

## KINH TẾ - XÃ HỘI

# ĐỔI MỚI MÔ HÌNH QUẢN TRỊ PHÁT TRIỂN TRONG KỶ NGUYÊN SỐ: ĐỘNG LỰC CHO MỤC TIÊU TĂNG TRƯỞNG BỨT PHÁ CỦA VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2030 VÀ TẦM NHÌN 2045

Nguyễn Cao Đức\*, Phí Hồng Minh\*\*

Ngày nhận bài: 08/01/2026 | Ngày gửi phản biện: 26/01/2026 | Ngày duyệt đăng: 13/02/2026

**Tóm tắt:** Trong bối cảnh thế kỷ XXI được định hình bởi các đặc tính VUCA và sự chuyển đổi số mạnh mẽ, các mô hình quản trị đơn tuyến truyền thống đang bộc lộ sự “lệch pha hệ thống” nghiêm trọng trước các thách thức an ninh phi truyền thống. Nghiên cứu này đề cao “Mô hình quản trị phát triển tích hợp đa tầng” dựa trên lý thuyết “Xếp lớp thể chế tối ưu”. Lấy hình tượng cơ thể sống làm ẩn dụ các chức năng then chốt, mô hình tích hợp bốn phân lớp quản trị phát triển biện chứng: (1) “Hệ xương sống” (Hành chính công truyền thống) kiến tạo sự ổn định và kỷ cương nền tảng; (2) “Hệ cơ bắp” (Quản lý công mới) thúc đẩy hiệu năng và sự tinh gọn thông qua công cụ thị trường; (3) “Hệ thần kinh” (Quản trị công mới) tối ưu hóa phân bổ nguồn lực qua cơ chế kết nối mạng lưới; và (4) “Bộ não” (Nhà nước kiến tạo phát triển số) đóng vai trò dẫn dắt chiến lược, sử dụng dữ liệu và công nghệ để định hình thị trường. Phân tích trường hợp Việt Nam cho thấy, quốc gia đang chuyển dịch thành công từ việc củng cố nền tảng thể chế và tinh gọn bộ máy sang giai đoạn kết nối và kiến tạo đổi mới sáng tạo trong kỷ nguyên số. Nghiên cứu khẳng định rằng, việc vận hành đồng bộ bốn phân lớp này sẽ tạo ra trạng thái “Cân bằng động”, giúp Việt Nam giải quyết “nghịch lý quản trị phát triển” giữa yêu cầu ổn định và nhu cầu bứt phá. Đây là chìa khóa để nâng cao năng suất các nhân tố tổng hợp (TFP) và thúc đẩy đổi mới sáng tạo, qua đó góp phần chuyển đổi trọng tâm của mô hình tăng trưởng từ chiều rộng sang chiều sâu, nhằm hiện thực hóa mục tiêu trở thành nước phát triển, thu nhập cao vào năm 2045.

\*TS., Viện Nghiên cứu Châu Âu và Châu Mỹ, Email: ngcaoduc@gmail.com.

\*\*TS., Viện Nghiên cứu Châu Á - Thái Bình Dương, Email: minhphihong@gmail.com

**Từ khóa:** Quản trị phát triển tích hợp đa tầng, xếp lớp thể chế tối ưu, Nhà nước kiến tạo phát triển số, VUCA, hiệu quả, năng suất tổng hợp (TFP), đổi mới sáng tạo, tăng trưởng và phát triển, Việt Nam 2030 và tầm nhìn 2045.

**Abstract:** *In the context of a twenty-first century shaped by VUCA (Volatility, Uncertainty, Complexity, and Ambiguity) conditions and rapid digital transformation, traditional linear, siloed governance models are revealing serious systemic misalignment in the face of non-traditional security challenges. This study advances an integrated multi-layer development governance model grounded in the theory of Optimal Institutional Layering. Drawing on the metaphor of a living organism to represent key functional roles, the model integrates four dialectical governance sub-layers: (1) the Skeletal System (Traditional Public Administration), which establishes foundational stability and rule-based discipline; (2) the Muscular System (New Public Management), which drives efficiency and organizational streamlining through market-based instruments; (3) the Nervous System (New Public Governance), which optimizes resource allocation through networked coordination mechanisms; and (4) the Brain (the Digital Developmental State), which assumes strategic leadership by leveraging data and technology to shape market trajectories. A case analysis of Vietnam reveals that the country is successfully transitioning from consolidating its institutional foundations and streamlining its administrative apparatus toward a phase of connectivity and innovation-driven development in the digital era. The study argues that the synchronized operation of these four sub-layers will generate a state of dynamic equilibrium, enabling Vietnam to resolve the governance paradox between the imperatives of stability and the demands of transformative growth. This integrated approach constitutes the critical lever for enhancing total factor productivity (TFP) and fostering systemic innovation. In so doing, it facilitates a structural reorientation of Vietnam's growth model from extensive to intensive development, ultimately advancing the nation's aspiration to become a high-income developed economy by 2045.*

**Keywords:** Integrated multi-layer development governance, Optimal Institutional Layering, Digital Developmental State, VUCA, efficiency, total factor productivity (TFP), innovation, growth and development, Vietnam 2030 and Vision 2045.

## 1. Giới thiệu

Trong thế kỷ XXI, các quốc gia không còn vận hành trong một môi trường tuyến tính ổn định, mà bị bao trùm bởi các đặc tính biến động, bất định, phức tạp và mơ hồ (VUCA) (Bennett & Lemoine, 2014). Đối với các nền kinh tế thu nhập trung bình đang

đồng thời trải qua quá trình công nghiệp hóa và chuyển đổi số, bối cảnh này làm lộ rõ một dạng “lệch pha hệ thống” nghiêm trọng. Đó là trạng thái bất đối xứng giữa bản chất phi tuyến tính của các thách thức an ninh phi truyền thống, vốn trải rộng từ các cú sốc khí hậu, rủi ro hạ tầng kinh tế số đến các đại dịch toàn cầu, với năng lực giới hạn của các công cụ quản trị truyền thống vẫn được thiết kế dựa trên giả định về trật tự phân cấp và quy trình kiểm soát từ trên xuống. Các mô hình đơn tuyến, bất kể ưu tiên mệnh lệnh hành chính hay dựa vào tín hiệu thị trường, đều chưa đạt tới “độ đa dạng cần thiết” để phản chiếu đầy đủ độ phức tạp của môi trường thực tiễn (Ashby, 1956). Sự khiếm khuyết về cấu hình năng lực nội tại này dẫn đến những rủi ro chiến lược mang tính đánh đổi: trong khi mô hình hành chính truyền thống có xu hướng làm chậm quá trình thể chế hóa đổi mới sáng tạo, thì mô hình thị trường lại đối diện với nguy cơ phân mảnh nguồn lực và trách nhiệm khi giải quyết các vấn đề vĩ mô đòi hỏi sự phối hợp liên ngành (Ostrom, 1990). Thực tiễn này đặt ra yêu cầu cấp thiết về việc kiến tạo một trạng thái “Cân bằng động”. Thay vì lựa chọn nhị nguyên, chiến lược tối ưu là xây dựng một hệ sinh thái quản trị tích hợp đa tầng, bao quát từ năng lực kiểm soát tuân thủ, cơ chế điều phối mạng lưới đến tư duy kiến tạo thị trường, nhằm duy trì sự ổn định thể chế đồng thời với năng lực thích ứng liên tục (Christensen & Lægheid, 2007; Hill & Hupe, 2009). Tương đồng với quỹ đạo tiên hóa của các “Nhà nước kiến tạo phát triển” tại Đông Á như Nhật Bản và Hàn Quốc trong thế kỷ XX, các quốc gia đang phát triển ngày nay cần vượt qua tư duy nhị nguyên cứng nhắc để hướng tới sự kết hợp linh hoạt giữa “bàn tay hữu hình” của nhà nước và “bàn tay vô hình” của thị trường (Johnson, 1982; Evans, 1995). Tuy nhiên, trong kỷ nguyên số, vai trò của nhà nước không chỉ dừng lại ở việc can thiệp hay hỗ trợ, mà phải nâng tầm lên thành chủ thể kiến tạo nền tảng và định hình thị trường thông qua các giao thức hành động cụ thể như cơ chế thử nghiệm chính sách và quản trị phát triển dựa trên thuật toán (Mazzucato, 2013; Dunleavy và cộng sự, 2006).

Việt Nam, trên hành trình hiện thực hóa mục tiêu tổng quát: “Phấn đấu đến năm 2030, là nước đang phát triển có công nghiệp hiện đại, thu nhập trung bình cao... Phấn đấu đến năm 2045 trở thành nước phát triển, thu nhập cao” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2021) đang đối diện với một “nghịch lý quản trị phát triển” mang tính quyết định: Làm thế nào để vừa duy trì “sự ổn định tĩnh” của môi trường chính trị, kỷ cương và trật tự xã hội (nhu cầu an ninh cốt lõi và ổn định nền tảng), lại vừa kiến tạo phát triển được “sự ổn định động” của môi trường thể chế thúc đẩy tiến bộ công nghệ và đổi mới sáng tạo phục vụ mục tiêu phát triển nhanh và bền vững (nhu cầu phát triển bứt phá) trong Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc? Làm sao giải quyết được mâu

thuần biện chứng giữa yêu cầu “ *tinh gọn bộ máy*” (quản trị tinh gọn và hiệu năng) và áp lực “*nâng cao chất lượng phục vụ nhân dân*” (kiến tạo phát triển và chất lượng quản trị phát triển) trong kỷ nguyên số? Một trong các giải pháp khả thi và phù hợp cho Việt Nam được cho là nằm ở chiến lược chủ động và tích cực vận dụng linh hoạt mô hình quản trị tích hợp “*Xếp lớp thể chế tối ưu*” chứ không phải nằm ở tư duy “*lựa chọn nhị nguyên*” (theo đó mô hình quản trị phát triển mới thay thế hoàn toàn mô hình quản trị truyền thống) (Schick, 1998). Nói cách khác, kiến tạo Hệ sinh thái quản trị phát triển tích hợp đa tầng, vận hành như một cơ thể sống thống nhất, để giải phóng toàn bộ sức sản xuất và kích hoạt đồng bộ mọi động lực tăng trưởng dài hạn, nhất là thúc đẩy năng suất các nhân tố tổng hợp (TFP) và nâng cao hiệu quả thích ứng là cần thiết và cấp bách giúp cho Việt Nam đạt được mục tiêu phát triển đến năm 2030 và tầm nhìn 2045 trong kỷ nguyên số.

Nguyên lý hoạt động của mô hình quản trị phát triển tích hợp trong kỷ nguyên số được hình tượng hóa thông qua bốn cấu phần chức năng sinh học của một cơ thể sống thống nhất. Đây là lộ trình nâng cấp năng lực quốc gia, nơi các lớp quản trị được vận hành đồng bộ và bổ trợ lẫn nhau: từ hệ xương sống (nền tảng quyền lực), hệ cơ bắp (sức mạnh thực thi), hệ thần kinh (kết nối điều phối) đến bộ não (tầm nhìn chiến lược). Thứ nhất, được định vị là “*Hệ xương sống*” (*Lớp 1*) kiến tạo sự ổn định cấu trúc, mô hình Hành chính công truyền thống đóng vai trò tiên quyết trong việc duy trì tính chính danh và kỷ cương hành chính. Tương tự như bộ khung nâng đỡ cơ thể, lớp này đảm bảo sự tuân thủ quy trình nghiêm ngặt để tối ưu hóa hiệu quả sử dụng các nguồn lực quốc gia, ngăn chặn rủi ro mất trật tự hệ thống (Weber, 1947). Thứ hai, hoạt động như “*Hệ cơ bắp*” (*Lớp 2*) tạo động lực thực thi, mô hình Quản lý công mới tập trung triệt để vào tư duy quản trị tinh gọn và các công cụ thị trường. Mục tiêu cốt lõi là cắt giảm lãng phí, gia tăng tốc độ xử lý và tối ưu hóa hiệu suất kỹ thuật, chuyển hóa các nguồn lực tiềm năng thành sức mạnh hành động thực tế (Hood, 1991). Thứ ba, đóng vai trò “*Hệ thần kinh*” (*Lớp 3*) kết nối và điều phối, mô hình Quản trị công mới hàn gắn các điểm nghẽn cục bộ thông qua cơ chế mạng lưới. Chức năng này khơi thông dòng chảy dữ liệu và niềm tin xã hội giữa các chủ thể, qua đó giải quyết bài toán phân mảnh và tối đa hóa hiệu quả phân bổ nguồn lực trên phạm vi toàn xã hội (Rhodes, 1997). Cuối cùng, giữ vị thế “*Bộ não*” (*Lớp 4*) dẫn dắt chiến lược, mô hình Quản trị nhà nước kiến tạo phát triển trong kỷ nguyên số sử dụng dữ liệu lớn và AI để chủ động định hình thị trường. Thay vì chỉ phản ứng thụ động, Nhà nước đóng vai trò tiên phong trong việc thúc đẩy bứt phá năng suất các nhân tố tổng hợp và đạt được hiệu quả thích ứng cao trước các biến động của thời đại (Mazzucato, 2013).

## 2. Cơ sở lý luận về mô hình quản trị phát triển tích hợp đa tầng

Mô hình “Xếp lớp thể chế tối ưu” vận hành dựa trên nguyên tắc tương tác biện chứng nhằm kiến tạo một cấu trúc quản trị phát triển hiện đại và ưu việt hơn, đảm bảo sự cân bằng động giữa yêu cầu ổn định nền tảng và động lực phát triển bứt phá (Schick, 1998). Thay vì thay thế hoàn toàn các thể chế quản lý truyền thống, quá trình này tích hợp các năng lực quản trị phát triển mới chồng lên các lớp nền tảng hiện hữu, tạo ra một hệ thống đa tầng có khả năng cộng hưởng sức mạnh. Thứ nhất, các giá trị cốt lõi của hành chính truyền thống, bao quát từ tính tuân thủ pháp luật, kỷ cương hành chính đến quy trình chuẩn hóa, được duy trì và củng cố như bộ khung “xương sống” chịu lực vững chắc (Weber, 1947). Lớp nền tảng này đóng vai trò tiên quyết trong việc đảm bảo sự ổn định chính trị - xã hội và duy trì tính chính danh của hệ thống công quyền, tạo bệ đỡ an toàn cho mọi nỗ lực cải cách tiếp theo. Thứ hai, các năng lực quản trị mới, trải rộng từ ứng dụng công nghệ số, kết nối dữ liệu liên ngành đến cơ chế đổi mới sáng tạo linh hoạt, được tích hợp chồng lớp lên trên nền tảng ổn định đó (Dunleavy và cộng sự, 2006). Lớp năng lực mới này đóng vai trò gia tăng tốc độ xử lý, khắc phục các giới hạn cố hữu về hiệu suất và năng suất các nhân tố tổng hợp (TFP), đồng thời tối ưu hóa khả năng thích ứng của hệ thống trước các biến động môi trường. Kết quả của quá trình tích hợp biện chứng này là sự hình thành một mô hình quản trị phát triển đa tầng, vừa có khả năng thích ứng với các cú sốc bên ngoài, vừa thúc đẩy nâng cao TFP và đổi mới sáng tạo từ bên trong. Trong kỷ nguyên số, Nhà nước cần sở hữu năng lực kép: vừa đủ vững chãi để duy trì trật tự và kỷ cương thông qua cơ chế kiểm soát tuân thủ, vừa đủ linh hoạt để kiến tạo động lực phát triển thông qua việc khuyến khích thử nghiệm đổi mới sáng tạo và thích ứng nhanh (Mazzucato, 2013; Evans, 1995).

### 2.1. “Hệ xương sống” - Hành chính công truyền thống (CPA) và nền tảng của sự tuân thủ

Trong kiến trúc tổng thể của hệ sinh thái quản trị quốc gia theo cách tiếp cận tích hợp đa tầng, phân lớp đầu tiên được định danh là “Hệ xương sống”, tương ứng với mô hình Hành chính công truyền thống. Tương tự như chức năng sinh học cốt yếu của bộ khung xương đối với cơ thể sống, vai trò bản thể của phân lớp này không hướng tới sự linh hoạt tức thời, mà tập trung kiến tạo khuôn khổ chịu lực vững chắc và bảo vệ hệ thống khỏi trạng thái mất trật tự. Tính chính danh của Nhà nước trong giai đoạn này được xác lập thông qua nguyên tắc “Quyền lực hợp pháp - lý trí” (Weber, 1947). Tại đây, quyền lực công được thực thi dựa trên các quy tắc phi cá nhân hóa thay vì ý chí chủ quan, với tư duy quản trị chủ đạo là “Kiểm soát và tuân thủ”. Trong đó, Chính phủ đóng vai trò tuyệt đối là “Người chèo thuyền”, trực tiếp nắm giữ và phân bổ các nguồn lực quốc gia.

Cơ chế vận hành hình tháp cùng quy trình tiên kiểm nghiêm ngặt được thiết lập nhằm bảo đảm sự thống nhất của kỷ cương hành chính và tính thượng tôn pháp luật trong từng giai đoạn phát triển.

Dưới lăng kính của Kinh tế học thể chế, giá trị đóng góp của “Hệ xương sống” nằm ở khả năng tối ưu hóa hiệu quả sử dụng đối với các nguồn lực khan hiếm trong xã hội. Trong giai đoạn tích lũy tư bản ban đầu, động lực tăng trưởng chủ yếu đến từ khả năng ngăn chặn sự rò rỉ nguồn lực hơn là thúc đẩy đổi mới sáng tạo. Hệ thống hành chính công truyền thống đóng vai trò như một “van khóa” thể chế giúp triệt tiêu các hành vi tìm kiếm địa tô (Tullock, 1967) và giảm thiểu chi phí giao dịch cho nền kinh tế thông qua việc thiết lập “luật chơi” minh bạch và giảm bớt sự bất định (North, 1990). Đặc biệt, tính “vô tư, không thiên vị” của bộ máy hành chính công quyền được xem là tài sản công vô giá, giúp ngăn chặn sự phân bổ sai lệch nguồn lực và hướng dòng vốn đầu tư vào khu vực sản xuất thực thay vì các hoạt động phi sản xuất (Aghion & Howitt, 2009; Rothstein & Teorell, 2008). Do đó, việc xây dựng năng lực nhà nước vững chắc được nhận định là bước đi tiền đề tất yếu trước khi thực hiện bất kỳ sự tự do hóa nào để phát triển (Fukuyama, 2014).

Tuy nhiên, dù giữ vai trò nền tảng không thể thay thế, quy luật biện chứng chỉ ra rằng, chính sự thành công trong việc thiết lập trật tự cũng hàm chứa những giới hạn nội tại. Sự chú trọng tuyệt đối vào quy trình tuân thủ có xu hướng dẫn đến tình trạng xơ cứng cấu trúc, một hiện tượng được Weber (1947) cảnh báo qua khái niệm “Cái lồng sắt”. Trong bối cảnh môi trường toàn cầu biến động phức tạp, độ trễ trong quy trình ra quyết định và chi phí tuân thủ cao của “Hệ xương sống” trở thành rào cản đối với yêu cầu thích ứng nhanh và thúc đẩy đổi mới sáng tạo. Thực tế này đặt ra tính cấp thiết của việc không chỉ duy trì “bộ khung” ổn định mà cần bồi đắp thêm một phân lớp năng lực mới - “Hệ cơ bắp” (tương ứng với Quản lý công mới) - nhằm gia tăng sức mạnh thực thi và tính hiệu năng cho bộ máy, tạo tiền đề vững chắc cho các bước chuyển đổi tiếp theo của hệ sinh thái quản trị phát triển tích hợp đa tầng.

## **2.2. “Hệ cơ bắp” - Động lực hiệu năng và tinh gọn**

Trong cấu trúc tích hợp đa tầng, phân lớp thứ hai được định danh là “Hệ cơ bắp”, tương ứng với bước chuyển dịch chiến lược sang mô hình Quản lý công mới. Kế thừa nền tảng ổn định của Lớp 1, phân lớp này đóng vai trò là động lực vận động và sức mạnh thực thi của bộ máy nhà nước. Sự ra đời của mô hình này đánh dấu bước ngoặt căn bản trong tư duy quản trị: chuyển từ cơ chế “cai trị và mệnh lệnh” sang tư duy “dịch vụ và thị trường” (Hood, 1991). Vai trò của Chính phủ trong giai đoạn này được tái định vị từ “Người chèo thuyền” (trực tiếp thực hiện) sang “Người cầm lái” (định hướng

và điều tiết). Thông qua việc tích hợp tư duy Quản trị tinh gọn vào khu vực công, Nhà nước tập trung nhận diện và loại bỏ các quy trình lãng phí không tạo ra giá trị gia tăng, qua đó giải phóng các nguồn lực bị tắc nghẽn trong hệ thống thủ tục hành chính (Osborne & Gaebler, 1992; Janssen & Estevez, 2013).

Khác với cơ chế tiền kiểm cứng nhắc của giai đoạn trước, “Hệ cơ bắp” vận hành dựa trên nguyên tắc hậu kiểm và định hướng kết quả. Các công cụ thị trường điển hình như cạnh tranh, đấu thầu và khoán chi được du nhập vào khu vực công nhằm tạo áp lực cải thiện hiệu suất. Hệ thống kiểm soát chuyển trọng tâm sang việc đo lường các chỉ số hiệu suất cốt yếu, đảm bảo rằng mọi hoạt động công vụ đều hướng tới mục tiêu “Hiệu quả kinh tế” có thể giám sát và lượng hóa được. Dựa trên lý thuyết Người đại diện, mô hình này giải quyết vấn đề bất cân xứng thông tin và rủi ro đạo đức bằng cách gắn lợi ích của công chức với kết quả thực thi, thúc đẩy sự chủ động và trách nhiệm giải trình trong khu vực công.

Xét dưới góc độ năng suất các nhân tố tổng hợp, sự đóng góp cốt lõi của “Hệ cơ bắp” nằm ở việc tạo ra bước nhảy vọt về hiệu suất kỹ thuật. Thông qua nguyên tắc “làm ra kết quả nhiều hơn với sử dụng nguồn lực ít hơn” (Radnor & Osborne, 2013), mô hình này trực tiếp giải quyết bài toán tăng trưởng đầu ra trong bối cảnh nguồn lực đầu vào (biên chế, ngân sách) ngày càng khan hiếm. Việc tinh giản bộ máy và cắt giảm thủ tục hành chính không chỉ là biện pháp cơ học, mà là quá trình tối ưu hóa chi phí giao dịch và chi phí chìm cho toàn xã hội. Điều này giúp doanh nghiệp và người dân tiết kiệm thời gian và chi phí tuân thủ, đồng thời tạo động lực quan trọng để chuyển dịch nguồn lực từ khu vực hành chính sang khu vực sản xuất thực, kích thích tăng trưởng kinh tế bền vững trong dài hạn (Coase, 1937).

### ***2.3. “Hệ thần kinh” - Kết nối và điều phối để mở rộng không gian nâng cao năng suất các nhân tố tổng hợp dựa trên hiệu quả phân bổ***

Tại tầng bậc thứ ba của cấu trúc quản trị tích hợp, “Hệ thần kinh” được định hình tương ứng với mô hình Quản trị công mới. Sứ mệnh cốt lõi của phân lớp này là giải quyết các giới hạn nội tại của cơ chế thị trường và khắc phục tình trạng phân mảnh dữ liệu do quá trình tối ưu hóa cục bộ ở giai đoạn trước gây ra. Tư duy quản trị phát triển tại đây chuyển dịch sang trạng thái “Đồng hành và chia sẻ”, nơi Chính phủ không còn đơn thuần ra mệnh lệnh hay cung ứng dịch vụ, mà đóng vai trò quan trọng là “Nhà kiến tạo mạng lưới” (Rhodes, 1997). Chức năng chiến lược của hệ thần kinh là thiết lập các kênh truyền dẫn thông tin xuyên suốt, hàn gắn các “ốc đảo hành chính”, đảm bảo sự lưu thông liền mạch và thông suốt của tài chính công, dữ liệu và đặc biệt là niềm tin xã hội giữa các chủ thể đa dạng trong kỷ nguyên số.

Khác biệt với các cơ chế trước đó, “Hệ thần kinh” vận hành chủ yếu dựa trên niềm tin và sự phụ thuộc lẫn nhau về nguồn lực. Trong mô hình mạng lưới chính sách, các chủ thể công và chủ thể tư cùng liên kết với nhau thông qua cơ chế đối thoại xã hội và trách nhiệm giải trình ngang hàng. Bằng cách hạn chế tối đa các rào cản ngăn cách, cơ chế này tạo điều kiện cho thông tin và nguồn lực di chuyển tự do đến nơi được sử dụng hiệu quả nhất trong xã hội (Klijn & Koppenjan, 2016). Đồng thời, hệ thống chịu trách nhiệm thu thập và chuyển giao các tín hiệu phản hồi từ thực tiễn lên cấp chiến lược để kích hoạt các biện pháp điều chỉnh kịp thời, đảm bảo quốc gia luôn ở trạng thái thích ứng với bối cảnh biến động phức tạp và khó lường.

Nhìn từ góc độ năng suất các nhân tố tổng hợp, sự đóng góp chiến lược của “Hệ thần kinh” nằm ở khả năng tối ưu hóa hiệu quả phân bổ nguồn lực. Dựa trên lý thuyết về Vốn xã hội và sức mạnh của các liên kết yếu (Putnam, 1993; Granovetter, 1973), việc kết nối các mạng lưới giúp giảm thiểu đáng kể sự bất đối xứng thông tin và chi phí giao dịch (Williamson, 1981). Khi Nhà nước và khu vực tư nhân chia sẻ rủi ro và tri thức phát triển, họ tạo ra sự cộng hưởng sức mạnh mà không một bên nào có thể đơn phương thực hiện. Năng lực huy động nguồn lực xã hội do đó trở thành tài sản vô hình quan trọng, giúp quốc gia có thể giải quyết các vấn đề phức hợp nghiêm trọng ở quy mô lớn như biến đổi khí hậu, hay an ninh phi truyền thống thông qua sự đồng thuận xã hội.

#### **2.4. “Bộ não” - Kiến tạo và dẫn dắt, tạo động lực tăng TFP dựa trên đổi mới sáng tạo**

Đứng ở vị trí đỉnh cao của hệ sinh thái quản trị phát triển, phân lớp thứ tư được định danh là “Bộ não”, biểu tượng cho sự kết tinh của trí tuệ chiến lược và năng lực dẫn dắt quốc gia. Đây là sự tổng hòa biện chứng của các giai đoạn phát triển trước đó trên nền tảng công nghệ số tiên tiến. Phân lớp này đánh dấu sự chuyển dịch căn bản từ tư duy thụ động “sửa chữa khiếm khuyết thị trường” sang tư duy chủ động “định hình và kiến tạo thị trường”, dựa trên lý thuyết về Nhà nước doanh nhân. Trong mô hình này, Chính phủ không chỉ đóng vai trò kiến tạo môi trường phát triển, mà còn vươn lên trở thành “Người dẫn dắt nền tảng”. Thông qua việc áp dụng mô hình Quản trị kỷ nguyên số, Nhà nước tái khẳng định vị thế trung tâm trong việc định hướng tầm nhìn, xử lý tính phức hợp, tính bất định khó lường của bối cảnh toàn cầu, và dẫn dắt khu vực tư nhân cùng tham gia vào chuỗi giá trị đổi mới sáng tạo (Mazzucato, 2013; Dunleavy và cộng sự, 2006).

Về cơ chế vận hành, “Bộ não” hoạt động dựa trên sự tích hợp sâu rộng của dữ liệu lớn, trí tuệ nhân tạo và các luồng thông tin thời gian thực được truyền dẫn từ “Hệ thần

kinh”. Theo mô hình “chính phủ là nền tảng” (O’Reilly, 2010), Nhà nước cung cấp hạ tầng dữ liệu mở và các cơ chế thử nghiệm chính sách để khuyến khích hệ sinh thái đồng sáng tạo. Để đảm bảo tính hiệu quả và minh bạch, cơ chế kiểm soát chuyển dịch sang sự “minh bạch thuật toán” và khả năng “phản hồi tức thì” trước các tín hiệu từ người dân và doanh nghiệp. Yêu cầu cốt lõi trong giai đoạn này là Nhà nước phải sở hữu năng lực động - tức khả năng cảm nhận, nắm bắt cơ hội mới và tái cấu trúc nguồn lực để thích ứng với môi trường biến động nhanh (Teece, 2007).

Xét về vai trò động lực, “Bộ não” chính là nhân tố thúc đẩy năng suất các nhân tố tổng hợp dựa trên đổi mới sáng tạo. Bằng cách chấp nhận rủi ro để đầu tư dẫn vốn vào các công nghệ lõi mang tính chiến lược (như bán dẫn, AI, năng lượng xanh) mà khu vực tư nhân chưa đủ năng lực hoặc thiếu động lực triển khai, Nhà nước tạo ra hiệu ứng lan tỏa cho toàn nền kinh tế. Đích đến cuối cùng không chỉ dừng lại ở hiệu quả phân bổ nguồn lực, mà là đạt được hiệu quả thích ứng - khả năng tự điều chỉnh linh hoạt của thể chế trước các cú sốc lớn trong kỷ nguyên số (North, 1990). Đây là yếu tố then chốt giúp tối đa hóa giá trị công, giúp Việt Nam vươn lên các nấc thang cao hơn trong chuỗi giá trị toàn cầu, hiện thực hóa tầm nhìn 2045 về một quốc gia phát triển và thịnh vượng (Moore, 1995).

### **3. Vận dụng mô hình quản trị phát triển tích hợp đa tầng vào nghiên cứu trường hợp cụ thể Việt Nam**

Việt Nam được lựa chọn là điển hình nghiên cứu mang tính đại diện cho các nền kinh tế đang phát triển đối mặt với “bộ ba áp lực” đồng thời: áp lực nhân khẩu học do già hóa dân số nhanh, áp lực chuyển đổi kép bao gồm chuyển đổi xanh và chuyển đổi số, và áp lực cải cách thể chế kinh tế để vượt thoát bẫy thu nhập trung bình (World Bank, 2016). Trong dòng chảy kiến tạo xã hội, giải pháp tối ưu được đề xuất không phải là các cuộc cải cách gián đoạn, mà là chủ động nghiên cứu và áp dụng cơ chế “Xếp lớp thể chế tối ưu” để hoàn thiện mô hình quản trị phát triển trong kỷ nguyên số (Schick, 1998; Hill & Hupe, 2009). Theo cách tiếp cận này, sự tiến hóa của mô hình quản trị công không diễn ra thông qua sự đứt gãy hay thay thế cơ học - vốn tiềm ẩn rủi ro gây bất ổn thể chế - mà tuân theo quy luật “Tích lũy biện chứng”. Tại đó, các năng lực của mô hình quản trị hiện đại được tích hợp và bồi đắp hữu cơ trên nền tảng các giá trị bền vững của mô hình truyền thống đã được kiểm nghiệm qua thực tiễn. Do đó, “Mô hình quản trị phát triển tích hợp đa tầng” tại Việt Nam hướng tới việc hiện thực hóa mục tiêu chiến lược năm 2045 được đề xuất xây dựng dựa trên sự kết hợp hài hòa của bốn hệ thống chức năng then chốt: (1) Hệ xương sống (Hành chính công truyền thống): Đóng vai trò nền tảng, kiến tạo khuôn khổ pháp lý và duy trì sự ổn định hệ thống; (2) Hệ cơ

bấp (Quản lý công mới): Ứng dụng tư duy tinh gọn để tối ưu hóa sức mạnh thực thi và nâng cao hiệu suất hoạt động; (3) Hệ thần kinh (Quản trị công mới): Đảm bảo sự kết nối mạng lưới linh hoạt và điều phối nguồn lực hiệu quả giữa các khu vực; (4) Bộ não (Nhà nước kiến tạo phát triển số): Đóng vai trò dẫn dắt chiến lược, sử dụng công nghệ để định hình tương lai và thúc đẩy đổi mới sáng tạo (Mazzucato, 2013).

### ***3.1. Thực tiễn từ Việt Nam: Hành chính công truyền thống (CPA) và nền tảng của sự tuân thủ***

Giá trị cốt lõi của “Hệ xương sống” (Lớp 1) trong tiến trình quản trị phát triển là thiết lập kỷ cương, thượng tôn pháp luật và tối ưu hóa hiệu quả sử dụng thông qua việc ngăn chặn rò rỉ nguồn lực. Tại Việt Nam, nền tảng liêm chính của Lớp 1 được xác định là điều kiện tiên quyết cho sự tồn tại và phát triển quốc gia. Báo cáo tổng kết công tác nhiệm kỳ 2021-2026 của Chính phủ cho thấy, Việt Nam đã đạt được những bước tiến mang tính nền tảng trong việc gia cố hệ xương sống của quản trị phát triển, thể hiện qua các trụ cột chính: Thứ nhất, về thượng tôn pháp luật và kỷ cương hành chính, Chính phủ đã quán triệt nghiêm túc và tổ chức thực hiện hiệu quả Hiến pháp và pháp luật thông qua việc ban hành 116 chương trình, kế hoạch hành động. Công tác kiểm tra, giám sát được tăng cường với hơn 400 chuyến công tác của lãnh đạo Chính phủ về địa phương, qua đó siết chặt kỷ luật trong thi hành công vụ. Phương châm phân cấp, phân quyền “địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm” đi đôi với kiểm soát quyền lực đã tạo ra sự chuyển biến rõ rệt về tính tuân thủ. Thứ hai, về liêm chính và phòng chống tham nhũng, công tác đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực được triển khai “kiên quyết, kiên trì”, không có vùng cấm. Việc hoàn thiện thể chế pháp luật về thanh tra và giải quyết dứt điểm các vụ việc khiếu nại, tố cáo phức tạp đã góp phần quan trọng vào việc giữ vững ổn định chính trị và trật tự an toàn xã hội. Thứ ba, về xử lý tồn đọng và khơi thông nguồn lực, một thành tựu nổi bật của chức năng ổn định cấu trúc là việc Chính phủ đã tập trung xử lý dứt điểm các tổ chức tín dụng yếu kém, 12 dự án thua lỗ kéo dài và tháo gỡ vướng mắc cho hàng nghìn dự án bất động sản. Hành động này không chỉ ngăn chặn thất thoát, mà còn đưa nguồn lực trở lại phục vụ phát triển, phản ánh đúng bản chất tối ưu hóa hiệu quả sử dụng của mô hình hành chính truyền thống. Thứ tư, về bảo đảm an ninh và trật tự xã hội, độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ được giữ vững; an ninh chính trị được bảo đảm tuyệt đối, tạo môi trường hòa bình, ổn định - là hạ tầng mềm quan trọng nhất cho phát triển kinh tế. Tóm lại, những kết quả trên cho thấy, lớp nền tảng của Việt Nam đã được củng cố vững chắc, tạo ra tính chính danh cao cho bộ máy nhà nước và niềm tin vững chắc trong nhân dân (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2021).

Mặc dù vậy, hệ thống Lớp 1 cũng đã bộc lộ một số thách thức mới cần giải quyết để tránh nguy cơ rơi vào bẫy thu nhập trung bình (Gill & Kharas, 2007; Ohno, 2009). Cụ thể, rào cản về tâm lý thực thi vẫn tồn tại ở một bộ phận cán bộ với tâm lý “sợ sai”, “sợ trách nhiệm”. Bên cạnh đó, áp lực từ quy trình thủ tục hành chính vẫn rất lớn dù đã có nhiều nỗ lực cắt giảm (Chính phủ, 2024). Sự chặt chẽ của quy trình tiền kiểm truyền thống đôi khi tạo ra độ trễ so với tốc độ biến động của thị trường. Thực tiễn này đặt ra yêu cầu khách quan phải thực hiện bước chuyển dịch chiến lược nhanh hơn sang Lớp 2 (Quản trị tinh gọn). Nhiệm vụ trọng tâm là chuyển từ kiểm soát hành vi sang kiểm soát hiệu quả, từ tư duy quản lý sang kiến tạo phát triển, nhằm giải quyết mâu thuẫn biện chứng giữa yêu cầu ổn định và nhu cầu linh hoạt trong kỷ nguyên số (World Bank, 2016).

### ***3.2. Thực tiễn từ Việt Nam: Động lực hiệu năng và cú hích năng suất TFP từ quản trị tinh gọn***

Bản chất của “Lớp 2” trong mô hình quản trị phát triển là sự chuyển dịch căn bản từ tư duy cai trị sang phục vụ, tái định vị Chính phủ từ vai trò “Người chèo thuyền” sang “Người cầm lái”. Động lực cốt lõi của quá trình này nằm ở việc áp dụng triệt để tư duy Quản trị tinh gọn nhằm loại bỏ lãng phí và tối ưu hóa hiệu suất kỹ thuật (Janssen & Estevez, 2013). Báo cáo tổng kết công tác nhiệm kỳ 2021-2026 của Chính phủ cho thấy, Việt Nam đã thực hiện một cuộc cách mạng thực sự về sắp xếp tổ chức bộ máy, thể hiện rõ nét các đặc trưng ưu việt của mô hình Quản lý công mới (Báo điện tử Chính phủ, 2025). Thứ nhất, về tinh gọn bộ máy quyết liệt, Chính phủ đã thực hiện việc sắp xếp tổ chức với quy mô và mức độ chưa từng có: giảm năm bộ, cơ quan ngang bộ; giảm hàng loạt tổng cục, cục và chi cục. Đặc biệt, biên chế khối hành chính nhà nước giảm 145 nghìn người, giúp tiết kiệm chi thường xuyên 39 nghìn tỷ đồng/năm. Đây là minh chứng hùng hồn cho nỗ lực loại bỏ lãng phí, giải phóng nguồn lực tài chính để chuyển sang chi đầu tư phát triển (Hood, 1991). Thứ hai, về cải cách thủ tục hành chính và môi trường kinh doanh, tư duy phục vụ được hiện thực hóa qua việc cắt giảm, đơn giản hóa gần 4.300 quy định kinh doanh và thủ tục hành chính. Việc phân cấp, phân quyền mạnh mẽ gắn với phương châm “địa phương quyết, địa phương làm” đã tạo ra sự linh hoạt và chủ động lớn cho cơ sở, giảm thiểu đáng kể chi phí tuân thủ cho người dân và doanh nghiệp (Osborne & Gaebler, 1992). Thứ ba, về hiệu suất kinh tế và tăng trưởng, kết quả của sự tinh gọn này phản ánh trực tiếp vào các chỉ số kinh tế vĩ mô ấn tượng. Quy mô nền kinh tế tăng năm bậc, lên vị trí 32 thế giới; GDP bình quân đầu người đạt 5.000 USD; xuất siêu đạt kỷ lục 88,3 tỷ USD. Đặc biệt, tốc độ tăng năng suất lao động đạt 6,85%, cho thấy sự chuyển dịch rõ rệt từ tăng trưởng dựa trên yếu tố đầu vào sang tăng trưởng dựa trên hiệu suất, với đóng góp của năng suất các nhân tố tổng hợp đạt 47% (Radnor &

Osborne, 2013). Thứ tư, về đầu tư hạ tầng chiến lược, nguồn lực tiết kiệm được từ chi thường xuyên đã được chuyển hóa thành hạ tầng giao thông và năng lượng trọng điểm: hoàn thành 3.245 km đường bộ cao tốc và hàng loạt công trình lớn. Đây là biểu hiện rõ nhất của một “Chính phủ kiến tạo” tập trung vào cung cấp hạ tầng công để thúc đẩy khu vực tư nhân phát triển, tối ưu hóa chi phí giao dịch cho toàn xã hội (Coase, 1937).

Thành công của mô hình Quản lý công mới cũng bắt đầu bộc lộ một số giới hạn của sự tối ưu hóa cục bộ. Cụ thể, sự phối hợp giữa các bộ, ngành, địa phương có lúc chưa chặt chẽ, dẫn đến nguy cơ hình thành các “ốc đảo hành chính” và sự phân mảnh thông tin. Bên cạnh đó, thách thức về nhân lực chất lượng cao cho các ngành mũi nhọn vẫn còn lớn. Những hạn chế này đặt ra yêu cầu cấp thiết phải tiến lên Giai đoạn 3 (Quản trị kết nối), chuyển từ việc chỉ tập trung vào hiệu suất bộ phận sang hiệu quả phối hợp hệ thống, thông qua cơ chế chia sẻ dữ liệu và điều phối liên ngành.

### ***3.3. Thực tiễn từ Việt Nam: Nâng tầm vị thế quốc gia qua phương thức kết nối và điều phối mở rộng không gian phát triển***

Giá trị then chốt của “Lớp 3” trong mô hình quản trị phát triển là sự chuyển dịch mạnh mẽ sang tư duy “Đồng hành và chia sẻ”, tương ứng với mô hình Quản trị công mới. Theo lý thuyết mạng lưới, Chính phủ đã chuyển vai trò từ “người chèo thuyền” sang “nhà kiến tạo mạng lưới”, sử dụng niềm tin và các cơ chế phi mệnh lệnh để kết nối các chủ thể đa dạng trong xã hội (Rhodes, 1997; Klijin & Koppenjan, 2016). Dựa trên Báo cáo tổng kết công tác nhiệm kỳ 2021-2026, Việt Nam đã thể hiện năng lực vượt trội trong việc vận hành hệ thần kinh kết nối này, đặc biệt là khả năng huy động nguồn lực từ bên ngoài và tạo sự đồng thuận từ bên trong. Thứ nhất, về thành công của ngoại giao vaccine và huy động nguồn lực quốc tế, chiến dịch “ngoại giao vaccine” là minh chứng điển hình cho lý thuyết phụ thuộc nguồn lực. Trong bối cảnh khan hiếm toàn cầu, Chính phủ đã huy động thành công nguồn lực quốc tế để thực hiện chiến dịch tiêm chủng miễn phí cho toàn dân, đưa Việt Nam từ chỗ đi sau về trước, đứng thứ năm thế giới về bao phủ vaccine. Điều này khẳng định năng lực kết nối mạng lưới quốc tế để giải quyết khủng hoảng nội tại một cách hiệu quả. Thứ hai, về mở rộng không gian phát triển qua mạng lưới thương mại tự do, năng lực kết nối được hiện thực hóa thông qua việc ký kết và thực thi hiệu quả 17 Hiệp định Thương mại Tự do (FTA) và thiết lập quan hệ đối tác chiến lược toàn diện với các cường quốc hàng đầu. Việc mở rộng mạng lưới đàm phán sang các thị trường mới như Trung Đông, châu Phi và Mỹ Latinh cho thấy, Việt Nam đang tận dụng tối đa sức mạnh của các liên kết yếu trong mạng lưới toàn cầu để mở rộng không gian sinh tồn và phát triển kinh tế, với kim ngạch thương mại đạt kỷ lục 900 tỷ USD (Granovetter, 1973). Thứ ba, về vốn xã hội và sự đồng thuận, cơ chế kết nối hoạt động hiệu quả thông qua sự phối hợp chặt chẽ với Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức

chính trị - xã hội. Các phong trào như “Tổ COVID-19 cộng đồng”, “ATM gạo” là biểu hiện sinh động của việc gia tăng vốn xã hội, nơi sự đồng thuận và chia sẻ rủi ro giữa Nhà nước và Nhân dân tạo ra sức mạnh cộng hưởng to lớn để vượt qua đại dịch và thiên tai (Putnam, 1993; Williamson, 1981).

Tuy nhiên, dù năng lực kết nối ngoại giao và xã hội rất mạnh, hệ thần kinh kỹ thuật số của quốc gia vẫn còn một vài xung lực chưa thông suốt. Báo cáo Chính phủ thẳng thắn nhìn nhận sự phối hợp giữa các bộ, ngành, địa phương có lúc chưa chặt chẽ, dẫn đến tình trạng “ôc đảo thông tin” và sự phân mảnh dữ liệu. Bên cạnh đó, cơ chế kết nối hiện tại chủ yếu vẫn mang tính phản ứng thụ động trước các vấn đề phát sinh hơn là dự báo và dẫn dắt. Thực tiễn này đặt ra yêu cầu cấp bách phải nâng cấp hệ thống lên “Lớp 4” (Quản trị kiến tạo phát triển), chuyển từ kết nối thụ động sang dẫn dắt chủ động, sử dụng dữ liệu lớn và trí tuệ nhân tạo để định hình tương lai.

### ***3.4. Thực tiễn từ Việt Nam: “Kiến tạo phát triển số và dẫn dắt” là động lực nâng cao TFP và thúc đẩy đổi mới sáng tạo ở Việt Nam***

Phân lớp thứ tư, hay còn gọi là “Bộ não”, đại diện cho bước chuyển dịch trọng tâm từ tư duy thụ động “sửa chữa thất bại thị trường” sang tư duy chủ động “định hình và kiến tạo thị trường”. Theo đó, Chính phủ đóng vai trò là người dẫn dắt, chấp nhận rủi ro để đầu tư vào các công nghệ lõi mang tính chiến lược mà khu vực tư nhân chưa đủ năng lực hoặc động lực tham gia (Mazzucato, 2013; Teece, 2007). Báo cáo nhiệm kỳ 2021-2026 của Chính phủ cho thấy, Việt Nam đã bắt đầu hình thành những nền tảng quan trọng của một Nhà nước kiến tạo phát triển trong kỷ nguyên số, thể hiện qua các quyết sách chiến lược mang tính dẫn dắt. Thứ nhất, về định hình hạ tầng chiến lược cho đổi mới sáng tạo, Chính phủ đã thể hiện vai trò “người mở đường” thông qua việc đưa Trung tâm Đổi mới sáng tạo Quốc gia (NIC) và Trung tâm dữ liệu quốc gia vào hoạt động hiệu quả. Việc phát triển hạ tầng số mạnh mẽ, với 100% xã phường có cáp quang và tốc độ Internet di động lọt Top 20 thế giới, chính là nền tảng cứng để Chính phủ vận hành như một nền tảng. Thứ hai, về chủ động tham gia chuỗi giá trị công nghệ cao, thay vì chỉ thu hút FDI thụ động, Việt Nam đã chuyển sang hợp tác chiến lược với các tập đoàn công nghệ hàng đầu như NVIDIA, Qualcomm, Samsung để xây dựng các trung tâm R&D về AI và bán dẫn. Chiến lược đào tạo 100 nghìn kỹ sư chip bán dẫn và trí tuệ nhân tạo đến năm 2030 là minh chứng rõ nét cho tư duy Nhà nước doanh nhân - đầu tư vào nguồn vốn con người chất lượng cao để đón đầu làn sóng công nghệ. Thứ ba, về cải thiện chỉ số đổi mới sáng tạo, nỗ lực kiến tạo đã được ghi nhận quốc tế với Chỉ số đổi mới sáng tạo toàn cầu (GII) xếp hạng 44/139, liên tục dẫn đầu nhóm thu nhập trung bình thấp. Chỉ số phát triển Chính phủ điện tử tăng 15 bậc, phản ánh sự chuyển dịch tích cực của “Bộ não” số trong việc điều hành quốc gia. Những kết quả này

cho thấy, Việt Nam đang nỗ lực vượt thoát khỏi bẫy thu nhập trung bình bằng cách kích hoạt động lực TFP và đổi mới sáng tạo.

Đề “Bộ não” thực sự phát huy vai trò dẫn dắt tối ưu, chúng ta cần thẳng thắn nhìn nhận những giới hạn về thể chế cho cái mới trong kỷ nguyên số. Cụ thể, khoảng cách giữa mục tiêu và thực tế kinh tế số vẫn còn lớn, khi tỷ trọng kinh tế số trong GDP đạt khoảng 14%, thấp hơn mục tiêu 20%. Điều này cho thấy tốc độ chuyển đổi của nền kinh tế thực vẫn chưa bắt kịp tốc độ định hướng chiến lược. Hơn nữa, sự thiếu hụt cơ chế bảo vệ thử nghiệm mang tính đổi mới (Sandbox) đang là rào cản lớn đối với việc thúc đẩy các mô hình kinh doanh mới. Yêu cầu cấp thiết trong giai đoạn tới là phải thể chế hóa mạnh mẽ cơ chế bảo vệ rủi ro cho đổi mới sáng tạo, chuyển từ tư duy quản lý những gì đã biết sang quản trị rủi ro cho những gì chưa biết theo hướng phát triển.

#### **4. Hàm ý chính sách cho Việt Nam đến năm 2030 và tầm nhìn 2045**

##### **4.1. Nhận xét chung**

Quá trình phát triển của mô hình quản trị phát triển tích hợp đa tầng dựa trên cách tiếp cận quản trị công không vận hành theo cơ chế thay thế tuyến tính cơ học, mà là quá trình kiến tạo một thực thể sống động dựa trên cấu trúc xếp lớp tích hợp biện chứng. Tại đó, bốn hệ thống chức năng chính được hình tượng hóa qua bốn chức năng “sinh học” của mô hình quản trị phát triển liên tục, được bồi đắp qua các tầng lớp, chất lọc tinh hoa và cộng hưởng để tối ưu hóa sức mạnh tổng hợp của quốc gia trong từng giai đoạn phát triển.

- *Thứ nhất, nền tảng ổn định và pháp quyền được định vị là “Hệ xương sống” (Lớp 1).* Đây là tầng đáy và là cấu trúc chịu lực của toàn hệ thống, tương ứng với mô hình Chính phủ hành chính và thực thi. Với phương châm cốt lõi “Liên chính - Kỷ cương”, hệ xương sống đóng vai trò kiến tạo khuôn khổ pháp lý vững chắc, nơi Chính phủ thực hiện chức năng của một “Người chèo thuyền” mẫn cán. Sứ mệnh bản thể của lớp này là duy trì trật tự xã hội, bảo đảm tính tuân thủ quy trình và cung cấp dịch vụ công cơ bản, ngăn chặn nguy cơ sụp đổ cấu trúc (vô chính phủ) và tạo bệ đỡ an toàn cho mọi sự phát triển.

- *Thứ hai, động lực hiệu năng và tinh gọn được hình tượng hóa là “Hệ cơ bắp” (Lớp 2).* Bao phủ lên bộ khung vững chắc là sức mạnh thực thi của hệ cơ bắp, định hình mô hình Chính phủ cầm lái và hiệu năng. Đề cao tinh thần “Hành động quyết liệt - Tinh gọn”, vai trò của Chính phủ chuyển dịch sang vị thế “Người cầm lái”, tích hợp các công cụ thị trường và cạnh tranh. Mục tiêu của lớp năng lực này là tối ưu hóa chi phí, triệt tiêu sự lãng phí nguồn lực, quản lý hợp đồng hiệu quả và gia tăng tốc độ xử lý thủ tục hành chính để giải phóng nguồn lực cho xã hội.

- Thứ ba, cơ chế kết nối và điều phối đóng vai trò là “Hệ thần kinh” (Lớp 3). Để khắc phục tình trạng phân mảnh cục bộ, hệ thống phát triển mạng lưới thần kinh tương ứng với mô hình Chính phủ điều phối và kết nối. Khắc họa qua tư duy “Đồng hành - Kết nối”, Chính phủ trở thành “Nhà ngoại giao/người dàn xếp”, vận hành dựa trên niềm tin và sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các chủ thể. Hệ thần kinh cho phép truyền dẫn thông tin xuyên suốt, quản trị mạng lưới đa chiều và giải quyết các xung đột lợi ích một cách uyển chuyển, đảm bảo cơ thể quốc gia vận hành như một khối thống nhất.

- Thứ tư, trung tâm dẫn dắt và kiến tạo tương lai chính là “Bộ não” (Lớp 4). Đây là tầng đỉnh cao của sự tiến hóa, định hình Chính phủ kiến tạo phát triển số và phục vụ Nhân dân. Với triết lý “Dẫn dắt - Phục vụ”, Chính phủ giữ vai trò “Người dẫn dắt và nền tảng”, tận dụng dữ liệu thực và cơ chế thử nghiệm để đồng sáng tạo giá trị trong kỷ nguyên số. Như một bộ xử lý trung tâm, lớp “Bộ não” này chịu trách nhiệm phân tích tổng hợp dữ liệu lớn và AI, đưa ra các quyết sách chiến lược, và thực hiện các kế hoạch đầu tư rủi ro trong những công nghệ mũi nhọn chiến lược (nhất là công nghệ số) nhằm kiến tạo tương lai và định vị lại vị thế quốc gia trên trường quốc tế.

#### **4.2. Hàm ý chính sách cho Việt Nam đến năm 2030 và tầm nhìn 2045**

- **Một là**, nghiên cứu mô hình “Quản trị nhà nước kiến tạo phát triển trong kỷ nguyên số”, dựa trên sự kết tinh chiến lược giữa tầm nhìn dẫn dắt và sức mạnh đột phá của công nghệ, mang lại những tham chiếu giá trị cho quá trình đổi mới quản trị tại Việt Nam. Đây là giải pháp then chốt nhằm hiện thực hóa khát vọng trở thành nước phát triển, thu nhập cao vào năm 2045, đồng thời khẳng định tư duy độc lập, tự chủ và sự kết hợp hài hòa giữa tinh hoa nhân loại với thực tiễn dân tộc. Theo đó, nghiên cứu đề xuất kiến tạo một “Mô hình quản trị phát triển tích hợp đa tầng”, vận hành dựa trên sự liên kết chặt chẽ và biện chứng của bốn trụ cột then chốt:

(i) Thứ nhất, lấy sự “ổn định - kỷ cương” làm nền tảng. Việc củng cố vững chắc mô hình Hành chính công truyền thống để bảo đảm hiệu lực thực thi và hiệu quả sử dụng nguồn lực công bền vững, cũng như duy trì trật tự xã hội, là điều kiện tiên quyết để tạo bệ đỡ an toàn cho mọi sự phát triển (Weber, 1947).

(ii) Thứ hai, lấy sự “tinh gọn - hiệu năng” làm động lực. Cần chuyển dịch mạnh mẽ sang tư duy Quản lý công mới, áp dụng triệt để nguyên tắc Quản trị tinh gọn để triệt tiêu lãng phí và tối ưu hóa hiệu suất kỹ thuật. Đây là bước đi thiết yếu nhằm giải phóng nguồn lực tài chính, tạo dư địa cho các khoản đầu tư phát triển mang tính chiến lược trong dài hạn (Hood, 1991).

(iii) Thứ ba, lấy sự “kết nối - đồng thuận” làm sức mạnh. Nâng cấp lên mô hình Quản trị công mới thông qua việc vận dụng các nguyên tắc Quản trị nhà nước tốt và cơ chế mạng lưới nhằm mục tiêu huy động tổng lực xã hội, đạt được sự đồng thuận cao và hiệu quả phân bổ tối ưu (Rhodes, 1997).

(iv) Cuối cùng, lấy “công nghệ - dẫn dắt” làm mũi nhọn bút phá. Trong mô hình Quản trị kỹ nguyên số, Nhà nước đóng vai trò kiến tạo, sử dụng dữ liệu để chủ động định hình thị trường và thúc đẩy đổi mới sáng tạo. Điều này sẽ tạo ra cú hích đột phá về năng suất tổng hợp, đạt được hiệu quả thích ứng chiến lược và đưa quốc gia vươn mình thịnh vượng trong kỷ nguyên số (Dunleavy và cộng sự, 2006; Mazzucato, 2013).

- **Hai là**, cần tiếp tục hoàn thiện và thể chế hóa phương châm hành động của Chính phủ theo hướng kết hợp tinh hoa nhân loại về quản trị phát triển với nghệ thuật quản lý đặc thù của Việt Nam. Trong “Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc”, triết lý hành động công vụ của Chính phủ hiện đại cần hội tụ đầy đủ các giá trị đặc trưng cốt lõi của cấu trúc xếp lớp quản trị phát triển: lấy “*Kỷ cương - Liêm chính*” làm nền tảng vững chắc; lấy “*Hành động quyết liệt - Tinh gọn*” làm động lực bút phá; lấy “*Đồng hành - Kết nối*” làm sức mạnh tổng hợp quốc gia; và lấy “*Kiến tạo phát triển số - Phục vụ Nhân dân*” làm tầm nhìn chiến lược. Đây không chỉ là khẩu hiệu chính trị, mà thực sự là nghệ thuật quản trị phát triển hiện đại và xuyên suốt. Việc thấm nhuần các giá trị này sẽ góp phần đảm bảo sự thống nhất tuyệt đối từ nhận thức đến hành động của toàn bộ khu vực công, tạo nên sức mạnh cộng hưởng để đưa đất nước vững bước trong kỷ nguyên số.

- **Ba là**, việc hiện thực hóa phương châm hành động nêu trên không chỉ dừng lại ở ý chí chính trị, mà còn là cơ sở khoa học then chốt để tối ưu hóa năng lực quản trị quốc gia trong bối cảnh mới. Sự kết hợp hài hòa và biện chứng giữa các giá trị nền tảng truyền thống (*Kỷ cương - Liêm chính - Hành động quyết liệt*) cho tới các yếu tố hiện đại (*Tinh gọn - Kết nối - Sáng tạo*) sẽ trực tiếp kiến tạo nên một chuỗi giá trị quản trị hoàn chỉnh và ưu việt. Chuỗi giá trị này vận hành theo tiến trình tịnh tiến: bắt đầu từ việc đảm bảo “*hiệu lực*” thực thi pháp luật, tiến tới gia tăng “*hiệu năng*” hoạt động của bộ máy, đạt được “*hiệu quả*” kinh tế - xã hội tối ưu, và cuối cùng là tạo ra sự bút phá ngoạn mục về “*năng suất các nhân tố tổng hợp*” dựa trên nền tảng công nghệ số. Đây chính là động lực then chốt để thúc đẩy mô hình tăng trưởng và phát triển đất nước theo hướng nhanh, bền vững và bao trùm trong kỷ nguyên số. Trọng tâm chiến lược được đặt vào quá trình chuyển dịch căn bản từ mô hình tăng trưởng theo chiều rộng (vốn chủ yếu dựa trên thâm dụng vốn và lao động giá rẻ) sang mô hình tăng trưởng theo chiều sâu dựa trên sự lan tỏa của tiến bộ công nghệ, gia tăng năng suất tổng hợp và thúc đẩy hệ sinh thái đổi mới sáng tạo quốc gia (Mazzucato, 2013; Teece, 2007).

- **Bốn là**, sự cộng hưởng biện chứng giữa một phương châm hành động đúng đắn và một bộ máy chính phủ vận hành hiệu suất cao chính là nền tảng vững chắc để củng cố nội lực quốc gia. Trong trung và dài hạn, việc duy trì bền vững các chỉ số hiệu suất - bao gồm hiệu lực, hiệu năng, hiệu quả và năng suất các nhân tố tổng hợp - sẽ là chìa khóa để Việt Nam gia tăng sức mạnh tổng hợp, hiện thực hóa khát vọng “*Độc lập, Tự lực, Tự cường, và Tự chủ chiến lược*” trước những biến động khó lường và phức tạp của thời đại (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2021). Nhìn từ góc độ an ninh và phát triển, việc vận dụng hiệu quả mô hình quản trị phát triển dựa trên cách tiếp cận quản trị công hiện đại để xây dựng một nền quản trị quốc gia vững mạnh, thích ứng linh hoạt, kiến tạo phát triển và phục vụ nhân dân chính là “tám khiên” vững chắc nhất. Nó không chỉ giúp bảo vệ độc lập, chủ quyền, thống nhất, toàn vẹn lãnh thổ, mà còn bảo đảm lợi ích quốc gia - dân tộc trong bối cảnh gia tăng cạnh tranh chiến lược giữa các nước lớn; qua đó góp phần trực tiếp vào việc hiện thực hóa mục tiêu tổng quát của Việt Nam trong kỷ nguyên vươn mình của dân tộc: “*Phấn đấu đến năm 2045 trở thành nước phát triển, thu nhập cao*”.

### Tài liệu tham khảo

#### Tiếng Việt:

1. Báo điện tử Chính phủ (2025). Báo cáo tổng kết công tác nhiệm kỳ 2021-2026 của Chính phủ.
2. Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (2024). *Báo cáo tóm tắt kết quả thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2025 và 5 năm 2021-2025; Dự kiến kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2026*; <https://baochinhphu.vn/bao-cao-tong-ket-cong-tac-nhiem-ky-2021-2026-cua-chinh-phu-102251020150943245.htm>.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII* (Tập I & II). Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật; tr 217-218.

#### Tiếng Anh:

1. Aghion, P., & Howitt, P. (2009). *The economics of growth*. MIT Press.
2. Ashby, W. R. (1956). *An introduction to cybernetics*. Chapman & Hall.
3. Bennett, N., & Lemoine, G. J. (2014). What VUCA really means for you. *Harvard Business Review*, 92(1/2), 27-42.
4. Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.
5. Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4(16), 386-405.
6. Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead - Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.
7. Evans, P. B. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.
8. Fukuyama, F. (2014). *Political order and political decay: From the industrial revolution to the globalization of democracy*. Farrar, Straus and Giroux.
9. Gill, I. S., & Kharas, H. (2007). *An East Asian renaissance: Ideas for economic growth*. World Bank.
10. Granovetter, M. S. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380.
11. Hegel, G. W. F. (2010). *The science of logic* (G. di Giovanni, Trans.). Cambridge University Press. (Original work published 1812)

12. Hill, M. J., & Hupe, P. L. (2009). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance* (2nd ed.). SAGE Publications.
13. Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
14. Janssen, M., & Estevez, E. (2013). Lean government and platform-based governance - Doing more with less. *Government Information Quarterly*, 30(S1), S1-S8.
15. Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese miracle: The growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford University Press.
16. Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Routledge.
17. Mazzucato, M. (2013). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. Anthem Press.
18. Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
19. North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
20. Ohno, K. (2009). *The middle income trap: Implications for industrialization strategies in East Asia and Africa*. GRIPS Development Forum.
21. O'Reilly, T. (2010). Government as a platform. In D. Lathrop & L. Ruma (Eds.), *Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice* (pp. 11-39). O'Reilly Media.
22. Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
23. Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
24. Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.
25. Radnor, Z., & Osborne, S. P. (2013). Lean: A failed theory for public services? *Public Management Review*, 15(2), 265-287.
26. Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.
27. Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165-190.
28. Schick, A. (1998). Why most developing countries should not try New Zealand's reforms. *The World Bank Research Observer*, 13(1), 123-131.
29. Teece, D. J. (2007). Explicating dynamic capabilities: The nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. *Strategic Management Journal*, 28(13), 1319-1350.
30. Tullock, G. (1967). The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. *Western Economic Journal*, 5(3), 224-232.
31. Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization* (A. M. Henderson & T. Parsons, Trans.). Oxford University Press.
32. Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (G. Roth & C. Wittich, Eds.). University of California Press.
33. Williamson, O. E. (1981). The economics of organization: The transaction cost approach. *American Journal of Sociology*, 87(3), 548-577.
34. World Bank, & Ministry of Planning and Investment of Vietnam. (2016). *Vietnam 2035: Toward prosperity, creativity, equity, and democracy*. World Bank Group.