng.

Khái niệm trung tâm trong lý luận năng lực của Sen là *"năng lực"*. Theo Sen, năng lực không phải là tài sản, thu nhập hay nguồn lực, mà con người sở hữu, cũng không phải là kết quả cuối cùng mà họ đạt được. Năng lực phản ánh tập hợp những cơ hội thực chất để con người lựa chọn các cách sống khác nhau. Trong tác phẩm *Inequality Reexamined* (Bất bình đẳng được xem xét lại, 1992), ông đã luận giải khái niệm "năng lực" như một cách tiếp cận cốt lõi để đánh giá phúc lợi cá nhân và sự bình đẳng xã hội. Thay vì tập trung vào các phương tiện (như thu nhập) hay kết quả tinh thần (như sự thỏa mãn), ông hướng sự chú ý vào tự do thực chất của con người.

Theo Amartya Sen, năng lực đại diện cho các tổ hợp khác nhau của những "hoạt động" (những trạng thái và hành động) mà một người có thể đạt được. Trong khi "hoạt động" là những thành tựu thực tế (như được nuôi dưỡng tốt, có lòng tự trọng), thì năng lực là tập hợp các cơ hội thực tế để lựa chọn giữa các lối sống khác nhau (Amartya Sen, 1992, p. 40). Ông khẳng định rằng, các hoạt động là những yếu tố cấu thành nên sự tồn tại của con người, và việc đánh giá hạnh phúc phải dựa trên sự đánh giá các yếu tố cấu thành này. Đây là điểm khác biệt rất quan trọng khi nghiên cứu AI. Trong nhiều chiến lược AI quốc gia hiện nay, trọng tâm chính sách thường đặt vào việc mở rộng các nguồn lực như dữ liệu, hạ tầng tính toán, trung tâm nghiên cứu, hay nguồn nhân lực công nghệ cao. Những yếu tố này chắc chắn là điều kiện cần cho phát triển AI, nhưng chưa phải là mục tiêu cuối cùng. Điều quan trọng hơn là các nguồn lực đó có được chuyển hóa thành năng lực của người dân hay không. Ví dụ, việc phổ cập các công cụ AI tạo sinh trong giáo dục chỉ thực sự có ý nghĩa khi người học có đủ kỹ năng số, năng lực tư duy phản biện và điều kiện tiếp cận để sử dụng AI như một công cụ mở rộng tri thức. Nếu AI chỉ được tiếp cận bởi một bộ phận nhỏ dân cư, hoặc tạo ra khoảng cách ngày càng lớn giữa các nhóm xã hội, thì mặc dù nguồn lực công nghệ tăng lên, năng lực của xã hội chưa chắc đã được mở rộng. Từ góc độ chính sách, điều này gợi mở rằng, việc đánh giá chính sách AI quốc gia không thể chỉ dừng ở việc đo lường mức độ đầu tư cho AI, mà cần đánh giá khả năng chuyển hóa các nguồn lực công nghệ thành những cơ hội phát triển thực sự của con người.

Nếu "năng lực" trả lời câu hỏi con người có khả năng làm gì, thì khái niệm *"tác nhân hành động"* trong lý thuyết năng lực của Sen trả lời câu hỏi con người có quyền quyết định và định hình những gì liên quan đến cuộc sống của mình hay không. Với Sen, con người không phải là đối tượng thụ động của phát triển, mà là chủ thể có khả

năng lựa chọn, tham gia và tạo ra sự thay đổi. Trong công trình *Commodities and Capabilities* (Hàng hóa và Năng lực, 1985, 1987), ông phân tích khái niệm "tác nhân hành động" chủ yếu thông qua sự phân biệt với khái niệm "phúc lợi" và nhấn mạnh vào quyền tự do lựa chọn của con người dựa trên các mục tiêu mà họ theo đuổi. Sen thực hiện một sự phân chia quan trọng giữa hai loại tự do: (1) Tự do phúc lợi tập trung vào khả năng của một người trong việc đạt được những trạng thái "tồn tại và làm việc" có lợi cho bản thân họ; (2) Tự do hành động được đánh giá dựa trên các mục tiêu mà cá nhân đã lựa chọn, vốn có thể khác biệt hoàn toàn với phúc lợi cá nhân của chính họ. Một người với tư cách là "tác nhân hành động" có thể lựa chọn hy sinh phúc lợi riêng để theo đuổi các mục tiêu khác mà họ cho là quan trọng (Amartya Sen, 1987, p. 3).

Sen phê phán quan điểm kinh tế truyền thống vốn coi con người là những "kẻ ngốc lý tính" chỉ biết tối đa hóa lợi ích cá nhân. Theo ông, động cơ đằng sau sự lựa chọn của một tác nhân không nhất thiết phải trùng khớp với việc theo đuổi tư lợi. Họ có thể hành động dựa trên ý thức về bổn phận, sự cam kết, hoặc lòng trắc ẩn đối với người khác. Ví dụ, một người có thể chọn tham gia đình công, hoặc làm từ thiện không phải vì nó giúp họ "giàu" hơn, mà vì đó là mục tiêu họ trân trọng (Amartya Sen, 1987, p. 13). Sự lựa chọn của tác nhân có thể bị chi phối bởi các yêu cầu về "nghĩa vụ luận" - tức là các nghĩa vụ đối với người khác - thay vì chỉ nhắm đến việc đạt được mức độ hạnh phúc cá nhân cao nhất (Amartya Sen, 1987, p. 9). Quan điểm này đặc biệt có ý nghĩa trong bối cảnh AI ngày càng tham gia vào các quyết định liên quan đến tuyển dụng, tín dụng, giáo dục, chăm sóc sức khỏe hay quản trị công. Một chính sách AI lấy con người làm trung tâm không chỉ bảo đảm người dân được tiếp cận AI mà còn phải bảo đảm họ duy trì được quyền kiểm soát đối với những quyết định quan trọng do AI hỗ trợ. Nói cách khác, mục tiêu của quản trị AI không phải là thay thế năng lực ra quyết định của con người bằng thuật toán, mà là tăng cường khả năng hành động của con người thông qua AI.

Cả "năng lực" và "tác nhân hành động" đều hướng tới một giá trị cốt lõi trong tư tưởng của Sen là tự do thực chất. Theo Sen, tự do không chỉ là việc pháp luật cho phép con người lựa chọn, mà còn là khả năng hiện thực để họ thực hiện sự lựa chọn đó. Điều này có ý nghĩa đặc biệt trong bối cảnh AI. Một quốc gia có thể công bố nhiều dịch vụ AI công nhưng nếu người dân thiếu kỹ năng số, không có khả năng tiếp cận Internet, hoặc không hiểu cách vận hành của các hệ thống AI thì quyền tiếp cận đó chỉ mang tính hình thức. Vì vậy, đánh giá chính sách AI cần vượt khỏi phạm vi quyền tiếp cận công nghệ để xem xét liệu AI có thực sự mở rộng các lựa chọn và cơ hội phát triển của người dân hay không. Bên cạnh đó, Sen đặc biệt nhấn mạnh vai trò của lý tính công trong quá trình hoạch định chính sách. Theo ông, chất lượng của một chính sách không chỉ phụ

thuộc vào kết quả cuối cùng, mà còn phụ thuộc vào quá trình thảo luận công khai, sự tham gia của công chúng và khả năng phản biện xã hội. Trong điều kiện AI tác động ngày càng sâu rộng đến đời sống xã hội, việc xây dựng chính sách AI không thể chỉ là quá trình ra quyết định của cơ quan quản lý, hoặc các doanh nghiệp công nghệ mà cần có sự tham gia của nhiều chủ thể, bao gồm giới khoa học, doanh nghiệp, tổ chức xã hội và người dân. Điều này cho thấy, chất lượng của chính sách AI không chỉ được đánh giá thông qua nội dung chính sách, mà còn thông qua mức độ dân chủ và bao trùm của quá trình xây dựng chính sách.

3.2. Xây dựng khung phân tích đánh giá chính sách AI quốc gia từ lý luận năng lực của Amartya Sen

Cần khẳng định rằng, lý thuyết năng lực vốn không phải là một lý thuyết về công nghệ hay về quản trị AI, mà là lý thuyết về phát triển con người. Vì vậy, khi vận dụng vào đánh giá chính sách AI quốc gia, mục tiêu không phải là "AI hóa" lý thuyết năng lực, mà là định hướng lại chính sách AI theo mục tiêu phát triển con người.

Từ những chỉ dẫn mang tính phương pháp luận trong lý thuyết năng lực của Sen có thể thấy việc xây dựng một mô hình đánh giá chính sách AI quốc gia cần chú trọng tới đối tượng trung tâm của đánh giá. Đó không còn là năng lực công nghệ của quốc gia mà là khả năng của hệ thống chính sách trong việc tạo lập các điều kiện để AI mở rộng năng lực, quyền tự chủ và cơ hội phát triển của con người. Điều này đồng nghĩa với việc hiệu quả của chính sách AI không được xác định bởi quy mô đầu tư, hay mức độ hiện đại của công nghệ, mà bởi mức độ chuyển hóa các nguồn lực công nghệ thành những năng lực phát triển thực chất của xã hội.

Theo cách tiếp cận đó, *yếu tố đầu tiên* trong đánh giá chính sách AI quốc gia là tiêu chí định hướng phát triển. Tiêu chí này phản ánh triết lý nền tảng của chính sách AI quốc gia. Theo lý thuyết năng lực, mọi chính sách phát triển đều phải trả lời câu hỏi: phát triển vì mục tiêu gì? Đối với AI, đây chính là sự lựa chọn giữa hai định hướng khác nhau: (1) Xem AI chủ yếu là công cụ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, nâng cao năng lực cạnh tranh và bảo đảm lợi thế công nghệ quốc gia; và (2) Coi AI là phương tiện mở rộng năng lực, quyền tự do và chất lượng cuộc sống của con người. Trên thực tế, hai mục tiêu này không loại trừ lẫn nhau. Tuy nhiên, chúng lại tạo ra các ưu tiên chính sách khác nhau. Một chiến lược lấy năng lực cạnh tranh làm trung tâm sẽ ưu tiên đầu tư cho nghiên cứu, doanh nghiệp và công nghệ lõi. Trong khi đó, một chiến lược lấy phát triển con người làm trung tâm sẽ quan tâm nhiều hơn đến giáo dục AI, khả năng tiếp cận công nghệ, bình đẳng số, kỹ năng số và quyền của người dân trong môi trường AI. Ở đây, cần xem xét AI được phát triển vì mục tiêu nào và điều này phải trở thành điểm xuất phát quyết định toàn bộ logic của hệ thống chính sách.

Hai là tiêu chí thiết chế quản trị. Nếu định hướng phát triển xác định mục tiêu của chính sách, thì thiết chế quản trị quyết định khả năng hiện thực hóa mục tiêu đó. Lý thuyết năng lực của Sen luôn nhấn mạnh rằng, năng lực của con người không được hình thành một cách tự nhiên mà phụ thuộc vào các điều kiện thể chế mà xã hội tạo ra. Điều này có nghĩa là Nhà nước giữ vai trò kiến tạo, không chỉ thông qua đầu tư nguồn lực, mà còn thông qua việc xây dựng các thiết chế bảo đảm công bằng, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Trong lĩnh vực AI, thiết chế quản trị bao gồm hệ thống pháp luật, cơ chế điều phối, tiêu chuẩn kỹ thuật, quy trình đánh giá tác động, bảo vệ dữ liệu cá nhân, trách nhiệm giải trình của các hệ thống AI, cũng như cơ chế phối hợp giữa Nhà nước, doanh nghiệp và xã hội. Điểm quan trọng ở đây là thiết chế không chỉ nhằm kiểm soát rủi ro của AI, mà còn phải tạo lập các điều kiện để mọi nhóm xã hội đều có cơ hội hưởng lợi từ AI.

Ba là tiêu chí điều kiện tạo lập năng lực. Lý thuyết năng lực đã chỉ ra rằng năng lực không xuất hiện trực tiếp từ nguồn lực, mà phải thông qua các điều kiện chuyển hóa. Vì vậy, chính sách AI quốc gia tốt cần phải đảm bảo được các điều kiện tạo lập năng lực AI gồm: giáo dục AI và kỹ năng số; hạ tầng số và khả năng tiếp cận AI; dữ liệu mở và dữ liệu công; hệ sinh thái đổi mới sáng tạo; khả năng tiếp cận dịch vụ AI của các nhóm yếu thế; năng lực của khu vực công trong triển khai AI. Những điều kiện này không phải là mục tiêu cuối cùng của chính sách mà là nền tảng để AI có thể được chuyển hóa thành các cơ hội phát triển của con người.

Bốn là tiêu chí năng lực và quyền chủ thể của con người. Trong nhiều mô hình đánh giá chính sách AI, con người được xem như một thành tố của hệ sinh thái đổi mới sáng tạo, thường được thể hiện qua các chỉ số về số lượng chuyên gia AI, tỷ lệ lao động có kỹ năng số hoặc quy mô nguồn nhân lực công nghệ cao. Mặc dù các chỉ số này có ý nghĩa trong đánh giá năng lực cạnh tranh quốc gia, nhưng chúng chưa phản ánh đầy đủ vai trò của con người với tư cách là chủ thể của phát triển. Do đó, AI chỉ thực sự có ý nghĩa khi góp phần mở rộng các năng lực thiết yếu của con người, bao gồm năng lực học tập, sáng tạo, tiếp cận thông tin, chăm sóc sức khỏe, tham gia thị trường lao động, tham gia quản trị xã hội và thích ứng với những thay đổi của nền kinh tế số. Từ góc độ đánh giá chính sách, tiêu chí năng lực và quyền chủ thể của con người có thể được xem xét thông qua các yếu tố như: (i) Mức độ phổ cập kỹ năng AI trong xã hội; (ii) Khả năng tiếp cận AI của các nhóm yếu thế; (iii) Mức độ mở rộng cơ hội học tập và việc làm nhờ AI; (iv) Quyền kiểm soát của người dân đối với dữ liệu và các quyết định có AI; (v) Mức độ tham gia của công dân vào tiến trình quản trị AI.

Năm là tiêu chí kết quả phát triển con người. Hiệu quả cuối cùng của chính sách AI cần được phản ánh thông qua những thay đổi trong chất lượng cuộc sống của con người và sự phát triển của xã hội. Đó là: (1) Sự mở rộng cơ hội phát triển cá nhân, thể hiện qua khả năng tiếp cận giáo dục chất lượng, học tập suốt đời, phát triển kỹ năng mới và nâng cao năng lực sáng tạo; (2) Nâng cao chất lượng cuộc sống, bao gồm cải thiện chăm sóc sức khỏe, dịch vụ công, khả năng tiếp cận thông tin và các tiện ích số; (3) Giảm bất bình đẳng trong tiếp cận cơ hội phát triển, đặc biệt giữa các nhóm dân cư, vùng miền và các nhóm dễ bị tổn thương; (4) Tăng cường niềm tin xã hội và sự gắn kết cộng đồng, thông qua việc AI được triển khai minh bạch, có trách nhiệm và hướng tới lợi ích công; (5) Mở rộng tự do thực chất của con người, thể hiện ở việc AI giúp con người có nhiều lựa chọn hơn trong học tập, lao động, sáng tạo và tham gia đời sống xã hội. Những kết quả này phản ánh một quan điểm quan trọng rằng, thành công của chính sách AI không thể chỉ được đo bằng quy mô của ngành AI, mà phải được đo bằng mức độ AI góp phần nâng cao chất lượng phát triển con người.

Sáu là tiêu chí phản hồi và học hỏi chính sách. Theo Sen, phát triển là một quá trình mở rộng tự do thông qua đối thoại xã hội và lý tính công, chứ không phải kết quả của những quyết định áp đặt từ trên xuống. Chính vì vậy, mọi chính sách phát triển đều phải có khả năng tự điều chỉnh thông qua phản hồi của xã hội. Đối với chính sách AI quốc gia, điều này càng có ý nghĩa bởi AI là lĩnh vực có tốc độ phát triển rất nhanh, mức độ bất định cao và thường xuyên xuất hiện những vấn đề mới vượt ra ngoài dự báo của nhà hoạch định chính sách. Do đó, một chính sách AI hiệu quả không chỉ cần có mục tiêu đúng và công cụ phù hợp, mà còn phải xây dựng được cơ chế học hỏi chính sách. Cơ chế này bao gồm ba thành tố: *Thứ nhất*, đánh giá thường xuyên các tác động kinh tế, xã hội và đạo đức của AI; *Thứ hai*, tham vấn đa chủ thể, trong đó cộng đồng khoa học, doanh nghiệp, tổ chức xã hội và người dân cùng tham gia vào quá trình điều chỉnh chính sách; *Thứ ba*, cập nhật linh hoạt các quy định và công cụ quản trị nhằm thích ứng với sự phát triển nhanh chóng của AI.

3.3. Chính sách AI quốc gia của Việt Nam: Ứng dụng khung đánh giá và khuyến nghị chính sách

Trong tiến trình chuyển đổi số quốc gia ở Việt Nam, AI ngày càng được xác định là một trong những công nghệ nền tảng có khả năng tạo ra những thay đổi căn bản đối với mô hình tăng trưởng, phương thức quản trị và năng lực cạnh tranh của quốc gia. Nếu như Quyết định số 127/QĐ-TTg ngày 26/01/2021 của Thủ tướng Chính phủ về *Chiến lược quốc gia về nghiên cứu, phát triển và ứng dụng trí tuệ nhân tạo đến năm 2030* đặt nền móng cho việc hình thành hệ sinh thái AI, thì 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* đã mở ra một bước phát triển mới trong tư duy hoạch định chính sách. Chiến lược AI năm 2021 chủ yếu nhấn mạnh phát triển công nghệ, nguồn nhân lực và năng lực cạnh tranh quốc gia (Thủ tướng Chính phủ, 2021). Nghị quyết 57 thể hiện sự mở rộng tầm nhìn, đặt khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số vào vị trí là động lực quan trọng của phát triển đất nước trong giai đoạn mới, đồng thời nhấn mạnh vai trò trung tâm của con người trong toàn bộ quá trình này (Bộ Chính trị, 2024).

AI cùng các công nghệ phụ trợ được định vị là hạt nhân trong Chiến lược AI của Việt Nam nhằm chủ động đón đầu làn sóng Cách mạng Công nghiệp lần thứ tư. Việc ứng dụng sâu rộng các công nghệ này hướng tới mục tiêu tạo bứt phá về năng lực sản xuất, tối ưu hóa lợi thế cạnh tranh vĩ mô và đảm bảo quỹ đạo tăng trưởng kinh tế bền vững. Theo đó, các lĩnh vực trọng điểm được ưu tiên khai thác bao gồm an ninh quốc gia, quản trị môi trường và hệ sinh thái dịch vụ công. Quyết định số 127/QĐ-TTg kỳ vọng Việt Nam sẽ gia nhập nhóm bốn nước dẫn đầu ASEAN và nhóm 50 quốc gia hàng đầu toàn cầu về nghiên cứu, ứng dụng AI vào năm 2030. Nâng tầm định hướng này, Nghị quyết số 57-NQ/TW đặt ra lộ trình mạnh mẽ hơn khi yêu cầu làm chủ các công nghệ then chốt và lọt vào nhóm ba quốc gia hàng đầu khu vực Đông Nam Á trong cùng lĩnh vực. Nhằm hiện thực hóa tầm nhìn trên, Nghị quyết cũng xác định đồng bộ các cấu phần nền tảng như tài nguyên dữ liệu, hạ tầng kỹ thuật, nghiên cứu khoa học và mở rộng hợp tác quốc tế, khẳng định mối tương quan hữu cơ giữa tương lai phát triển đất nước và hệ sinh thái AI.

Về định hướng phát triển, có thể nhận thấy, tư duy chính sách AI của Việt Nam đang trong quá trình chuyển dịch từ mô hình cạnh tranh công nghệ sang mô hình phát triển con người. Giai đoạn đầu, thể hiện rõ trong Chiến lược AI năm 2021, mục tiêu trọng tâm là nâng cao năng lực nghiên cứu, phát triển công nghệ, xây dựng hệ sinh thái AI, cải thiện vị thế của Việt Nam trên bản đồ AI khu vực. Đây là cách tiếp cận phù hợp với xu hướng chung của thế giới trong bối cảnh AI được xem như một nguồn lực chiến lược của cạnh tranh quốc gia. Tuy nhiên, tới Nghị quyết 57 đã bổ sung một tầng tư duy mới khi xác định khoa học, công nghệ và chuyển đổi số phải hướng tới mục tiêu phát triển đất nước nhanh và bền vững trên cơ sở phát huy vai trò của con người. Sự thay đổi này phản ánh bước chuyển quan trọng từ tư duy "phát triển AI" sang tư duy "phát triển quốc gia bằng AI". Dẫu vậy, mục tiêu mở rộng năng lực của người dân vẫn chưa được lượng hóa thành các chỉ tiêu chính sách cụ thể. Các văn kiện hiện hành chưa xác định rõ AI cần góp phần mở rộng những năng lực nào của công dân, cũng như chưa xây dựng hệ

thống chỉ số đánh giá tác động của AI đối với giáo dục, sức khỏe, cơ hội việc làm, sáng tạo hay sự tham gia xã hội.

Về thiết chế quản trị, Việt Nam đã có những bước tiến đáng kể trong xây dựng nền tảng thể chế cho phát triển AI thông qua hệ thống các chủ trương của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước về chuyển đổi số, dữ liệu, đổi mới sáng tạo và phát triển công nghệ số. Việt Nam là một trong những nước sớm ban hành Luật Trí tuệ nhân tạo (2025), Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân (áp dụng từ ngày 01/01/2026). Điều này thể hiện đúng tinh thần Nghị quyết 57 đặc biệt nhấn mạnh về yêu cầu hoàn thiện thể chế, coi đây là khâu đột phá nhằm giải phóng nguồn lực cho phát triển khoa học công nghệ. Tuy nhiên, hệ thống quản trị AI của Việt Nam vẫn còn ba hạn chế đáng chú ý. Thứ nhất, chưa hình thành một khuôn khổ quản trị AI thống nhất với các nguyên tắc về minh bạch, trách nhiệm giải trình và giám sát thuật toán. Thứ hai, chưa có cơ chế đánh giá tác động của AI đối với các quyền và lợi ích của người dân trước khi triển khai ở quy mô lớn, đặc biệt trong khu vực công. Thứ ba, quyền được giải thích, quyền khiếu nại và quyền giám sát của người dân đối với các quyết định có sử dụng AI vẫn chưa được quy định đầy đủ. Những khoảng trống này cho thấy hệ thống quản trị hiện nay vẫn thiên về quản lý công nghệ hơn là bảo đảm quyền chủ thể của con người trong môi trường AI.

Điều kiện tạo lập năng lực là tiêu chí mà Việt Nam đã có nhiều kết quả tích cực. Chiến lược AI quốc gia và Nghị quyết 57 đều xác định phát triển nguồn nhân lực, hạ tầng số, dữ liệu, đổi mới sáng tạo và hệ sinh thái khoa học công nghệ là những điều kiện nền tảng để thúc đẩy AI. Có thể thấy các điều kiện này tương ứng với những "điều kiện chuyển hóa năng lực" trong lý thuyết năng lực, bởi chúng tạo ra môi trường để các nguồn lực công nghệ được chuyển hóa thành cơ hội phát triển của xã hội. Tuy nhiên, cách tiếp cận hiện nay vẫn chủ yếu hướng tới việc xây dựng năng lực cho hệ sinh thái AI hơn là xây dựng năng lực AI cho toàn xã hội. Chính sách ưu tiên đào tạo chuyên gia AI, phát triển doanh nghiệp công nghệ và trung tâm đổi mới sáng tạo là cần thiết. Nhưng vẫn còn thiếu những chương trình quy mô quốc gia nhằm phổ cập kỹ năng AI, nâng cao năng lực số, tăng cường khả năng tiếp cận AI của các nhóm yếu thế. Theo lý thuyết năng lực, chỉ khi mọi người dân đều có cơ hội sử dụng AI để cải thiện cuộc sống của mình thì đầu tư vào AI mới thực sự được chuyển hóa thành phát triển con người.

Về năng lực và quyền chủ thể của con người, có thể nhận thấy, định hướng phát triển của Việt Nam trong những năm gần đây đã từng bước dịch chuyển từ việc coi người dân là đối tượng thụ hưởng sang xác định người dân là chủ thể của quá trình chuyển đổi số. Quan điểm này được thể hiện rõ trong Nghị quyết số 57-NQ/TW khi khẳng định người dân và doanh nghiệp vừa là trung tâm, vừa là chủ thể, nguồn lực và động

lực của phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo, chuyển đổi số. Đây là một bước tiến quan trọng về tư duy phát triển, đồng thời tạo ra sự tương đồng đáng kể với lý thuyết năng lực của Amartya Sen. Tuy nhiên, nếu tiếp cận dưới góc độ năng lực, các văn kiện chính sách hiện nay mới chủ yếu xác lập định hướng ở cấp độ nguyên tắc mà chưa chuyển hóa đầy đủ thành các cơ chế bảo đảm việc mở rộng năng lực của người dân thông qua AI. Điều này thể hiện ở chỗ các mục tiêu của chính sách vẫn tập trung nhiều vào phát triển nguồn nhân lực AI chất lượng cao, đội ngũ chuyên gia và hệ sinh thái đổi mới sáng tạo, trong khi chưa dành sự quan tâm tương xứng đến việc phổ cập năng lực sử dụng AI cho toàn xã hội. Trong bối cảnh AI tạo sinh đang nhanh chóng trở thành công cụ hỗ trợ học tập, lao động và sáng tạo, năng lực AI không còn là yêu cầu riêng của đội ngũ kỹ sư hay chuyên gia công nghệ, mà đang trở thành một năng lực công dân mới.

Về *kết quả phát triển con người*, thực tiễn cho thấy, phần lớn các mục tiêu hiện nay của Chiến lược AI quốc gia được lượng hóa thông qua các chỉ tiêu như số lượng doanh nghiệp AI, quy mô thị trường, vị trí của Việt Nam trong khu vực, năng lực nghiên cứu hay số lượng chuyên gia. Những chỉ tiêu này phản ánh khá đầy đủ năng lực phát triển của hệ sinh thái AI nhưng chưa phản ánh trực tiếp mức độ AI đóng góp vào sự phát triển của con người. Trong khi đó, câu hỏi quan trọng hơn là AI đã giúp người dân có thêm những cơ hội phát triển nào. Điều này đòi hỏi việc đánh giá chính sách AI cần mở rộng sang các lĩnh vực như khả năng tiếp cận giáo dục chất lượng cao thông qua AI, cải thiện dịch vụ y tế thông minh, mở rộng cơ hội học tập suốt đời, nâng cao chất lượng việc làm, giảm bất bình đẳng trong tiếp cận tri thức và dịch vụ công. Nói cách khác, kết quả cuối cùng của chính sách AI không nên được xác định bằng mức độ phát triển của công nghệ mà bằng mức độ AI góp phần mở rộng tự do và chất lượng cuộc sống của con người. Đây cũng là nội dung mà Nghị quyết số 57-NQ/TW đã bước đầu gợi mở khi nhấn mạnh yêu cầu phát triển khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo phải phục vụ mục tiêu phát triển nhanh, bền vững và nâng cao chất lượng cuộc sống của nhân dân.

Về phản hồi và học hỏi chính sách, việc ban hành Nghị quyết số 57-NQ/TW cho thấy tư duy quản trị đã có sự chuyển dịch theo hướng coi đổi mới sáng tạo là một quá trình động, cần được hỗ trợ bởi các cơ chế thử nghiệm, đánh giá và hoàn thiện chính sách thường xuyên. Tuy nhiên, cơ chế học hỏi chính sách trong lĩnh vực AI vẫn còn dư địa để tiếp tục phát triển. Như trong báo cáo khuyến nghị chính sách Đánh giá nhanh ứng dụng trí tuệ nhân tạo trong các cơ quan nhà nước ở Việt Nam (2025) của các chuyên gia UNDP tại Việt Nam và Viện Nghiên cứu Chính sách và Phát triển truyền thông (IPS) đã đánh giá: "Quyết định số 127/QĐ-TTg hoàn toàn không đề cập ngoại giao công nghệ

vốn đóng vai trò rất quan trọng trong bối cảnh toàn cầu hóa, hội nhập hoàn toàn, và cạnh tranh công nghệ giữa các quốc gia. Trong khi giao nhiệm vụ cho các bộ, ngành, Viện Hàn lâm Khoa học công nghệ Việt Nam, Chiến lược không nêu vai trò, nhiệm vụ của Bộ Ngoại giao là đầu mối không thể thiếu trong việc kết nối, hợp tác về công nghệ giữa chính phủ Việt Nam với chính phủ các nước, giữa chính phủ với các công ty lớn trên thế giới, chính quyền địa phương, các doanh nghiệp Việt Nam với các trung tâm công nghệ lớn ở các nước. Chiến lược quốc gia về AI mới chỉ có một số nội dung rải rác giao nhiệm vụ cho một số bộ, ngành áp dụng AI trong hoạt động của mình, nhưng chưa có định hướng chung về sử dụng AI trong các cơ quan Nhà nước từ trung ương đến địa phương" (Viện Nghiên cứu Chính sách và Phát triển truyền thông, UNDP tại Việt Nam, 2025). Một hệ thống quản trị AI lấy con người làm trung tâm không chỉ cần các quy định pháp luật và các mục tiêu phát triển, mà còn cần thiết lập các cơ chế đánh giá định kỳ về tác động kinh tế, xã hội và đạo đức của AI; tăng cường tham vấn giới khoa học, doanh nghiệp, các tổ chức xã hội và cộng đồng người sử dụng; đồng thời hình thành các quy trình cập nhật chính sách dựa trên bằng chứng và phản hồi từ thực tiễn.

Kết quả phân tích trên cho thấy, Việt Nam đã hình thành một nền tảng chính sách tương đối toàn diện nhằm thúc đẩy nghiên cứu, phát triển và ứng dụng AI trong bối cảnh chuyển đổi số quốc gia. Đặc biệt, việc Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết số 57-NQ/TW đã tạo ra bước chuyển quan trọng trong tư duy phát triển khi đặt khoa học công nghệ, đổi mới sáng tạo, chuyển đổi số trong mối quan hệ trực tiếp với mục tiêu phát triển đất nước nhanh, bền vững và nâng cao chất lượng cuộc sống của nhân dân. Tuy nhiên, quá trình chuyển dịch từ mô hình phát triển dựa trên năng lực cạnh tranh công nghệ sang mô hình phát triển dựa trên năng lực của con người vẫn đang ở giai đoạn khởi đầu. Điều đó đặt ra yêu cầu tiếp tục hoàn thiện chính sách AI quốc gia tập trung vào một số chính sách sau đây:

Thứ nhất, cần chuyển đổi tư duy đánh giá thành công của chính sách AI từ trọng tâm năng lực cạnh tranh công nghệ sang mở rộng năng lực phát triển của con người. Trong giai đoạn tới, cùng với việc duy trì các chỉ số về đổi mới sáng tạo, cần từng bước bổ sung các chỉ báo phản ánh mức độ AI góp phần mở rộng cơ hội học tập, tiếp cận tri thức, nâng cao kỹ năng số, cải thiện chất lượng việc làm, chăm sóc sức khỏe, thu hẹp khoảng cách số và tăng cường sự tham gia của người dân vào đời sống xã hội. Nói cách khác, câu hỏi trung tâm của chính sách AI không nên chỉ là "Việt Nam phát triển AI đến đâu?" mà cần chuyển thành "AI đã góp phần phát triển con người đến mức nào?".

Thứ hai, cần thể chế hóa rõ hơn quan điểm lấy con người làm trung tâm trong toàn bộ chu trình chính sách AI. Điều này bao gồm việc bảo đảm quyền tiếp cận công nghệ,

mở rộng quyền chủ thể của người dân trong môi trường AI. Cần có các cơ chế bảo vệ dữ liệu cá nhân, tăng cường tính minh bạch của các hệ thống AI, quyền được giải thích đối với các quyết định có sử dụng AI và quyền tham gia vào quá trình xây dựng các chính sách liên quan đến công nghệ số.

Thứ ba, cần mở rộng phạm vi của chính sách AI từ phát triển nguồn nhân lực AI sang phát triển năng lực AI của toàn xã hội. Bên cạnh các chương trình đào tạo chuyên gia AI và phát triển nhân lực chất lượng cao, cần quan tâm nhiều hơn đến việc phổ cập tri thức AI, nâng cao kỹ năng số và xây dựng năng lực khai thác AI cho mọi nhóm dân cư, đặc biệt là học sinh, sinh viên, người lao động, cán bộ khu vực công và các nhóm yếu thế.

Thứ tư, cần thiết lập cơ chế đánh giá tác động của AI theo tiếp cận phát triển con người. Cùng với việc đánh giá hiệu quả đầu tư hay năng lực đổi mới sáng tạo, cần xây dựng cơ chế đánh giá định kỳ về tác động của AI đối với giáo dục, việc làm, sức khỏe, bình đẳng xã hội, quyền con người và chất lượng cuộc sống.

Thứ năm, cần xây dựng một cơ chế học hỏi chính sách dựa trên đối thoại xã hội và bằng chứng khoa học. Việc hoàn thiện chính sách AI của Việt Nam cần gắn với việc mở rộng các cơ chế tham vấn giữa cơ quan quản lý nhà nước, cộng đồng khoa học, doanh nghiệp công nghệ, tổ chức xã hội và người dân; đồng thời thiết lập các quy trình đánh giá định kỳ để kịp thời cập nhật chính sách trước những biến đổi của công nghệ và nhu cầu phát triển của đất nước.

4. Kết luận

Sự phát triển nhanh chóng của AI đang làm thay đổi căn bản cách thức các quốc gia hoạch định và đánh giá chính sách phát triển. Trong khi phần lớn các nghiên cứu hiện nay vẫn tập trung vào các chỉ số phản ánh năng lực cạnh tranh công nghệ, năng lực đổi mới sáng tạo, hoặc mức độ sẵn sàng của hệ sinh thái AI, bài viết này cho rằng, những cách tiếp cận đó chưa phản ánh đầy đủ mục tiêu cuối cùng của phát triển trong kỷ nguyên AI. Từ nhận thức đó, nghiên cứu đã vận dụng và phát triển lý luận năng lực của Amartya Sen để xây dựng một khung phân tích nhằm đánh giá chính sách AI quốc gia từ góc nhìn phát triển con người. Năng lực cạnh tranh công nghệ vẫn là điều kiện cần để một quốc gia phát triển AI, nhưng chỉ khi các thành tựu công nghệ được chuyển hóa thành năng lực và tự do thực chất của con người thì AI mới thực sự trở thành động lực của phát triển bền vững. Đây cũng chính là giá trị cốt lõi mà lý luận năng lực của Amartya Sen mang lại cho nghiên cứu và hoạch định chính sách AI trong bối cảnh hiện nay.

Tài liệu tham khảo

Tiếng Việt:

1. Bộ Chính trị (2024). *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.* Hà Nội: Văn phòng Trung ương Đảng. https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/he-thong-van-ban/van-ban-cua-dang/nghi-quyet-so-57-nqtw-ngay-22122024-cua-bo-chinh-tri-ve-dot-pha-phat-trien-khoa-hoc-cong-nghe-doi-moi-sang-tao-va-chuyen-11162
2. Thủ tướng Chính phủ (2021). *Quyết định số 127/QĐ-TTg ngày 26/01/2021 ban hành Chiến lược quốc gia về nghiên cứu, phát triển và ứng dụng trí tuệ nhân tạo đến năm 2030*. Hà Nội: Văn phòng Chính phủ. https://vanban.chinhphu.vn/default.aspx?pageid=27160&docid=202565
3. Viện Nghiên cứu Chính sách và Phát triển truyền thông, UNDP tại Việt Nam (2025). *Đánh giá nhanh ứng dụng trí tuệ nhân tạo trong các cơ quan nhà nước ở Việt Nam*, https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2025-04/vie_danh_gia_nhanh_ung_dung_ai_trong_cqnn_viet_nam_online_publishing.pdf

Tiếng Anh:

1. Bareis, J., & Katzenbach, C. (2022). Talking AI into being: The narratives and imaginaries of national AI strategies and their performative politics. *Science, Technology, & Human Values,* 47(5), 855-881.
2. Nussbaum, M. C. (2000). *Women and human development: The capabilities approach.* Cambridge: Cambridge University Press.
3. OECD (2025). *The OECD.AI Policy Navigator*, https://oecd.ai/en/dashboards/national
4. Oxford Insights. (2025). *Government AI readiness index 2025*. London: Oxford Insights.
5. Russell, S. (2019). *Human Compatible: Artificial Intelligence and the Problem of Control*. New York, NY: Viking.
6. Sen. A. (1987). *Commodities and Capabilities*, Oxford University Press, Oxford.
7. Sen, A. (1992). Inequality Reexamined. Cambridge, MA: Harvard University Press.
8. Sen, A. (1999). *Development as freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
9. Sen, A. (2009). *The idea of justice*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
10. UNDP Việt Nam (2025). *Realizing AI's true potential: Advancing human development in Viet Nam's "National Rising" era*. https://www.undp.org/vietnam/blog/realizing-ais-true-potential-advancing-human-development-viet-nams-national-rising-era
11. UNDP (2025). *Human development report 2025: A matter of choice: People and possibilities in the age of AI.* New York: United Nations Development Programme.
12. Zheng, Y., & Stahl, B. C. (2011). Technology, capabilities and critical perspectives: What can critical theory contribute to Sen's capability approach?. *Ethics and Information Technology,* 13(2), 69-80.
13. Zheng, Y., & Walsham, G. (2008). Inequality of what? Social exclusion in the e-society as capability deprivation. Information Technology & People, 21(3), 222-243.