SỐ 03
THÁNG 9 NĂM 2026

Thông tin kết quả nghiên cứu khoa học tổ chức nhà nước và lao động

Chịu trách nhiệm xuất bản
Tổng Biên tập:

TS. Lê Anh Tuấn - Viện trưởng
Viện Khoa học Tổ chức nhà nước và Lao động

Ban Biên tập:

TS. Vũ Xuân Thanh
TS. Phạm Ngọc Toàn

Bản tin được thực hiện bởi:

Trung tâm Thông tin, phân tích, dự báo chiến lược và dịch vụ công
Số 37 Nguyễn Bỉnh Khiêm, Hà Nội

Điện thoại: (024) 62826787
Website: http://isol.moha.gov.vn
http://isos.gov.vn
Mọi thư, bài xin gửi về email:
vienkhtcnn@moha.gov.vn

Thiết kế bìa và trình bày: Phương Lan

TRONG SỐ NÀY

NGHIÊN CỨU TRAO ĐỔI 1

- **Trịnh Thu Nga**: Đổi mới mô hình quản trị thị trường lao động ở Việt Nam dựa trên khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số 1
- **Hà Thị Thu Hường:** Từ đãi ngộ đến kiến tạo hệ sinh thái khoa học – Kinh nghiệm quốc tế về chính sách với nhà khoa học và hàm ý cho Việt Nam 20
- **Đỗ Thị Thanh Huyền:** Hỗ trợ tiền mặt liên kết: Tiếp cận mới trong phòng ngừa tảo hôn và trao quyền cho trẻ em gái 36
- **Thạch Thọ Mộc:** Quản trị địa phương trong mô hình chính quyền địa phương 2 cấp ở Việt Nam: Một số vấn đề lý luận, thực tiễn và giải pháp 44
- **Nguyễn Thị Trang:** Quá trình hoàn thiện thể chế, pháp luật về vị trí việc làm và yêu cầu nâng cao hiệu quả quản lý, hậu kiểm trong bối cảnh mới 60

GIỚI THIỆU KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU KHOA HỌC 67

ĐỔI MỚI MÔ HÌNH QUẢN TRỊ THỊ TRƯỜNG LAO ĐỘNG Ở VIỆT NAM DỰA TRÊN KHOA HỌC, CÔNG NGHỆ, ĐỔI MỚI SÁNG TẠO VÀ CHUYỂN ĐỔI SỐ

TS. Trịnh Thu Nga, Phó Viện trưởng,
Viện Khoa học Tổ chức nhà nước và Lao động

Tóm tắt

Khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số đang làm thay đổi sâu sắc cơ cấu nghề nghiệp, nội dung công việc, phương thức tuyển dụng, tổ chức lao động và cách thức Nhà nước thực hiện chức năng quản trị xã hội. Đối với Việt Nam, yêu cầu đặt ra không chỉ là số hóa thủ tục hay xây dựng thêm một cổng thông tin việc làm, mà là đổi mới đồng bộ thể chế, dữ liệu, quy trình, tổ chức cung ứng dịch vụ và cơ chế bảo vệ quyền của người lao động. Trên cơ sở làm rõ nền tảng lý luận, phân tích kinh nghiệm của Liên minh châu Âu, Singapore, Hàn Quốc và các nước OECD, bài viết đánh giá những nền tảng, kết quả và điểm nghẽn của mô hình quản trị thị trường lao động Việt Nam đến tháng 8/2026. Việt Nam đã hình thành một "cửa sổ cơ hội" quan trọng với Nghị quyết số 57-NQ/TW, Luật Việc làm năm 2025, Quyết định số 06/QĐ-TTg, hệ thống định danh điện tử và Sàn giao dịch việc làm quốc gia. Tuy nhiên, quản trị vẫn nặng về thủ tục; dữ liệu phân tán, thiếu chuẩn nghề - kỹ năng; năng lực dự báo và điều phối còn hạn chế; liên kết việc làm - kỹ năng - bảo hiểm thất nghiệp - an sinh chưa trở thành một chu trình thống nhất; quản trị trí tuệ nhân tạo và bảo đảm bao trùm số mới ở giai đoạn đầu. Bài viết đề xuất Hệ thống quản trị thị trường lao động số Việt Nam gồm sáu cấu phần liên thông và tám nhóm giải pháp trọng tâm, nhằm chuyển từ quản lý hồ sơ sang quản trị hành trình việc làm, từ phản ứng sau thất nghiệp sang dự báo và phòng ngừa, từ dịch vụ đại trà sang hỗ trợ phân tầng, cá thể hóa, và từ đo đầu vào sang đo chất lượng việc làm, thu nhập, năng suất và mức độ bao trùm.

1. Đặt vấn đề

Thị trường lao động là nơi kết nối nguồn lực quan trọng nhất của phát triển - con người - với nhu cầu của nền kinh tế. Chất lượng vận hành của thị trường lao động không chỉ quyết định hiệu quả phân bổ nhân lực, năng suất và sức cạnh tranh quốc gia, mà còn tác động trực tiếp đến thu nhập, an sinh, cơ hội phát triển và niềm tin xã hội. Trong bối cảnh cách mạng công nghiệp lần thứ tư, trí tuệ nhân tạo (AI), dữ liệu lớn, tự động hóa, kinh tế nền tảng và chuyển đổi xanh đang làm thay đổi nhanh cả phía cung, phía cầu và các thiết chế trung gian của thị trường. Một nghề có thể không mất đi nhưng nhiều nhiệm vụ trong nghề được tái cấu trúc; một người có thể đồng thời làm việc cho nhiều chủ thể; kỹ năng được hình thành không chỉ trong nhà trường mà còn tại nơi làm việc và trên môi trường số. Vì vậy, phương thức quản lý dựa chủ yếu vào hồ sơ hành chính, báo cáo định kỳ và các chương trình tách rời ngày càng bộc lộ giới hạn.

Đối với Việt Nam, yêu cầu đổi mới càng trở nên cấp thiết khi đất nước bước vào giai đoạn phát triển mới với mục tiêu tăng trưởng cao, nâng cao năng suất, phát triển kinh tế số, kinh tế xanh và chủ động thích ứng với già hóa dân số. Nghị quyết số 57-NQ/TW, ngày 22/12/2024, của Bộ Chính trị

xác định phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia là đột phá quan trọng hàng đầu, là động lực chính để phát triển nhanh lực lượng sản xuất hiện đại, hoàn thiện quan hệ sản xuất, đổi mới phương thức quản trị quốc gia; dữ liệu được coi là tư liệu sản xuất quan trọng, người dân và doanh nghiệp là trung tâm [1]. Nghị quyết số 71/NQ-CP, ngày 01/4/2025, của Chính phủ cụ thể hóa yêu cầu ứng dụng dữ liệu và công nghệ trong thông tin, dự báo thị trường lao động, kết nối cung - cầu và quản trị nguồn nhân lực [2]. Luật Việc làm số 74/2025/QH15, có hiệu lực từ ngày 01/01/2026, tiếp tục tạo cơ sở pháp lý mới cho đăng ký lao động, hệ thống thông tin thị trường lao động, dịch vụ việc làm, phát triển kỹ năng nghề và bảo hiểm thất nghiệp [4].

Những nền tảng đó mở ra khả năng chuyển từ "tin học hóa công việc quản lý" sang thiết lập một hệ thống quản trị thị trường lao động dựa trên dữ liệu, dự báo và kết quả. Song chuyển đổi số không tự động tạo ra quản trị tốt. Nếu dữ liệu không được chuẩn hóa và liên thông, quy trình cũ chỉ được đưa lên môi trường số; nếu thuật toán thiếu minh bạch, công nghệ có thể khuếch đại định kiến; nếu dịch vụ trực tuyến thay thế hoàn toàn tương tác con người, nhóm cần trợ giúp nhất có thể bị bỏ lại. Do đó, đổi mới mô hình phải được nhìn nhận như một cuộc cải cách thể chế và phương thức điều hành có công nghệ hỗ trợ, với việc làm thỏa đáng, năng lực phát triển và quyền của người lao động là giới hạn và thước đo cuối cùng.

2. Cơ sở lý luận và giá trị tham chiếu từ kinh nghiệm quốc tế

2.1. Từ quản lý nhà nước sang quản trị thị trường lao động

Quản trị thị trường lao động là quá trình Nhà nước cùng doanh nghiệp, tổ chức đại diện người lao động, cơ sở giáo dục - đào tạo, tổ chức dịch vụ việc làm và các chủ thể liên quan kiến tạo thể chế, chia sẻ thông tin, điều phối hành động và giám sát kết quả nhằm kết nối hiệu quả cung - cầu lao động, phát triển kỹ năng, bảo đảm quan hệ lao động minh bạch và bảo vệ con người trước các rủi ro việc làm. Khái niệm "quản trị" rộng hơn "quản lý nhà nước"[1]. Nhà nước vẫn giữ vai trò trung tâm trong định hướng, thiết lập luật chơi, tiêu chuẩn và hạ tầng dùng chung, nhưng giá trị được tạo ra thông qua sự phối hợp, đồng trách nhiệm và năng lực hành động của nhiều chủ thể.

Mô hình quản trị dựa trên khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số là cách tổ chức trong đó: khoa học cung cấp lý thuyết, bằng chứng và phương pháp đánh giá; công nghệ cung cấp hạ tầng, dữ liệu và công cụ; đổi mới sáng tạo tái thiết kế thể chế, quy trình, dịch vụ và quan hệ hợp tác; chuyển đổi số tích hợp dữ liệu và công nghệ vào toàn bộ chu trình từ nhận diện vấn đề, dự báo, xây dựng chính sách, cung cấp dịch vụ đến theo dõi và đánh giá kết quả. Vì vậy, cần phân biệt số hóa - chuyển thông tin từ giấy sang dữ liệu số; ứng dụng số - dùng công nghệ để cải tiến một công đoạn; và chuyển đổi số - thay đổi căn bản mô hình vận hành và phương thức tạo ra giá trị công

[1] Khái niệm **"quản trị" rộng hơn "quản lý nhà nước"**. Quản lý nhà nước chủ yếu nhấn mạnh thẩm quyền của cơ quan công quyền trong ban hành pháp luật, chính sách, tổ chức thực hiện, thanh tra và kiểm tra. Quản trị thị trường lao động vẫn khẳng định vai trò định hướng và trách nhiệm cuối cùng của Nhà nước, nhưng thừa nhận rằng kết quả không thể do Nhà nước đơn phương tạo ra. Nhà nước thiết lập "luật chơi", tiêu chuẩn, cơ chế phối hợp và hạ tầng dùng chung; doanh nghiệp cung cấp tín hiệu về nhu cầu nhân lực và tổ chức việc làm; cơ sở đào tạo phát triển kỹ năng; tổ chức dịch vụ việc làm kết nối cung – cầu; các tổ chức đại diện tham gia đối thoại, giám sát và bảo vệ quyền lợi của các bên. Nghiên cứu của ILO về quản trị dịch vụ việc làm công cho thấy sự tham gia của các đối tác xã hội giúp tăng tính phù hợp, tính chính danh và sự phối hợp trong thực hiện chính sách việc làm [22].

[13], [14].

Đơn vị phân tích của mô hình mới không chỉ là một hồ sơ hoặc trạng thái "có việc/không có việc", mà là hành trình việc làm của mỗi người: định hướng nghề nghiệp; chuẩn bị kỹ năng; gia nhập thị trường; tìm việc; làm việc và phát triển nghề nghiệp; chuyển việc; thất nghiệp; đào tạo lại; quay trở lại việc làm và nghỉ hưu. Quản trị theo hành trình cho phép kết nối chính sách giáo dục - đào tạo, dịch vụ việc làm, bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm xã hội, trợ giúp xã hội và phát triển doanh nghiệp. Người dân không phải tự tìm đường giữa những chương trình rời rạc; dữ liệu và quyền lợi có thể đi cùng họ qua các lần chuyển đổi.

Tiếp cận này dựa trên năm nền tảng lý thuyết chủ yếu. Một là, tiếp cận hệ thống coi thị trường lao động là một hệ thống thích nghi phức hợp gồm nhiều tác nhân và quan hệ phụ thuộc lẫn nhau. Đào tạo chỉ phát huy hiệu quả khi gắn với nhu cầu tuyển dụng; trợ cấp thất nghiệp chỉ hỗ trợ chuyển đổi bền vững khi đi cùng tư vấn, đánh giá kỹ năng và kết nối việc làm. Hai là, tiếp cận năng lực của con người đặt trọng tâm vào khả năng thực chất để mỗi cá nhân lựa chọn cuộc sống và việc làm có giá trị; công nghệ phải mở rộng cơ hội tiếp cận thông tin, học tập và dịch vụ, chứ không biến con người thành đối tượng thụ động của thuật toán [17]. Ba là, quản trị dựa trên dữ liệu và bằng chứng đòi hỏi dữ liệu có chất lượng, kịp thời, đại diện và có thể liên thông; mô hình phân tích được kiểm định; quyết định quan trọng có sự giám sát của con người [14]. Bốn là, quản trị thích ứng thay tư duy "ban hành một lần, áp dụng lâu dài" bằng vòng lặp thử nghiệm - đo lường - học hỏi - điều chỉnh. Năm là, lý thuyết giá trị công đánh giá thành công của chuyển đổi số trên cả giá trị tạo ra cho người dân, tính chính danh và niềm tin, cũng như năng lực vận hành bền vững [18]. Một nền tảng có nhiều tài khoản nhưng dữ liệu không tin cậy, kết nối việc làm kém hoặc loại trừ người yếu thế chưa tạo ra giá trị công.

Từ đó, mô hình quản trị hiện đại cần thực hiện đồng thời năm chức năng. Chức năng nhận biết tập hợp dữ liệu về người lao động, doanh nghiệp, việc làm và kỹ năng để hình thành bức tranh thị trường kịp thời, dự báo và cảnh báo sớm. Chức năng kết nối tạo hồ sơ kỹ năng, xác thực vị trí tuyển dụng, tư vấn và ghép nối nhằm giảm chi phí tìm kiếm và tăng chất lượng phù hợp. Chức năng can thiệp tổ chức chính sách việc làm chủ động, đào tạo lại, bảo hiểm thất nghiệp và hỗ trợ nhóm rủi ro để rút ngắn thất nghiệp và bảo vệ thu nhập. Chức năng bảo vệ thực thi tiêu chuẩn lao động, thanh tra dựa trên rủi ro, bảo vệ dữ liệu và quyền liên quan đến thuật toán. Chức năng học hỏi theo dõi kết quả, đánh giá tác động, thử nghiệm chính sách và phân bổ nguồn lực theo hiệu quả [15], [16]. Năm chức năng tạo thành một vòng khép kín thay vì năm hệ thống biệt lập (xem Bảng 1).

2.2. Kinh nghiệm quốc tế và những bài học có thể vận dụng

Liên minh châu Âu - liên thông thị trường và xây dựng ngôn ngữ kỹ năng chung. Mạng lưới Dịch vụ việc làm châu Âu (EURES) kết hợp cổng việc làm số xuyên quốc gia với mạng lưới tư vấn viên, cung cấp thông tin về vị trí tuyển dụng, điều kiện sống và làm việc, di chuyển lao động, bảo hiểm xã hội và thuế. Điểm quan trọng không chỉ là quy mô dữ liệu mà là cách kết hợp dịch vụ trực tuyến với hỗ trợ trực tiếp; công nghệ mở rộng phạm vi tiếp cận nhưng không thay thế hoàn toàn vai trò tư vấn [19]. Song song với EURES, hệ thống phân loại kỹ năng, năng lực, trình độ và nghề nghiệp châu Âu (ESCO) tạo "ngôn ngữ chung" để dữ liệu của các quốc gia, ngành và ngôn ngữ khác nhau có thể được hiểu, đối chiếu và trao đổi [20]. Kinh nghiệm này cho thấy một thị trường lao động số không thể được tạo

Bảng 1. Kiến trúc chức năng của mô hình quản trị hiện đại trong lĩnh vực lao động, việc làm

Lớp chức năng	Nội dung cốt lõi	Kết quả cần tạo ra
Nhận biết	Dữ liệu người lao động, doanh nghiệp, việc làm, kỹ năng; phân tích và dự báo	Bức tranh thị trường kịp thời; cảnh báo sớm thiếu hụt, thất nghiệp, dịch chuyển
Kết nối	Hồ sơ kỹ năng; vị trí việc làm; tư vấn; ghép nối; giới thiệu đào tạo	Giảm chi phí tìm kiếm; tăng chất lượng ghép nối và khả năng dịch chuyển
Can thiệp	Chính sách việc làm chủ động; đào tạo lại; BHTN; hỗ trợ nhóm rủi ro	Rút ngắn thời gian thất nghiệp; phòng ngừa mất thu nhập; chuyển đổi công bằng
Bảo vệ	Tiêu chuẩn lao động; thanh tra dựa trên rủi ro; bảo vệ dữ liệu và thuật toán	Việc làm thỏa đáng; quyền được giải thích, khiếu nại và khắc phục
Học hỏi	Theo dõi kết quả; đánh giá tác động; thử nghiệm chính sách	Nguồn lực đi theo hiệu quả; chính sách được điều chỉnh liên tục

nên chỉ bằng một cổng thông tin; điều kiện nền tảng là chuẩn dữ liệu, phân loại nghề - kỹ năng, cơ chế chia sẻ xuyên hệ thống và quyền kiểm soát, di chuyển dữ liệu của người lao động.

Singapore - tích hợp việc làm, kỹ năng và hồ sơ cá nhân. Singapore phát triển một hệ sinh thái có sự phân công rõ giữa MyCareersFuture - nền tảng kết nối việc làm; MySkillsFuture - cổng học tập và phát triển kỹ năng; Skills Framework - khung thông tin về ngành, nghề, vai trò công việc và kỹ năng; cùng Careers & Skills Passport - "Hộ chiếu nghề nghiệp và kỹ năng". Hộ chiếu này là kho số quốc gia tập hợp các thông tin được xác thực về quá trình làm việc, trình độ, chứng chỉ và kỹ năng; người dùng có thể chủ động chia sẻ với nhà tuyển dụng và tiếp cận khuyến nghị nghề nghiệp, đào tạo phù hợp [21]. Dữ liệu từ doanh nghiệp và thị trường được chuyển hóa thành báo cáo *Skills Demand for the Future Economy*, giúp người học, cơ sở đào tạo, doanh nghiệp và cơ quan quản lý sử dụng cùng một tín hiệu về nhu cầu kỹ năng [22]. Nhà nước không làm thay thị trường, mà thiết lập chuẩn, hạ tầng tin cậy, công cụ tài chính và cơ chế xác thực; doanh nghiệp xác định nhu cầu; cơ sở đào tạo phản ứng nhanh; người lao động chủ động tích lũy và chứng minh năng lực.

Hàn Quốc - một cửa số và tư vấn nghề nghiệp thông minh. Cơ quan Thông tin việc làm Hàn Quốc (KEIS) vận hành hệ thống thông tin tích hợp về nghề nghiệp, tuyển dụng, đào tạo và bảo hiểm việc làm. JobCare là dịch vụ hỗ trợ phát triển nghề nghiệp dựa trên AI và dữ liệu lớn, phân tích hồ sơ, năng lực và nhu cầu của người lao động, đối chiếu với thông tin thị trường để xác định khoảng cách kỹ năng, từ đó gợi ý nghề nghiệp, việc làm, chương trình đào tạo

và lộ trình phát triển [23]. AI đóng vai trò hỗ trợ người tìm việc và chuyên viên tư vấn, không phải cơ chế tự động loại bỏ con người. Nền tảng Employment24 tiếp tục tích hợp nhiều dịch vụ việc làm và chính sách trên một cửa số [24]. Giá trị tham chiếu đối với Việt Nam là sự kết hợp giữa năng lực công nghệ chuyên sâu, dữ liệu hành chính liên thông và mạng lưới dịch vụ tại chỗ; AI chỉ hiệu quả khi được đặt trong một quy trình chuyên môn có con người chịu trách nhiệm.

Các nước OECD - số hóa có phân tầng và lấy nhóm dễ bị tổn thương làm chuẩn. Cơ quan dịch vụ việc làm công ngày càng sử dụng công cụ số để phân nhóm người tìm việc, ghép nối, tư vấn nghề nghiệp, lập bản đồ kỹ năng và giao tiếp tự động. Tuy nhiên, OECD cảnh báo về "số hóa khoảng cách": người cần trợ giúp nhất thường có kỹ năng số, thiết bị và khả năng tự phục vụ thấp nhất [25], [26]. Vì vậy, mô hình phù hợp phải phân tầng: tự phục vụ số cho nhóm sẵn sàng; dịch vụ kết hợp cho nhóm cần hỗ trợ; quản lý trường hợp chuyên sâu cho người có nhiều rào cản. Hiệu quả không được đo chủ yếu bằng lượt truy cập hay số gợi ý việc làm, mà bằng thời gian tìm được việc, mức độ phù hợp kỹ năng, thu nhập, khả năng duy trì việc làm và chênh lệch kết quả giữa các nhóm.

Từ các kinh nghiệm trên có thể rút ra sáu bài học đối với Việt Nam. Thứ nhất, dữ liệu và hệ thống phân loại nghề - kỹ năng là hạ tầng công chiến lược, không phải sản phẩm phụ của thủ tục hành chính. Thứ hai, chuyển đổi số phải gắn với tái thiết kế quy trình và trách nhiệm tổ chức, tránh đưa nguyên trạng quy trình phân mảnh lên môi trường mạng. Thứ ba, cần tích hợp việc làm - kỹ năng - an sinh quanh hành trình của người lao động, đồng thời bảo đảm họ kiểm soát việc chia sẻ hồ sơ. Thứ tư, phát triển dịch vụ đa kênh, không tuyệt đối hóa "không tiếp xúc"; năng lực tư vấn trực tiếp là điều kiện bảo đảm bao trùm. Thứ năm, AI phải tăng cường năng lực của con người, được kiểm định, giải thích và có cơ chế xem xét lại. Thứ sáu, Nhà nước giữ vai trò kiến tạo tiêu chuẩn, hạ tầng và bảo vệ quyền; doanh nghiệp dẫn dắt tín hiệu nhu cầu; cơ sở đào tạo đáp ứng; tổ chức đại diện và xã hội tham gia giám sát.

3. Thực trạng mô hình quản trị thị trường lao động ở Việt Nam

3.1. "Cửa sổ cơ hội" về chính trị, pháp lý và hạ tầng số

Những năm gần đây, tư duy phát triển và quản trị quốc gia của Việt Nam đã có bước chuyển đáng kể từ ứng dụng công nghệ thông tin sang chuyển đổi số toàn diện. Nghị quyết số 57-NQ/TW đặt yêu cầu đổi mới phương thức quản trị, khai thác dữ liệu và phát triển hệ sinh thái đổi mới sáng tạo ở tầm chiến lược [1]. Nghị quyết số 71/NQ-CP cập nhật Chương trình hành động của Chính phủ, phân công các nhiệm vụ cụ thể gắn phát triển khoa học, công nghệ và chuyển đổi số với nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, thông tin và dự báo thị trường lao động [2]. Nghị quyết số 214/NQ-CP, ngày 23/7/2025, thúc đẩy tạo lập dữ liệu phục vụ chuyển đổi số toàn diện, hàm ý chuyển trọng tâm từ "có cơ sở dữ liệu" sang dữ liệu phải được cập nhật, kết nối, chia sẻ và khai thác [3].

Luật Việc làm năm 2025 là bước tiến quan trọng trong thể chế hóa các cấu phần của mô hình hiện đại. Luật mở rộng và làm rõ chính sách hỗ trợ tạo việc làm, phát triển kỹ năng nghề, hệ thống dịch vụ việc làm, đăng ký lao động, thông tin thị trường lao động và bảo hiểm thất nghiệp; đồng thời quy định cơ sở pháp lý cho Sàn giao dịch việc làm quốc gia [4]. Người lao động có thể thực hiện đăng ký lao động qua nền tảng số, trong đó VNeID và Cổng thông tin việc làm là các kênh quan trọng để xác thực, cập nhật dữ liệu và đăng ký

nhu cầu tìm việc. Nếu được tổ chức đúng, đăng ký lao động không chỉ là nghĩa vụ kê khai mà trở thành điểm khởi đầu của hồ sơ lao động điện tử và chuỗi dịch vụ chủ động.

Các lớp pháp lý liên quan cũng ngày càng hoàn thiện: Bộ luật Lao động năm 2019 điều chỉnh quan hệ lao động và tiêu chuẩn làm việc; Luật Bảo hiểm xã hội năm 2024 mở rộng nền tảng an sinh; Luật Giao dịch điện tử năm 2023 tạo giá trị pháp lý cho giao dịch số; Luật Dữ liệu năm 2024 quy định về xây dựng, phát triển, bảo vệ, quản trị và xử lý dữ liệu; Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân năm 2025 củng cố quyền và nghĩa vụ trong xử lý dữ liệu [5], [6]. Đề án 06 theo Quyết định số 06/QĐ-TTg, ngày 06/01/2022, cung cấp nền tảng định danh, xác thực điện tử và khai thác Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư [7]. Sự kết hợp giữa định danh số, dữ liệu dân cư, dữ liệu bảo hiểm, doanh nghiệp, giáo dục và việc làm mở ra khả năng cung cấp dịch vụ theo nguyên tắc "một lần khai báo, nhiều lần sử dụng", với điều kiện có cơ sở pháp lý, tiêu chuẩn và cơ chế bảo vệ phù hợp.

3.2. Kết quả và mô hình quản trị lao động, việc làm ở Việt Nam trong thời gian qua

3.2.1. Một số kết quả lao động, việc làm

Các cân đối lớn của thị trường lao động năm 2025 cho thấy khả năng phục hồi và chống chịu tương đối tích cực. Lực lượng lao động từ 15 tuổi trở lên đạt khoảng 53,5 triệu người; số người có việc làm khoảng 52,4 triệu người. Thu nhập bình quân tháng của người lao động đạt 8,4 triệu đồng, tăng 8,9%, tương ứng tăng khoảng 685 nghìn đồng so với năm trước. Cơ cấu việc làm tiếp tục chuyển dịch, với khu vực dịch vụ chiếm 40,8%; công nghiệp và xây dựng 33,5%; nông, lâm nghiệp và thủy sản 25,7%. Tỷ lệ thất nghiệp trong độ tuổi lao động ở mức 2,22% [8]. Những con số này phản ánh quy mô tạo việc làm và khả năng thích ứng của nền kinh tế trong điều kiện bên ngoài còn nhiều bất định.

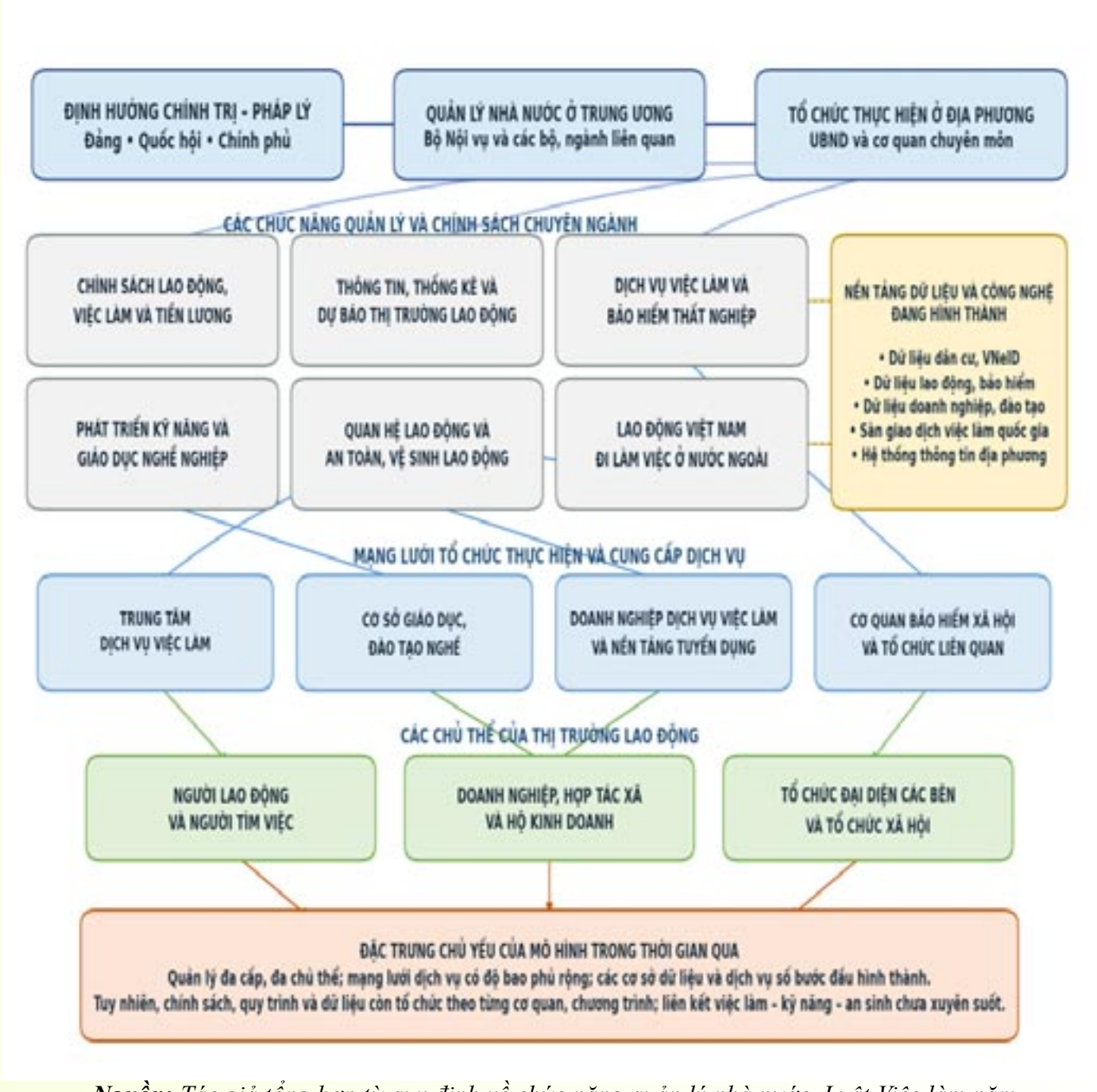
Tuy vậy, chất lượng và tính bền vững của việc làm còn là thách thức lớn. Tỷ lệ lao động có việc làm phi chính thức năm 2025 vẫn ở mức 63,1%; tỷ lệ lao động qua đào tạo có bằng, chứng chỉ mới đạt 29,2%. Tỷ lệ thất nghiệp thanh niên khoảng 8,64%, cao nhiều lần mức chung; đến cuối năm còn khoảng 1,4 triệu thanh niên không có việc làm và không tham gia học tập, đào tạo [8]. Điều này cho thấy nghịch lý: thị trường có thể duy trì tỷ lệ thất nghiệp thấp nhưng vẫn tồn tại sự thiếu hụt việc làm có năng suất, thu nhập và bảo vệ xã hội, cùng khoảng cách lớn giữa kỹ năng được đào tạo và kỹ năng doanh nghiệp cần.

3.2.2. Thực trạng mô hình quản trị lao động, việc làm

Mô hình quản trị lao động, việc làm ở Việt Nam hiện nay là mô hình quản lý đa cấp, đa chủ thể, trong đó Nhà nước giữ vai trò kiến tạo thể chế, tổ chức thực hiện chính sách, cung cấp dịch vụ công và thanh tra, giám sát; doanh nghiệp quyết định nhu cầu tuyển dụng và sử dụng lao động; cơ sở giáo dục, đào tạo cung cấp kỹ năng; các tổ chức dịch vụ việc làm làm trung gian kết nối; tổ chức đại diện người lao động và người sử dụng lao động tham gia điều chỉnh quan hệ lao động; người lao động trực tiếp lựa chọn việc làm, học tập và tham gia các chế độ an sinh (Sơ đồ 1). Mô hình hiện hành đã hình thành tương đối đầy đủ các chủ thể và chức năng cơ bản, nhưng còn vận hành chủ yếu theo ngành, chương trình và hệ thống riêng. Luồng dữ liệu chưa đi xuyên suốt hành trình việc làm; sự kết nối giữa việc làm, kỹ năng, bảo hiểm thất nghiệp và an sinh xã hội chưa hoàn chỉnh.

Thứ hai, quản lý nhà nước chủ yếu dựa vào báo cáo hành chính và điều tra định kỳ; việc khai thác dữ liệu thời gian thực từ tuyển dụng, đăng ký doanh nghiệp, bảo hiểm xã hội, thuế, giáo dục – đào tạo và di chuyển

Sơ đồ 1: Mô hình quản trị lao động, việc làm ở Việt Nam trong thời gian qua



Nguồn: *Tác giả tổng hợp từ quy định về chức năng quản lý nhà nước, Luật Việc làm năm 2025 và thực tiễn tổ chức hệ thống dịch vụ việc làm ở Việt Nam.*

dân cư còn hạn chế. Vì vậy, khả năng nhận biết sớm tình trạng thiếu hụt lao động, dư thừa kỹ năng hoặc nguy cơ mất việc tại từng ngành, nghề và địa phương chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu điều hành.

Thứ ba, hệ thống trung tâm dịch vụ việc làm đã được hình thành trên phạm vi cả nước nhưng năng lực giữa các địa phương chưa đồng đều. Một số trung tâm đã tổ chức tốt các phiên giao dịch trực tuyến, kết nối liên tỉnh và tư vấn từ xa; trong khi nhiều nơi vẫn tập trung vào tiếp nhận hồ sơ bảo hiểm thất nghiệp, tổ chức phiên giao dịch định kỳ và tổng hợp nhu cầu tuyển dụng ngắn hạn. Chức năng tư vấn

nghề nghiệp chuyên sâu, đánh giá kỹ năng, quản lý trường hợp và hỗ trợ chuyển đổi việc làm chưa phát triển tương xứng.

Thứ tư, sự tham gia của doanh nghiệp và cơ sở đào tạo vào quản trị thị trường lao động chưa có cơ chế thường xuyên và có tính hệ thống. Thông tin doanh nghiệp cung cấp phần lớn là nhu cầu tuyển dụng trước mắt; chưa được chuyển hóa đầy đủ thành dự báo về nghề nghiệp, kỹ năng và chương trình đào tạo. Ngược lại, thông tin về kết quả việc làm và thu nhập sau đào tạo chưa trở thành căn cứ phổ biến để đánh giá chất lượng cơ sở đào tạo.

Như vậy, Việt Nam đang chuyển từ mô hình quản lý lao động phân tán, dựa nhiều vào thủ tục hành chính sang mô hình quản trị tích hợp, dựa trên dữ liệu và cung cấp dịch vụ đa kênh. Mô hình hiện đại chưa hoàn chỉnh nhưng một số cấu phần quan trọng đã được hình thành, gồm Sàn giao dịch việc làm quốc gia, đăng ký lao động số, dịch vụ việc làm trực tuyến, dữ liệu thị trường lao động và dịch vụ công trong quản lý lao động đi làm việc ở nước ngoài.

3.2.3. Các cấu phần của mô hình hiện đại đang hình thành

Sàn giao dịch việc làm quốc gia và đăng ký lao động số là bước tiến nổi bật. Ngày 14/4/2026, Bộ Nội vụ khai trương vận hành thử Sàn giao dịch việc làm quốc gia tại địa chỉ vieclam.gov.vn, định vị nền tảng là hạ tầng số kết nối thị trường có hơn 53,6 triệu lao động, gần 1 triệu doanh nghiệp cùng hàng triệu cơ sở sản xuất, kinh doanh. Mạng lưới trung tâm dịch vụ việc làm địa phương được xác định là các điểm cầu vệ tinh, có trách nhiệm cập nhật, chia sẻ dữ liệu, xác thực thông tin và hỗ trợ người sử dụng [9]. Đây là bước chuyển từ các sàn địa phương phân tán sang không gian kết nối toàn quốc. Việc tích hợp đăng ký lao động với VNeID có thể giảm kê khai lặp lại, nâng khả năng xác thực và tạo hồ sơ lao động. Khi liên thông với bảo hiểm xã hội, thuế, đăng ký doanh nghiệp, giáo dục - đào tạo và vị trí tuyển dụng, nền tảng có tiềm năng trở thành hạ tầng phân tích dòng việc làm, khoảng cách kỹ năng và thiết kế chính sách việc làm chủ động, thay vì chỉ là nơi đăng tin.

Dịch vụ việc làm trực tuyến gắn với bảo hiểm thất nghiệp đã được mở rộng tại nhiều trung tâm dịch vụ việc làm thông qua tư vấn từ xa, phiên giao dịch trực tuyến, tiếp nhận thông tin tuyển dụng và giải quyết một số khâu của bảo hiểm thất nghiệp trên môi trường số. Đại dịch COVID-19 tạo cú hích cho dịch vụ không tiếp xúc; giai đoạn sau dịch chứng kiến nhu cầu kết nối liên tỉnh, giảm chi phí đi lại và cung cấp dịch vụ đa kênh. Luật Việc làm năm 2025 tạo điều kiện để gắn chặt hơn trợ cấp thất nghiệp với tư vấn, giới thiệu việc làm và hỗ trợ đào tạo [4]. Đây là hướng đi đúng, bởi bảo hiểm thất nghiệp hiện đại không chỉ bù đắp một phần thu nhập mà còn phải giảm thời gian thất nghiệp và nâng khả năng tìm được việc làm bền vững.

Dữ liệu, thống kê và dự báo thị trường lao động từng bước đa dạng. Điều tra lao động - việc làm cung cấp bộ số liệu nền tảng có tính đại diện quốc gia; dữ liệu dân cư, bảo hiểm xã hội, thuế và đăng ký doanh nghiệp tạo độ phủ hành chính; nhiều địa phương thu thập thông tin người lao động, nhu cầu tuyển dụng và biến động việc làm, xây dựng bản tin và bảng điều hành. Tin tuyển dụng trực tuyến bắt đầu được khai thác để nhận biết nhanh nghề và kỹ năng mới. Một số mô hình dữ liệu lớn, AI và dashboard đang được nghiên cứu, thí điểm. Giá trị mới không nằm ở từng nguồn riêng lẻ mà ở khả năng kết hợp chúng có trách nhiệm: điều tra bảo đảm tính đại diện; hành chính bảo đảm liên tục; dữ liệu trực tuyến

cung cấp tín hiệu nhanh; khảo sát doanh nghiệp và nghiên cứu định tính giải thích hành vi.

Dịch vụ công số trong quản lý người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài cũng có tiến bộ thông qua công khai doanh nghiệp được cấp phép, thông tin hợp đồng và thị trường; tiếp nhận, giải quyết thủ tục trực tuyến và tăng khả năng giám sát. Giai đoạn 2021–2025, khoảng 636 nghìn lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng, đạt 127,3% kế hoạch năm năm [10]. Quy mô này đòi hỏi quản trị dữ liệu xuyên suốt trước khi đi, trong thời gian làm việc và sau khi trở về, nhằm bảo vệ quyền, phòng ngừa môi giới bất hợp pháp, ghi nhận kỹ năng tích lũy ở nước ngoài và hỗ trợ tái hòa nhập thị trường trong nước.

Nhìn tổng thể, mô hình hiện hành có thể khái quát thành ba tầng. Tầng trung ương xây dựng pháp luật, tiêu chuẩn, cơ sở dữ liệu và chính sách; tầng địa phương tổ chức trung tâm dịch vụ việc làm, thu thập thông tin và thực hiện bảo hiểm thất nghiệp; tầng thị trường gồm doanh nghiệp, nền tảng tuyển dụng, cơ sở đào tạo và tổ chức dịch vụ. Các tầng đã có nhiều kết nối nhưng chủ yếu theo từng chương trình, thủ tục và hệ thống chuyên ngành. Mô hình hiện đại đang hình thành ở một số cấu phần, song chưa trở thành kiến trúc thống nhất lấy kết quả của hành trình việc làm làm trung tâm.

3.3. Đánh giá chung: thành tựu, điểm nghẽn và nguyên nhân

Có thể nhận diện năm ưu điểm nổi bật. Một là, tư duy chính sách đã chuyển rõ từ ứng dụng công nghệ thông tin sang chuyển đổi số và quản trị dữ liệu; quyết tâm chính trị cao tạo động lực cải cách. Hai là, Luật Việc làm năm 2025 và hệ thống pháp luật về dữ liệu, giao dịch điện tử, bảo hiểm xã hội tạo nền tảng thể chế quan trọng. Ba là, định danh điện tử và Sàn giao dịch việc làm quốc gia mở ra khả năng cung cấp dịch vụ một cửa, không bị giới hạn bởi địa giới hành chính. Bốn là, dữ liệu hành chính về dân cư, bảo hiểm, doanh nghiệp và giáo dục ngày càng được số hóa, có thể giảm khai báo lặp lại và cải thiện dự báo. Năm là, mạng lưới trung tâm dịch vụ việc làm có kinh nghiệm tư vấn trực tiếp, có thể trở thành lớp hỗ trợ con người cho dịch vụ số; mức phổ cập internet và điện thoại thông minh tạo điều kiện thuận lợi để mở rộng tiếp cận.

Tuy nhiên, bảy điểm nghẽn cần được nhìn nhận thẳng thắn.

Một là, mô hình vẫn thiên về quản lý thủ tục và báo cáo hơn là quản trị hành trình việc làm và kết quả xã hội. Phần lớn hệ thống được thiết kế theo chức năng và thẩm quyền của cơ quan. Khi mất việc, một người có thể phải thực hiện riêng rẽ đăng ký thất nghiệp, đề nghị trợ cấp, tư vấn, đào tạo và tìm việc; dữ liệu và kế hoạch hỗ trợ không tự động đi cùng người dùng. Cách tổ chức này tối ưu từng khâu nhưng chưa tối ưu kết quả cuối cùng là quay lại việc làm phù hợp.

Hai là, dữ liệu phân tán, chất lượng không đồng đều và thiếu chuẩn ngữ nghĩa. Mã nghề, vị trí việc làm, kỹ năng, trình độ và ngành kinh tế chưa được ánh xạ đầy đủ. Tin tuyển dụng có thể trùng lặp, hết hạn hoặc thiếu thông tin về lương, kỹ năng, điều kiện lao động. Dữ liệu về lao động phi chính thức, lao động nền tảng, lao động di cư, người khuyết tật và nhóm yếu thế còn thiếu. Vì thế, có nhiều dữ liệu nhưng vẫn thiếu tri thức đủ tin cậy để hành động.

Ba là, năng lực phân tích, dự báo và chuyển dự báo thành chính sách chưa tương xứng. Nhiều sản phẩm mới dừng ở mô tả quá khứ; dự báo ngắn hạn theo nghề, kỹ năng, địa bàn và kịch bản công nghệ còn hạn chế. Chưa có cơ chế đủ rõ để chuyển kết quả dự báo thiếu hụt kỹ năng thành chỉ tiêu, đơn đặt hàng đào tạo, danh mục hỗ trợ học nghề từ bảo

hiểm thất nghiệp, chính sách di chuyển lao động hoặc kế hoạch nhân lực cho dự án lớn.

Bốn là, dịch vụ số chưa thực sự cá thể hóa và phân tầng. Ghép nối việc làm chủ yếu dựa vào chức danh, bằng cấp hoặc từ khóa, chưa nhận diện đầy đủ kỹ năng có thể chuyển đổi giữa các nghề. Nhóm có kỹ năng số thấp, người khuyết tật, người dân tộc thiểu số, lao động lớn tuổi, lao động di cư và người có trách nhiệm chăm sóc có nguy cơ bị loại trừ nếu dịch vụ chuyển nhanh lên trực tuyến mà thiếu thiết kế tiếp cận và hỗ trợ trực tiếp.

Năm là, liên kết việc làm - kỹ năng - an sinh còn yếu. Bảo hiểm thất nghiệp chưa phát huy đầy đủ vai trò bảo hiểm chuyển đổi nghề nghiệp; hồ sơ việc làm chưa gắn trọn vẹn với quá trình học tập và kỹ năng; kết quả sau đào tạo chưa được theo dõi nhất quán. Tỷ lệ việc làm phi chính thức cao khiến một bộ phận lớn lao động nằm ngoài bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp và ngoài dòng dữ liệu hành chính chính quy.

Sáu là, quản trị AI và thuật toán trong lao động mới ở giai đoạn đầu. Quyền được biết khi bị đánh giá bằng thuật toán, kiểm định thiên lệch, quyền yêu cầu con người xem xét, lưu vết quyết định, khiếu nại và khắc phục chưa được cụ thể hóa theo lĩnh vực. Nếu thiếu kiểm soát, AI có thể tái tạo định kiến về giới, tuổi, khuyết tật, địa bàn hoặc bằng cấp trong tuyển dụng và phân nhóm người thất nghiệp.

Bảy là, cơ chế phối hợp và năng lực thực thi chưa theo kịp. Quản trị lao động - việc làm liên quan đến Bộ Nội vụ, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Khoa học và Công nghệ, Bộ Tài chính, cơ quan thống kê, Bảo hiểm xã hội Việt Nam, chính quyền địa phương, đại diện doanh nghiệp, người lao động và khu vực công nghệ. Thiếu cơ chế điều phối dữ liệu, sản phẩm phân tích và trách nhiệm kết quả có thể dẫn đến đầu tư trùng lặp, cát cứ và không rõ chủ thể chịu trách nhiệm về kết quả cuối cùng.

Các hạn chế trên có nguyên nhân khách quan từ quy mô thị trường lớn, tỷ lệ phi chính thức cao, doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ chiếm đa số, mô hình việc làm và công nghệ thay đổi nhanh, chênh lệch nguồn lực giữa các địa phương. Tuy nhiên, nguyên nhân chủ quan có tính quyết định hơn: tư duy dự án công nghệ còn tách khỏi cải cách thể chế; tiêu chuẩn dữ liệu và cơ chế chia sẻ chậm hoàn thiện; đầu tư thiên về thiết bị, phần mềm hơn là làm sạch dữ liệu, bảo trì, an toàn và con người; thiếu đội ngũ liên ngành hiểu đồng thời lao động, thống kê, kinh tế lượng, khoa học dữ liệu, pháp lý và thiết kế dịch vụ; cơ chế mua sắm và thử nghiệm chưa phù hợp với sản phẩm số cần cải tiến liên tục; trách nhiệm giải trình còn đặt nặng tuân thủ quy trình hơn là chất lượng việc làm và giá trị xã hội.

4. Mô hình và định hướng đổi mới quản trị thị trường lao động trong giai đoạn mới

4.1. Bối cảnh, mục tiêu và quan điểm định hướng

Giai đoạn 2026–2030, thị trường lao động Việt Nam chịu tác động đồng thời của yêu cầu tăng trưởng cao, tái cơ cấu dựa trên khoa học - công nghệ, chuyển đổi số, chuyển đổi xanh, sắp xếp tổ chức bộ máy, già hóa dân số và biến động địa - kinh tế. AI tạo sinh sẽ thay đổi nhanh các nhiệm vụ trong công việc văn phòng, dịch vụ, sản xuất và quản lý. Kết quả nghiên cứu quốc tế cho thấy tác động chủ yếu trong nhiều nghề có thể là biến đổi nhiệm vụ hơn là xóa bỏ toàn bộ việc làm; song tốc độ và phạm vi chuyển đổi khiến kỹ năng nhanh lỗi thời, làm gia tăng nhu cầu đào tạo lại [11], [12]. Các hình thức bán thời gian, làm việc từ xa, tự làm, làm nhiều việc và lao động qua nền tảng tiếp tục phát triển. Người lao động sẽ chuyển việc, chuyển nghề nhiều lần, trong

khi hợp đồng toàn thời gian, dài hạn không còn là hình thức duy nhất.

Hệ thống quản trị vì thế phải chuyển từ phản ứng sau khi thất nghiệp sang dự báo và phòng ngừa; từ cố gắng bảo vệ mọi vị trí việc làm cụ thể sang bảo vệ con người qua các lần chuyển đổi; từ quản lý theo chương trình sang quản trị hành trình; từ dịch vụ đại trà sang hỗ trợ theo mức độ rủi ro; từ dữ liệu phục vụ báo cáo sang dữ liệu phục vụ quyết định. Chuyển đổi xanh chỉ công bằng khi chi phí không bị chuyển toàn bộ sang người lao động; già hóa dân số đòi hỏi kéo dài tuổi nghề phù hợp, cập nhật kỹ năng cho lao động lớn tuổi và phát triển nhân lực kinh tế chăm sóc; các cú sốc dịch bệnh, thiên tai và chuỗi cung ứng đòi hỏi cảnh báo gần thời gian thực.

Mục tiêu đến năm 2030 là hình thành mô hình quản trị thị trường lao động hiện đại, thống nhất, liên thông, dựa trên dữ liệu, dự báo và kết quả; kết nối hiệu quả cung - cầu lao động, phát triển kỹ năng, dịch vụ việc làm và an sinh; nâng năng lực nhận diện sớm, điều phối và ứng phó cú sốc; bảo đảm quyền lao động, chất lượng việc làm và cơ hội tham gia bình đẳng. Tầm nhìn đến năm 2045, hạ tầng quản trị thị trường lao động số trở thành một cấu phần của hạ tầng số công quốc gia, phục vụ thị trường lao động kỹ năng cao, minh bạch, linh hoạt và bao trùm.

Quá trình này cần quán triệt sáu quan điểm. Một là, lấy con người, quyền lao động và chất lượng việc làm làm mục tiêu; công nghệ là phương tiện. Hai là, xem dữ liệu lao động - việc làm - kỹ năng là hạ tầng công chiến lược, được quản trị theo nguyên tắc đúng, đủ, sạch, sống, thống nhất, dùng chung và an toàn. Ba là, chuyển từ quản lý hồ sơ, thủ tục sang quản trị hành trình việc làm và kết quả cuối cùng. Bốn là, kết hợp dịch vụ số với hỗ trợ trực tiếp, thiết kế theo chuẩn phổ quát nhưng ưu tiên nguồn lực cho nhóm đa rủi ro. Năm là, xây dựng hệ sinh thái mở: Nhà nước kiến tạo, doanh nghiệp dẫn dắt nhu cầu kỹ năng, cơ sở đào tạo đáp ứng, tổ chức đại diện và xã hội tham gia giám sát. Sáu là, đổi mới có kiểm soát: thử nghiệm nhanh trong phạm vi an toàn, đánh giá độc lập, mở rộng theo bằng chứng; AI ảnh hưởng đáng kể đến quyền lợi phải minh bạch và có con người giám sát.

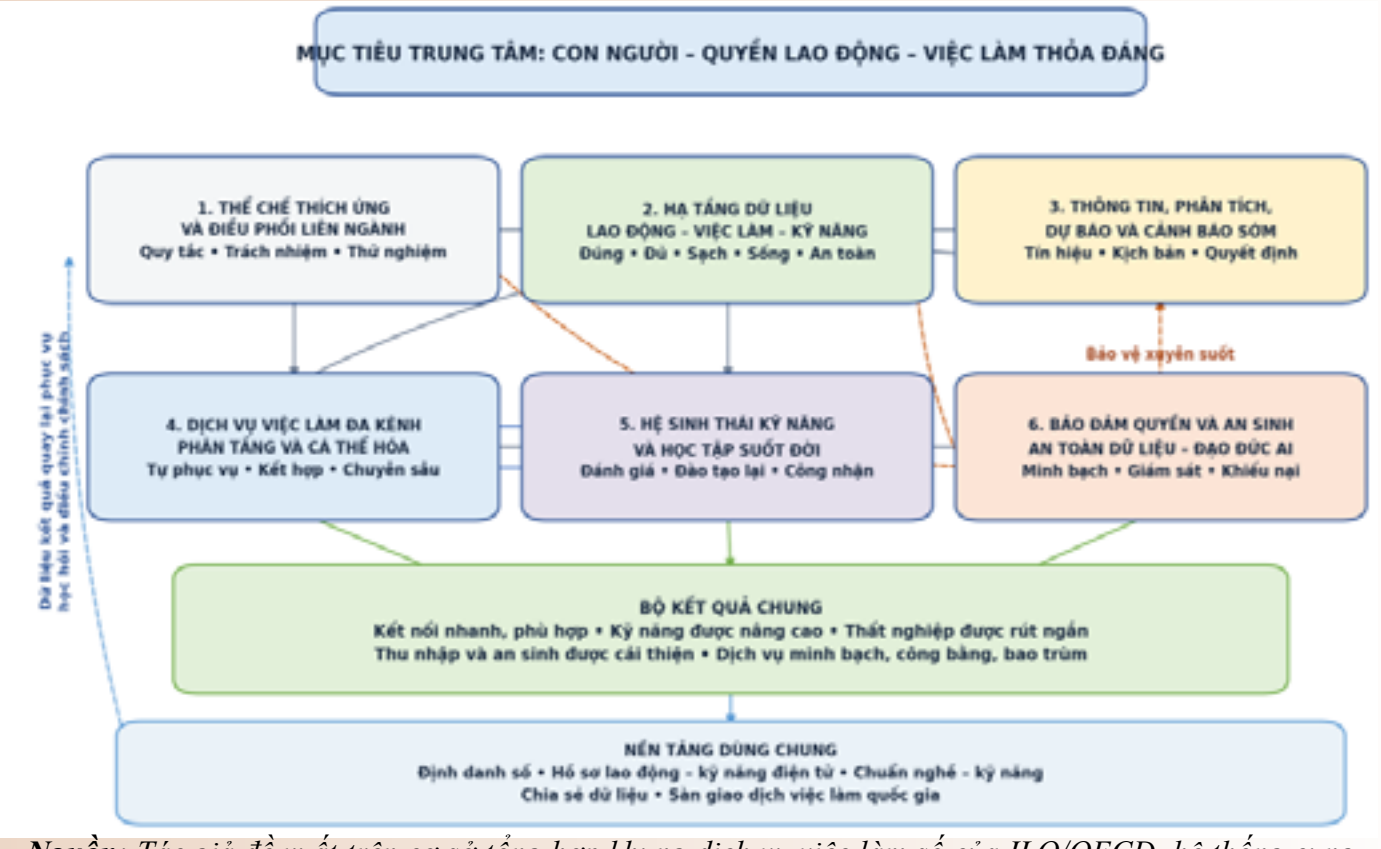
4.2. Mô hình đề xuất: Hệ thống quản trị thị trường lao động số Việt Nam

Hệ thống đề xuất là một hệ sinh thái quản trị tích hợp, vận hành trên nền tảng thể chế, định danh, dữ liệu và tiêu chuẩn kỹ thuật thống nhất. Đây không phải chỉ là một cơ sở dữ liệu hay sàn giao dịch việc làm, mà là tổng thể thiết chế, hạ tầng, công cụ phân tích, mạng lưới dịch vụ và cơ chế bảo vệ quyền, kết nối ba dòng vận động: hành trình học tập - việc làm - chuyển đổi của người lao động; nhu cầu nhân lực của doanh nghiệp theo ngành, nghề, kỹ năng, địa bàn và thời gian; dòng chính sách và dịch vụ gồm thông tin, tư vấn, giới thiệu việc làm, đào tạo, bảo hiểm thất nghiệp và an sinh.

Mô hình gồm sáu cấu phần liên thông.

Thứ nhất, thể chế thích ứng và cơ chế điều phối liên ngành đóng vai trò "bộ não quản trị". Một cơ chế điều phối quốc gia do cơ quan quản lý nhà nước về việc làm làm đầu mối cần thống nhất tiêu chuẩn dữ liệu, danh mục sản phẩm phân tích, quy tắc truy cập, trách nhiệm cập nhật, bộ chỉ số kết quả và phương án ứng phó khi thị trường biến động. Cơ chế này không làm thay thẩm quyền chuyên ngành, mà giải quyết phần giao thoa chưa có chủ thể chịu trách nhiệm đầy đủ. Với vấn đề mới như tư vấn bằng AI, công nhận kỹ năng số, tài khoản học tập cá nhân hoặc hợp đồng dịch vụ theo kết quả, có thể áp dụng thử nghiệm có kiểm soát với phạm vi, thời gian, tiêu chí thành công, giới hạn rủi ro và điều kiện dừng rõ ràng.

Sơ đồ 2. Mô hình Hệ thống quản trị thị trường lao động số Việt Nam



***Nguồn**: Tác giả đề xuất trên cơ sở tổng hợp khung dịch vụ việc làm số của ILO/OECD, hệ thống cung ứng bảo trợ xã hội của Ngân hàng Thế giới và kinh nghiệm ESCO/EURES [15], [16], [19], [20].*

Thứ hai, hạ tầng dữ liệu lao động, việc làm và kỹ năng là "xương sống" của hệ thống. Kiến trúc nên theo hướng liên thông phân tán: dữ liệu vẫn do cơ quan có thẩm quyền quản lý nhưng được kết nối theo chuẩn và mục đích cụ thể. Trung tâm là hồ sơ lao động - kỹ năng điện tử gắn với định danh cá nhân, tập hợp có kiểm soát thông tin về học vấn, bằng cấp, chứng chỉ, kinh nghiệm, kỹ năng, tình trạng việc làm và kết quả hỗ trợ. Người lao động được xem, bổ sung, đề nghị sửa sai, cho phép chia sẻ và thu hồi quyền truy cập. Phía doanh nghiệp có hồ sơ nhu cầu nhân lực được chuẩn hóa theo vị trí, nhiệm vụ, kỹ năng, lương, loại hợp đồng, địa điểm và điều kiện làm việc. Một từ điển kỹ năng quốc gia, tương thích Khung trình độ quốc gia và có khả năng ánh xạ với ESCO hoặc hệ thống quốc tế phù hợp, tạo ngôn ngữ chung giữa việc làm, đào tạo và chính sách.

Thứ ba, hệ thống thông tin, phân tích, dự báo và cảnh báo sớm chuyển dữ liệu thành tri thức hành động. Hệ thống kết hợp điều tra thống kê, dữ liệu hành chính, tin tuyển dụng trực tuyến, khảo sát doanh nghiệp và nghiên cứu định tính. Ba lớp sản phẩm cần được duy trì: thông tin gần thời gian thực phục vụ điều hành; dự báo ngắn hạn 6–24 tháng theo nghề, kỹ năng và địa bàn; dự báo trung - dài hạn theo kịch bản công nghệ, xanh hóa, nhân khẩu học và đầu tư. Mỗi dự báo phải công bố giả định, khoảng bất định, độ chính xác trong quá khứ và hướng dẫn sử dụng. Khi ngưỡng cảnh báo được kích hoạt, hệ thống đề xuất can thiệp: tư vấn sớm, đào tạo lại, hỗ trợ di chuyển, kết nối liên tỉnh hoặc bảo vệ thu nhập.

Thứ tư, mạng lưới dịch vụ việc làm đa kênh, phân tầng và cá thể hóa là "mặt tiền phục vụ". Sàn giao dịch việc làm quốc gia

là kênh số thống nhất; trung tâm dịch vụ việc làm địa phương là điểm hỗ trợ, xác thực và quản lý trường hợp; doanh nghiệp dịch vụ việc làm và nền tảng tư nhân kết nối qua chuẩn mở. Dịch vụ được phân ba tầng: tự phục vụ cho người sẵn sàng; kết hợp trực tuyến - trực tiếp cho người cần tư vấn; quản lý trường hợp chuyên sâu cho người thất nghiệp dài hạn hoặc gặp nhiều rào cản. Ghép nối chuyển từ đối chiếu chức danh và bằng cấp sang dựa trên kỹ năng, nhận diện kỹ năng có thể chuyển đổi giữa các nghề và đề xuất phần đào tạo còn thiếu. Công cụ phân tầng chỉ được dùng để tăng mức hỗ trợ, không hạn chế quyền.

Thứ năm, hệ sinh thái kỹ năng và học tập suốt đời nối việc làm với giáo dục, đào tạo. Hệ sinh thái gồm hội đồng kỹ năng ngành; tiêu chuẩn đầu ra được cập nhật; đánh giá và công nhận kỹ năng hình thành tại nơi làm việc hoặc qua học tập không chính quy; đào tạo mô-đun, vi chứng chỉ; tài khoản hoặc phiếu hỗ trợ học tập; cơ chế theo dõi việc làm và thu nhập sau đào tạo. Dữ liệu thị trường phải trở thành tín hiệu đặt hàng; dữ liệu kết quả của người học phải quay lại hệ thống để đánh giá chương trình. Doanh nghiệp dẫn dắt nhu cầu và chia sẻ chi phí; Nhà nước ưu tiên người có nguy cơ mất việc, lao động phi chính thức, nhóm thu nhập thấp và những kỹ năng chiến lược có lợi ích xã hội lớn.

Thứ sáu, lớp bảo đảm quyền, an sinh, an toàn dữ liệu và đạo đức thuật toán áp dụng xuyên suốt. Quyền lợi an sinh cần từng bước theo con người, có khả năng duy trì khi đổi doanh nghiệp, địa phương hoặc hình thức làm việc. Bảo hiểm thất nghiệp được nâng từ bù đắp thu nhập thành công cụ bảo hiểm chuyển đổi, kết hợp tư vấn, kỹ năng, đào tạo và việc làm. Dữ liệu cá nhân được thu thập tối thiểu, phân quyền, mã hóa và lưu vết; người lao động biết mục đích sử dụng và có quyền sửa sai, khiếu nại. Hệ thống AI rủi ro cao phải có hồ sơ mục đích, nguồn dữ liệu, kiểm định thiên lệch và độ chính xác, nhật ký quyết định, cơ chế giải thích và quyền yêu cầu con người xem xét lại.

Sáu cấu phần vận hành theo một vòng học hỏi: dữ liệu được cập nhật và xác thực; hệ thống nhận diện nhu cầu, khoảng cách kỹ năng và mức độ rủi ro; dịch vụ việc làm, đào tạo và an sinh được phối hợp; kết quả việc làm, thu nhập và duy trì việc làm được theo dõi; dữ liệu kết quả quay trở lại để điều chỉnh chính sách, thuật toán và phân bổ nguồn lực. Bộ chỉ số chung phải bao gồm tiếp cận, kết nối, kỹ năng, an sinh - chuyển đổi và chất lượng quản trị; được phân tách theo giới, tuổi, khuyết tật, trình độ, địa bàn và nhóm xã hội để nhận biết bất bình đẳng ẩn sau số bình quân.

Bảng 2. Những chuyển đổi căn bản của mô hình quản trị thị trường lao động số

Chiều cạnh	Mô hình hiện hành phổ biến	Mô hình cần hướng tới
Đối tượng	Hồ sơ, thủ tục, nhóm hành chính	Con người và hành trình việc làm suốt đời
Dữ liệu	Phân tán, cập nhật theo kỳ báo cáo	Liên thông, gần thời gian thực, có chuẩn nghề - kỹ năng
Dịch vụ	Đại trà, tách rời, chủ yếu phản ứng	Một cửa, phân tầng, cá thể hóa và phòng ngừa
Điều hành	Kinh nghiệm, chỉ tiêu đầu vào	Dữ liệu, dự báo, thử nghiệm và kết quả
An sinh	Gắn với việc làm tiêu chuẩn	Theo con người, có khả năng chuyển tiếp
Công nghệ	Tự động hóa tác nghiệp	Tăng năng lực cán bộ và quyền năng người dùng

5. Các nhóm giải pháp trọng tâm

5.1. Hoàn thiện thể chế và cơ chế điều phối

Trước hết, cần xây dựng *Chương trình quốc gia về hiện đại hóa quản trị lao động, việc làm và an sinh dựa trên dữ liệu giai đoạn 2027–2035*, đặt trong tổng thể Chiến lược phát triển nguồn nhân lực đến năm 2030, tầm nhìn 2050 [28], [29]. Chương trình xác định rõ kiến trúc tổng thể, cơ quan điều phối, danh mục dữ liệu cốt lõi, sản phẩm dùng chung, nguồn lực và bộ chỉ số kết quả. Nguyên tắc là không xây thêm nền tảng cục bộ nếu chức năng có thể dùng chung; dự án mới phải chứng minh khả năng tương tác, an toàn, tránh phụ thuộc nhà cung cấp và đóng góp vào kiến trúc quốc gia. Mô hình phân công trách nhiệm cần thể hiện rõ chủ thể chịu trách nhiệm chính, chủ thể phối hợp, chủ thể được tham vấn và được thông tin; kết quả được theo dõi trên dashboard liên ngành, có đánh giá giữa kỳ năm 2028 và tổng kết năm 2030.

Tiếp đó, rà soát pháp luật để điều chỉnh kịp thời các quan hệ lao động mới: lao động nền tảng; làm việc từ xa xuyên biên giới; quản lý bằng thuật toán; AI trong tuyển dụng và đánh giá; quyền mang theo dữ liệu; quyền tiếp cận an sinh của người có nhiều nguồn thu nhập. Cách tiếp cận phải dựa trên mức độ rủi ro. Công cụ gợi ý thông tin chung có nghĩa vụ nhẹ hơn hệ thống ảnh hưởng đến quyền hưởng trợ cấp, phân nhóm người thất nghiệp hoặc loại ứng viên. Pháp luật cần làm rõ trách nhiệm của chủ thể triển khai, nhà cung cấp công nghệ và đơn vị sử dụng kết quả, tránh "khoảng trống trách nhiệm" khi quyết định được trung gian bởi thuật toán.

Thành lập hoặc kiện toàn cơ chế điều phối dữ liệu và phân tích thị trường lao động cấp quốc gia do Bộ Nội vụ làm đầu mối, có sự tham gia của cơ quan thống kê, giáo dục, khoa học - công nghệ, tài chính, thuế, bảo hiểm xã hội, đại diện doanh nghiệp, người lao động và chuyên gia. Cơ chế này phê duyệt tiêu chuẩn dữ liệu, danh mục sản phẩm phân tích, quy tắc truy cập, kế hoạch chia sẻ và chương trình đánh giá; đồng thời điều phối phương án ứng phó khi có biến động lớn. Ở địa phương, chương trình phát triển nguồn nhân lực phải gắn với quy hoạch, chiến lược ngành, kế hoạch đầu tư và nhu cầu của cụm doanh nghiệp, nhưng tuân thủ chuẩn và kiến trúc dùng chung [29].

5.2. Xây dựng hạ tầng dữ liệu lao động - việc làm - kỹ năng

Thiết lập mô hình dữ liệu tham chiếu quốc gia, sử dụng mã định danh cá nhân và mã doanh nghiệp làm khóa kết nối theo đúng thẩm quyền và mục đích; chuẩn hóa phân loại ngành, nghề, vị trí việc làm, kỹ năng, trình độ và địa bàn, có quản lý lịch sử phiên bản. Phát triển từ điển kỹ năng quốc gia tương thích Khung trình độ quốc gia, tiêu chuẩn kỹ năng nghề và có khả năng ánh xạ với ESCO, O*NET hoặc khung quốc tế phù hợp. Từ điển không thể là danh mục tĩnh do cơ quan quản lý tự xây dựng, mà phải được cập nhật bằng chuyên gia ngành, khảo sát doanh nghiệp, dữ liệu tuyển dụng và kết quả đánh giá kỹ năng [20].

Hình thành hồ sơ kỹ năng điện tử do người lao động kiểm soát, tập hợp thông tin được xác thực về học tập, chứng chỉ, kinh nghiệm, kỹ năng và kết quả đánh giá. Người sử dụng có quyền xem, đề nghị sửa sai, cho phép chia sẻ từng phần và thu hồi quyền truy cập. Hồ sơ phải giúp người lao động chứng minh năng lực và nhận hỗ trợ phù hợp, không trở thành một dạng "điểm số xã hội". Những dữ liệu nhạy cảm không liên quan trực tiếp đến năng lực và điều kiện thiết yếu của công việc không được sử dụng để tuyển dụng.

Thiết lập cơ chế bảo đảm chất lượng dữ liệu theo toàn vòng đời: chỉ định người chịu trách nhiệm dữ liệu; quy tắc xác thực; chỉ số về tính đầy đủ, chính xác, nhất quán và kịp thời; nhật ký truy cập; kiểm toán; quy trình phát hiện và khắc phục sai sót. Khuyến khích nền tảng tuyển dụng và doanh nghiệp chia sẻ vị trí việc làm theo chuẩn mở qua giao diện lập trình ứng dụng (API), đồng thời bảo vệ bí mật kinh doanh và dữ liệu cá nhân. Dữ liệu công khai cần theo nguyên tắc "mở có trách nhiệm"; dữ liệu chi tiết phục vụ nghiên cứu được truy cập trong môi trường an toàn sau khi ẩn danh và thẩm định mục đích.

5.3. Nâng cấp hệ thống thông tin, phân tích, dự báo và cảnh báo sớm

Cần thành lập hoặc củng cố đơn vị phân tích và dự báo thị trường lao động chuyên nghiệp theo mô hình liên ngành, kết nối mạng lưới chuyên gia của cơ quan thống kê, trường đại học, viện nghiên cứu và doanh nghiệp. Ba lớp sản phẩm phải được duy trì ổn định: thông tin gần thời gian thực phục vụ điều hành; dự báo ngắn hạn 6–24 tháng theo nghề, kỹ năng và địa bàn; dự báo trung - dài hạn theo kịch bản công nghệ, xanh hóa, nhân khẩu học, đầu tư và hội nhập. Mỗi dự báo công bố giả định, khoảng bất định, độ chính xác đã kiểm chứng và khuyến nghị cách sử dụng, tránh tạo cảm giác chính xác tuyệt đối.

Kết hợp điều tra lực lượng lao động với dữ liệu hành chính và dữ liệu lớn. Tin tuyển dụng trực tuyến hữu ích để phát hiện kỹ năng mới nhưng thường thiên lệch về khu vực chính thức, đô thị và nhóm nghề có mức độ số hóa cao; do đó không được dùng riêng lẻ để đại diện toàn thị trường. Dashboard dành cho Chính phủ, địa phương, doanh nghiệp và người lao động cần có mức chi tiết, quyền truy cập khác nhau nhưng cùng dựa trên một nguồn số liệu đã chuẩn hóa. Công bố hằng năm Báo cáo kỹ năng tương lai và bản đồ rủi ro chuyển đổi việc làm, chú trọng tác động của AI, chuyển đổi xanh và già hóa.

Điểm quyết định là thiết lập cơ chế **"dự báo đến hành động"**. Khi phát hiện thiếu hụt kỹ năng, kết quả phải được chuyển thành khuyến nghị tuyển sinh, đặt hàng đào tạo, danh mục ưu tiên hỗ trợ từ bảo hiểm thất nghiệp, chính sách thu hút hoặc di chuyển lao động và kế hoạch nhân lực của dự án lớn. Khi phát hiện doanh nghiệp hoặc ngành có nguy cơ giảm lao động, hệ thống kích hoạt tư vấn sớm, đào tạo trước thất nghiệp và kết nối sang doanh nghiệp đang có nhu cầu. Chỉ khi dự báo thay đổi được quyết định thì dữ liệu mới trở thành năng lực quản trị.

5.4. Tái thiết kế dịch vụ việc làm theo mô hình đa kênh và quản lý trường hợp

Sàn giao dịch việc làm quốc gia cần phát triển từ cổng đăng tin thành nền tảng dịch vụ công số có khả năng xác thực vị trí tuyển dụng; tạo hồ sơ kỹ năng; ghép nối dựa trên kỹ năng; tự đánh giá khoảng cách; gợi ý đào tạo; đặt lịch tư vấn; theo dõi kế hoạch hành động và kết nối bảo hiểm thất nghiệp. Không đánh đồng số lượng gợi ý với chất lượng ghép nối. Chỉ số chính phải là tỷ lệ nhận việc, thời gian từ đăng ký đến có việc, duy trì việc làm sau 6 và 12 tháng, thu nhập và mức độ phù hợp kỹ năng.

Phân tầng người tìm việc bằng công cụ đánh giá minh bạch thành nhóm tự phục vụ, nhóm cần tư vấn và nhóm cần quản lý trường hợp chuyên sâu. Đánh giá được sử dụng để tăng hỗ trợ, không hạn chế quyền. Với người khuyết tật, lao động lớn tuổi, người dân tộc thiểu số, người có trách nhiệm chăm sóc, lao động di cư hoặc người thiếu thiết bị, cần bố trí trợ giúp tại xã, phường, điểm dịch vụ lưu động, kênh và ngôn ngữ phù hợp, tuân thủ tiêu chuẩn khả

năng tiếp cận số. Khoảng cách kết quả giữa các nhóm phải được theo dõi như chỉ tiêu bắt buộc.

Chuyển vai trò của trung tâm dịch vụ việc làm từ chủ yếu tổ chức phiên giao dịch và xử lý hồ sơ sang nhà môi giới chuyển đổi nghề nghiệp: quản lý quan hệ doanh nghiệp, tư vấn nghề dựa trên dữ liệu, đánh giá kỹ năng, điều phối đào tạo, kết nối an sinh và theo dõi sau bố trí. Chuẩn hóa năng lực tư vấn viên; cung cấp công cụ hỗ trợ quyết định nhưng duy trì quyền phán đoán chuyên môn. Cán bộ tuyến đầu phải được biết lý do đằng sau gợi ý của hệ thống và có quyền ghi nhận trường hợp ngoại lệ.

5.5. Phát triển hệ sinh thái kỹ năng và bảo hiểm chuyển đổi việc làm

Thể chế hóa hội đồng kỹ năng ngành ở các lĩnh vực ưu tiên như công nghệ số, bán dẫn, sản xuất thông minh, logistics, năng lượng, y tế - chăm sóc và du lịch chất lượng cao. Doanh nghiệp đầu chuỗi cùng cơ sở đào tạo xác định chuẩn đầu ra, dự báo nhu cầu và đánh giá chương trình. Mở rộng công nhận kết quả học tập trước đây, vi chứng chỉ và đào tạo mô-đun; chứng chỉ số có khả năng xác thực và liên kết với từ điển kỹ năng. Phân biệt hồ sơ kỹ năng với tài khoản học tập: hồ sơ ghi nhận người lao động biết và làm được gì; tài khoản học tập là cơ chế tích lũy hoặc hỗ trợ nguồn lực cho học tập, hai hệ thống liên thông nhưng không đồng nhất [28], [29].

Thiết kế tài khoản học tập hoặc tín dụng, phiếu kỹ năng có mục tiêu, ưu tiên người có nguy cơ mất việc, lao động phi chính thức và nhóm thu nhập thấp. Nâng bảo hiểm thất nghiệp từ chế độ bù đắp thu nhập thành hệ thống bảo hiểm việc làm: kích hoạt tư vấn khi doanh nghiệp thông báo giảm lao động; đồng tài trợ đào tạo tại nơi làm việc; hỗ trợ chuyển việc trước khi thất nghiệp; theo dõi kết quả sau đào tạo. Cách tiếp cận này vừa giảm chi phí xã hội của thất nghiệp vừa giúp doanh nghiệp chia sẻ chi phí chuyển đổi công nghệ.

Áp dụng hợp đồng theo kết quả đối với nhà cung cấp đào tạo và dịch vụ, nhưng phải điều chỉnh theo mức độ khó của người học để tránh xu hướng chỉ chọn người dễ thành công. Công khai tỷ lệ hoàn thành, có việc, thu nhập và duy trì việc làm theo chương trình; kết hợp nhiều chỉ số thay vì xếp hạng bằng một chỉ số duy nhất. Mọi chương trình quy mô lớn cần có nhóm so sánh hoặc thiết kế đánh giá phù hợp để xác định tác động thực, không chỉ ghi nhận số người tham gia.

5.6. Bảo vệ người lao động và quản trị AI có trách nhiệm

Ban hành bộ nguyên tắc và quy trình đánh giá tác động thuật toán trong lĩnh vực lao động, việc làm. Hệ thống rủi ro cao phải có hồ sơ về mục đích, nguồn dữ liệu, nhóm chịu ảnh hưởng, độ chính xác, kiểm định thiên lệch, biện pháp giảm thiểu, nhật ký quyết định và kế hoạch giám sát. Người dân được thông báo khi AI tham gia quyết định có ảnh hưởng đáng kể; được giải thích bằng ngôn ngữ dễ hiểu; có quyền yêu cầu con người xem xét và khiếu nại. Việc kiểm định không chỉ tiến hành trước khi vận hành mà phải lặp lại vì dữ liệu và thị trường thay đổi có thể làm mô hình suy giảm hoặc phát sinh thiên lệch mới.

Tăng cường thanh tra lao động dựa trên rủi ro bằng cách kết hợp dữ liệu bảo hiểm, thuế, giờ làm, phản ánh của người lao động và lịch sử tuân thủ, nhưng không tự động xử phạt chỉ dựa trên mô hình. Xây dựng kênh khiếu nại số an toàn cho lao động nền tảng và lao động di cư; yêu cầu nền tảng minh bạch nguyên tắc phân việc, tính thù lao, xếp hạng và khóa tài khoản. Thúc đẩy khả năng mang theo quyền lợi an sinh giữa các công việc và hình thức làm việc, từng bước giảm khoảng trống bảo vệ do quan hệ lao động phi tiêu

chuẩn.

5.7. Phát triển năng lực quản trị, đổi mới tổ chức và huy động hệ sinh thái

Xây dựng khung năng lực số cho cán bộ quản lý lao động, việc làm theo bốn nhóm: hiểu và quản trị dữ liệu; phân tích, diễn giải bằng chứng; thiết kế dịch vụ lấy người dùng làm trung tâm; đạo đức, an toàn và bảo mật. Hình thành các nhóm sản phẩm liên ngành gồm chuyên gia chính sách, nghiệp vụ, thống kê, khoa học dữ liệu, công nghệ, pháp lý, an ninh mạng và trải nghiệm người dùng. Đổi mới cơ chế tuyển dụng, thuê chuyên gia và hợp tác với viện nghiên cứu, trường đại học, doanh nghiệp công nghệ; đồng thời phát triển năng lực tại địa phương, nơi trực tiếp cập nhật dữ liệu và phục vụ người dân.

Chuyển đầu tư công nghệ từ mua sắm hệ thống đóng sang phát triển theo mô-đun, chuẩn mở và API; yêu cầu khả năng chuyển giao, quyền sở hữu dữ liệu công, an toàn và tránh phụ thuộc nhà cung cấp. Kinh phí phải bao gồm không chỉ xây dựng ban đầu mà cả làm sạch dữ liệu, bảo trì, kiểm thử, an ninh, hỗ trợ người dùng và nâng cấp. Sử dụng sandbox và thách thức đổi mới sáng tạo để thử nghiệm giải pháp ghép nối, dự báo và tiếp cận nhóm yếu thế; đánh giá độc lập trước khi mở rộng. Khu vực tư nhân được tham gia cung cấp giải pháp và dữ liệu theo chuẩn, nhưng chức năng bảo đảm quyền, thiết lập tiêu chuẩn và trách nhiệm giải trình không thể khoán trắng.

5.8. Đổi mới giám sát, đánh giá, tài chính và lộ trình thực hiện

Thiết lập bộ chỉ số bốn tầng: đầu vào; vận hành; đầu ra dịch vụ; kết quả xã hội. Tối thiểu theo dõi thời gian từ đăng ký đến có việc, tỷ lệ nhận việc, duy trì 6 và 12 tháng, thay đổi thu nhập, mức phù hợp kỹ năng, tỷ lệ chuyển sang việc làm chính thức, mức hài lòng, khoảng cách tiếp cận giữa các nhóm và số vụ khiếu nại dữ liệu hoặc thuật toán được giải quyết. Các chương trình quy mô lớn cần đánh giá tác động bằng thiết kế thực nghiệm hoặc bán thực nghiệm khi phù hợp. Báo cáo hiệu quả hằng năm phải công khai không chỉ thành tích mà cả sai số dự báo, sự cố dữ liệu và biện pháp khắc phục.

Phân bổ ngân sách theo kết quả và mức độ khó của đối tượng; dành tỷ trọng ổn định cho dữ liệu, bảo trì, an ninh, đánh giá và phát triển nhân lực, tránh tình trạng có kinh phí xây dựng nhưng thiếu kinh phí vận hành. Nguồn lực trung ương ưu tiên hạ tầng và sản phẩm dùng chung, địa phương tập trung tổ chức dịch vụ và giải quyết nhu cầu đặc thù. Cho phép cơ quan nghiên cứu tiếp cận dữ liệu đã ẩn danh trong môi trường an toàn để kiểm chứng chính sách và phát triển sáng kiến công.

Lộ trình có thể chia ba giai đoạn. ***Giai đoạn 2026–2027***, hoàn thiện kiến trúc, tiêu chuẩn dữ liệu, cơ chế điều phối; làm sạch các tập dữ liệu cốt lõi; nâng cấp Sàn giao dịch việc làm quốc gia và lựa chọn địa bàn thí điểm quản lý trường hợp. ***Giai đoạn 2028–2030,*** mở rộng hồ sơ kỹ năng, liên thông việc làm - đào tạo - bảo hiểm thất nghiệp; vận hành dự báo và cảnh báo sớm; đánh giá giữa kỳ, chuẩn hóa mô hình dịch vụ và quản trị AI. ***Giai đoạn 2031–2035,*** hoàn thiện khả năng mang theo kỹ năng và quyền lợi an sinh, mở rộng quản trị theo kết quả, tích hợp sâu với hạ tầng số công quốc gia và kết nối có chọn lọc với thị trường lao động khu vực. Mỗi giai đoạn phải có sản phẩm đo được và điều kiện chuyển giai đoạn, tránh triển khai dàn trải.

6. Kết luận

Đổi mới mô hình quản trị thị trường lao động là một cuộc cải cách thể chế và phương thức điều hành có khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo hỗ trợ, không phải dự án công nghệ đơn thuần. Việt Nam đã có những nền tảng quan trọng: quyết tâm chính

trị được thể hiện trong Nghị quyết số 57-NQ/TW; Luật Việc làm năm 2025 và hệ thống pháp luật về dữ liệu; định danh điện tử; các cơ sở dữ liệu hành chính; mạng lưới trung tâm dịch vụ việc làm; Sàn giao dịch việc làm quốc gia; cùng định hướng mới về phát triển nguồn nhân lực. Bước quyết định tiếp theo là kết nối những nền tảng đó thành một hệ thống có khả năng nhận biết, dự báo và điều phối, đồng thời phục vụ trọn vẹn hành trình việc làm của người dân.

Mô hình mới phải đồng thời đạt ba yêu cầu: thông minh hơn trong nhận biết và dự báo; hiệu quả hơn trong kết nối việc làm, kỹ năng và an sinh; công bằng hơn trong phân bổ cơ hội và bảo vệ quyền. Nếu chỉ tối ưu tốc độ xử lý mà không cải thiện chất lượng việc làm, niềm tin và khả năng tiếp cận, chuyển đổi số chưa hoàn thành mục tiêu. Nếu dữ liệu phân tán và không có chuẩn kỹ năng, sàn giao dịch quy mô lớn cũng khó tạo ra ghép nối có chất lượng. Nếu AI thiếu minh bạch và giám sát, hiệu quả kỹ thuật có thể được đánh đổi bằng sự bất bình đẳng và mất niềm tin.

Ngược lại, khi dữ liệu được coi là hạ tầng công chiến lược, con người là trung tâm, kết quả xã hội là thước đo và quyền con người là giới hạn, khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số có thể trở thành động lực nâng cao năng lực quản trị quốc gia. Đó là con đường để Việt Nam xây dựng thị trường lao động hiện đại, linh hoạt, minh bạch và bao trùm; phân bổ hiệu quả nguồn nhân lực cho các động lực tăng trưởng mới; đồng thời bảo đảm không người lao động nào bị bỏ lại phía sau trong quá trình chuyển đổi số và chuyển đổi xanh.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Chính trị: 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*.

2. Chính phủ: Nghị quyết số 71/NQ-CP, ngày 01/4/2025, sửa đổi, bổ sung, cập nhật Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 57-NQ/TW.

3. Chính phủ: Nghị quyết số 214/NQ-CP, ngày 23/7/2025, ban hành Kế hoạch hành động thúc đẩy tạo lập dữ liệu phục vụ chuyển đổi số toàn diện.

4. Quốc hội: Luật Việc làm số 74/2025/QH15, ngày 16/6/2025.

5. Quốc hội: Luật Dữ liệu số 60/2024/QH15, ngày 30/11/2024.

6. Quốc hội: Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân số 91/2025/QH15, ngày 26/6/2025.

7. Thủ tướng Chính phủ: Quyết định số 06/QĐ-TTg, ngày 6/01/2022, phê duyệt Đề án phát triển ứng dụng dữ liệu về dân cư, định danh và xác thực điện tử phục vụ chuyển đổi số quốc gia giai đoạn 2022–2025, tầm nhìn đến năm 2030.

8. Cục Thống kê: *Thông cáo báo chí về tình hình dân số, lao động, việc làm quý IV và năm 2025*, Hà Nội, 2026; *Thị trường lao động, việc làm của Việt Nam năm 2025: Những điểm sáng và hạn chế*, 2026.

9. Bộ Nội vụ: *Sàn giao dịch việc làm quốc gia - nền tảng số đột phá trong lĩnh vực lao động, việc làm*, ngày 14/4/2026.

10. Bộ Nội vụ: *Bộ Nội vụ đối thoại với doanh nghiệp về công tác đưa người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài*, 2026.

11. International Labour Organization: *Generative AI and Jobs: A Global Analysis*

of Potential Effects on Job Quantity and Quality, ILO Working Paper 96, Geneva, 2023.

12. International Labour Organization: *Generative AI and Jobs: A Refined Global Index of Occupational Exposure*, ILO–NASK Research Brief, Geneva, 2025.

13. OECD: *The OECD Digital Government Policy Framework: Six Dimensions of a Digital Government*, OECD Public Governance Policy Papers, No. 02, Paris, 2020.

14. OECD: *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, 2019.

15. OECD: *A New Dawn for Public Employment Services: Service Delivery in the Age of Artificial Intelligence*, OECD Publishing, Paris, 2024.

16. World Bank: *Sourcebook on the Foundations of Social Protection Delivery Systems*, Washington, D.C., 2020.

17. Amartya Sen: *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

18. Mark H. Moore: *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge, 1995.

19. European Commission: *EURES – European Employment Services*, EURES Portal, truy cập tháng 8-2026.

20. European Commission: *European Skills, Competences, Qualifications and Occupations (ESCO): Interoperability and Classification*, ESCO Portal, truy cập tháng 8-2026.

21. SkillsFuture Singapore: *Careers & Skills Passport*, MySkillsFuture/SkillsFuture Portal, truy cập tháng 8-2026.

22. SkillsFuture Singapore: *Skills Demand for the Future Economy 2025*, Singapore, 2025.

23. Korea Employment Information Service: *JobCare: Intelligent Career Development Support Service*, KEIS, truy cập tháng 8-2026.

24. Korea Employment Information Service: *Employment24 Digital Employment Services*, KEIS, truy cập tháng 8-2026.

25. OECD: *Harnessing Digitalisation in Public Employment Services to Connect People with Jobs*, OECD, Paris, 2022.

26. OECD: *Digital Solutions for Vulnerable Jobseekers: Evidence and Approaches from OECD Countries*, trong *Strengthening Individualised Support for Jobseekers Furthest from the Labour Market in Greece*, OECD Publishing, Paris, 2024.

27. OECD: *Using Artificial Intelligence to Support Jobseekers: A Review of the Evidence and Practice of AI-Based Job Matching*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Paris, 2023.

28. Cơ quan soạn thảo: *Tóm tắt Chiến lược phát triển nguồn nhân lực đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050*, tài liệu gửi kèm, 2026.

29. Cơ quan soạn thảo: *Dự thảo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược phát triển nguồn nhân lực đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050*, tài liệu gửi kèm, 2026.

30. Bộ Nội vụ: *Báo cáo đổi mới mô hình quản lý và phát triển xã hội trong lĩnh vực an sinh xã hội và lao động, việc làm dựa trên khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số*, báo cáo đã phê duyệt ngày 16/4/2026.

TỪ ĐÃI NGỘ ĐẾN KIẾN TẠO HỆ SINH THÁI KHOA HỌC KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI NHÀ KHOA HỌC VÀ HÀM Ý CHO VIỆT NAM

ThS. Hà Thị Thu Hường, Phó Trưởng phòng,
Viện Khoa học Tổ chức nhà nước và Lao động

Tóm tắt

Trong bối cảnh khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số được xác định là động lực chủ yếu của tăng trưởng kinh tế, chính sách đối với đội ngũ nhà khoa học ngày càng trở thành một cấu phần chiến lược của quản trị quốc gia. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy các quốc gia thành công không chỉ chú trọng tiền lương mà xây dựng một hệ sinh thái chính sách tổng thể bao gồm thu nhập đa nguồn, quyền tự chủ học thuật, sở hữu trí tuệ, môi trường nghiên cứu, cơ chế tài trợ, đào tạo, tôn vinh xã hội và bảo đảm an sinh nghề nghiệp. Bài viết phân tích các mô hình chính sách điển hình tại Hoa Kỳ, châu Âu, Nhật Bản, Hàn Quốc, Singapore và một số quốc gia khác; qua đó chỉ ra xu hướng chuyển dịch từ tư duy "quản lý nhân lực khoa học" sang "đầu tư chiến lược vào nguồn lực tri thức". Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất một số khuyến nghị nhằm hoàn thiện chính sách đối với nhà khoa học ở Việt Nam theo hướng tạo động lực, thu hút và trọng dụng nhân tài phục vụ phát triển đất nước trong giai đoạn mới.

1. Đặt vấn đề

Trong bối cảnh khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo ngày càng trở thành động lực chủ yếu của tăng trưởng và phát triển bền vững, lợi thế cạnh tranh của các quốc gia không còn phụ thuộc chủ yếu vào tài nguyên thiên nhiên, vốn đầu tư hay lao động giá rẻ mà ngày càng được quyết định bởi năng lực sáng tạo và làm chủ tri thức. Trong quá trình đó, đội ngũ nhà khoa học giữ vai trò trung tâm với tư cách là lực lượng trực tiếp tạo ra tri thức mới, phát triển công nghệ, thúc đẩy đổi mới sáng tạo và cung cấp cơ sở khoa học cho hoạch định chính sách. Năng lực và chất lượng của đội ngũ này vì thế trở thành một trong những yếu tố quan trọng quyết định sức mạnh cạnh tranh và vị thế phát triển của mỗi quốc gia trong bối cảnh toàn cầu hóa và chuyển đổi số hiện nay.

Sự phát triển mạnh mẽ của khoa học và công nghệ trong những thập niên gần đây khẳng định vai trò quyết định của hệ thống chính sách đối với đội ngũ nhà khoa học. Trên thế giới đã hình thành nhiều mô hình đa dạng, từ mô hình thị trường hóa khoa học dựa trên cạnh tranh và thương mại hóa tri thức của Hoa Kỳ, mô hình phúc lợi và ổn định học thuật ở châu Âu, mô hình khoa học gắn với chiến lược phát triển quốc gia ở Nhật Bản và Hàn Quốc, đến mô hình trung tâm khoa học toàn cầu của Singapore. Điểm chung của các mô hình này là coi nhà khoa học như một nguồn lực chiến lược của quốc gia và xây dựng hệ thống chính sách nhằm thu hút, phát triển, phát huy và giữ chân đội ngũ nhân lực khoa học chất lượng cao.

Đối với Việt Nam, yêu cầu phát triển nhanh và bền vững trong giai đoạn mới đòi hỏi phải dựa nhiều hơn vào khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo. Nghị quyết số 57-NQ/TW của Bộ Chính trị đã xác định phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia là đột phá chiến lược, đồng thời khẳng định đội ngũ trí thức và nhà khoa học là lực lượng nòng cốt của

hệ sinh thái đổi mới sáng tạo. Điều đó đặt ra yêu cầu cấp thiết phải đổi mới tư duy và hoàn thiện hệ thống chính sách đối với nhà khoa học theo hướng hiện đại, cạnh tranh và phù hợp với thông lệ quốc tế.

Tuy nhiên, so với yêu cầu phát triển và xu thế quốc tế, hệ thống chính sách đối với nhà khoa học ở Việt Nam vẫn còn không ít hạn chế. Cơ chế đãi ngộ vẫn chịu ảnh hưởng tương đối lớn của tư duy quản lý hành chính, trong đó tiền lương và thu nhập chủ yếu gắn với ngạch bậc, chức danh và thâm niên công tác; cơ chế tạo động lực dựa trên kết quả nghiên cứu và giá trị sáng tạo còn chưa rõ nét. Bên cạnh đó, môi trường nghiên cứu, khả năng tiếp cận nguồn lực khoa học, cơ chế tự chủ, thương mại hóa kết quả nghiên cứu và thu hút nhân tài khoa học vẫn còn những rào cản nhất định. Những hạn chế này đang ảnh hưởng trực tiếp đến khả năng phát huy tiềm năng của đội ngũ nhà khoa học, cũng như năng lực cạnh tranh của hệ thống khoa học và công nghệ quốc gia.

Trong bối cảnh đó, việc nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế về chính sách đối với nhà khoa học có ý nghĩa lý luận và thực tiễn quan trọng. Thông qua phân tích các mô hình chính sách điển hình trên thế giới, bài viết nhằm làm rõ xu hướng phát triển của các hệ thống chính sách đối với nhà khoa học, nhận diện những nguyên tắc và cách tiếp cận thành công, từ đó đề xuất các hàm ý chính sách phù hợp cho Việt Nam trong quá trình xây dựng đội ngũ nhà khoa học chất lượng cao, đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước dựa trên khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo.

1.1. Đặc điểm lao động khoa học

Chính sách đối với nhà khoa học chỉ có thể phát huy hiệu quả khi được xây dựng trên cơ sở nhận diện đúng bản chất của lao động khoa học. Khác với lao động hành chính hoặc lao động sản xuất vật chất, lao động khoa học mang tính sáng tạo cao, có độ rủi ro lớn và khó xác định chính xác mối quan hệ giữa thời gian lao động với kết quả đầu ra. Một công trình nghiên cứu có thể đòi hỏi nhiều năm tích lũy nhưng chưa chắc mang lại kết quả, trong khi một phát hiện khoa học quan trọng lại có thể tạo ra giá trị kinh tế và xã hội vượt xa chi phí đầu tư ban đầu.

Đặc trưng thứ nhất của lao động khoa học là tính không tuyến tính. Hiệu quả nghiên cứu không tỷ lệ thuận với số giờ làm việc hoặc số lượng công việc được thực hiện. Các phát minh và đột phá khoa học thường xuất hiện sau quá trình tích lũy dài hạn, nhiều thử nghiệm thất bại và những khoảng thời gian suy ngẫm, nghiên cứu độc lập. Vì vậy, việc áp dụng các tiêu chí quản lý hành chính thông thường đối với hoạt động nghiên cứu có thể làm giảm hiệu quả sáng tạo và triệt tiêu động lực đổi mới.

Đặc trưng thứ hai là tính rủi ro và độ trễ cao. Không phải mọi hoạt động nghiên cứu đều dẫn tới sáng chế hoặc công nghệ mới. Một bộ phận đáng kể nghiên cứu khoa học có thể không mang lại kết quả trực tiếp nhưng vẫn đóng vai trò tích lũy nền tảng tri thức cho các đột phá trong tương lai. Chính vì vậy, chính sách đối với nhà khoa học cần bảo đảm sự ổn định nghề nghiệp và khả năng chấp nhận rủi ro của hệ thống nghiên cứu.

Đặc trưng thứ ba là sự phụ thuộc lớn vào môi trường nghiên cứu. Chất lượng khoa học không chỉ phụ thuộc vào năng lực cá nhân mà còn phụ thuộc vào điều kiện tiếp cận thiết bị nghiên cứu, cơ sở dữ liệu, mạng lưới học thuật, cơ hội hợp tác quốc tế và mức độ tự chủ học thuật. Điều này giải thích vì sao nhiều quốc gia có cùng mức đầu tư tài chính nhưng lại đạt hiệu quả khoa học rất khác nhau.

1.2. Động lực của nhà khoa học

Từ góc độ quản trị nguồn nhân lực và chính sách phát triển khoa học, động lực của nhà khoa học không được hình thành từ một

yếu tố đơn lẻ mà là kết quả của sự tác động đồng thời giữa các nhân tố kinh tế, nghề nghiệp và xã hội. Thực tiễn quốc tế cho thấy, mặc dù thu nhập và điều kiện vật chất có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo đảm đời sống và tạo sự ổn định nghề nghiệp, nhưng đây không phải là yếu tố duy nhất quyết định hiệu quả nghiên cứu. Đối với đội ngũ nhà khoa học, động lực sáng tạo còn gắn liền với nhu cầu được tiếp cận các nguồn lực nghiên cứu, được tự chủ trong hoạt động chuyên môn, được tham gia vào các mạng lưới khoa học quốc tế, cũng như được ghi nhận và khẳng định vị thế trong cộng đồng học thuật.

Các quốc gia có nền khoa học phát triển thường xây dựng chính sách đối với nhà khoa học theo hướng kết hợp nhiều công cụ tạo động lực khác nhau. Bên cạnh các cơ chế kinh tế như tiền lương, phụ cấp, tài trợ nghiên cứu và chia sẻ lợi ích từ sở hữu trí tuệ, các chính sách còn chú trọng tạo cơ hội phát triển nghề nghiệp thông qua đào tạo, nghiên cứu sau tiến sĩ, hợp tác quốc tế và tiếp cận hạ tầng nghiên cứu hiện đại. Đồng thời, quyền tự chủ học thuật, khả năng lựa chọn hướng nghiên cứu, cơ hội tham gia hoạch định chính sách, cùng với các cơ chế tôn vinh và ghi nhận thành tựu khoa học cũng được xem là những yếu tố có tác động mạnh mẽ đến chất lượng và năng suất nghiên cứu.

Từ đó có thể thấy rằng chính sách đối với nhà khoa học cần được tiếp cận như một hệ sinh thái thống nhất, trong đó các yếu tố về thu nhập, phát triển năng lực, môi trường nghiên cứu, quyền tự chủ, sở hữu trí tuệ và sự ghi nhận xã hội được thiết kế đồng bộ nhằm khơi dậy, duy trì và phát huy động lực sáng tạo trong dài hạn.

2. Xu hướng quốc tế trong phát triển đội ngũ nhà khoa học

2.1. Chuyển từ chính sách đãi ngộ sang chính sách phát triển nguồn lực chiến lược

Trong nền kinh tế tri thức, nhà khoa học không còn được nhìn nhận đơn thuần như một nhóm lao động chuyên môn cần được trả công tương xứng, mà ngày càng được xem là nguồn lực chiến lược quyết định năng lực đổi mới sáng tạo và sức cạnh tranh quốc gia. Chính vì vậy, chính sách đối với nhà khoa học ở nhiều quốc gia đã dịch chuyển từ tư duy quản lý nhân sự sang tư duy đầu tư phát triển vốn trí tuệ. Nếu trong giai đoạn trước, trọng tâm chính sách thường tập trung vào tiền lương và chế độ công vụ, thì hiện nay các quốc gia phát triển đều xây dựng các hệ sinh thái khoa học tổng thể, kết hợp đồng thời các công cụ về tài chính, đào tạo, môi trường nghiên cứu, quyền tự chủ, sở hữu trí tuệ và tôn vinh xã hội.

2.2. Chuyển từ trả lương theo vị trí sang tạo động lực theo giá trị tri thức

Một điểm chung nổi bật của các nền khoa học phát triển là thu nhập của nhà khoa học ngày càng ít phụ thuộc vào vị trí hành chính và ngày càng gắn với kết quả nghiên cứu, năng lực huy động nguồn lực và giá trị ứng dụng của tri thức. Điều này phản ánh sự chuyển đổi từ tư duy "trả lương cho quá trình làm việc" sang "trả công cho giá trị được tạo ra". Thu nhập vì vậy không chỉ bao gồm lương và phụ cấp mà còn được mở rộng thông qua tài trợ nghiên cứu, doanh thu từ sở hữu trí tuệ, chuyển giao công nghệ và hợp tác với doanh nghiệp.

3. Các mô hình chính sách đối với nhà khoa học trên thế giới

3.1. Mô hình thị trường hóa khoa học

Hoa Kỳ được xem là hình mẫu điển hình của mô hình thị trường hóa khoa học, trong đó hoạt động nghiên cứu, đổi mới sáng tạo và phát triển công nghệ vận hành chủ yếu thông qua các cơ chế cạnh tranh, thị trường và quyền sở hữu trí tuệ. Khác với nhiều quốc gia nơi nhà khoa học chủ yếu

được coi là viên chức hoặc người thực hiện các nhiệm vụ khoa học do Nhà nước giao, ở Hoa Kỳ, nhà khoa học được nhìn nhận như một chủ thể sáng tạo độc lập có khả năng trực tiếp tạo ra giá trị kinh tế từ tri thức của mình. Chính vì vậy, thu nhập, vị thế nghề nghiệp và mức độ thành công của họ không chỉ phụ thuộc vào chức danh học thuật mà còn phụ thuộc rất lớn vào năng lực nghiên cứu, khả năng huy động nguồn lực và mức độ tác động của kết quả nghiên cứu đối với thị trường.

Đặc trưng nổi bật nhất của mô hình này là sự cạnh tranh nguồn lực nghiên cứu. Các quỹ khoa học lớn như National Science Foundation hay National Institutes of Health hằng năm phân bổ hàng chục tỷ USD thông qua cơ chế đấu thầu khoa học cạnh tranh, trong đó chỉ những đề xuất nghiên cứu có chất lượng và triển vọng cao nhất mới được lựa chọn tài trợ. Điều này tạo ra một môi trường học thuật năng động, nơi uy tín chuyên môn và năng lực nghiên cứu quyết định khả năng tiếp cận nguồn lực. Trong thực tế, đối với nhiều nhà khoa học tại các đại học nghiên cứu hàng đầu, nguồn kinh phí từ các dự án khoa học có ý nghĩa không kém, thậm chí quan trọng hơn tiền lương cơ bản, vì nó quyết định khả năng duy trì nhóm nghiên cứu, tuyển nghiên cứu sinh và phát triển chương trình khoa học độc lập.

Một đặc điểm quan trọng khác là sự gắn kết rất chặt chẽ giữa nghiên cứu khoa học và thị trường công nghệ. Sự ra đời của Đạo luật Bayh-Dole năm 1980 đã tạo bước ngoặt căn bản trong hệ thống khoa học Hoa Kỳ khi cho phép các trường đại học và viện nghiên cứu sở hữu, khai thác và thương mại hóa các kết quả nghiên cứu được hình thành từ ngân sách công. Từ đó, nhà khoa học không còn chỉ công bố kết quả nghiên cứu trên các tạp chí học thuật mà còn có thể đăng ký sáng chế, cấp phép công nghệ hoặc thành lập doanh nghiệp để đưa kết quả nghiên cứu ra thị trường. Trong nhiều trường hợp, nguồn thu từ sở hữu trí tuệ vượt xa thu nhập học thuật truyền thống. Các trường đại học nghiên cứu lớn như Stanford, MIT hay University of California đã phát triển các văn phòng chuyển giao công nghệ chuyên nghiệp, biến trường đại học trở thành một mắt xích quan trọng của nền kinh tế đổi mới sáng tạo.

Sự thành công của Google là một ví dụ điển hình cho cơ chế này. Thuật toán PageRank, nền tảng của công cụ tìm kiếm Google, được Larry Page và Sergey Brin phát triển khi còn là nghiên cứu sinh tại Đại học Stanford. Thay vì chỉ dừng lại ở công bố học thuật, kết quả nghiên cứu được thương mại hóa thông qua việc thành lập doanh nghiệp khởi nguồn từ đại học (spin-off), từ đó hình thành một trong những tập đoàn công nghệ lớn nhất thế giới hiện nay. Tương tự, công ty công nghệ sinh học Genentech được thành lập dựa trên các thành tựu nghiên cứu về công nghệ DNA tái tổ hợp trong môi trường đại học và đã mở ra cả một ngành công nghiệp công nghệ sinh học hiện đại. Những trường hợp như vậy cho thấy trong mô hình Hoa Kỳ, ranh giới giữa nhà khoa học và doanh nhân công nghệ ngày càng trở nên mờ nhạt.

Một ví dụ khác thường được nhắc đến là hệ sinh thái khoa học tại Thung lũng Silicon. Tại đây, đại học, doanh nghiệp công nghệ, quỹ đầu tư mạo hiểm và chính phủ tạo thành một mạng lưới liên kết chặt chẽ. Các nhà khoa học không chỉ nghiên cứu trong phòng thí nghiệm mà còn tham gia tư vấn cho doanh nghiệp, khởi nghiệp công nghệ hoặc nắm giữ cổ phần trong các công ty spin-off. Nhờ đó, tri thức được chuyển hóa thành sản phẩm, dịch vụ và doanh nghiệp với tốc độ rất nhanh. Chính khả năng chuyển hóa tri thức thành giá trị kinh tế đã giúp Hoa Kỳ duy trì vị thế dẫn đầu toàn cầu trong nhiều lĩnh vực công nghệ cao như trí

tuệ nhân tạo, công nghệ sinh học, công nghệ bán dẫn và công nghệ số.

Tuy nhiên, mô hình thị trường hóa khoa học cũng tồn tại những hạn chế nhất định. Khi nguồn lực được phân bổ chủ yếu thông qua cạnh tranh, khoảng cách giữa các nhà khoa học và tổ chức nghiên cứu có xu hướng ngày càng lớn. Các trường đại học nghiên cứu hàng đầu tập trung phần lớn nguồn tài trợ, trong khi những cơ sở nghiên cứu nhỏ hơn gặp nhiều khó khăn trong việc tiếp cận nguồn lực. Đồng thời, áp lực công bố, áp lực huy động tài trợ và áp lực thương mại hóa cũng tạo ra môi trường cạnh tranh rất cao, có thể dẫn tới rủi ro suy giảm các nghiên cứu cơ bản hoặc nghiên cứu vì lợi ích công cộng nhưng chưa có triển vọng tạo ra lợi nhuận trong ngắn hạn. Đây cũng là nguyên nhân khiến nhiều học giả cho rằng mô hình Hoa Kỳ rất hiệu quả trong tạo động lực đổi mới sáng tạo, nhưng không phải là mô hình có thể được sao chép nguyên trạng tại các quốc gia đang phát triển.

3.2. Mô hình phúc lợi và ổn định học thuật

Khác với Hoa Kỳ, nơi thị trường đóng vai trò trung tâm trong phân bổ nguồn lực khoa học, phần lớn các quốc gia châu Âu xây dựng hệ thống chính sách đối với nhà khoa học trên nền tảng của nhà nước phúc lợi và trách nhiệm công trong phát triển tri thức. Trong cách tiếp cận này, tri thức được xem là một loại hàng hóa công đặc biệt, mang lại lợi ích cho toàn xã hội, vì vậy Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm các điều kiện cần thiết để hoạt động nghiên cứu được duy trì ổn định, liên tục và không bị chi phối hoàn toàn bởi các tín hiệu ngắn hạn của thị trường.

Điểm cốt lõi của mô hình không nằm ở mức lương cao mà ở việc tạo dựng một môi trường nghề nghiệp có tính ổn định cao cho nhà khoa học. Thu nhập của họ thường được xác định dựa trên học vị, chức danh học thuật và thâm niên nghề nghiệp; đồng thời được bảo vệ bởi hệ thống phúc lợi xã hội toàn diện bao gồm bảo hiểm y tế, giáo dục, hưu trí, trợ cấp gia đình và nhiều cơ chế an sinh khác. Điều này làm cho thu nhập thực tế của nhà khoa học không chỉ được đo bằng tiền lương mà còn bằng tổng giá trị của các dịch vụ công và phúc lợi xã hội mà họ được thụ hưởng. Nói cách khác, mô hình châu Âu không cạnh tranh bằng tiền lương danh nghĩa mà cạnh tranh bằng chất lượng môi trường sống và mức độ ổn định nghề nghiệp.

Xét về bản chất, đây là mô hình giảm thiểu rủi ro nghề nghiệp trong hoạt động khoa học. Một trong những đặc điểm của nghiên cứu khoa học là thời gian tích lũy tri thức dài, tỷ lệ rủi ro cao và kết quả thường chỉ xuất hiện sau nhiều năm hoặc nhiều thập kỷ. Nếu nhà khoa học phải liên tục đối mặt với áp lực tài chính hoặc nguy cơ mất việc, họ sẽ khó có thể theo đuổi những hướng nghiên cứu dài hạn và có độ rủi ro cao. Chính vì vậy, các quốc gia châu Âu chủ động sử dụng nhà nước phúc lợi như một cơ chế "chia sẻ rủi ro xã hội" cho hoạt động nghiên cứu. Trên thực tế, rất nhiều công trình có giá trị nền tảng của nhân loại trong vật lý, toán học, thiên văn học hay khoa học xã hội được thực hiện trong các môi trường học thuật ổn định như vậy.

Một khía cạnh quan trọng khác là cơ chế tài trợ nghiên cứu công quy mô lớn. Không giống mô hình Hoa Kỳ, nơi nguồn lực nghiên cứu phụ thuộc nhiều vào khả năng cạnh tranh của từng cá nhân hoặc nhóm nghiên cứu, châu Âu duy trì một hệ thống tài trợ công dài hạn thông qua các chương trình quốc gia và khu vực như Horizon Europe. Điều này tạo ra sự ổn định về nguồn lực, cho phép các nhà khoa học theo đuổi những chương trình nghiên cứu kéo dài nhiều năm mà không phải liên tục

tìm kiếm nguồn kinh phí mới. Cách tiếp cận này đặc biệt phù hợp đối với các lĩnh vực khoa học cơ bản và các nghiên cứu liên quan đến lợi ích công cộng, vốn khó tạo ra lợi nhuận thương mại trong ngắn hạn nhưng lại rất quan trọng đối với sự phát triển tri thức lâu dài của nhân loại.

Từ góc độ tổ chức hệ thống khoa học, mô hình châu Âu còn đóng vai trò duy trì tính đa dạng của cơ cấu nghiên cứu. Khi mức độ phụ thuộc vào thị trường thấp hơn, những ngành khoa học không có khả năng thương mại hóa cao như toán học, lịch sử, khảo cổ học, triết học hay các ngành khoa học xã hội vẫn có điều kiện phát triển tương đối ổn định. Điều này tạo ra sự cân bằng giữa nghiên cứu ứng dụng và nghiên cứu nền tảng, tránh hiện tượng tập trung quá mức nguồn lực vào các lĩnh vực có giá trị thị trường cao như công nghệ số hay y sinh học. Chính nhờ đó mà châu Âu vẫn duy trì được vị trí dẫn đầu trong nhiều lĩnh vực khoa học cơ bản mặc dù không phải lúc nào cũng dẫn đầu về thương mại hóa công nghệ.

Tuy nhiên, mô hình này không phải không có hạn chế. Chính sự ổn định cao đôi khi làm suy giảm cường độ cạnh tranh trong hệ thống khoa học. Khi thu nhập và vị trí nghề nghiệp ít phụ thuộc vào kết quả đầu ra, động lực đổi mới của một bộ phận nhà khoa học có thể thấp hơn so với những hệ thống vận hành theo cơ chế thị trường. Ngoài ra, việc phân bổ nguồn lực tương đối đồng đều cũng có thể làm giảm khả năng tập trung đầu tư cho những cá nhân hoặc nhóm nghiên cứu thật sự xuất sắc. Đây là một trong những nguyên nhân khiến nhiều quốc gia châu Âu gặp khó khăn hơn Hoa Kỳ trong việc thu hút các nhà khoa học hàng đầu thế giới trong các lĩnh vực có tốc độ phát triển nhanh và giá trị thương mại lớn như trí tuệ nhân tạo, công nghệ bán dẫn hay công nghệ sinh học.

Một thách thức khác đến từ áp lực tài khóa. Mô hình phúc lợi và ổn định học thuật đòi hỏi năng lực tài chính công rất mạnh để duy trì đồng thời hệ thống giáo dục, y tế, an sinh xã hội và tài trợ khoa học ở quy mô lớn. Trong bối cảnh già hóa dân số, tăng trưởng kinh tế chậm lại hoặc khủng hoảng tài chính công, nhiều quốc gia châu Âu đã phải xem xét lại cách thức phân bổ nguồn lực cho khoa học và giáo dục. Điều đó cho thấy tính bền vững của mô hình phụ thuộc chặt chẽ vào năng lực tài chính của nhà nước và hiệu quả của các thể chế phúc lợi.

3.3. Mô hình khoa học gắn với chiến lược phát triển quốc gia

Nhật Bản và Hàn Quốc là những đại diện tiêu biểu của mô hình khoa học gắn với chiến lược phát triển quốc gia. Khác với mô hình thị trường hóa của Hoa Kỳ (nơi thị trường quyết định phân bổ nguồn lực) hay mô hình phúc lợi của châu Âu (trọng tâm là ổn định dài hạn), các quốc gia Đông Á tiếp cận khoa học như một công cụ chiến lược để thực hiện mục tiêu công nghiệp hóa, hiện đại hóa và nâng cao vị thế quốc gia trong cạnh tranh toàn cầu. Trong mô hình này, nhà nước không chỉ đóng vai trò tài trợ mà còn trực tiếp xác định các lĩnh vực công nghệ ưu tiên, định hướng phân bổ nguồn lực và điều phối toàn bộ hệ sinh thái nghiên cứu theo các mục tiêu phát triển quốc gia.

Bản chất của mô hình này là sự tích hợp chặt chẽ giữa chiến lược khoa học, chiến lược công nghệ và chiến lược phát triển kinh tế. Khoa học không được xem là một lĩnh vực hoạt động độc lập mà là một bộ phận của chính sách phát triển quốc gia. Nhà khoa học vì vậy không chỉ là người sản xuất tri thức mà còn là lực lượng trực tiếp tham gia thực hiện các nhiệm vụ chiến lược của đất nước. Đây chính là điểm khác biệt căn bản giữa mô hình Đông Á với các mô hình phương Tây. Thay vì để nguồn lực nghiên cứu phân tán theo hàng nghìn hướng nghiên cứu khác nhau, nhà nước chủ động tập trung

đầu tư vào một số lĩnh vực có khả năng tạo lợi thế cạnh tranh quốc tế như điện tử, bán dẫn, robot, công nghệ sinh học, năng lượng mới, vật liệu tiên tiến hoặc trí tuệ nhân tạo.

Hàn Quốc là một trong những ví dụ thành công rõ nét nhất của cách tiếp cận này. Từ một quốc gia có trình độ khoa học và công nghệ còn hạn chế vào thập niên 1960, Hàn Quốc đã sử dụng chính sách khoa học như một bộ phận không tách rời của chiến lược phát triển công nghiệp. Nguồn lực nghiên cứu được tập trung cho một số tập đoàn và lĩnh vực ưu tiên như điện tử, đóng tàu, ô tô và sau đó là công nghệ số, bán dẫn và trí tuệ nhân tạo. Các viện nghiên cứu nhà nước, trường đại học và doanh nghiệp được kết nối trong cùng một hệ thống đổi mới sáng tạo nhằm giải quyết các bài toán công nghệ cụ thể của nền kinh tế. Chính sự tập trung nguồn lực này đã giúp Hàn Quốc nhanh chóng thu hẹp khoảng cách công nghệ với các nước phát triển và trở thành một trong những quốc gia có cường độ đầu tư cho R&D (Research and Development dịch là Nghiên cứu và phát triển) cao nhất thế giới.

Nhật Bản cũng vận hành theo logic tương tự nhưng với cách tiếp cận dài hạn hơn. Các chương trình phát triển khoa học quốc gia như Society 5.0 không chỉ hướng đến tăng trưởng kinh tế mà còn giải quyết các vấn đề xã hội mang tính chiến lược như già hóa dân số, chuyển đổi số và phát triển bền vững. Trong mô hình này, các trường đại học hàng đầu, viện nghiên cứu quốc gia và khu vực doanh nghiệp được liên kết thông qua các chương trình nghiên cứu lớn. Nhà khoa học được trao quyền nghiên cứu tương đối rộng nhưng hoạt động nghiên cứu vẫn nằm trong khuôn khổ các ưu tiên chiến lược đã được xác định từ trước. Điều này tạo ra sự thống nhất giữa mục tiêu khoa học và mục tiêu phát triển đất nước.

Một đặc trưng quan trọng của mô hình Đông Á là khả năng huy động và tập trung nguồn lực ở quy mô lớn. Trong khi các hệ thống khoa học dựa trên cạnh tranh thường phân tán nguồn vốn nghiên cứu giữa nhiều nhóm nghiên cứu nhỏ, mô hình chiến lược quốc gia cho phép tập trung ngân sách, nhân lực và cơ sở vật chất vào các chương trình trọng điểm. Kết quả là các quốc gia đi sau có thể nhanh chóng xây dựng năng lực công nghệ trong một số lĩnh vực then chốt và tạo ra những bước nhảy vọt về năng lực cạnh tranh. Thành công của ngành công nghiệp bán dẫn Hàn Quốc, robot công nghiệp Nhật Bản hay các lĩnh vực công nghệ cao khác là minh chứng rõ ràng cho hiệu quả của cách tiếp cận này.

Bên cạnh việc tập trung nguồn lực, mô hình này còn tạo ra mối liên kết rất chặt chẽ giữa nghiên cứu và ứng dụng. Khác với nhiều hệ thống nghiên cứu nơi kết quả khoa học có thể tồn tại trong khuôn khổ học thuật mà không đi vào thực tiễn, ở Đông Á, các nhiệm vụ nghiên cứu thường gắn trực tiếp với nhu cầu công nghiệp, nhu cầu sản xuất hoặc các chương trình công nghệ trọng điểm. Do vậy, tốc độ chuyển giao và thương mại hóa kết quả nghiên cứu thường cao hơn. Nhà khoa học được đánh giá không chỉ thông qua công bố quốc tế mà còn thông qua khả năng tạo ra bằng sáng chế, giải pháp công nghệ hoặc đóng góp cho các ngành công nghiệp chiến lược.

Tuy nhiên, mô hình này cũng tồn tại những hạn chế mang tính cấu trúc. Thứ nhất, khi nguồn lực được tập trung cao độ vào các lĩnh vực ưu tiên, những ngành khoa học không nằm trong danh mục chiến lược có thể bị thu hẹp cơ hội tiếp cận nguồn lực. Điều này đặc biệt dễ xảy ra đối với khoa học cơ bản hoặc một số lĩnh vực khoa học xã hội và nhân văn. Thứ hai, việc định hướng nghiên cứu từ phía nhà nước đôi khi có thể làm giảm mức độ đa dạng của các hướng nghiên cứu, trong khi lịch sử khoa học cho

thấy nhiều phát minh mang tính đột phá lại xuất phát từ những nghiên cứu không định hướng hoặc nằm ngoài các ưu tiên chiến lược ban đầu. Thứ ba, sự phụ thuộc lớn vào các quyết định chiến lược của nhà nước đòi hỏi năng lực dự báo và năng lực lựa chọn ưu tiên rất cao; nếu lựa chọn sai lĩnh vực ưu tiên, chi phí điều chỉnh sẽ rất lớn.

3.4. Mô hình trung tâm khoa học toàn cầu

Nếu mô hình Hoa Kỳ đại diện cho cách tiếp cận thị trường hóa khoa học, Nhật Bản, Hàn Quốc đại diện cho mô hình khoa học phục vụ chiến lược phát triển quốc gia, thì Singapore lại phát triển một mô hình rất đặc thù: xây dựng quốc gia như một trung tâm khoa học toàn cầu (global science hub). Trong mô hình này, mục tiêu không phải chỉ là phát triển năng lực khoa học nội sinh hay giải quyết các nhu cầu công nghệ trong nước, mà là thu hút, tập trung và kết nối các nguồn lực khoa học tốt nhất từ khắp thế giới để biến khoa học thành một lợi thế cạnh tranh quốc gia.

Điểm xuất phát của mô hình Singapore là một nghịch lý phát triển: quốc gia này có diện tích nhỏ, dân số hạn chế, thiếu tài nguyên thiên nhiên và không có truyền thống khoa học lâu đời như Hoa Kỳ, Đức hay Nhật Bản. Do đó, Singapore lựa chọn một chiến lược khác biệt: thay vì cố gắng cạnh tranh bằng quy mô, quốc gia này cạnh tranh bằng chất lượng thể chế và khả năng thu hút nhân tài toàn cầu. Trong cách tiếp cận này, nhà khoa học được xem như một loại "vốn chiến lược quốc tế", có thể dịch chuyển giữa các quốc gia và sẽ lựa chọn nơi có điều kiện nghiên cứu, môi trường sống và cơ hội phát triển tốt nhất. Chính vì vậy, toàn bộ hệ thống chính sách khoa học của Singapore được thiết kế theo hướng tạo ra một môi trường hấp dẫn hơn các đối thủ cạnh tranh trong khu vực và trên thế giới.

Khác với nhiều quốc gia coi chính sách tiền lương là công cụ trọng tâm, Singapore xây dựng một "gói giá trị tổng thể" dành cho nhà khoa học. Tiền lương cạnh tranh chỉ là điều kiện cần, còn điều kiện đủ nằm ở khả năng tiếp cận các nguồn lực nghiên cứu, mức độ tự chủ học thuật, hạ tầng khoa học hiện đại và triển vọng phát triển nghề nghiệp lâu dài. Các nhà khoa học được cung cấp các khoản tài trợ nghiên cứu lớn, điều kiện tiếp cận trang thiết bị hiện đại, khả năng thành lập nhóm nghiên cứu độc lập ngay từ giai đoạn đầu sự nghiệp và cơ hội tham gia vào các mạng lưới hợp tác quốc tế. Điều này tạo ra sức hấp dẫn đặc biệt đối với các nhà khoa học trẻ có tiềm năng nhưng chưa có đủ điều kiện phát triển tại các trung tâm khoa học truyền thống.

Một trong những trụ cột quan trọng nhất của mô hình là vai trò của Nhà nước như một "nhà đầu tư chiến lược". Thay vì phân tán nguồn lực, Singapore tập trung đầu tư rất lớn cho nghiên cứu và phát triển thông qua các chương trình dài hạn như Research, Innovation and Enterprise. Nhà nước không chỉ tài trợ cho các trường đại học mà còn đầu tư trực tiếp vào các viện nghiên cứu trọng điểm như A*STAR, các khu nghiên cứu công nghệ cao như Biopolis hay Fusionopolis, đồng thời tạo điều kiện để doanh nghiệp và các tập đoàn công nghệ đa quốc gia đặt trung tâm R&D tại Singapore. Nhờ đó, quốc gia này đã hình thành một hệ sinh thái khoa học có mật độ tri thức rất cao trên một không gian địa lý tương đối nhỏ.

Một đặc điểm nổi bật khác là tính quốc tế hóa cực cao của hệ thống khoa học. Trong khi nhiều quốc gia xây dựng chính sách khoa học chủ yếu nhằm phát triển nguồn nhân lực trong nước, Singapore chủ động cạnh tranh trên thị trường nhân tài toàn cầu. Hệ thống thị thực linh hoạt, các chính sách định cư thuận lợi và môi trường nghiên cứu sử dụng hoàn toàn tiếng Anh giúp rút ngắn

đáng kể các rào cản đối với các nhà khoa học quốc tế. Trên thực tế, nhiều viện nghiên cứu và trường đại học hàng đầu của Singapore có tỷ lệ đáng kể các nhà khoa học đến từ Hoa Kỳ, châu Âu, Trung Quốc, Ấn Độ và các quốc gia phát triển khác. Điều này tạo nên một môi trường nghiên cứu đa văn hóa và có tính quốc tế hóa thuộc nhóm cao nhất thế giới.

Từ góc độ đổi mới sáng tạo, sức mạnh lớn nhất của mô hình Singapore nằm ở khả năng kết nối. Thay vì cố gắng tự thực hiện toàn bộ chuỗi nghiên cứu và phát triển như các cường quốc khoa học truyền thống, Singapore đóng vai trò là một "điểm nút" kết nối giữa khoa học cơ bản, nghiên cứu ứng dụng, doanh nghiệp công nghệ và thị trường khu vực. Nhà khoa học làm việc tại Singapore không chỉ tiếp cận hệ thống nghiên cứu trong nước mà còn được kết nối với các mạng lưới toàn cầu, từ đó đẩy nhanh quá trình lan tỏa tri thức và chuyển giao công nghệ. Chính đặc điểm này giúp Singapore liên tục duy trì vị trí hàng đầu thế giới về đổi mới sáng tạo mặc dù quy mô dân số và thị trường nội địa tương đối nhỏ.

Tuy nhiên, mô hình trung tâm khoa học toàn cầu cũng có những hạn chế nhất định. Thứ nhất, đây là mô hình đòi hỏi năng lực tài chính rất lớn và đầu tư công ở mức cao trong thời gian dài. Không phải quốc gia nào cũng có đủ nguồn lực để duy trì các điều kiện cạnh tranh về lương, tài trợ nghiên cứu và hạ tầng khoa học như Singapore. Thứ hai, sức mạnh của hệ thống phụ thuộc đáng kể vào khả năng thu hút nhân tài quốc tế, do đó dễ chịu tác động bởi những thay đổi trong môi trường cạnh tranh toàn cầu. Thứ ba, vì quy mô dân số nhỏ nên việc phát triển đội ngũ khoa học bản địa đôi khi gặp thách thức khi so sánh với khả năng thu hút các chuyên gia quốc tế.

4. Hàm ý chính sách cho Việt Nam

4.1. Những điểm nghẽn trong chính sách đối với nhà khoa học ở Việt Nam hiện nay

Mặc dù Đảng và Nhà nước đã ban hành nhiều chủ trương, chính sách quan trọng nhằm phát triển đội ngũ trí thức và nhà khoa học, song hiệu quả thực thi trên thực tế vẫn chưa tương xứng với vai trò được kỳ vọng của khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo trong mô hình tăng trưởng mới. Nguyên nhân không hoàn toàn xuất phát từ việc thiếu chính sách, mà chủ yếu nằm ở sự phân tán, thiếu liên kết và chưa đồng bộ giữa các cấu phần của hệ thống chính sách đối với nhà khoa học.

Trước hết, cơ chế đãi ngộ vẫn còn chịu ảnh hưởng đáng kể của tư duy quản lý hành chính. Thu nhập của phần lớn nhà khoa học trong khu vực công hiện nay vẫn chủ yếu gắn với ngạch bậc, chức danh và thâm niên công tác, trong khi các cơ chế tạo động lực dựa trên kết quả nghiên cứu, sáng chế hoặc giá trị chuyển giao công nghệ còn chưa thực sự phát triển. Điều này dẫn đến tình trạng khoảng cách giữa đóng góp thực tế và mức độ đãi ngộ chưa được phản ánh đầy đủ, làm suy giảm động lực sáng tạo và khả năng cạnh tranh của khu vực nghiên cứu công trong thu hút nhân tài.

Thứ hai, cơ chế sở hữu trí tuệ và thương mại hóa kết quả nghiên cứu vẫn là một mắt xích yếu trong hệ thống khoa học quốc gia. Mặc dù hành lang pháp lý đã từng bước được hoàn thiện, song hoạt động chuyển giao công nghệ còn hạn chế; số lượng kết quả nghiên cứu được thương mại hóa thành công chưa nhiều; các văn phòng chuyển giao công nghệ trong trường đại học và viện nghiên cứu vẫn còn thiếu về năng lực chuyên môn và kinh nghiệm thị trường. Hệ quả là nhiều kết quả nghiên cứu dừng lại ở công bố

khoa học, chưa chuyển hóa thành sản phẩm, công nghệ hoặc giá trị kinh tế cụ thể.

Thứ ba, mức độ tự chủ của các tổ chức khoa học và của chính các nhà khoa học vẫn chưa đáp ứng yêu cầu phát triển trong bối cảnh mới. Mặc dù chủ trương tự chủ đã được triển khai trong nhiều năm, hoạt động nghiên cứu vẫn chịu tác động đáng kể từ các quy trình hành chính liên quan đến phê duyệt nhiệm vụ, sử dụng kinh phí, mua sắm thiết bị và nghiệm thu kết quả. Trong nhiều trường hợp, nhà khoa học phải dành một phần đáng kể thời gian cho các thủ tục quản lý thay vì tập trung vào hoạt động nghiên cứu cốt lõi. Điều này làm gia tăng chi phí giao dịch và hạn chế khả năng phản ứng nhanh trước những cơ hội khoa học và công nghệ mới.

Thứ tư, đầu tư cho khoa học và công nghệ vẫn còn mang tính phân tán và hiệu quả sử dụng nguồn lực chưa cao. Nhiều cơ sở nghiên cứu được đầu tư trang thiết bị nhưng quy mô nhỏ, thiếu kết nối và chưa khai thác hết công suất. Trong khi đó, Việt Nam vẫn còn thiếu các trung tâm nghiên cứu tầm cỡ quốc tế, các hệ thống thiết bị dùng chung quy mô lớn và các cụm nghiên cứu liên ngành có đủ năng lực cạnh tranh trong khu vực. Việc phân bổ nguồn lực theo hướng dàn trải khiến hiệu quả đầu tư chưa tương xứng với nguồn lực đã bỏ ra.

Thứ năm, mối liên kết giữa nhà nước, cơ sở nghiên cứu và doanh nghiệp còn tương đối lỏng lẻo. Trong các hệ sinh thái đổi mới sáng tạo thành công trên thế giới, doanh nghiệp đóng vai trò trung tâm trong việc hấp thụ và thương mại hóa kết quả nghiên cứu. Ngược lại, ở Việt Nam, phần lớn hoạt động nghiên cứu vẫn tập trung trong khu vực công, trong khi mức đầu tư cho R&D của doanh nghiệp còn hạn chế. Điều này làm cho nhiều kết quả nghiên cứu thiếu đầu ra thị trường, đồng thời làm giảm khả năng hình thành các doanh nghiệp khởi nguồn công nghệ và các chuỗi đổi mới sáng tạo hoàn chỉnh.

Cuối cùng, Việt Nam vẫn chưa hình thành được một môi trường khoa học đủ hấp dẫn để cạnh tranh trong cuộc đua thu hút nhân tài toàn cầu. Bên cạnh vấn đề thu nhập, các yếu tố như điều kiện nghiên cứu, cơ hội phát triển nghề nghiệp, khả năng tham gia các mạng lưới khoa học quốc tế và mức độ tôn vinh xã hội đối với nhà khoa học vẫn còn những hạn chế nhất định. Đây là nguyên nhân khiến việc thu hút các nhà khoa học xuất sắc, đặc biệt là đội ngũ trí thức Việt Nam ở nước ngoài và chuyên gia quốc tế, chưa đạt được kết quả như mong đợi.

Nhìn tổng thể, điểm nghẽn lớn nhất của hệ thống đãi ngộ và trọng dụng nhân tài ở Việt Nam không nằm ở việc thiếu các quy định đơn lẻ, mà ở sự đứt gãy liên kết giữa chúng trong một hệ sinh thái chung. Thu nhập, sở hữu trí tuệ, đào tạo, tự chủ học thuật, hạ tầng nghiên cứu và liên kết doanh nghiệp vẫn đang được triển khai như những hợp phần tương đối độc lập. Trong khi đó, kinh nghiệm quốc tế cho thấy chỉ khi các yếu tố này được thiết kế đồng bộ và hỗ trợ lẫn nhau thì mới có thể tạo ra động lực đủ mạnh để phát huy tiềm năng sáng tạo của đội ngũ nhà khoa học và nâng cao năng lực đổi mới sáng tạo quốc gia.

4.2. Bài học kinh nghiệm

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy không có mô hình chính sách nào là khuôn mẫu chung cho mọi quốc gia trong phát triển đội ngũ nhà khoa học. Mỗi mô hình được hình thành trong những điều kiện lịch sử, thể chế, trình độ phát triển kinh tế và cấu trúc hệ thống đổi mới sáng tạo khác nhau. Vì vậy, giá trị của việc nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế không nằm ở việc tìm kiếm một mô hình để sao chép, mà ở khả năng nhận diện những nguyên tắc cốt lõi đằng sau các mô hình

thành công và vận dụng chúng một cách phù hợp với điều kiện cụ thể của Việt Nam.

Từ góc nhìn đó, bài học đầu tiên và có ý nghĩa nền tảng nhất là cần thay đổi căn bản nhận thức về vị trí của nhà khoa học trong chiến lược phát triển quốc gia. Điểm chung của tất cả các quốc gia thành công là họ không xem đội ngũ nhà khoa học đơn thuần là một nhóm lao động hưởng lương trong khu vực công, mà coi họ là nguồn vốn chiến lược quyết định năng lực đổi mới sáng tạo, năng suất quốc gia và sức cạnh tranh dài hạn. Trong khi đó, ở Việt Nam, cách tiếp cận đối với đội ngũ nhà khoa học hiện nay vẫn còn chịu ảnh hưởng khá lớn của tư duy hành chính công truyền thống, trong đó nhà khoa học thường được quản lý tương tự như những nhóm viên chức khác. Hệ quả là nhiều chính sách tập trung vào quản lý số người làm việc, hạng chức danh nghề nghiệp, thủ tục và chế độ hành chính hơn là phát triển năng lực sáng tạo. Chính khoảng cách về tư duy này giải thích vì sao mặc dù Việt Nam đã có nhiều chính sách ưu tiên cho khoa học và công nghệ nhưng vẫn chưa tạo được những đột phá tương xứng về năng lực đổi mới sáng tạo quốc gia.

Bài học thứ hai là Việt Nam cần chuyển từ mô hình đãi ngộ đơn kênh sang mô hình động lực đa kênh. Hoa Kỳ thành công không phải vì trả lương cơ bản cao hơn các quốc gia khác, mà vì tạo ra được một hệ thống trong đó thu nhập của nhà khoa học gắn với năng lực huy động nguồn lực, sở hữu trí tuệ, chuyển giao công nghệ và hợp tác với doanh nghiệp. Ngược lại, châu Âu cho thấy việc duy trì mức an sinh và ổn định nghề nghiệp cao giúp bảo vệ các lĩnh vực khoa học nền tảng và các nghiên cứu dài hạn. Đối với Việt Nam, quy mô thị trường KH&CN còn nhỏ và tiềm lực tài chính hạn chế, việc sao chép mô hình Hoa Kỳ là bất khả thi. Ngược lại, duy trì cơ chế tiền lương cào bằng theo ngạch bậc hành chính cũng không tạo được động lực đột phá.Vì vậy, hướng đi phù hợp là xây dựng mô hình kết hợp, trong đó lương cơ bản đóng vai trò bảo đảm ổn định nghề nghiệp như cách tiếp cận của châu Âu, còn phần thu nhập tăng thêm phải gắn với kết quả nghiên cứu, sáng chế, chuyển giao công nghệ và đóng góp thực tiễn như trong mô hình Hoa Kỳ. Đây có lẽ là hướng cải cách phù hợp nhất với điều kiện chuyển đổi hiện nay của Việt Nam.

Bài học thứ ba liên quan đến sở hữu trí tuệ và thương mại hóa kết quả nghiên cứu. Qua nghiên cứu kinh nghiệm của Hoa Kỳ, Châu Âu và nhiều quốc gia đổi mới sáng tạo hàng đầu, có thể thấy động lực nghiên cứu gia tăng đáng kể khi nhà khoa học nhìn thấy mối liên hệ trực tiếp giữa thành quả sáng tạo và lợi ích kinh tế cá nhân. Trong khi đó, đây lại chính là một trong những mắt xích yếu nhất của hệ thống khoa học Việt Nam. Mặc dù khung pháp lý về sở hữu trí tuệ đã có nhiều tiến bộ, nhưng cơ chế phân chia lợi ích từ thương mại hóa kết quả nghiên cứu vẫn chưa đủ rõ ràng và chưa đủ hấp dẫn. Nhiều nhà khoa học chưa coi bằng sáng chế hoặc công nghệ là tài sản có khả năng mang lại thu nhập thực sự. Do đó, một trong những cải cách có hiệu quả cao và chi phí thấp nhất mà Việt Nam có thể thực hiện là hoàn thiện cơ chế chia sẻ lợi ích từ tài sản trí tuệ theo hướng tăng quyền lợi của nhà khoa học, đồng thời phát triển hệ thống văn phòng chuyển giao công nghệ chuyên nghiệp trong các trường đại học và viện nghiên cứu. Đây là điều kiện tiên quyết để chuyển từ tư duy "nghiên cứu để công bố" sang "nghiên cứu để tạo giá trị".

Bài học thứ tư là cần nhìn nhận đào tạo nhà khoa học như một quá trình phát triển năng lực nghiên cứu chứ không đơn thuần là cấp bằng cấp học thuật. Hoa Kỳ thành công nhờ mô hình đào tạo dựa trên nghiên cứu thực chứng và hệ thống hậu tiến sĩ; Liên minh châu Âu thành công nhờ mạng lưới

hợp tác khoa học xuyên biên giới; còn Nhật Bản, Hàn Quốc và Singapore thành công nhờ đào tạo gắn với các lĩnh vực công nghệ chiến lược. Đối chiếu với Việt Nam cho thấy chúng ta đang có xu hướng chú trọng mở rộng quy mô đào tạo tiến sĩ nhiều hơn là phát triển môi trường nghiên cứu. Điều này dẫn tới nghịch lý là số lượng tiến sĩ tăng nhanh nhưng số lượng nhóm nghiên cứu mạnh, công bố quốc tế chất lượng cao hay các nhà khoa học có năng lực độc lập lại chưa tăng tương ứng. Do đó, trọng tâm trong giai đoạn tới không nên là đào tạo thêm bao nhiêu tiến sĩ, mà là tạo điều kiện để các tiến sĩ được trưởng thành trong môi trường nghiên cứu thực sự thông qua các nhóm nghiên cứu mạnh, các chương trình hậu tiến sĩ và mạng lưới hợp tác quốc tế.

Bài học thứ năm là về đầu tư hạ tầng nghiên cứu. Kinh nghiệm của OECD, Nhật Bản, Hàn Quốc và Liên minh châu Âu đều cho thấy xu hướng chung là tập trung nguồn lực thay vì đầu tư dàn trải. Điều này có ý nghĩa đặc biệt đối với Việt Nam bởi nguồn lực đầu tư cho khoa học còn hạn chế. Việc cố gắng xây dựng đầy đủ năng lực nghiên cứu ở tất cả các tổ chức thường dẫn đến tình trạng phân tán nguồn lực, thiết bị đầu tư lớn nhưng khai thác không hiệu quả. Trong điều kiện đó, mô hình các trung tâm nghiên cứu xuất sắc, các trung tâm thiết bị dùng chung và các cụm đổi mới sáng tạo có thể phù hợp hơn rất nhiều. Việt Nam nên học tập cách tiếp cận của Nhật Bản, Hàn Quốc và Singapore trong việc lựa chọn một số lĩnh vực công nghệ cốt lõi để tập trung đầu tư thay vì cố gắng mở rộng đồng thời trên quá nhiều hướng nghiên cứu.

Bài học thứ sáu, và cũng là khó khăn nhất trong bối cảnh Việt Nam hiện nay, liên quan đến quyền tự chủ của nhà khoa học. Thực tiễn quốc tế cho thấy các đột phá khoa học thường xuất hiện ở những môi trường mà nhà khoa học được trao quyền đáng kể trong việc lựa chọn hướng nghiên cứu, sử dụng kinh phí và tổ chức nhóm nghiên cứu. Trong khi đó, một phần rất lớn thời gian của các nhà khoa học Việt Nam vẫn bị tiêu tốn cho các thủ tục hành chính, tài chính và mua sắm. Điều này làm gia tăng chi phí giao dịch của hoạt động nghiên cứu và làm giảm năng lực sáng tạo. Vì vậy, cải cách lớn nhất trong hệ thống khoa học Việt Nam có thể không phải là tăng thêm ngân sách mà là trao thêm quyền tự chủ. Nói cách khác, nếu không thay đổi tư duy quản lý, thì ngay cả khi tăng đầu tư cho khoa học, hiệu quả cũng sẽ bị hạn chế đáng kể.

Cuối cùng, một bài học rất quan trọng từ Singapore là năng lực khoa học quốc gia ngày nay không chỉ dựa trên nguồn nhân lực trong nước mà còn phụ thuộc vào khả năng tham gia vào mạng lưới tri thức toàn cầu. Việt Nam có lợi thế đặc biệt là cộng đồng trí thức và nhà khoa học Việt Nam ở nước ngoài ngày càng lớn mạnh. Tuy nhiên, các cơ chế thu hút và khai thác nguồn lực này vẫn còn phân tán và thiếu tính hệ thống. Trong bối cảnh cạnh tranh nhân tài toàn cầu ngày càng gay gắt, việc tạo ra một môi trường nghiên cứu hấp dẫn, cởi mở và có khả năng kết nối quốc tế có ý nghĩa không kém việc tăng thu nhập. Đây chính là một trong những điều kiện quan trọng để Việt Nam có thể chuyển từ vị trí tham gia vào dòng chảy tri thức toàn cầu sang vị trí đóng góp và dẫn dắt trong một số lĩnh vực nhất định.

4.3. Những giới hạn trong vận dụng kinh nghiệm quốc tế vào Việt Nam

Mặc dù kinh nghiệm quốc tế cung cấp nhiều bài học có giá trị cho quá trình hoàn thiện chính sách đối với nhà khoa học ở Việt Nam, song cần nhấn mạnh rằng không có mô hình nào có thể được sao chép nguyên trạng. Các mô hình chính sách được hình thành trong những điều kiện thể chế, trình độ phát triển kinh tế, cấu trúc thị trường và

truyền thống khoa học rất khác nhau. Vì vậy, việc vận dụng kinh nghiệm quốc tế cần được thực hiện theo nguyên tắc chọn lọc, thích ứng và nội địa hóa thay vì mô phỏng cơ học.

Trước hết, Việt Nam khó có thể áp dụng nguyên mẫu mô hình thị trường hóa khoa học của Hoa Kỳ. Thành công của mô hình này được xây dựng trên nền tảng của một thị trường khoa học và công nghệ phát triển cao, hệ thống bảo hộ sở hữu trí tuệ hiệu quả, mạng lưới quỹ đầu tư mạo hiểm rộng lớn và cộng đồng doanh nghiệp có năng lực hấp thụ công nghệ rất mạnh. Trong khi đó, tại Việt Nam, mức đầu tư cho nghiên cứu và phát triển từ khu vực doanh nghiệp còn hạn chế, số lượng công nghệ được thương mại hóa thành công chưa nhiều và thị trường khoa học công nghệ vẫn đang trong quá trình hình thành. Nếu áp dụng cơ chế cạnh tranh và thương mại hóa ở mức quá cao trong điều kiện này, có thể dẫn đến tình trạng gia tăng áp lực nghiên cứu nhưng không tạo ra được các kênh chuyển hóa kết quả nghiên cứu thành thu nhập thực tế cho nhà khoa học. Điều đó có thể làm phát sinh khoảng cách giữa yêu cầu chính sách và năng lực thực thi của hệ thống.

Tương tự, mô hình trung tâm khoa học toàn cầu của Singapore cũng khó trở thành lựa chọn trực tiếp đối với Việt Nam. Thành công của Singapore dựa trên lợi thế của một quốc gia có quy mô nhỏ, khả năng tập trung nguồn lực rất cao, môi trường thể chế thông thoáng và mức đầu tư công lớn cho khoa học, công nghệ. Trong khi đó, Việt Nam là quốc gia có quy mô dân số lớn hơn nhiều, nhu cầu phân bổ nguồn lực giữa các vùng miền rất khác nhau và khả năng đầu tư tập trung ở mức độ tương tự là chưa thực tế. Do đó, thay vì cố gắng xây dựng toàn bộ hệ thống theo mô hình Singapore, Việt Nam có thể học hỏi các yếu tố cốt lõi như cơ chế thu hút nhân tài quốc tế, phát triển các trung tâm nghiên cứu xuất sắc hoặc hình thành các cụm đổi mới sáng tạo có tính cạnh tranh khu vực.

Đối với mô hình phúc lợi và ổn định học thuật của châu Âu, thách thức lớn nhất nằm ở năng lực tài chính công. Hệ thống khoa học châu Âu được hỗ trợ bởi nền tảng nhà nước phúc lợi phát triển và nguồn ngân sách rất lớn dành cho giáo dục, nghiên cứu và an sinh xã hội. Trong điều kiện Việt Nam còn phải ưu tiên nguồn lực cho nhiều mục tiêu phát triển khác nhau, việc xây dựng một hệ thống tài trợ công quy mô lớn và ổn định tương tự là khó khả thi trong ngắn hạn. Hơn nữa, nếu chỉ tiếp thu yếu tố ổn định mà không kết hợp với các cơ chế đánh giá dựa trên kết quả đầu ra, hệ thống có thể làm giảm động lực cạnh tranh và đổi mới sáng tạo.

Mô hình khoa học gắn với chiến lược phát triển quốc gia của Nhật Bản và Hàn Quốc cũng không phải không có những giới hạn khi vận dụng tại Việt Nam. Điều kiện tiên quyết để mô hình này vận hành hiệu quả là năng lực điều phối chiến lược rất cao của Nhà nước, khả năng dự báo chính xác các xu hướng công nghệ tương lai và sự hiện diện của các doanh nghiệp lớn có khả năng dẫn dắt đổi mới sáng tạo. Trong khi đó, hệ sinh thái khoa học, công nghệ và doanh nghiệp của Việt Nam vẫn đang trong giai đoạn phát triển, quy mô doanh nghiệp công nghệ lớn còn hạn chế và năng lực hấp thụ công nghệ chưa đồng đều. Nếu định hướng quá mạnh nguồn lực vào một số lĩnh vực ưu tiên mà thiếu cơ chế đánh giá và điều chỉnh linh hoạt, có thể dẫn đến rủi ro đầu tư dàn trải hoặc lựa chọn chưa chính xác các lĩnh vực mũi nhọn.

Những phân tích trên cho thấy bài học lớn nhất từ kinh nghiệm quốc tế không phải là lựa chọn một mô hình cụ thể để sao chép, mà là nhận diện những nguyên tắc phổ quát có thể vận dụng phù hợp với điều kiện Việt Nam. Các nguyên tắc đó bao gồm: coi nhà

khoa học là nguồn lực chiến lược của quốc gia; chuyển từ tư duy quản lý sang tư duy đầu tư phát triển; tạo động lực thông qua cơ chế thu nhập đa nguồn và sở hữu trí tuệ; mở rộng quyền tự chủ học thuật; xây dựng môi trường nghiên cứu hiện đại và thúc đẩy liên kết giữa nhà nước, nhà khoa học và doanh nghiệp. Đây chính là những giá trị cốt lõi có khả năng thích ứng cao với điều kiện kinh tế, xã hội và thể chế của Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

Từ những phân tích trên có thể khẳng định rằng Việt Nam không nên lựa chọn bất kỳ mô hình quốc tế nào như một khuôn mẫu duy nhất. Hướng đi phù hợp hơn là xây dựng một mô hình kết hợp, trong đó tiếp thu động lực sáng tạo và cơ chế sở hữu trí tuệ của Hoa Kỳ; kế thừa tính ổn định và đầu tư dài hạn của châu Âu; học hỏi cách tập trung nguồn lực của Nhật Bản và Hàn Quốc; đồng thời vận dụng kinh nghiệm thu hút nhân tài và quốc tế hóa khoa học của Singapore. Sự kết hợp này không chỉ phù hợp với điều kiện phát triển hiện nay của Việt Nam mà còn tạo nền tảng cho việc hình thành một hệ sinh thái khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo đủ năng lực đóng góp vào mục tiêu phát triển nhanh và bền vững của đất nước trong những thập niên tới.

5. Kết luận

Nghiên cứu cho thấy chính sách đối với nhà khoa học trên thế giới đang vận động theo xu hướng chuyển từ cơ chế đãi ngộ đơn thuần sang xây dựng hệ sinh thái khoa học toàn diện. Mặc dù các quốc gia lựa chọn những mô hình khác nhau, từ thị trường hóa khoa học của Hoa Kỳ, mô hình phúc lợi của châu Âu, mô hình chiến lược quốc gia của Nhật Bản và Hàn Quốc đến mô hình trung tâm khoa học toàn cầu của Singapore, nhưng tất cả đều có một điểm chung là đặt nhà khoa học vào vị trí trung tâm của chiến lược phát triển quốc gia.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy sự khác biệt giữa các quốc gia không nằm ở việc lựa chọn cùng một mô hình chính sách đối với nhà khoa học, mà nằm ở khả năng xây dựng được một hệ sinh thái khoa học phù hợp với mục tiêu phát triển và điều kiện thể chế của từng nước. Trong khi Hoa Kỳ dựa vào thị trường và quyền sở hữu trí tuệ để tạo động lực đổi mới sáng tạo, châu Âu lại phát huy lợi thế từ môi trường học thuật ổn định và đầu tư công dài hạn; Nhật Bản và Hàn Quốc nhấn mạnh vai trò của khoa học trong chiến lược công nghiệp quốc gia; còn Singapore tập trung xây dựng năng lực cạnh tranh toàn cầu trong thu hút nhân tài. Những kinh nghiệm này cho thấy chính sách đối với nhà khoa học không thể chỉ được tiếp cận từ góc độ tiền lương hay đãi ngộ vật chất, mà phải được thiết kế như một hệ sinh thái phát triển nguồn lực chiến lược.

Đối với Việt Nam, thách thức lớn nhất không nằm ở việc thiếu chính sách mà nằm ở việc thiếu sự liên kết giữa các chính sách. Chỉ khi các chính sách về thu nhập, quyền tự chủ, sở hữu trí tuệ, môi trường nghiên cứu và phát triển nhân tài được thiết kế như những bộ phận của một hệ sinh thái thống nhất, đội ngũ nhà khoa học mới thực sự trở thành động lực quan trọng của phát triển đất nước trong kỷ nguyên kinh tế tri thức./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Acciyo, Wages in india compared to us: The Real Money Comparison with 2025 Data, https://www.insightsonindia.com/2025/10/25/reversing-the-brain-drain/

2. Adjunct faculty compensation models, 2024, Hanover research

3. Arts Council England Funding Guide 2025, https://www.hicrafty.com/guides/arts-council-england-guide

4. Burnout Profiles Among Young Researchers: A Latent Profile Analysis, https://www.frontiersin.org/journals/psycholo-

gy/articles/10.3389/fpsyg.2022.839728/full

5. Closely linked to the Max Planck Society, https://www.max-planck-innovation.com/max-planck-innovation/max-planck-society.html

6. College Professor Salary: What Every Level Earns in 2026, Stephen Cognetta

7. Creative Europe launches new public dashboard highlighting its results and statistics, https://euneighbourseast.eu/news/latest-news/creative-europe-launches-new-public-dashboard-highlighting-its-results-and-statistics/

8. EURAXESS - researchers in motion The leading portal for the research community, https://euraxess.ec.europa.eu/

9. Faculty Pay After the Pandemic: Modest Gains, Lasting Losses, National Education Association, https://www.nea.org/sites/default/files/2026-04/nea-annual-faculty-salary-report_feb2026_final.pdf

10. India vs Abroad University Professor Salaries in 2025 – A Detailed Comparison, https://facultyhub.in/india-vs-abroad-university-professor-salaries-2025/

11. Intellectual Property and Competition Law, https://www.ip.mpg.de/en/research/intellectual-property-and-competition-law.html

12. IP Policies for Universities and Research Institutions, https://www.wipo.int/en/web/technology-transfer/ip-policies

13. Japan's Anime Market Hits Record $25 Billion, Driven by Global Boom, AJA Report Finds, https://variety.com/2025/film/markets-festivals/japans-anime-market-25-billion-global-boom-1236565413/

14. Japanese Anime Industry is a $21.3 billion Powerhouse Driving 0.54% of Japan's GDP, Arpan Arora, 2025, https://www.linkedin.com/pulse/japanese-anime-industry-213-billion-powerhouse-driving-arpan-arora-xt2sc

15. Journal of the Japan Society for Intellectual Production , https://www.jstage.jst.go.jp/article/jjsip/15/2/15_2_83/_article/-char/en

16. Knowledge exchange and co-creation in Korea, https://stip.oecd.org/stip/interactive-dashboards/countries/SouthKorea/themes/TH5

17. K-Pop and the Global Economy — $6.5 Billion Music Market, BTS $5 Billion Impact, and the Agency Empires, https://seoulvision2030.com/culture/k-pop-global-economy/

18. K-pop blueprint: Drawing inspiration from South Korea's creative industries, https://unctad.org/news/k-pop-blueprint-drawing-inspiration-south-koreas-creative-industries

19. Measuring the arts, 2025, https://www.arts.gov/sites/default/files/a7-report-202505.pdf

20. Mellon in the news, New National Study Offers Fresh Insight into the Lives and Livelihoods of US Artists, 2025, Grantmaking areaArts and Culture

21. Mobility Funding Guide: Greening Artistic Residencies (Focus on Creative Europe Countries), https://on-the-move.org/resources/funding/greening-artistic-residencies

22. MSCA in statistics & data, https://marie-sklodowska-curie-actions.ec.europa.eu/resources/msca-in-statistics-data

23. National Endowment for theArts, How the United States Funds the Arts, https://www.govinfo.gov/content/pkg/GOVPUB-NF2-PURL-LPS74899/pdf/GOVPUB-NF2-PURL-LPS74899.pdf

24. National survey of research, innovation and enterprise in Singapore, 2023

25. Ncome-based tax incentives for

R&D and innovation – an integrated view, EC-OECD MABIS workshop, Brussels (hybrid) 17 September 2024

26. New free report sheds light on the status of artists and creative professionals in Europe, 2025, https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/-/new-free-report-sheds-light-on-the-status-of-artists-and-creative-professionals-in-europe 3

27. NIH Intramural Research Program Stipend Tables, https://www.training.nih.gov/stipends/

28. Occupational Employment and Wage Statistics (OEWS) Tables, https://www.bls.gov/oes/tables.htm

29. Occupational Employment and Wage Statistics, 2023, https://www.bls.gov/oes/2023/may/oes271013.htm

30. OECD R&D Tax Incentives Database: What It Covers, https://legalclarity.org/oecd-rd-tax-incentives-database-what-it-covers/

31. OECD: Tax incentives lead R&D support in most countries, https://regfollower.com/oecd-tax-incentives-lead-rd-support-in-most-countries/

32. OECD: Tax incentives lead R&D support in most countries, https://regfollower.com/oecd-tax-incentives-lead-rd-support-in-most-countries/

33. ONE Pass Singapore (2026): Criteria, Salary & Eligibility Guide, https://www.one-visa.com/singapore-visa-resources/overseas-networks-expertise-pass-one-pass/

34. Recent Trends in Philanthropic Giving: An Annual Report on Key Metrics in the

35. Research and development expenditure (% of GDP) - OECD members, https://data.worldbank.org/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?locations=OE

36. Retraite des artistes et intermittents : Comprendre le fonctionnement de ce régime particulier, https://sixactualites.fr/retraites/retraite-des-artistes-et-intermittents-comprendre-le-fonctionnement-de-ce-regime-particulier/99440/#google_vignette

37. Royalty Structures and Revenue Sharing: The Business Side of IP Licensing, 2025, https://www.iiprd.com/royalty-structures-and-revenue-sharing-the-business-side-of-ip-licensing/

38. Shreyanka Mazumdar, Oscars 2026 Prize Money: How Much Do Best Actor, Best Actress, Best Picture Winners Get? https://www.news18.com/movies/hollywood/oscars-2026-prize-money-how-much-do-best-actor-best-actress-best-picture-winners-get-aa-ws-l-9962896.html

39. Singapore Creative Industry Statistics, https://worldmetrics.org/singapore-creative-industry-statistics/

40. Taxes for Artists and Creatives: How to Keep More of Your Income, https://kkca.io/taxation/taxes-for-artists-and-creatives/

41. Technology Transfer Tactics, Licensing royalty share distribution policies, https://techpipeline.com/wp-content/uploads/2023/07/Licensing-Royalty-Shares-Distribution-Policies.pdf

42. Temporal Associations Between EHR-Derived Workload, Burnout, and Errors: a Prospective Cohort Study, https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC9296727/

43. The U.S. arts economy in 2023: a national summary brief

44. United States and Canada, https://artsconsulting.com/arts-insights/recent-trends-in-philanthropic-giving-an-annual-report-on-key-metrics-in-the-united-states-and-canada/

45. Useful Stats: An international comparison of R&D expenditures, 2025, Conor Gowder

HỖ TRỢ TIỀN MẶT LIÊN KẾT: TIẾP CẬN MỚI TRONG PHÒNG NGỪA TẢO HÔN VÀ TRAO QUYỀN CHO TRẺ EM GÁI

ThS. Đỗ Thị Thanh Huyền, Phó Trưởng phòng,
Viện Khoa học Tổ chức nhà nước và Lao động

Tóm tắt:

Tảo hôn là vấn đề xã hội phức tạp, chịu tác động đan xen của nghèo đói, bất bình đẳng giới, hạn chế tiếp cận giáo dục, dịch vụ xã hội và các chuẩn mực xã hội bất lợi đối với trẻ em gái. Mặc dù Việt Nam đã ban hành và triển khai nhiều chính sách nhằm phòng ngừa, giảm thiểu tình trạng tảo hôn, tuy nhiên việc giải quyết vấn đề này vẫn đòi hỏi một cách tiếp cận toàn diện, liên ngành và tập trung giải quyết các nguyên nhân gốc rễ. Trên cơ sở tổng quan các nghiên cứu, tài liệu về an sinh xã hội đáp ứng giới và hỗ trợ tiền mặt liên kết (Cash Plus), bài viết phân tích vai trò của tiền mặt liên kết đáp ứng giới trong phòng ngừa tảo hôn và mở rộng cơ hội, quyền lựa chọn của trẻ em gái. Bài viết tập trung làm rõ khả năng sử dụng hỗ trợ tiền mặt liên kết như một công cụ phòng ngừa tảo hôn, trong đó tiền mặt được kết hợp với giáo dục, dịch vụ xã hội và các hình thức hỗ trợ phù hợp với nhu cầu của trẻ em gái có nguy cơ.

Đặt vấn đề

Bảo đảm an sinh xã hội, thúc đẩy bình đẳng giới, bảo vệ quyền trẻ em và phát triển nguồn nhân lực có mối quan hệ chặt chẽ trong quá trình phát triển đất nước. Nghị quyết số 42-NQ/TW ngày 24/11/2023 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng chính sách xã hội, đáp ứng yêu cầu xây dựng và bảo vệ tổ quốc trong giai đoạn mới (Nghị quyết số 42-NQ/TW) khẳng định: "Chính sách xã hội là chính sách chăm lo cho con người, vì con người, lấy con người làm trung tâm, là chủ thể, mục tiêu, động lực, nguồn lực để phát triển bền vững đất nước"; đồng thời yêu cầu bảo đảm an sinh cho Nhân dân, mở rộng cơ hội và tăng cường khả năng tham gia, thụ hưởng của mọi người dân[1]. Theo đó, phòng ngừa và giảm thiểu tảo hôn không chỉ là yêu cầu về hôn nhân, gia đình, bảo vệ trẻ em và bình đẳng giới mà còn gắn với mục tiêu phát triển con người, giảm nghèo bền vững và bảo đảm tiến bộ, công bằng xã hội.

Tảo hôn là vấn đề đa chiều, chịu tác động của các yếu tố kinh tế, xã hội, văn hóa và giới như nghèo đói, nguy cơ bỏ học, hạn chế tiếp cận thông tin và dịch vụ, thiếu cơ hội việc làm, sinh kế, bất bình đẳng giới và các chuẩn mực xã hội còn tồn tại [2]. Đồng thời, tảo hôn có thể làm trầm trọng hơn những bất lợi về giáo dục, kinh tế và giới, góp phần tái sản xuất nghèo đói qua các thế hệ. Vì vậy, tảo hôn cần được xem xét như một dạng rủi ro xã hội đa chiều và phòng ngừa trong tổng thể các chính sách giảm nghèo, bảo trợ xã hội, giáo dục, bảo vệ trẻ em, bình đẳng giới và phát triển nguồn nhân lực[1].

Trên thực tế, Việt Nam đã triển khai nhiều chính sách hỗ trợ thu nhập và tiếp cận giáo dục, y tế, chăm sóc, bảo vệ, đào tạo nghề, việc làm, sinh kế và các dịch vụ xã hội cơ bản; đồng thời thực hiện các chính sách phát triển kinh tế - xã hội đối với vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi, trong đó quan tâm đến phụ nữ, trẻ em và bình đẳng giới[3]. Tuy nhiên, các chính sách và dịch

vụ vẫn chủ yếu được tổ chức theo từng lĩnh vực, chương trình và nhóm đối tượng, trong khi nhóm có nguy cơ tảo hôn thường đồng thời đối mặt với nhiều thiếu hụt và rào cản.

Trong bối cảnh đó, hỗ trợ tiền mặt có vai trò quan trọng nhưng khó giải quyết đầy đủ các nguyên nhân đa chiều của tảo hôn nếu được thực hiện đơn lẻ. Điều cần thiết là tăng cường liên kết hỗ trợ tiền mặt với các chính sách, nguồn lực và dịch vụ xã hội hiện có, đồng thời bổ sung các biện pháp phù hợp để giải quyết những rào cản đặc thù của nhóm có nguy cơ. Đây là cơ sở của cách tiếp cận hỗ trợ tiền mặt liên kết (Cash Plus), theo hướng nâng cao khả năng tiếp cận, khắc phục các khoảng trống và góp phần bảo đảm cung cấp dịch vụ liên tục, toàn diện cho người thụ hưởng, phù hợp với định hướng đổi mới chính sách xã hội toàn diện, bao trùm, lấy con người làm trung tâm của Nghị quyết số 42-NQ/TW[1].

2. Tảo hôn dưới góc độ rủi ro xã hội và bất bình đẳng giới

2.1 Tảo hôn là kết quả của sự tác động đa chiều

Tảo hôn là một hiện tượng xã hội phức tạp, không thể lý giải hay giải quyết vấn đề bằng một nguyên nhân đơn lẻ. Các nghiên cứu và tài liệu về phòng ngừa tảo hôn tại Việt Nam cho thấy nguy cơ kết hôn sớm thường hình thành từ sự tác động đan xen giữa nghèo đói, tình trạng bỏ học, hạn chế tiếp cận thông tin và dịch vụ sức khỏe sinh sản, cùng với các chuẩn mực xã hội và giới bất lợi. Tình trạng này đặc biệt đáng quan tâm đối với trẻ em gái thuộc các hộ nghèo, khu vực nông thôn và một số cộng đồng dân tộc thiểu số, nơi các điều kiện kinh tế - xã hội và khả năng tiếp cận dịch vụ còn nhiều hạn chế[4].

Đối với khía cạnh kinh tế - xã hội, nghèo đói và thiếu hụt nguồn lực có thể làm gia tăng áp lực đối với hộ gia đình và thu hẹp khả năng đầu tư cho giáo dục, chăm sóc sức khỏe và các nhu cầu phát triển lâu dài của trẻ em. Trong điều kiện đó, việc duy trì học tập và mở rộng cơ hội phát triển cho trẻ em gái có thể gặp nhiều khó khăn. Khi trẻ em gái rời khỏi hệ thống giáo dục, đồng thời hạn chế khả năng tiếp cận đào tạo nghề, sinh kế và các cơ hội phát triển khác, phạm vi lựa chọn cho tương lai có thể bị thu hẹp, làm gia tăng nguy cơ kết hôn sớm [5].

Bên cạnh những khó khăn về kinh tế, bất bình đẳng giới, hạn chế về thông tin, năng lực và quyền tham gia vào quá trình ra quyết định cũng có thể làm giảm khả năng lựa chọn của trẻ em gái trong các vấn đề liên quan đến học tập, việc làm và hôn nhân. Trong những điều kiện này, các quyết định của trẻ em gái có thể chịu ảnh hưởng đáng kể từ gia đình, cộng đồng và các chuẩn mực xã hội. Vì vậy, nguy cơ tảo hôn không chỉ bắt nguồn từ điều kiện kinh tế của cá nhân hay hộ gia đình mà còn gắn với những yếu tố xã hội, văn hóa và quan hệ quyền lực rộng hơn.

Cách nhìn nhận này phù hợp với khung sinh thái xã hội[2], nhấn mạnh sự tương tác qua lại giữa các yếu tố ở nhiều cấp độ, từ cá nhân và gia đình đến cộng đồng và các điều kiện kinh tế – xã hội rộng hơn, trong việc hình thành và làm gia tăng nguy cơ tảo hôn [6], [7]. Vì vậy, phòng ngừa tảo hôn cần xem xét đồng thời các điều kiện kinh tế, quyền năng và khả năng tham gia ra quyết định của phụ nữ và trẻ em gái, khả năng tiếp cận các dịch vụ thiết yếu, môi trường gia đình và cộng đồng, cũng như các chuẩn mực xã hội và cơ chế chính sách có liên quan.

[2] Khung sinh thái xã hội (Social Ecological Framework) được nhìn nhận dưới các góc độ: Microsystem – môi trường gần gũi, trực tiếp như gia đình, trường học; Mesosystem – mối quan hệ giữa các môi trường gần gũi; Exosystem – các hệ thống tác động gián tiếp đến cá nhân; Macrosystem – các điều kiện kinh tế, xã hội, văn hóa và chuẩn mực rộng hơn.

2.2. Tảo hôn và vòng xoáy của nghèo đói, bất bình đẳng

Tảo hôn không chỉ là kết quả của tình trạng dễ bị tổn thương mà còn có thể làm duy trì và trầm trọng hơn những bất lợi về kinh tế, xã hội và giới trong suốt vòng đời của trẻ em gái. Các nghiên cứu cho thấy kết hôn trẻ em có mối liên hệ với nghèo đói, bất bình đẳng giới, hạn chế tiếp cận giáo dục và cơ hội phát triển; sau khi kết hôn, trẻ em gái có nguy cơ rời khỏi trường học, hạn chế cơ hội việc làm và mang thai, sinh con ở tuổi vị thành niên, từ đó ảnh hưởng đến sức khỏe, trình độ học vấn, triển vọng kinh tế và quyền tự chủ [8],[9].

Mối quan hệ giữa tảo hôn và nghèo đói có tính hai chiều: nghèo đói, hạn chế về giáo dục và việc làm có thể làm gia tăng nguy cơ kết hôn sớm, trong khi tảo hôn làm gián đoạn quá trình tích lũy vốn con người, hạn chế cơ hội phát triển và có thể duy trì vòng xoáy nghèo đói, bất bình đẳng qua các thế hệ [9], [10]. Những bất lợi này chịu tác động khác nhau theo điều kiện kinh tế - xã hội, giới và văn hóa của từng nhóm dân cư và địa bàn; do đó, tảo hôn cần được xem xét trong mối liên hệ với các bất bình đẳng rộng hơn về điều kiện sống, giáo dục, dịch vụ và vị thế xã hội của trẻ em gái [4].

Về mặt chính sách xã hội, phòng ngừa tảo hôn cần chuyển từ xử lý sự việc sang nhận diện và phòng ngừa rủi ro từ sớm, thông qua việc hỗ trợ trẻ em gái duy trì học tập, tiếp cận các dịch vụ thiết yếu, nâng cao năng lực tự chủ và mở rộng cơ hội phát triển. Điều này đòi hỏi tăng cường liên kết giữa giáo dục, y tế, bảo vệ trẻ em, phòng, chống bạo lực trên cơ sở giới và bảo trợ xã hội [10]. Theo đó, phòng ngừa tảo hôn cần được xem là một bộ phận của phòng ngừa rủi ro xã hội và phát triển con người, tạo cơ sở cho việc nghiên cứu các mô hình can thiệp tích hợp, trong đó hỗ trợ trực tiếp bằng tiền mặt được liên kết với các dịch vụ và giải pháp nhằm đồng thời giảm rủi ro kinh tế và giải quyết các rào cản xã hội, giới liên quan đến nguy cơ tảo hôn.

3. Vai trò của hỗ trợ tiền mặt trong bảo vệ trẻ em và phòng ngừa tảo hôn

3.1. Vai trò của hỗ trợ tiền mặt

Hỗ trợ tiền mặt là một trong những công cụ cơ bản của hệ thống bảo trợ xã hội. Đối với các các cá nhân, hộ gia đình có hoàn cảnh khó khăn, hỗ trợ tiền mặt có thể góp phần bảo đảm mức sống tối thiểu, giảm tình trạng thiếu hụt trong ngắn hạn và tăng khả năng ứng phó với các rủi ro[11].

Trong mối liên hệ với phòng ngừa tảo hôn, hỗ trợ tiền mặt có thể tạo ra một số tác động chủ yếu như sau:

Thứ nhất, hỗ trợ tiền mặt góp phần giảm áp lực kinh tế đối với hộ gia đình. Khi gia đình có thêm nguồn lực để đáp ứng các nhu cầu cơ bản, áp lực phải lựa chọn những giải pháp ứng phó ngắn hạn có thể được giảm bớt.

Thứ hai, hỗ trợ tiền mặt có thể góp phần duy trì đầu tư cho giáo dục của trẻ em. Trong điều kiện các chi phí trực tiếp và gián tiếp liên quan đến việc học tập là một trong những nguyên nhân dẫn đến nguy cơ bỏ học, hỗ trợ kinh tế có thể tạo điều kiện để trẻ em, đặc biệt là trẻ em gái, tiếp tục học tập.

Thứ ba, hỗ trợ tiền mặt có thể góp phần tăng khả năng chống chịu của hộ gia đình và tạo điều kiện để hộ gia đình có thêm lựa chọn trong việc hoạch định tương lai cho con cái.

3.2. Một số hạn chế của hỗ trợ tiền mặt đơn thuần

Mặc dù có vai trò quan trọng trong giảm bớt khó khăn kinh tế, hỗ trợ tiền mặt không thể tự giải quyết toàn bộ các nguyên nhân dẫn đến tình trạng dễ bị tổn thương[11] và nguy cơ tảo hôn. Tiền mặt có thể giảm áp lực trước mắt nhưng không tự khắc phục các rào cản về giáo dục, việc làm, tiếp cận dịch vụ, bảo vệ trẻ em hay các chuẩn mực xã hội

và quan hệ quyền lực ảnh hưởng đến quyền lựa chọn của phụ nữ và trẻ em gái. Hiệu quả của hỗ trợ cũng phụ thuộc đáng kể vào cách thiết kế chương trình, bao gồm việc xác định đối tượng, phương thức chi trả và quyền quyết định và quản lý nguồn lực.

Đối với người chưa thành niên sinh con, các chính sách hiện hành chủ yếu tiếp cận thông qua các tiêu chí chung về nghèo đói, hoàn cảnh khó khăn, nhu cầu y tế hoặc bảo vệ trẻ em. Việc hỗ trợ cho nhóm đối tượng này hiện chưa được thiết kế theo hướng một cơ chế hỗ trợ tiền mặt trực tiếp, định kỳ gắn với những nhu cầu đặc thù của việc sinh và nuôi con khi chưa thành niên. Trong bối cảnh đó, các hình thức hỗ trợ hiện có có thể chưa đáp ứng đầy đủ các nhu cầu như duy trì học tập, chăm sóc sức khỏe, chăm sóc con và tăng cường khả năng tự chủ.

Từ những hạn chế của hỗ trợ tiền mặt đơn thuần và những nhu cầu đặc thù của từng nhóm đối tượng, thiết kế chương trình, chính sách hỗ trợ cần vượt ra ngoài việc xác định mức hỗ trợ hay các dịch vụ đơn lẻ, độc lập. Quan trọng hơn là xác định rõ những rủi ro mà người thụ hưởng đang đối mặt, những nhu cầu cần được đáp ứng và các rào cản mà tiền mặt không thể tự giải quyết. Trên cơ sở đó, hỗ trợ tiền mặt cần được kết nối với các dịch vụ và hình thức hỗ trợ phù hợp, đặc biệt đối với những nhóm có nhiều nhu cầu đan xen như người chưa thành niên sinh con. Cách tiếp cận này giúp khoản hỗ trợ không chỉ góp phần giảm bớt khó khăn trước mắt mà còn tạo điều kiện duy trì học tập, tiếp cận dịch vụ, tăng cường năng lực và khả năng tự chủ, từ đó hướng tới những tác động bền vững hơn đối với phụ nữ, trẻ em gái và các nhóm dễ bị tổn thương.

4. Hỗ trợ tiền mặt liên kết: Cơ sở của cách tiếp cận mới

4.1 Về nội hàm của tiền mặt liên kết

Tiền mặt liên kết có thể được hiểu là cách tiếp cận kết hợp hỗ trợ tiền mặt với một hoặc nhiều biện pháp, dịch vụ hoặc cơ chế hỗ trợ bổ sung nhằm giải quyết các chiều cạnh khác nhau của nghèo đói và tình trạng dễ bị tổn thương[12]. Tùy theo nhóm đối tượng và mục tiêu chính sách, thành phần "liên kết" có thể bao gồm: hỗ trợ tiếp cận giáo dục; y tế và chăm sóc sức khỏe; bảo vệ trẻ em; tư vấn và hỗ trợ tâm lý - xã hội; kỹ năng sống; đào tạo nghề và phát triển kỹ năng; hỗ trợ sinh kế và kết nối việc làm; quản lý trường hợp; tư vấn và kết nối dịch vụ; hay các hoạt động thay đổi hành vi và chuẩn mực xã hi hoặc tăng cường chất lượng của các dịch vụ hiện có và tạo điều kiện liên kết với các dịch vụ này.

Cách tiếp cận trọng tâm của tiền mặt liên kết là sự liên kết có chủ đích giữa hỗ trợ thu nhập và các biện pháp nhằm giải quyết những rào cản phi tiền tệ. Đối với vấn đề tảo hôn, mục tiêu của sự kết hợp hỗ trợ tiền mặt với các biện pháp bổ sung để giảm nguy cơ tảo hôn và tình trạng bất an kinh tế của trẻ em gái vị thành niên và phụ nữ. Việc thiết kế và thực hiện các hình thức liên kết cần xem xét đồng thời các thành phần hỗ trợ, tiêu chí xác định đối tượng, giá trị và tần suất chuyển tiền, thời gian hỗ trợ, cơ chế quản trị và nguồn nhân lực thực hiện; đồng thời bảo đảm phù hợp với đặc điểm văn hóa, điều kiện và đặc trưng vùng, miền, nhu cầu của nhóm thụ hưởng, cũng như khả năng khai thác, liên kết và điều phối hiệu quả các nguồn lực, chính sách và dịch vụ sẵn có tại địa phương.

4.2. Tiền mặt liên kết đáp ứng giới

Phụ nữ và trẻ em gái có thể đối mặt với những rào cản khác biệt trong việc tiếp cận nguồn lực, dịch vụ, thông tin, giáo dục, việc làm và quyền ra quyết định. Do đó, trong nhiều trường hợp, khoản tiền mặt có thể giúp giảm bớt khó khăn về kinh tế trước mắt nhưng không đủ để giải quyết những

nguyên nhân và rào cản mang tính xã hội, văn hóa và cấu trúc làm gia tăng bất bình đẳng giới.

Từ đó, tiền mặt liên kết đáp ứng giới được hiểu là cách tiếp cận kết hợp hỗ trợ tiền mặt với các dịch vụ và hình thức hỗ trợ bổ sung, được thiết kế trên cơ sở phân tích những nhu cầu, rào cản và bất bình đẳng khác biệt theo giới. Mục tiêu không chỉ là bảo đảm phụ nữ và trẻ em gái được tiếp cận và thụ hưởng hỗ trợ, mà còn tạo điều kiện để họ có khả năng sử dụng, kiểm soát nguồn lực và mở rộng cơ hội tham gia, lựa chọn và ra quyết định.

Về cơ chế tác động, tiền mặt có thể làm giảm các ràng buộc về nguồn lực và chi phí trước mắt, trong khi các dịch vụ và hình thức hỗ trợ liên kết có thể góp phần giải quyết những rào cản phi tiền tệ như hạn chế về thông tin, kỹ năng, khả năng tiếp cận dịch vụ, chuẩn mực giới và các quan hệ quyền lực. Sự kết hợp này tạo ra tác động bổ trợ giữa các can thiệp, qua đó nâng cao khả năng chuyển hóa hỗ trợ thành những kết quả thực chất về bình đẳng giới và quyền năng của phụ nữ và trẻ em gái.

Như vậy, việc thiết kế tiền mặt liên kết đáp ứng giới cần xem xét giới trong toàn bộ chu trình can thiệp, từ xác định đối tượng và nhu cầu, lựa chọn người nhận và cơ chế chuyển tiền đến thiết kế các dịch vụ liên kết và đánh giá kết quả. Hiệu quả của mô hình vì vậy không chỉ được đánh giá bằng số người nhận tiền hay giá trị hỗ trợ, mà còn bằng mức độ các khoản hỗ trợ góp phần giảm rào cản, mở rộng cơ hội và tăng cường khả năng tham gia, lựa chọn và ra quyết định của phụ nữ và trẻ em gái.

5. Các cơ chế tác động của hỗ trợ tiền mặt liên kết trong phòng ngừa tảo hôn và thúc đẩy quyền năng của trẻ em gái

Trên cơ sở cách tiếp cận tiền mặt liên kết đáp ứng giới, tảo hôn không chỉ bắt nguồn từ khó khăn kinh tế mà còn chịu tác động của các rào cản về giáo dục, tiếp cận dịch vụ, cơ hội phát triển và chuẩn mực giới. Vì vậy, hỗ trợ tiền mặt cần được liên kết với các dịch vụ và hình thức hỗ trợ phù hợp nhằm tạo tác động bổ trợ thông qua việc giảm tình trạng dễ bị tổn thương về kinh tế, tăng cường vốn con người, cải thiện khả năng tiếp cận dịch vụ, thúc đẩy thay đổi chuẩn mực xã hội và giới, đồng thời tăng cường quyền năng kinh tế, khả năng lựa chọn và quyền tự quyết của phụ nữ và trẻ em gái.

5.1. Giảm tình trạng dễ bị tổn thương về kinh tế

Tình trạng khó khăn và bất ổn về kinh tế có thể làm thu hẹp các lựa chọn của hộ gia đình và trẻ em gái[4]. Trong điều kiện nguồn lực hạn chế, các quyết định về học tập, lao động và hôn nhân thường chịu tác động đồng thời của nghèo đói, chi phí giáo dục, cơ hội phát triển và các chuẩn mực xã hội, giới, từ đó có thể làm gia tăng xu hướng lựa chọn các phương án ứng phó trước mắt.

Trong bối cảnh đó, hỗ trợ tiền mặt ổn định và có thể dự báo giúp giảm áp lực kinh tế, song không tự động phòng ngừa tảo hôn. Hiệu quả của hỗ trợ phụ thuộc vào khả năng liên kết với các cơ hội và dịch vụ phù hợp, giúp hộ gia đình và trẻ em gái mở rộng lựa chọn. Vì vậy, trong mô hình tiền mặt liên kết, giảm dễ bị tổn thương về kinh tế là nền tảng để tiếp cận các cơ hội khác và tạo ra thay đổi bền vững, thay vì là mục tiêu duy nhất của can thiệp.

5.2. Tăng cường vốn con người và mở rộng cơ hội phát triển

Một trong những cơ chế quan trọng của tiền mặt liên kết là chuyển hóa sự hỗ trợ về nguồn lực thành đầu tư cho tương lai. Tiền mặt có thể giúp giảm các chi phí trực tiếp và gián tiếp liên quan đến việc học tập, chăm

sóc sức khỏe hoặc tham gia các hoạt động phát triển[11]. Tuy nhiên, để tạo ra tác động lâu dài, khoản hỗ trợ cần được liên kết với các cơ hội phát triển vốn con người, bao gồm giáo dục, y tế, kỹ năng sống, thông tin và các hình thức hỗ trợ phù hợp.

Đối với trẻ em gái có nguy cơ tảo hôn, việc duy trì và nâng cao khả năng tiếp tục học tập có ý nghĩa vượt ra ngoài mục tiêu không bỏ học. Giáo dục có thể mở rộng kiến thức, kỹ năng, kỳ vọng và cơ hội trong tương lai, từ đó tạo ra nhiều lựa chọn khác ngoài kết hôn sớm[10]. Theo cách này, hỗ trợ tiền mặt liên kết không chỉ hỗ trợ trẻ em duy trì tình trạng hiện tại mà hướng tới tăng cường năng lực và khả năng lựa chọn cho tương lai.

5.3. Cải thiện khả năng tiếp cận và sử dụng các dịch vụ thiết yếu

Tiền mặt chỉ có thể phát huy đầy đủ tác dụng khi người thụ hưởng có khả năng tiếp cận và sử dụng các dịch vụ cần thiết[11]. Trên thực tế, một hộ gia đình hoặc trẻ em gái có nguy cơ tảo hôn có thể đồng thời cần hỗ trợ về thu nhập, giáo dục, chăm sóc sức khỏe, sức khỏe sinh sản, bảo vệ trẻ em, tư vấn tâm lý – xã hội hoặc định hướng nghề nghiệp. Tuy nhiên, các nhu cầu này thường được giải quyết bởi những hệ thống và chương trình khác nhau, dẫn đến tình trạng hỗ trợ phân tán và người thụ hưởng phải tự tìm kiếm, tiếp cận từng dịch vụ.

Cơ chế liên kết của tiền mặt liên kết vì vậy không chỉ nằm ở việc "bổ sung" thêm dịch vụ cho khoản tiền mặt, mà ở việc tạo ra sự kết nối giữa các hình thức hỗ trợ phù hợp với nhu cầu của từng nhóm đối tượng. Cải thiện cơ chế phối hợp, giới thiệu và chuyển tuyến giữa các lĩnh vực bảo trợ xã hội, giáo dục, y tế và bảo vệ trẻ em có thể giúp giảm các rào cản tiếp cận và tăng khả năng người thụ hưởng nhận được gói hỗ trợ phù hợp, đúng thời điểm.

5.4. Tác động đến chuẩn mực xã hội và bất bình đẳng giới

Tảo hôn không chỉ được quyết định bởi điều kiện kinh tế của cá nhân hay hộ gia đình mà còn chịu ảnh hưởng của các chuẩn mực xã hội, quan niệm về vai trò giới và quan hệ quyền lực trong gia đình và cộng đồng[4]. Trong hoàn cảnh đó, ngay cả khi điều kiện kinh tế được cải thiện, trẻ em gái vẫn có thể đối mặt với áp lực kết hôn sớm hoặc bị hạn chế trong việc lựa chọn học tập và phát triển.

Do đó, tiền mặt liên kết đáp ứng giới cần đồng thời tác động đến môi trường xã hội của trẻ em gái thông qua truyền thông, đối thoại với gia đình và sự tham gia của cộng đồng, nam giới và trẻ em trai nhằm từng bước hình thành các chuẩn mực tích cực về bình đẳng giới, giáo dục và quyền trẻ em. Thúc đẩy các chuẩn mực tích cực về bình đẳng giới, giáo dục và quyền trẻ em là điều kiện quan trọng để những thay đổi về nguồn lực và cơ hội chuyển hóa thành thay đổi thực chất trong lựa chọn và cuộc sống của trẻ em gái.

5.5. Tăng cường quyền năng kinh tế, khả năng lựa chọn và quyền tự quyết

Mục tiêu của tiền mặt liên kết đáp ứng giới không chỉ là giảm khó khăn trước mắt mà còn tăng khả năng tiếp cận và kiểm soát nguồn lực, mở rộng lựa chọn và quyền tham gia vào các quyết định của phụ nữ và trẻ em gái. Các hỗ trợ về sinh kế, kỹ năng, việc làm và nâng cao năng lực có thể mở rộng cơ hội, song quyền năng chỉ được tăng cường khi người thụ hưởng có khả năng sử dụng nguồn lực và vượt qua các rào cản giới đang hạn chế quyền lựa chọn của mình.

Vì vậy, cơ chế tác động của hỗ trợ tiền mặt liên kết đáp ứng giới nằm ở sự kết hợp giữa tăng cường nguồn lực với mở rộng năng lực và cơ hội. Khi trẻ em gái và phụ nữ có điều kiện kinh tế tốt hơn, được tiếp cận

các dịch vụ cần thiết, có thêm kiến thức, kỹ năng và được sống trong môi trường xã hội hỗ trợ quyền lựa chọn, khả năng trì hoãn kết hôn sớm và chủ động hơn trong việc định hình tương lai của mình sẽ được tăng cường.

Các cơ chế trên có tính bổ trợ, từ giảm ràng buộc kinh tế, tăng khả năng tiếp cận dịch vụ và cơ hội phát triển đến giải quyết các rào cản xã hội, giới, qua đó mở rộng khả năng lựa chọn và quyền tự quyết của phụ nữ và trẻ em gái. Đây là cơ chế tác động của tiền mặt liên kết đáp ứng giới: kết nối có chủ đích hỗ trợ tiền mặt với các dịch vụ và nguồn lực phù hợp nhằm tối đa hóa hiệu quả và tạo ra những thay đổi bền vững hơn cho người thụ hưởng.

6. Một số vấn đề đặt ra trong thiết kế mô hình hỗ trợ tiền mặt liên kết tại Việt Nam

Việc nghiên cứu và phát triển mô hình hỗ trợ tiền mặt trong phòng ngừa tảo hôn tại Việt Nam nên được thực hiện trên cơ sở một số định hướng chủ yếu sau đây.

Thứ nhất, chuyển từ tiếp cận xử lý hậu quả sang phòng ngừa rủi ro từ sớm. Cần tăng cường khả năng nhận diện các nhóm có nguy cơ, bao gồm trẻ em gái có nguy cơ bỏ học, trẻ em sống trong các hộ gia đình nghèo hoặc dễ bị tổn thương, trẻ em hạn chế tiếp cận các dịch vụ thiết yếu và những nhóm chịu tác động mạnh của các chuẩn mực giới bất lợi. Việc hỗ trợ sớm có ý nghĩa quan trọng hơn so với việc chỉ can thiệp khi tảo hôn đã xảy ra.

Thứ hai, xác định rõ đối tượng và mức độ hỗ trợ theo nhu cầu. Không phải tất cả trẻ em gái có nguy cơ đều cần cùng một loại hỗ trợ. Có trường hợp rào cản chủ yếu là kinh tế và nguy cơ bỏ học; có trường hợp cần tăng cường tiếp cận dịch vụ bảo vệ; có trường hợp cần hỗ trợ sinh kế cho gia đình; cũng có những trường hợp cần đồng thời nhiều hình thức hỗ trợ. Do đó, hỗ trợ tiền mặt liên kết cần được thiết kế theo hướng linh hoạt, dựa trên đánh giá nhu cầu và mức độ rủi ro phù hợp.

Thứ ba, bảo đảm tính liên kết thực chất giữa tiền mặt và dịch vụ. Tiền mặt liên kết không nên được hiểu đơn giản là "hỗ trợ tiền mặt và giới thiệu một số dịch vụ". Cần xây dựng cơ chế cụ thể về: Cung cấp thông tin; tư vấn; chuyển tuyến; theo dõi việc tiếp cận dịch vụ; quản lý trường hợp đối với các trường hợp có nguy cơ cao; và cơ chế phối hợp giữa các cơ quan và đơn vị cung cấp dịch vụ.

Thứ tư, tăng cường cơ chế phối hợp liên ngành. Phòng ngừa tảo hôn liên quan trực tiếp đến chức năng và trách nhiệm của nhiều lĩnh vực: an sinh xã hội, giáo dục, y tế, bảo vệ trẻ em, bình đẳng giới, việc làm và phát triển kinh tế. Do đó, việc phát triển tiền mặt liên kết cần được đặt trong tổng thể hệ thống chính sách hiện có, tránh hình thành thêm các chương trình riêng lẻ, phân tán nguồn lực.

Thứ năm, bảo đảm sự tham gia thực chất của phụ nữ và trẻ em gái. Các chương trình liên quan trực tiếp đến phụ nữ và trẻ em gái cần có cơ chế để nhóm đối tượng tham gia vào quá trình xác định nhu cầu, thiết kế và đánh giá chương trình. Đây không chỉ là yêu cầu về quyền tham gia mà còn là điều kiện để chính sách phản ánh đúng thực tế và bảo đảm tính khả thi.

Việc kết hợp hỗ trợ tiền mặt với các dịch vụ, cơ chế hỗ trợ phù hợp có thể góp phần tăng cường hiệu quả phòng ngừa tảo hôn, nhất là đối với những trẻ em gái và gia đình có nguy cơ.

Kết luận

Tảo hôn là vấn đề xã hội phức tạp, gắn với nghèo đói, bất bình đẳng giới, hạn chế cơ hội phát triển và các chuẩn mực xã hội. Vì vậy, không một biện pháp đơn lẻ nào có thể giải quyết đầy đủ các nguyên nhân dẫn

đến tảo hôn. Hỗ trợ tiền mặt có thể giảm tình trạng dễ bị tổn thương về kinh tế, nhưng cần được liên kết với giáo dục, dịch vụ xã hội, phát triển kỹ năng, cơ hội sinh kế và các hoạt động thúc đẩy thay đổi chuẩn mực xã hội để tạo ra tác động bền vững.

Hỗ trợ tiền mặt liên kết không đơn thuần là sự kết hợp giữa "tiền mặt" và "dịch vụ bổ sung", mà là cách tiếp cận tổ chức hỗ trợ theo hướng lấy nhu cầu và các rào cản của người thụ hưởng làm điểm xuất phát, tăng cường liên kết giữa các nguồn lực, chính sách và dịch vụ hiện có để tạo ra tác động tổng hợp. Đối với trẻ em gái có nguy cơ tảo hôn, sự liên kết này có thể đồng thời góp phần giảm rủi ro kinh tế, duy trì học tập, cải thiện khả năng tiếp cận dịch vụ, mở rộng cơ hội phát triển và tăng cường khả năng lựa chọn, quyền tự quyết.

Đối với Việt Nam, nghiên cứu và triển khai mô hình hỗ trợ tiền mặt liên kết đáp ứng giới có ý nghĩa trong đổi mới cách thức tổ chức chính sách xã hội theo hướng tích hợp, liên ngành, dựa trên bằng chứng và đáp ứng giới; đồng thời phù hợp với tinh thần Nghị quyết số 42-NQ/TW về tăng cường khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản liên tục, kịp thời và phù hợp với nhu cầu. Giá trị quan trọng của cách tiếp cận này là không nhất thiết tạo thêm một chương trình riêng biệt, mà nâng cao hiệu quả liên kết và sử dụng các nguồn lực chính sách hiện có, hướng tới tối đa hóa kết quả và tác động bền vững đối với phụ nữ, trẻ em gái và các nhóm dễ bị tổn thương./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII (2023). *Nghị quyết số 42-NQ/TW ngày 24/11/2023 về tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng chính sách xã hội đáp ứng yêu cầu sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc trong giai đoạn mới.*

2. Do Thi Thanh Huyen (2026). *Gender-Responsive Cash Plus in Viet Nam*. Hà nội.

3. Quốc hội (2019), Nghị quyết số 88/2019/QH14 ngày 18 tháng 11 năm 2019 về phê duyệt Đề án tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021–2030.

4. UNICEF Viet Nam & UNFPA Viet Nam (2018), *Ending Child Marriage, Empowering Girls: A Discussion Brief on Child Marriage in Viet Nam*.

5. UNICEF Viet Nam (2018), *25 Million Child Marriages Prevented in the Last Decade due to Accelerated Progress, According to New UNICEF Estimates*.

6. UNICEF Viet Nam (2025), *Disparities and Multidimensional Child Poverty among Ethnic Minority Populations in Viet Nam: Evidence from the 2024 Survey on the Socioeconomic Situation of 53 Ethnic Minorities*.

7. United Nations Population Fund (UNFPA) & United Nations Children's Fund (UNICEF) (2019), *Phase II Programme Document: 2020–2023. UNFPA–UNICEF Global Programme to End Child Marriage.*

8. United Nations Population Fund (UNFPA). *Child Marriage.* UNICEF East Asia and Pacific Regional Office (2022). *Beyond Marriage and Motherhood: Patterns and Trends of Child Marriage, Adolescent Pregnancy and Family Formation in Southeast Asia and the Pacific.*

9. UNICEF Data (2022). *The Power of Education to End Child Marriage.*

10. UNFPA & UNICEF (2020). *Technical Note on Adolescent Girl-Responsive Systems.*

11. Đỗ Thị Thanh Huyền (2014), *Kinh nghiệm quốc tế về chính sách hỗ trợ tiền mặt cho các đối tượng nghèo*

12. UNICEF Việt Nam (2026). *Nutrition Cash Plus Pilot and End-line Assessment: Lessons for Integrated Social Protection Programming*.

13. Các văn bản pháp luật, chính sách của Việt Nam về hôn nhân và gia đình, trẻ em, bình đẳng giới, bảo trợ xã hội và giảm nghèo có liên quan.

QUẢN TRỊ ĐỊA PHƯƠNG TRONG MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG 2 CẤP Ở VIỆT NAM: MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN, THỰC TIỄN VÀ GIẢI PHÁP

ThS. Thạch Thọ Mộc, Phó Trưởng phòng
Viện Khoa học Tổ chức nhà nước và Lao động

Tóm tắt:

Việc tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình 2 cấp ở Việt Nam không chỉ làm thay đổi cấu trúc tổ chức hành chính mà còn đặt ra yêu cầu đổi mới phương thức quản trị địa phương. Khi giảm một tầng nấc trung gian, mở rộng phân cấp, phân quyền và đưa cấp xã trở thành cấp chính quyền trực tiếp đảm nhiệm nhiều nhiệm vụ quản lý nhà nước, vấn đề quan trọng không còn chỉ là phân định cấp nào thực hiện nhiệm vụ nào, mà là bảo đảm các vấn đề công trên địa bàn được nhận diện và giải quyết hiệu quả, nguồn lực được huy động và phối hợp hợp lý, người dân được tham gia, quyền lực được kiểm soát và kết quả quản trị có thể được đo lường, giải trình. Trên cơ sở làm rõ nội hàm của quản trị và quản trị địa phương, bài viết xây dựng khung phân tích gồm năm chiều cạnh, đánh giá thực trạng quản trị địa phương ở Việt Nam sau hơn một năm vận hành mô hình chính quyền địa phương 2 cấp, từ đó đề xuất các quan điểm và năm nhóm giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả quản trị địa phương theo hướng hiện đại, phục vụ, có sự tham gia, dựa trên dữ liệu và gắn quyền chủ động với nguồn lực, năng lực và trách nhiệm giải trình.

Đặt vấn đề

Việc tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình 2 cấp là một trong những thay đổi có tính cấu trúc lớn của hệ thống chính quyền địa phương ở Việt Nam. Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 xác lập đơn vị hành chính theo 2 cấp, đồng thời đặt cơ sở pháp lý cho việc phân định lại nhiệm vụ, quyền hạn giữa Trung ương với địa phương và giữa cấp tỉnh với cấp xã (Quốc hội, 2025). Từ ngày 01/7/2025, việc kết thúc hoạt động của cấp huyện, sắp xếp lại đơn vị hành chính và đẩy mạnh phân cấp, phân quyền đã làm thay đổi trực tiếp đường truyền quyết định, phạm vi trách nhiệm và cách thức cung ứng nhiều dịch vụ công ở địa phương.

Tuy nhiên, thay đổi cấu trúc tổ chức không mặc nhiên tự động tạo ra quản trị tốt hơn. Giảm một tầng nấc hành chính có thể rút ngắn quy trình và đưa thẩm quyền đến gần người dân hơn, nhưng đồng thời làm thay đổi quy mô nhiệm vụ, dòng thông tin, cơ chế phối hợp và yêu cầu năng lực của từng cấp. Khi nhiều nhiệm vụ được chuyển xuống cấp xã, hiệu quả không chỉ phụ thuộc vào việc pháp luật đã giao quyền đến đâu, mà còn phụ thuộc vào việc cấp được giao quyền có đủ nhân lực, nguồn lực tài chính, dữ liệu, năng lực chuyên môn và cơ chế chịu trách nhiệm tương ứng hay không. Khi không còn cấp huyện, những vấn đề liên xã về hạ tầng, môi trường, dịch vụ công, thị trường lao động hay phòng chống thiên tai cũng không vì thế mà biến mất; chúng đòi hỏi những cơ chế điều phối mới phù hợp với cấu trúc hai cấp.

Thực tiễn vận hành mô hình mới cho thấy trọng tâm cải cách đang chuyển dần từ ổn định tổ chức sang nâng cao chất lượng hoạt động. Báo cáo số 3927/BC-BNV ngày

24/4/2026 của Bộ Nội vụ nhận định sau khoảng 10 tháng, mô hình chính quyền địa phương 2 cấp đã cơ bản đi vào ổn định, vận hành thông suốt và đặt yêu cầu chuyển sang giai đoạn nâng cao chất lượng hoạt động, hiệu lực, hiệu quả quản trị địa phương và phục vụ người dân, doanh nghiệp (Bộ Nội vụ, 2026c, tr. 9). Các tài liệu sơ kết 01 năm sau đó tiếp tục nhấn mạnh việc đánh giá mô hình phải đi xa hơn số lượng đầu mối được giảm, tập trung vào năng lực quản trị, khả năng thực thi nhiệm vụ và hiệu quả phục vụ (Bộ Nội vụ, 2026d; Thu Giang, 2026).

Từ yêu cầu đó, bài viết tiếp cận chính quyền địa phương 2 cấp chủ yếu dưới góc độ quản trị thay vì ở tổ chức bộ máy. Trên cơ sở tổng hợp các tiếp cận lý luận về quản trị (governance), quản trị địa phương (local governance), phân quyền, quản trị đa cấp và quản trị đa trung tâm, bài viết làm rõ nội hàm của quản trị địa phương trong điều kiện Việt Nam; xây dựng một khung phân tích thống nhất để đánh giá thực trạng; từ đó đề xuất các quan điểm và giải pháp tương ứng. Luận đề xuyên suốt của bài viết là: tổ chức chính quyền địa phương 2 cấp là sự thay đổi về cấu trúc thể chế; còn nâng cao hiệu quả quản trị địa phương là quá trình chuyển hóa cấu trúc mới thành năng lực giải quyết các vấn đề công, tạo ra giá trị công, tổ chức phát triển và phục vụ người dân.

2. Một số vấn đề lý luận về quản trị địa phương trong mô hình chính quyền địa phương 2 cấp

2.1. Từ quản lý nhà nước đến quản trị: sự thay đổi trong cách thức tổ chức hành động công

Khái niệm quản trị được sử dụng theo nhiều cách khác nhau, nhưng điểm chung trong các tiếp cận hiện đại là sự chuyển trọng tâm từ việc chỉ quan tâm đến thiết chế chính quyền và quyền lực chính thức sang xem xét quá trình điều phối nhiều chủ thể, nguồn lực và quan hệ phụ thuộc lẫn nhau để giải quyết các vấn đề tập thể. Rhodes (1996) nhấn mạnh sự nổi lên của các mạng lưới liên tổ chức có khả năng tự tổ chức như một phương thức điều phối quan trọng bên cạnh cơ chế thị trường và thứ bậc hành chính. Stoker (1998) khái quát quản trị thông qua năm luận điểm, trong đó nhấn mạnh sự tham gia của các thiết chế và chủ thể nằm cả trong và ngoài khu vực chính quyền, sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các chủ thể và vai trò của các mạng lưới tự tổ chức. Kooiman (2003) tiếp tục phát triển cách tiếp cận này khi coi quản trị là quá trình tương tác giữa các chủ thể chính trị và xã hội trong bối cảnh xã hội ngày càng phức tạp, năng động và đa dạng.

Các tiếp cận trên không đồng nghĩa với việc Nhà nước bị thay thế hay suy giảm vai trò. Trong khu vực công, quyền lực pháp lý, trách nhiệm bảo đảm lợi ích chung và khả năng sử dụng các công cụ cưỡng chế hợp pháp vẫn thuộc về Nhà nước. Điều thay đổi là phương thức thực hiện vai trò đó. Đối với nhiều vấn đề công hiện đại, chính quyền có thẩm quyền nhưng không nắm toàn bộ vốn, công nghệ, tri thức chuyên môn, dữ liệu và thông tin tại chỗ; trong khi doanh nghiệp, tổ chức xã hội, cơ sở nghiên cứu và cộng đồng có thể nắm giữ những nguồn lực quan trọng nhưng không có quyền lực công. Vì vậy, năng lực quản trị ngày càng phụ thuộc vào khả năng kết nối, điều phối và định hướng hành động của nhiều chủ thể, đồng thời vẫn duy trì rõ ràng trách nhiệm công (Stoker, 1998; Kooiman, 2003).

Từ góc độ này, "quản lý nhà nước" và "quản trị" không nên được đặt trong quan hệ loại trừ. Quản lý bằng pháp luật, chính sách, tiêu chuẩn, thanh tra, kiểm tra và các công cụ hành chính vẫn là bộ phận thiết yếu của quản trị công. Quản trị đặt hoạt động quản lý đó trong một hệ thống quan hệ rộng hơn: giữa Trung ương và địa phương; giữa các cấp chính quyền; giữa các đơn vị hành chính

với nhau; giữa chính quyền với người dân, doanh nghiệp và các tổ chức xã hội; giữa quyền hạn với nguồn lực, thông tin và trách nhiệm. Vì vậy, chuyển từ tư duy quản lý sang tư duy quản trị trước hết là sự mở rộng cách nhìn về cách thức tạo ra kết quả công, chứ không phải là sự từ bỏ vai trò của Nhà nước.

Trong bối cảnh Việt Nam, cách hiểu này có ý nghĩa đặc biệt. Quá trình đổi mới bộ máy, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền và chuyển đổi số làm cho các vấn đề về phối hợp, trách nhiệm giải trình, sự tham gia và năng lực thực thi ngày càng trở thành những nội dung không thể tách rời khỏi hoạt động của chính quyền địa phương. Do đó, quản trị địa phương cần được tiếp cận như một phương thức tổ chức quyền lực và hành động công trên không gian lãnh thổ, thay vì chỉ như một tên gọi mới của quản lý hành chính ở địa phương.

2.2. Nội hàm của quản trị địa phương và sự khác biệt với chính quyền địa phương

Một phân biệt có ý nghĩa nền tảng là giữa chính quyền địa phương (local government) và quản trị địa phương (local governance). Chính quyền địa phương trước hết là khái niệm về thiết chế: cơ quan nào cấu thành chính quyền, phạm vi thẩm quyền, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức và quan hệ giữa các cấp được xác định ra sao. Quản trị địa phương có phạm vi rộng hơn, đề cập tới cách thức các vấn đề công trên địa bàn được nhận diện; quyết định được hình thành và thực hiện; nguồn lực được huy động và phân bổ; các chủ thể phối hợp; người dân tham gia và giám sát; kết quả được đo lường và trách nhiệm được xác định.

United Nations Development Programme (UNDP, 2016) tiếp cận quản trị địa phương gắn với năng lực và sự trao quyền cho các chủ thể tại địa phương, nhấn mạnh rằng phát triển không đơn giản là chuyển chính sách từ cấp quốc gia xuống thực hiện ở một không gian nhỏ hơn, mà cần gắn với nhu cầu, nguyện vọng và năng lực của các chủ thể tại địa phương; chính quyền, tổ chức xã hội, khu vực tư nhân và các đối tác khác đều có vai trò trong quá trình đó. Trong nghiên cứu ở Việt Nam, Trần Anh Tuấn (2025) cho rằng quản trị địa phương gắn với quá trình thực hiện chính sách, cơ chế chủ động của chính quyền địa phương, kiến tạo môi trường phát triển và huy động nguồn lực, trong đó chính quyền địa phương giữ vai trò cốt lõi nhưng có sự tham gia, phối hợp của tổ chức xã hội, doanh nghiệp và cộng đồng dân cư.

Từ các tiếp cận này, bài viết sử dụng khái niệm quản trị địa phương theo nghĩa: *quá trình tổ chức và điều phối việc giải quyết các vấn đề công trên một không gian lãnh thổ, trong đó chính quyền địa phương giữ vai trò công quyền nòng cốt, phối hợp với người dân, cộng đồng, doanh nghiệp và các chủ thể xã hội trong nhận diện nhu cầu, hình thành và thực hiện quyết định, huy động và sử dụng nguồn lực, cung ứng dịch vụ, giám sát và giải trình nhằm tạo ra giá trị công và đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu chính đáng của người dân.*

Khái niệm này hàm chứa một số điểm. Thứ nhất, đối tượng của quản trị là các vấn đề công và kết quả trên địa bàn, chứ không chỉ là hoạt động nội bộ của cơ quan hành chính. Thứ hai, chính quyền địa phương là chủ thể trung tâm nhưng không phải chủ thể duy nhất. Thứ ba, quản trị bao gồm cả quan hệ theo chiều dọc giữa Trung ương - tỉnh - xã và quan hệ theo chiều ngang giữa các địa phương, cơ quan, doanh nghiệp, tổ chức xã hội và cộng đồng. Thứ tư, quản trị không kết thúc ở việc ban hành hay thực hiện quyết định mà phải bao gồm phản hồi, giám sát và chịu trách nhiệm về kết quả. Cuối cùng, tiêu chuẩn của quản trị không chỉ là tính hợp pháp của hoạt

động công quyền mà còn là khả năng tạo ra kết quả, mức độ công bằng trong tiếp cận dịch vụ và giá trị thiết thực đối với cộng đồng.

Sự phân biệt này đặc biệt quan trọng đối với mô hình chính quyền địa phương 2 cấp. Việc giảm từ ba cấp xuống hai cấp chủ yếu giải quyết một vấn đề về cấu trúc chính quyền. Nhưng cấu trúc mới chỉ phát huy ý nghĩa khi tạo ra thay đổi tương ứng về quản trị: quyết định nhanh và đúng hơn; trách nhiệm rõ hơn; vấn đề của địa bàn được giải quyết hiệu quả hơn; người dân tiếp cận chính quyền thuận lợi hơn; nguồn lực được phối hợp tốt hơn; và khả năng giám sát, giải trình được nâng cao. Vì vậy, tổ chức chính quyền địa phương 2 cấp là điều kiện thể chế; quản trị địa phương hiệu quả là kết quả cần đạt được từ điều kiện đó.

2.3. Các chiều cạnh cơ bản của quản trị địa phương hiệu quả

Quản trị địa phương hiệu quả không thể được đánh giá bằng một tiêu chí đơn nhất. OECD (2019) chỉ ra rằng kết quả của phân quyền phụ thuộc lớn vào cách thiết kế và tổ chức thực hiện, trong đó các yếu tố như phân định trách nhiệm giữa các cấp, nguồn lực tài chính, năng lực địa phương, phối hợp giữa các đơn vị, sự tham gia của người dân, dữ liệu, minh bạch và giám sát kết quả có quan hệ chặt chẽ với nhau. Từ lý luận quản trị, quản trị địa phương và yêu cầu thực tiễn của mô hình 2 cấp ở Việt Nam, có thể khái quát năm chiều cạnh làm khung phân tích.

Thứ nhất, thể chế, thẩm quyền và điều kiện thực hiện thẩm quyền. Quản trị địa phương đòi hỏi xác định tương đối rõ ai có quyền quyết định, ai thực hiện, ai phối hợp, ai giám sát và ai chịu trách nhiệm. Phân quyền chỉ tạo ra giá trị khi quyền quyết định đi cùng điều kiện thực thi. Vì vậy, không thể tách thẩm quyền pháp lý khỏi nguồn lực tài chính, nhân sự, dữ liệu và năng lực chuyên môn. Một nhiệm vụ được chuyển xuống nhưng địa phương vẫn phải xin ý kiến về chủ trương, phương án, không chủ động được nguồn lực hoặc không tiếp cận được dữ liệu cần thiết thì về thực chất mới là chuyển việc, chưa phải trao quyền đầy đủ (OECD, 2019).

Thứ hai, năng lực thực thi, định hướng kết quả và lấy người dân làm trung tâm. Năng lực quản trị không được đo đơn thuần bằng số lượng cơ quan hay biên chế mà bằng khả năng chuyển quyền hạn và nguồn lực thành kết quả. Cùng một khuôn khổ pháp luật, chất lượng quản trị có thể khác nhau đáng kể do khác biệt về nhân lực, kỹ năng, tổ chức quy trình, khả năng phối hợp và sử dụng thông tin. Quản trị theo kết quả vì thế đòi hỏi chuyển trọng tâm từ "đã thực hiện đủ quy trình hay chưa" sang "vấn đề đã được giải quyết đến đâu"; từ số lượng hồ sơ xử lý sang thời gian, chi phí, khả năng tiếp cận và chất lượng trải nghiệm dịch vụ của người dân.

Thứ ba, sự tham gia, phối hợp đa chủ thể và trách nhiệm giải trình. Nhiều vấn đề công không thể được giải quyết chỉ bằng nguồn lực của bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, mở rộng sự tham gia không có nghĩa là làm mờ trách nhiệm công. Chính quyền có thể hợp tác với doanh nghiệp, cơ sở nghiên cứu, tổ chức xã hội hoặc cộng đồng trong thiết kế và cung ứng dịch vụ, nhưng vẫn phải bảo đảm tính hợp pháp, công bằng, minh bạch và cơ chế khắc phục khi kết quả không đạt. Đồng thời, người dân cần được nhìn nhận không chỉ là đối tượng tiếp nhận dịch vụ mà còn là chủ thể cung cấp thông tin, tham gia xác định nhu cầu, phản biện, giám sát và đánh giá kết quả (Stoker, 1998; UNDP, 2016).

Thứ tư, quản trị theo lãnh thổ và năng lực phối hợp vượt địa giới hành chính. Địa giới hành chính hiếm khi trùng hoàn toàn với không gian của các vấn đề như giao thông, chất thải, nguồn nước, thị trường lao động, phòng cháy, thiên tai hay phát triển đô thị.

Ostrom (2010) cho thấy trong các hệ thống phức tạp có thể tồn tại nhiều trung tâm ra quyết định với quy mô và chức năng khác nhau, thay vì mọi vấn đề đều phải được tập trung vào một cấp duy nhất. Đối với mô hình 2 cấp, chiều cạnh này đặc biệt quan trọng vì việc không còn cấp huyện không làm mất nhu cầu điều phối các nhiệm vụ liên xã.

Thứ năm, dữ liệu, chuyển đổi số và khả năng đo lường, học hỏi. Dữ liệu trong quản trị hiện đại không chỉ là đầu vào của báo cáo mà là hạ tầng cho ra quyết định, phối hợp và giải trình. Một hệ thống quản trị dựa trên dữ liệu phải bảo đảm dữ liệu được thu thập hợp lý, chia sẻ theo thẩm quyền, hạn chế thu thập lặp lại, hỗ trợ cấp chịu trách nhiệm nhìn thấy tình trạng của vấn đề và cho phép đánh giá kết quả tương đối khách quan. OECD (2019) coi cải thiện dữ liệu, minh bạch và giám sát hiệu quả là điều kiện quan trọng của phân quyền. Theo nghĩa đó, chuyển đổi số chỉ thực sự có giá trị quản trị khi đi cùng tái thiết kế quy trình, chứ không dừng ở việc chuyển một quy trình giấy sang môi trường điện tử.

Năm chiều cạnh này có quan hệ hữu cơ với nhau. Thẩm quyền mà thiếu năng lực sẽ khó thực thi; năng lực mà thiếu trách nhiệm giải trình có thể dẫn đến tùy tiện; tham gia mà thiếu thông tin dễ trở nên mang tính hình thức; dữ liệu mà quy trình và quyền truy cập không thay đổi chỉ tạo thêm một lớp công nghệ; còn phân quyền mạnh nhưng thiếu cơ chế phối hợp theo lãnh thổ có thể dẫn đến phân mảnh. *Vì vậy, hiệu quả quản trị địa phương phụ thuộc vào mức độ tương thích của toàn hệ thống, chứ không chỉ vào mức độ tiến bộ của từng cấu phần riêng lẻ.*

2.4. Những yêu cầu quản trị đặt ra từ mô hình chính quyền địa phương 2 cấp

Mô hình 2 cấp làm thay đổi căn bản quan hệ giữa cấp tỉnh và cấp cơ sở. Cấp xã không còn ở cuối chuỗi tỉnh - huyện - xã mà trở thành cấp chính quyền trực tiếp kết nối với cấp tỉnh. Điều này tạo điều kiện rút ngắn đường truyền quyết định nhưng đồng thời đặt yêu cầu cao hơn với cả hai cấp. Cấp tỉnh cần dịch chuyển mạnh hơn về vai trò chiến lược, quy hoạch, điều phối phát triển, điều hòa nguồn lực, hỗ trợ năng lực và xử lý những vấn đề vượt phạm vi một xã; cấp xã phải đủ khả năng trực tiếp tổ chức thực thi, cung cấp dịch vụ, nhận diện nhu cầu và giải quyết nhiều vấn đề phát sinh tại chỗ.

Yêu cầu đầu tiên là phân định vai trò theo tính chất và quy mô của vấn đề, không chỉ theo danh mục hành chính. Những việc cần hiểu biết sâu về cộng đồng, phản ứng nhanh và tương tác thường xuyên với người dân nên được đặt gần cấp xã. Những nhiệm vụ có ngoại ứng lớn, đòi hỏi chuyên môn sâu, nguồn lực lớn hoặc ảnh hưởng tới nhiều đơn vị hành chính cần được điều phối ở cấp tỉnh hoặc bằng cơ chế liên địa phương. Cách tiếp cận này phù hợp với khuyến nghị của OECD (2019) về việc phân công chức năng theo quy mô hiệu quả của dịch vụ và năng lực thực thi.

Yêu cầu thứ hai là không biến cấp tỉnh thành "cấp huyện mở rộng", đồng thời không biến cấp xã thành "cấp huyện thu nhỏ". Nếu phần lớn quy trình thẩm định và xin ý kiến được đẩy lên tỉnh, khoảng cách giữa chủ thể quyết định và địa bàn có thể tăng. Ngược lại, nếu toàn bộ nhiệm vụ trước đây của huyện được chuyển một cách cơ học xuống xã mà không đánh giá quy mô, năng lực và nguồn lực, cấp xã có thể bị quá tải. Vấn đề của quản trị không phải nơi nào nhận nhiều việc hơn, mà là mỗi nhiệm vụ được đặt ở cấp có điều kiện tốt nhất để tạo ra kết quả và có trách nhiệm rõ ràng.

Yêu cầu thứ ba là phát triển năng lực phối hợp ngang song song với việc rút ngắn quan hệ dọc. Sau khi không còn cấp huyện, tỉnh không thể thay thế mọi nhu cầu điều phối liên xã bằng cơ chế phê duyệt từ trên

xuống. Hợp tác liên xã, sử dụng chung nhân lực chuyên môn, chia sẻ dữ liệu, phối hợp cung ứng một số dịch vụ và tổ chức vùng phục vụ cần trở thành một cơ chế hoạt động bình thường của quản trị hai cấp.

Yêu cầu thứ tư là chuyển từ logic giao nhiệm vụ sang logic trao năng lực hành động. Khi phân cấp, phân quyền cần xem xét đồng thời ít nhất bốn yếu tố: quyền quyết định; nguồn lực thực hiện; năng lực chuyên môn và dữ liệu, thông tin; trách nhiệm về kết quả. Sự thiếu hụt một yếu tố có thể làm ba yếu tố còn lại khó phát huy tác dụng.

Yêu cầu thứ năm là thay đổi hệ quy chiếu đánh giá hoạt động của chính quyền địa phương. Tinh gọn tổ chức là đầu vào của cải cách chứ không phải kết quả cuối cùng. Cùng với chỉ báo truyền thống về tuân thủ và tiến độ, cần quan tâm hơn tới thời gian và chi phí của người dân, chất lượng và khả năng tiếp cận dịch vụ, năng lực giải quyết vấn đề của địa bàn, hiệu quả phối hợp, mức độ phản hồi và khả năng xác định trách nhiệm. Đây chính là sự chuyển từ đo hoạt động của bộ máy sang đo kết quả của quản trị.

Bài viết sử dụng năm chiều cạnh nêu trên để đánh giá thực trạng Việt Nam và đồng thời làm cơ sở xây dựng năm nhóm giải pháp ở phần sau.

3. Thực trạng quản trị địa phương ở Việt Nam trong điều kiện vận hành mô hình chính quyền địa phương 2 cấp

Sau hơn một năm vận hành, mô hình chính quyền địa phương 2 cấp đã tạo ra những thay đổi sâu rộng về vị trí, vai trò và phương thức hoạt động của chính quyền địa phương. Bộ Nội vụ đánh giá mô hình cơ bản ổn định, vận hành thông suốt và chuyển dần sang giai đoạn nâng cao chất lượng, với trọng tâm là năng lực cán bộ cơ sở, hoàn thiện thể chế, tăng cường phân cấp, phân quyền gắn với điều kiện thực thi (Bộ Nội vụ, 2026c, tr. 3, 9). Việc sơ kết 01 năm cũng được tổ chức với yêu cầu đánh giá toàn diện kết quả, hạn chế, nguyên nhân, cơ chế phối hợp và phương hướng hoàn thiện trong giai đoạn tiếp theo (Thủ tướng Chính phủ, 2026; Bộ Nội vụ, 2026d).

3.1. Phân quyền được mở rộng mạnh nhưng sự tương thích giữa thẩm quyền, nguồn lực, năng lực và trách nhiệm cần tiếp tục hoàn thiện

Kết quả nổi bật trước hết là khuôn khổ pháp lý và phạm vi phân cấp, phân quyền được đổi mới với tốc độ lớn. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 tạo nền tảng cho mô hình hai cấp và mở rộng không gian chủ động của chính quyền địa phương (Quốc hội, 2025). Theo số liệu được tổng hợp tại thời điểm sơ kết 01 năm, số nhiệm vụ được phân cấp cho chính quyền địa phương đạt khoảng 1.453 nhiệm vụ; riêng cấp xã trực tiếp thực hiện ít nhất 938 nhiệm vụ được phân cấp, phân quyền và phân định thẩm quyền từ Trung ương, đồng thời tiếp nhận thêm nhiệm vụ do cấp tỉnh phân cấp (Thu Giang, 2026). Điều này cho thấy cấp xã đã chuyển mạnh từ vị trí chủ yếu thực thi các nhiệm vụ hành chính cơ sở sang một cấp chính quyền có phạm vi quyết định và tổ chức thực hiện rộng hơn.

Giá trị quản trị của quá trình này nằm ở khả năng rút ngắn khoảng cách giữa nơi phát sinh vấn đề với chủ thể có thẩm quyền, giảm tầng nấc trung gian và tăng khả năng chủ động của địa phương. Việc sơ kết 01 năm yêu cầu đánh giá "tính khả thi" của các nhiệm vụ đã phân cấp, thay vì chỉ kiểm đếm số nhiệm vụ được chuyển giao, cho thấy tư duy chính sách đã bắt đầu chuyển từ phân chia công việc sang quan tâm nhiều hơn tới chất lượng thực thi quyền lực (Thủ tướng Chính phủ, 2026).

Tuy nhiên, quá trình phân định lại thẩm quyền cũng làm bộc lộ vấn đề về độ đồng bộ của thể chế. Theo Báo cáo số 3927/BC-

BNV, đến ngày 14/4/2026, 355/355 nhiệm vụ mà địa phương đề nghị hướng dẫn đã được các bộ, cơ quan ngang bộ xử lý; 10/10 nhiệm vụ cần điều chỉnh thẩm quyền đã hoàn thành. Dù vậy, mới có 42/85 văn bản quy phạm pháp luật thuộc diện rà soát được sửa đổi, bổ sung; còn 43 văn bản với 273 nhiệm vụ, quyền hạn cần tiếp tục điều chỉnh, bên cạnh 20 văn bản khác được đề xuất sửa đổi trong năm 2026 (Bộ Nội vụ, 2026c, tr. 5–6). Điều đó cho thấy phân quyền có thể đi nhanh hơn quá trình đồng bộ hóa pháp luật chuyên ngành, quy trình nghiệp vụ và các điều kiện hỗ trợ quyền được thực thi đầy đủ.

Ở góc độ quản trị, hạn chế cốt lõi không còn là "có phân cấp hay không", mà là chất lượng của hệ thống phân cấp. Trao thẩm quyền pháp lý không đồng nhất với tạo ra năng lực hành động thực tế. Nếu địa phương được giao quyền nhưng thiếu nhân lực có đủ chuyên môn, dữ liệu, kinh phí hoặc vẫn phải qua nhiều khâu xin ý kiến thì hiệu quả của phân quyền bị giảm. Ngược lại, nếu quyền được mở rộng nhưng tiêu chuẩn dịch vụ, trách nhiệm và cơ chế giám sát chưa đủ rõ, có thể phát sinh khoảng trống trách nhiệm. Nghị quyết số 221/NQ-CP tiếp tục yêu cầu hoàn thiện thể chế, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền gắn với nguồn lực, công cụ thực thi và kiểm soát quyền lực, cho thấy đây vẫn là vấn đề trọng tâm sau giai đoạn đầu vận hành (Chính phủ, 2026).

Nguyên nhân của tình trạng này trước hết là do phạm vi cải cách rất lớn, được triển khai trong thời gian ngắn và đồng thời trên nhiều lĩnh vực pháp luật chuyên ngành. Bên cạnh đó là sự khác biệt lớn về dân số, diện tích, điều kiện kinh tế - xã hội và năng lực hành chính giữa các địa phương, trong khi cơ chế phân cấp vẫn có xu hướng áp dụng tương đối đồng nhất. Vì vậy, bước tiếp theo phải chuyển từ phân quyền về số lượng sang phân quyền có chất lượng, bảo đảm sự tương thích giữa thẩm quyền, nguồn lực, năng lực và trách nhiệm.

3.2. Năng lực thực thi và chất lượng phục vụ được cải thiện nhưng chưa đồng đều và chưa hoàn toàn chuyển sang quản trị theo kết quả

Một thành tựu quan trọng là bộ máy mới đã duy trì được tính liên tục của hoạt động quản lý và cung ứng dịch vụ trong điều kiện vừa sắp xếp tổ chức, vừa tiếp nhận khối lượng nhiệm vụ lớn. Đến thời điểm sơ kết, các địa phương đã tiếp nhận hơn 42,5 triệu hồ sơ từ ngày 01/7/2025, trong đó hơn 39 triệu hồ sơ được nộp trực tuyến; tỷ lệ giải quyết đúng hạn trên 95% và tỷ lệ số hóa hồ sơ, kết quả giải quyết gần 95% (Thu Giang, 2026). Chỉ số Cải cách hành chính cấp tỉnh năm 2025 đạt trung bình 89,96%, trong khi Chỉ số hài lòng của người dân đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước - SIPAS đạt 83,09% (Bộ Nội vụ, 2026a, 2026b). Các kết quả này phản ánh khả năng thích ứng nhanh của chính quyền địa phương và cho thấy việc đưa nhiều nhiệm vụ trực tiếp về cơ sở không làm gián đoạn hệ thống phục vụ.

Tuy nhiên, nhìn từ góc độ quản trị, tỷ lệ đúng hạn, số lượng hồ sơ trực tuyến hay số trung tâm hành chính công mới chủ yếu phản ánh đầu ra hành chính, chưa hoàn toàn phản ánh kết quả cuối cùng mà người dân nhận được. SIPAS năm 2025 vẫn cho thấy mức độ hài lòng giữa các địa phương có chênh lệch; điều đó nhắc lại rằng "vận hành thông suốt" và "trải nghiệm tốt" không phải lúc nào cũng đồng nhất (Bộ Nội vụ, 2026b). Khảo sát trên 4.932 người dân trên toàn quốc, kết hợp nghiên cứu trường hợp tại Bắc Ninh và Hưng Yên trong quý I/2026, cho thấy người dân nhìn chung ủng hộ chủ trương chuyển sang mô hình chính quyền địa phương 2 cấp; tuy nhiên, 11,26% người

thực hiện thủ tục hành chính ở cấp xã vẫn phải đi lại nhiều lần hoặc qua nhiều bước trung gian để hoàn thành thủ tục (Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh & Viện Nghiên cứu Phát triển Mekong, 2026).

Mặt khác, khối lượng và độ phức tạp của nhiệm vụ tăng nhanh tạo áp lực đáng kể cho đội ngũ cấp xã. Kết quả sơ kết 01 năm cho thấy năng lực thực thi ở cấp xã chưa đồng đều; một số nơi còn thiếu nhân lực chuyên sâu trong các lĩnh vực đất đai, xây dựng, tài chính, tư pháp, trong khi hạ tầng công nghệ, dữ liệu dùng chung và phần mềm chuyên ngành ở một số địa bàn chưa đồng bộ (Thu Giang, 2026). Nghiên cứu đánh giá nhanh trong quý I/2026 cũng ghi nhận áp lực lớn đối với cán bộ, công chức cơ sở khi phải xử lý các nhiệm vụ đa ngành trong khi quy trình, năng lực kỹ thuật và nguồn lực vẫn đang được hoàn thiện (Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh & Viện Nghiên cứu Phát triển Mekong, 2026). Vấn đề ở đây không chỉ là thiếu người về số lượng mà là cấu trúc năng lực chưa theo kịp cấu trúc nhiệm vụ mới. Không phải mọi xã đều có thể và cần có đầy đủ chuyên gia sâu cho tất cả lĩnh vực, trong khi cơ chế nhân lực chuyên môn dùng chung, hỗ trợ theo yêu cầu hoặc biệt phái có thời hạn chưa được phát triển đồng bộ.

Nguyên nhân sâu xa còn nằm ở cách đánh giá hoạt động. Hệ thống quản lý hành chính truyền thống thường chú trọng tính đúng quy trình, tỷ lệ hoàn thành và số lượng hồ sơ. Trong khi đó, quản trị theo kết quả đòi hỏi đo thêm tổng thời gian thực tế của người sử dụng bỏ ra, số lần bổ sung hồ sơ, chi phí tuân thủ, khả năng tiếp cận của nhóm yếu thế, tỷ lệ xử lý phản ánh, mức chênh lệch dịch vụ và năng lực giải quyết vấn đề. Vì vậy, *thách thức của giai đoạn tới không còn chủ yếu là "xử lý được khối lượng công việc", mà là xử lý công việc với chất lượng, chi phí và trải nghiệm như thế nào*.

3.3. Các thiết chế tham gia, giám sát và phản hồi đã được hình thành nhưng yêu cầu về tham gia thực chất và trách nhiệm giải trình ngày càng cao

Việt Nam đã hình thành nhiều thiết chế để người dân tham gia và giám sát hoạt động chính quyền địa phương, gồm HĐND, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, tiếp công dân, lấy ý kiến cộng đồng, tiếp nhận phản ánh, kiến nghị, công khai thông tin và các kênh số... Báo cáo số 3927/BC-BNV tiếp tục đặt yêu cầu phát huy vai trò giám sát của HĐND, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội trong quá trình vận hành mô hình mới (Bộ Nội vụ, 2026c, tr. 12).

PAPI 2024 cung cấp một đường cơ sở quan trọng về trải nghiệm quản trị của người dân trước khi mô hình chính quyền địa phương 2 cấp chính thức vận hành. Báo cáo khảo sát 18.894 người dân và đánh giá tám chiều cạnh của quản trị và hành chính công, trong đó có tham gia ở cấp cơ sở, minh bạch, trách nhiệm giải trình, thủ tục hành chính, dịch vụ công và quản trị điện tử (CECODES et al., 2025). Kết quả cho thấy có tiến bộ ở một số chiều cạnh nhưng vẫn tồn tại khác biệt trong trải nghiệm quản trị giữa giới, nhóm dân tộc, tình trạng cư trú và khu vực địa lý; phụ nữ, người dân tộc thiểu số, người di cư và cư dân vùng nông thôn, vùng xa có xu hướng đánh giá thấp hơn ở một số phương diện tiếp cận và chất lượng dịch vụ (CECODES et al., 2025). Đây không phải bằng chứng để đánh giá trực tiếp mô hình 2 cấp, nhưng là cơ sở cho thấy yêu cầu về tính bao trùm, tham gia và giải trình vốn đã tồn tại trước cải cách và cần được xử lý tốt hơn trong cấu trúc mới.

Một hạn chế đáng chú ý là nhiều cơ chế tham gia vẫn dễ được nhìn nhận theo đầu vào: có tổ chức lấy ý kiến, có công khai

thông tin, có tiếp nhận phản ánh. Quản trị có sự tham gia đòi hỏi nhiều hơn: người dân cần biết ý kiến được chuyển tới đâu, ai chịu trách nhiệm xử lý, thời hạn là bao lâu, kết quả ra sao và nếu không tiếp thu thì vì sao. Nói cách khác, có kênh tham gia chưa đồng nghĩa với tham gia có tác động. Điều quyết định là chất lượng của chu trình thông tin - tham gia - phản hồi - giám sát - giải trình.

Tương tự, nhu cầu huy động doanh nghiệp, tổ chức xã hội, cơ sở khoa học và cộng đồng tham gia giải quyết các vấn đề địa phương ngày càng rõ, nhưng cơ chế quản trị hợp tác vẫn cần được định hình đầy đủ hơn trong khuôn khổ quản trị địa phương. Trong bối cảnh quyền chủ động và nguồn lực địa phương tăng lên, yêu cầu kiểm soát xung đột lợi ích, công khai tiêu chí lựa chọn đối tác và xác định trách nhiệm cuối cùng của chính quyền cũng trở nên quan trọng hơn.

Nguyên nhân của hạn chế này một phần nằm ở tư duy quản lý vẫn thiên về quy trình nội bộ của cơ quan nhà nước; việc đánh giá hiệu quả tham gia còn chú trọng số lượng cuộc họp, lượt ý kiến hay kiến nghị hơn là mức độ tác động của sự tham gia đối với quyết định. Mặt khác, chênh lệch về khả năng tiếp cận thông tin và kỹ năng số có thể khiến một số nhóm dân cư ít khả năng tác động tới quá trình quản trị hơn. Vì vậy, yêu cầu tiếp theo không chỉ là mở thêm kênh tham gia, mà là *chuyển từ tham gia mang tính thủ tục sang tham gia có thông tin, có phản hồi và có khả năng tạo ảnh hưởng*.

3.4. Quan hệ tỉnh - xã trực tiếp hơn đặt ra yêu cầu mới về quản trị theo lãnh thổ và phối hợp vượt địa giới hành chính

Việc kết thúc hoạt động của cấp huyện tạo quan hệ trực tiếp hơn giữa tỉnh và xã, nhưng không làm mất đi những vấn đề có phạm vi liên xã. Đây là điểm khác biệt giữa tổ chức chính quyền và quản trị lãnh thổ. Địa giới của một xã có thể xác định rõ, nhưng giao thông, nguồn nước, chất thải, phòng chống thiên tai, thị trường lao động, không gian đô thị, mạng lưới y tế, giáo dục hay chuỗi cung ứng dịch vụ thường vượt khỏi địa giới đó.

Ở giai đoạn đầu, cấp tỉnh giữ vai trò lớn trong hướng dẫn, hỗ trợ và xử lý những vấn đề vượt khả năng của một xã. Cơ chế trực tiếp tỉnh - xã có ưu điểm là giảm một tầng truyền đạt và tạo khả năng điều hành thống nhất. Tuy nhiên, nếu mọi vấn đề vượt ranh giới xã đều được đẩy lên tỉnh thì có thể xuất hiện một nghịch lý: giảm tầng nấc tổ chức nhưng tăng khối lượng tác nghiệp ở cấp tỉnh, khiến tỉnh sa đà vào sự vụ thay vì tập trung vào chiến lược và điều phối. Trần Thị Diệu Oanh (2025) cũng lưu ý nguy cơ thiếu đầu mối điều phối đối với một số vấn đề như giao thông liên xã, quy hoạch không gian và phòng, chống thiên tai sau khi không còn cấp huyện.

Cần thận trọng khi đánh giá chiều cạnh này. Các báo cáo công khai hiện nay cung cấp nhiều dữ liệu về phân định thẩm quyền, nhân sự, thủ tục hành chính và chuyển đổi số, nhưng chưa có đủ bằng chứng để kết luận thiếu hợp tác liên xã đã trở thành một hạn chế phổ biến trên phạm vi cả nước. Vì vậy, đây trước hết là một vấn đề quản trị có tính cấu trúc cần được nhận diện và dự liệu. Việc 859 nhiệm vụ trước đây của cấp huyện được chuyển xuống xã, trong khi 188 nhiệm vụ được chuyển lên cấp tỉnh (Thu Giang, 2026), cho thấy chức năng trung gian cũ đã được phân tách theo hai hướng. Từ góc độ quản trị, phần chức năng điều phối ngang giữa các địa bàn vì vậy cần tiếp tục được thiết kế bằng những cơ chế phù hợp.

Nguyên nhân chủ yếu là quá trình thiết kế mô hình mới tập trung rất mạnh vào phân định thẩm quyền theo chiều dọc, trong khi quản trị theo lãnh thổ đòi hỏi đồng thời thiết

kế quan hệ theo chiều ngang. Các cơ chế về tài chính chung, nhân sự dùng chung, dữ liệu liên xã, tài sản dùng chung, giao một địa phương chủ trì hoặc tổ chức cung ứng dịch vụ cho nhiều địa phương cần tiếp tục được nghiên cứu. Vấn đề này không phải lý do để tái lập một tầng chính quyền trung gian, mà là cơ sở để phát triển các *cơ chế hợp tác chức năng linh hoạt hơn*.

3.5. Chuyển đổi số tạo nền tảng mới nhưng liên thông dữ liệu và tái thiết kế quy trình chưa theo kịp tốc độ số hóa

Chuyển đổi số là lĩnh vực có tốc độ thay đổi nhanh trong quá trình vận hành mô hình hai cấp. Việc tổ chức quan hệ trực tiếp hơn giữa Trung ương, tỉnh và xã làm tăng nhu cầu chuẩn hóa quy trình, chia sẻ dữ liệu và bảo đảm khả năng xử lý công việc trên các hệ thống thống nhất. Hơn 16,5 triệu hồ sơ đã tái sử dụng dữ liệu số hóa trong năm đầu vận hành; Cổng Dịch vụ công quốc gia kết nối với hệ thống giải quyết thủ tục hành chính của 34/34 địa phương (Thu Giang, 2026). Đây là nền tảng quan trọng để chuyển từ quản lý dựa nhiều vào hồ sơ, giấy tờ sang quản trị dựa trên dữ liệu.

Tuy nhiên, khoảng cách giữa hạ tầng số và quản trị số vẫn khá rõ. Báo cáo số 3927/BC-BNV ghi nhận phản ánh của 15 tỉnh, thành phố về các vướng mắc khi vận hành hệ thống thông tin giải quyết thủ tục hành chính tập trung của các bộ: hệ thống còn lỗi hoặc thiếu chức năng; hỗ trợ kỹ thuật chưa kịp thời; chưa cấp đủ tài khoản, cấp quyền xử lý cho cán bộ địa phương; công chức phải thao tác trên nhiều phần mềm; một số quy trình chưa thống nhất; khả năng tái sử dụng, chia sẻ và liên thông dữ liệu còn hạn chế (Bộ Nội vụ, 2026c, tr. 9–10).

Trải nghiệm của người dân cho thấy một chiều cạnh khác. Khảo sát đầu năm 2026 cho thấy gần 22% người được hỏi đã sử dụng Cổng Dịch vụ công quốc gia từ ngày 01/7/2025; trong nhóm sử dụng, 27% phản ánh khó khăn khi thao tác và 34% bày tỏ quan ngại về bảo vệ dữ liệu cá nhân. Chỉ 6,4% người khuyết tật trong mẫu khảo sát cho biết đã sử dụng cổng dịch vụ, cho thấy số hóa phải đồng thời quan tâm tới tính bao trùm và cơ chế hỗ trợ trực tiếp (UNDP, 2026).

Các kết quả này chỉ ra ba vấn đề quản trị. Thứ nhất, liên thông kỹ thuật chưa đồng nghĩa với liên thông nghiệp vụ nếu quy trình và quyền truy cập chưa đồng bộ. Thứ hai, số hóa hồ sơ chưa đồng nghĩa với tái sử dụng dữ liệu nếu người dân vẫn phải cung cấp lại thông tin đã có. Thứ ba, dịch vụ trực tuyến không mặc nhiên bảo đảm tính bao trùm đối với người cao tuổi, người khuyết tật, người có kỹ năng số hạn chế hoặc cư dân ở khu vực hạ tầng yếu. Nguyên nhân sâu hơn là chuyển đổi số ở một số nơi còn thiên về xây dựng hệ thống và số hóa thao tác, trong khi quản trị dựa trên dữ liệu đòi hỏi thay đổi cả quy trình, quyền truy cập, trách nhiệm về chất lượng dữ liệu và cách sử dụng thông tin để ra quyết định.

Đánh giá chung

Nhìn tổng thể, thành tựu quan trọng nhất của giai đoạn đầu là đã tạo lập một cấu trúc thể chế mới và những điều kiện ban đầu cho đổi mới quản trị địa phương. Tầng nấc trung gian được giảm; phân cấp, phân quyền được mở rộng; vai trò của cấp xã thay đổi rõ rệt; mạng lưới phục vụ hành chính công và hạ tầng số được thiết lập nhanh; hoạt động quản lý và cung ứng dịch vụ cơ bản được duy trì thông suốt. Sự ủng hộ của đa số người dân trong khảo sát đầu năm 2026 cũng cho thấy cải cách có nền tảng đồng thuận xã hội đáng kể (UNDP, 2026).

Tuy nhiên, nếu sử dụng khung quản trị thay cho khung tổ chức bộ máy để đánh giá, có thể thấy cải cách đang chuyển từ giai đoạn tái cấu trúc sang giai đoạn hoàn thiện chất

lượng vận hành. Năm vấn đề nổi lên tương ứng với năm chiều cạnh đã phân tích: sự đồng bộ giữa thẩm quyền với nguồn lực và trách nhiệm chưa hoàn toàn được bảo đảm; năng lực cấp xã chưa đồng đều và cách đánh giá còn nặng về đầu ra hành chính; sự tham gia và trách nhiệm giải trình cần đi sâu hơn vào chất lượng phản hồi; cơ chế điều phối các vấn đề vượt ranh giới xã cần tiếp tục được thiết kế; dữ liệu và công nghệ chưa ở mọi nơi thực sự trở thành hạ tầng của quản trị.

Các hạn chế này có cả nguyên nhân khách quan và chủ quan. Khách quan là phạm vi cải cách lớn, thời gian triển khai ngắn, nhiều quan hệ mới chưa có tiền lệ và điều kiện giữa các địa phương khác nhau đáng kể. Về chủ quan, một số thiết kế và phương thức thực hiện vẫn mang dấu ấn của mô hình quản lý cũ: chú trọng giao nhiệm vụ hơn bảo đảm năng lực; chú trọng quy trình hơn kết quả; coi phối hợp chủ yếu là quan hệ dọc; số hóa hệ thống nhanh hơn tái cấu trúc quy trình; đánh giá hoạt động nhiều hơn đánh giá giá trị tạo ra cho người dân. Chính vì vậy, bước phát triển tiếp theo không thể chỉ là tiếp tục sắp xếp và phân cấp nhiều hơn, mà phải chuyển mạnh sang nâng cao chất lượng quản trị.

4. Quan điểm và giải pháp nâng cao hiệu quả quản trị địa phương trong mô hình chính quyền địa phương 2 cấp ở Việt Nam

4.1. Một số quan điểm định hướng

Một là, nâng cao hiệu quả quản trị địa phương phải được coi là mục tiêu thực chất của quá trình hoàn thiện mô hình chính quyền địa phương 2 cấp chứ không phải hệ quả tự nhiên của việc tinh gọn tổ chức. Giảm tầng nấc trung gian, mở rộng phân cấp hay tăng tỷ lệ hồ sơ trực tuyến đều là điều kiện; thước đo cuối cùng phải là khả năng giải quyết vấn đề, chất lượng dịch vụ, chi phí của người dân và mức độ rõ ràng của trách nhiệm.

Hai là, phân cấp, phân quyền phải được đặt trong một chỉnh thể thống nhất giữa thẩm quyền, nguồn lực, năng lực và trách nhiệm giải trình. Địa phương chỉ có thể chịu trách nhiệm thực chất khi có đủ quyền hợp pháp và điều kiện cần thiết để hành động. Ngược lại, quyền chủ động tăng phải đi cùng tiêu chuẩn dịch vụ, minh bạch, giám sát và hậu kiểm phù hợp (OECD, 2019).

Ba là, quản trị địa phương 2 cấp phải được tổ chức như một hệ thống chỉnh thể thống nhất nhưng không đồng nhất. Thống nhất ở pháp luật, chuẩn dịch vụ, kiến trúc dữ liệu và yêu cầu trách nhiệm; nhưng cách thức tổ chức thực hiện phải thích ứng với khác biệt về dân số, diện tích, mức độ đô thị hóa, điều kiện địa lý, khối lượng công việc và năng lực của từng địa phương. Nghị quyết số 221/NQ-CP đã đặt yêu cầu rà soát tiêu chí, định mức và nguồn lực cho cấp xã trong mô hình mới (Chính phủ, 2026).

Bốn là, lấy người dân làm trung tâm, đồng thời coi sự tham gia, dữ liệu, thông tin, phối hợp đa chủ thể và trách nhiệm giải trình là các cấu phần hữu cơ của quản trị địa phương hiện đại. Người dân không chỉ là đối tượng thụ hưởng mà còn là nguồn thông tin, chủ thể tham gia và giám sát; dữ liệu không chỉ phục vụ báo cáo mà phải hỗ trợ quyết định; mở rộng hợp tác không được làm mờ trách nhiệm công.

4.2. Hoàn thiện thể chế quản trị địa phương, bảo đảm sự tương thích giữa thẩm quyền, nguồn lực, năng lực và trách nhiệm

Trước hết, cần chuyển từ việc sửa từng văn bản để xử lý vướng mắc sang rà soát thể chế theo chuỗi thực hiện một nhiệm vụ công. Với mỗi nhóm nhiệm vụ quan trọng cần trả lời đồng thời: cấp nào quyết định; cấp nào tổ chức thực hiện; nguồn lực từ đâu; dữ liệu do ai nắm giữ; cơ quan nào phối hợp; tiêu chuẩn kết quả là gì; ai kiểm tra và

ai chịu trách nhiệm cuối cùng. Cách tiếp cận này giúp phát hiện những trường hợp pháp luật đã giao quyền nhưng quy định về tài chính, nhân sự, dữ liệu hoặc thủ tục chuyên ngành vẫn mang logic của mô hình cũ.

Cùng với đó, cần thể chế hóa rõ hơn nguyên tắc phân định nhiệm vụ dựa trên tính chất và quy mô của vấn đề. Những việc gắn trực tiếp với người dân, cần phản ứng nhanh và có thể thực hiện hiệu quả ở cơ sở nên được đặt ở cấp xã; những nhiệm vụ có ngoại ứng lớn, đòi hỏi chuyên môn sâu, nguồn lực lớn hoặc tác động tới nhiều xã cần do cấp tỉnh đảm nhiệm hoặc tổ chức cơ chế phối hợp phù hợp. Không nên chia lại toàn bộ danh mục nhiệm vụ của cấp huyện theo hai hướng "đẩy lên" hoặc "đẩy xuống" một cách cơ học.

Mỗi quyết định phân cấp cần đi kèm một "gói điều kiện thực thi", gồm nguồn tài chính, vị trí việc làm và năng lực cần thiết, quyền truy cập dữ liệu, thông tin, hướng dẫn chuyên môn và cơ chế kiểm soát. Điều này phù hợp với định hướng của Nghị quyết số 221/NQ-CP về phân cấp, phân quyền gắn với nguồn lực, công cụ thực thi và kiểm soát quyền lực (Chính phủ, 2026). Cơ chế tài chính cần phản ánh rõ hơn sự khác biệt về chi phí quản trị giữa các địa bàn, tính đến dân số, diện tích, mức độ phân tán, điều kiện địa lý, khối lượng hồ sơ và đặc thù dịch vụ. Công bằng không phải là phân bổ giống nhau mà là bảo đảm người dân ở các địa bàn khác nhau có khả năng tiếp cận một mức dịch vụ cơ bản tương đương một cách tương đối.

Cơ chế kiểm soát cũng cần đổi mới tương ứng. Đối với những vấn đề đã thuộc thẩm quyền địa phương, cần giảm kiểm soát bằng xin ý kiến và phê duyệt trước, chuyển mạnh hơn sang kiểm soát tính hợp pháp, chuẩn dịch vụ, kỷ luật tài chính, xung đột lợi ích, rủi ro và kết quả. Chỉ khi chủ thể được giao quyền có không gian quyết định thực sự mới có thể xác định trách nhiệm thực sự. Trọng tâm của giải pháp này vì vậy không phải "phân quyền nhiều hơn bằng mọi giá", mà là xây dựng phân quyền có chất lượng.

4.3. Đổi mới phương thức quản trị theo kết quả, nâng cao năng lực thực thi và tổ chức dịch vụ công lấy người dân làm trung tâm

Cần định vị rõ hơn vai trò của hai cấp trong một hệ thống quản trị thống nhất. Cấp tỉnh nên giảm dần việc can thiệp vào hồ sơ tác nghiệp đã thuộc thẩm quyền cấp xã, tập trung nhiều hơn vào chiến lược, quy hoạch, điều phối nguồn lực, hỗ trợ năng lực và xử lý các vấn đề liên địa bàn. Cấp xã tập trung vào nhận diện vấn đề tại chỗ, tổ chức thực thi, cung cấp dịch vụ gần dân và tương tác thường xuyên với cộng đồng. Tỉnh phải trở thành nền tảng hỗ trợ năng lực cho xã, chứ không phải một tầng phê duyệt mới.

Năng lực cấp xã cần được xây dựng theo vị trí việc làm và khối lượng công việc thực tế, thay vì chỉ theo định mức biên chế đồng nhất. Cần xác định lĩnh vực nào phải có năng lực thường trực tại xã và lĩnh vực nào có thể được tổ chức theo cơ chế dùng chung. Đối với những nghiệp vụ chuyên sâu nhưng tần suất không lớn, tỉnh có thể tổ chức nhóm chuyên gia hỗ trợ theo yêu cầu, vị trí chuyên môn dùng chung, biệt phái có thời hạn hoặc hỗ trợ từ xa qua nền tảng số. Cơ chế này phải giúp xã thực hiện thẩm quyền của mình chứ không tạo thêm một đầu mối xin ý kiến.

Đồng thời, dịch vụ công cần được tái thiết kế từ góc nhìn của người sử dụng. Rà soát một thủ tục không chỉ hỏi cơ quan nào xử lý từng bước, mà phải theo toàn bộ hành trình của người dân: phải cung cấp thông tin bao nhiêu lần, đi qua bao nhiêu đầu mối, chờ bao lâu, bước nào không tạo thêm giá trị và khi có vấn đề thì ai chịu trách nhiệm hỗ trợ. Những dữ liệu đã có và đủ điều kiện pháp lý để khai thác không nên tiếp tục yêu

cầu người dân cung cấp lại.

Đối với vấn đề công phức tạp, cần từng bước áp dụng quản trị theo vấn đề thay vì chỉ quản trị theo chức năng. Với mỗi vấn đề ưu tiên của địa bàn, cần xác định rõ kết quả mong muốn, đầu mối chịu trách nhiệm, cơ quan phối hợp, dữ liệu nền, nguồn lực và thời hạn. Điều này không thay đổi thẩm quyền pháp lý của từng cơ quan, nhưng tạo ra một cơ chế phối hợp để tránh tình trạng mỗi đơn vị hoàn thành phần việc của mình trong khi vấn đề chung vẫn chưa được giải quyết.

Hệ thống đánh giá phải chuyển từ đo lượng công việc sang đo chất lượng kết quả. Các chỉ số về hồ sơ đúng hạn, tỷ lệ trực tuyến hay số lượng thủ tục được số hóa vẫn cần thiết nhưng phải được đặt cùng các chỉ số về tổng thời gian, chi phí tuân thủ, số lần bổ sung thông tin, khả năng tiếp cận của nhóm yếu thế, tỷ lệ phản ánh được giải quyết, chênh lệch dịch vụ giữa địa bàn và mức độ hoàn thành cam kết. Đây là cơ sở để biến "lấy người dân làm trung tâm" từ khẩu hiệu thành tiêu chí quản trị có thể kiểm chứng.

4.4. Phát triển quản trị có sự tham gia, quản trị hợp tác và tăng cường trách nhiệm giải trình

Mở rộng quyền chủ động của địa phương phải đi cùng nâng cao trách nhiệm giải trình. Cần chuyển cơ chế tham gia của người dân từ "có lấy ý kiến" sang trọng tâm "ý kiến được xử lý và phản hồi như thế nào". Có thể tổ chức sự tham gia theo ba dạng: phản ánh các vấn đề thường nhật; tham vấn đối với chính sách, quy hoạch, dự án và phân bổ nguồn lực có ảnh hưởng lớn; tham gia thực hiện và giám sát các chương trình cộng đồng. Mỗi dạng cần xác định kênh tiếp nhận, đầu mối, thời hạn và nghĩa vụ phản hồi phù hợp.

Các kênh phản ánh cần gắn với mã theo dõi và trách nhiệm đầu mối; đồng thời dữ liệu phản ánh của người dân phải được sử dụng như dữ liệu quản trị. Khi nhiều phản ánh tập trung vào cùng một thủ tục, dịch vụ hoặc khu vực, chính quyền cần coi đó là tín hiệu của vấn đề hệ thống, không chỉ là những vụ việc riêng lẻ. Đối với quyết định có ảnh hưởng rộng và dài hạn, thông tin cần được cung cấp đủ sớm, dễ tiếp cận; sau tham vấn cần công khai những nhóm ý kiến chính, nội dung được tiếp thu, nội dung không tiếp thu và căn cứ của quyết định.

Vai trò của HĐND cần được tăng cường theo hướng giám sát dựa trên thông tin và kết quả. HĐND cần được tiếp cận dữ liệu vận hành, đại biểu phải có năng lực phân tích ngân sách, đánh giá chất lượng dịch vụ và theo dõi các chương trình lớn. Giám sát nên tập trung vào các câu hỏi về mục tiêu, chi phí, nhóm chưa tiếp cận được dịch vụ, điểm nghẽn và trách nhiệm, thay vì chủ yếu dựa vào số lượng báo cáo. Điều này phù hợp với yêu cầu tiếp tục phát huy vai trò giám sát của HĐND, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể trong vận hành mô hình 2 cấp (Bộ Nội vụ, 2026c, tr. 12).

Quản trị có sự tham gia đồng thời cần mở rộng thành quản trị hợp tác. Chính quyền có thể huy động vốn, công nghệ, tri thức và thông tin từ doanh nghiệp, trường đại học, cơ sở nghiên cứu, tổ chức xã hội và cộng đồng, nhưng phải xác định rõ lợi ích công, tiêu chí lựa chọn đối tác, nguồn tài chính, trách nhiệm của từng bên và cơ chế kiểm soát xung đột lợi ích. Dù dịch vụ do chủ thể nào cung cấp, chính quyền vẫn phải chịu trách nhiệm về tính hợp pháp, công bằng và cơ chế khắc phục khi quyền lợi của người dân bị ảnh hưởng.

4.5. Phát triển quản trị theo lãnh thổ và cơ chế phối hợp, hợp tác liên địa phương

Việc không còn cấp huyện tạo ra yêu cầu phải trả lời một bài toán cấu trúc: ai điều phối những vấn đề vượt phạm vi của một xã nhưng chưa nhất thiết phải đưa toàn bộ lên tỉnh? Cần giải quyết bằng tư duy quản trị

theo lãnh thổ, phân biệt đơn vị hành chính với vùng phục vụ hoặc không gian của vấn đề. Một cơ sở xử lý chất thải không nhất thiết được tổ chức riêng ở từng xã mà có thể phục vụ nhiều xã; một tuyến giao thông hoặc lưu vực nước đi qua nhiều địa bàn; thị trường lao động của một đô thị thường vượt xa ranh giới một phường. Vì vậy, đối với từng dịch vụ cần xác định quy mô cung ứng hợp lý dựa trên dân số, khoảng cách, chi phí, khả năng tiếp cận và tính chất chuyên môn.

Cần xây dựng khuôn khổ pháp lý rõ hơn cho hợp tác liên xã và liên tỉnh theo chức năng. Các địa phương cần có cơ sở để thỏa thuận về cung ứng dịch vụ, sử dụng tài sản, chia sẻ nhân lực chuyên môn, dữ liệu hoặc đầu tư chung; đồng thời quy định rõ quyền quyết định, mức đóng góp, sở hữu tài sản, trách nhiệm tài chính, kiểm toán, tiếp nhận phản ánh và cách xử lý khi một bên rút khỏi hợp tác. Cách tiếp cận đa trung tâm cho thấy nhiều vấn đề có thể được giải quyết hiệu quả thông qua các cấu trúc hợp tác có phạm vi chức năng cụ thể mà không cần hình thành một cấp chính quyền mới (Ostrom, 2010).

Đặc biệt, cơ chế hợp tác không nên phát triển thành một "cấp huyện không tên" với bộ máy thường trực, biên chế và thẩm quyền chung. Nguyên tắc cần giữ là *tổ chức theo chức năng*: cơ chế phối hợp chỉ thực hiện nhiệm vụ cụ thể đã được pháp luật và các bên xác định; thẩm quyền nhà nước vẫn thuộc cấp tỉnh hoặc cấp xã. Cấp tỉnh đóng vai trò kiến tạo và điều phối, có thể xác định vùng phục vụ, chuẩn kỹ thuật, hỗ trợ pháp lý, tổ chức dữ liệu dùng chung và điều hòa xung đột lợi ích, nhưng không nên biến vai trò điều phối thành phê duyệt từng hoạt động tác nghiệp.

Cũng cần tính đến sự khác biệt giữa loại hình lãnh thổ. Một phường trung tâm đô thị lớn với mật độ cao và lưu lượng dịch vụ rất lớn có yêu cầu quản trị khác với một xã miền núi rộng, dân cư phân tán; xã biên giới, hải đảo hay địa bàn công nghiệp cũng có nhu cầu riêng. Không nhất thiết tạo nhiều mô hình chính quyền khác nhau, nhưng trong cùng một khuôn khổ pháp luật cần cho phép khác biệt hợp lý về cơ chế cung ứng dịch vụ, định mức nguồn lực và hình thức phối hợp. Nếu được thiết kế tốt, việc bỏ cấp huyện có thể thúc đẩy một phương thức quản trị mới: ít tầng nấc hành chính hơn nhưng nhiều khả năng hợp tác chức năng hơn.

4.6. Phát triển quản trị dựa trên dữ liệu, gắn chuyển đổi số với đổi mới quy trình và đo lường kết quả

Dữ liệu cần được xác định là hạ tầng chung của quản trị, tương tự hạ tầng thể chế và nguồn lực. Nguyên tắc cơ bản là thông tin đã có trong hệ thống nhà nước và đủ điều kiện pháp lý để khai thác thì không yêu cầu người dân cung cấp lại. Dữ liệu cần được thu thập tại nguồn, chuẩn hóa, xác định chủ thể chịu trách nhiệm về chất lượng và chia sẻ theo quyền truy cập; chủ thể chịu trách nhiệm giải quyết công việc phải được tiếp cận đúng dữ liệu cần thiết trong giới hạn pháp luật.

Trong mô hình 2 cấp, có thể tổ chức dữ liệu theo ba lớp chức năng. Trung ương bảo đảm định danh, tiêu chuẩn, cơ sở dữ liệu quốc gia, nền tảng tích hợp và an toàn thông tin. Cấp tỉnh tích hợp dữ liệu địa phương, phân tích, điều phối liên xã và cung cấp năng lực số dùng chung. Cấp xã cập nhật nhiều dữ liệu tại nguồn, trực tiếp khai thác để phục vụ người dân và phát hiện vấn đề của địa bàn. Phân công như vậy giúp tránh hai cực đoan: mỗi địa phương tự phát triển hệ thống riêng gây phân mảnh, hoặc tập trung toàn bộ dữ liệu nhưng người trực tiếp giải quyết công việc lại thiếu quyền khai thác cần thiết.

Chuyển đổi số phải đi cùng tái thiết kế quy trình. Khi một thủ tục được chuyển từ giấy sang điện tử nhưng vẫn giữ nguyên các

bước xác nhận, xin ý kiến và yêu cầu cung cấp lại thông tin, lợi ích quản trị của công nghệ rất hạn chế. Quá trình số hóa cần là cơ hội để loại bỏ khâu không tạo giá trị, tự động xác minh những dữ liệu có thể kiểm tra bằng hệ thống và để thông tin di chuyển giữa các cơ quan thay vì bắt người dân mang thông tin từ cơ quan này sang cơ quan khác. Nghị quyết số 221/NQ-CP tiếp tục đặt yêu cầu hoàn thiện thể chế về chuyển đổi số và bảo đảm nguồn lực cho cấp xã, tạo cơ sở cho bước chuyển này (Chính phủ, 2026).

Quan trọng hơn, dữ liệu phải được sử dụng để quản trị kết quả, không chỉ để giải quyết từng hồ sơ. Cấp tỉnh và cấp xã cần có các bảng theo dõi gọn phản ánh thời gian thực tế giải quyết, hồ sơ tồn, nhóm vấn đề phát sinh nhiều phản ánh, mức chênh lệch dịch vụ giữa địa bàn, tiến độ ngân sách và trách nhiệm của đầu mối. Không nên tạo thêm một hệ thống chỉ số cồng kềnh; hướng phù hợp là tái sử dụng dữ liệu vận hành, kết hợp có chọn lọc với PAR Index, SIPAS, PAPI và phản ánh của người dân để có bức tranh đa chiều về quản trị.

Quản trị số đồng thời phải bảo đảm tính bao trùm và quyền dữ liệu. Kết quả khảo sát đầu năm 2026 cho thấy khó khăn thao tác, quan ngại về dữ liệu cá nhân và mức sử dụng thấp của người khuyết tật là những tín hiệu cần được xử lý trong thiết kế dịch vụ (UNDP, 2026). Vì vậy, phát triển dịch vụ trực tuyến không được đồng nghĩa với loại bỏ hoàn toàn kênh trực tiếp; phải có cơ chế hỗ trợ người cao tuổi, người khuyết tật, người có kỹ năng số hạn chế và cư dân tại địa bàn hạ tầng yếu. Cùng với quyền khai thác dữ liệu cần xác định rõ mục đích sử dụng, nhật ký truy cập và trách nhiệm khi sử dụng sai hoặc làm lộ dữ liệu. Chuyển đổi số chỉ trở thành đổi mới quản trị khi dữ liệu làm quy trình ngắn hơn, quyết định tốt hơn, phối hợp thuận lợi hơn và trách nhiệm dễ nhận biết hơn.

5. Kết luận

Việc tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình 2 cấp là một thay đổi lớn về cấu trúc thể chế của Nhà nước ở địa phương. Sau hơn một năm vận hành, mô hình mới đã cơ bản duy trì hoạt động quản lý thông suốt, mở rộng đáng kể phân cấp, phân quyền, nâng vị trí của cấp xã trong trực tiếp tổ chức thực thi và phục vụ người dân, đồng thời thúc đẩy cải cách hành chính và chuyển đổi số. Những kết quả này tạo nền tảng quan trọng để chuyển từ giai đoạn ổn định tổ chức sang giai đoạn nâng cao chất lượng vận hành (Bộ Nội vụ, 2026c, 2026d).

Tuy nhiên, phân tích từ góc độ quản trị cho thấy đổi mới cấu trúc mới là điều kiện cần; chuyển đổi phương thức quản trị mới quyết định giá trị lâu dài của cải cách. Vấn đề của giai đoạn tiếp theo không chủ yếu nằm ở việc còn hay không còn một cấp hành chính, mà ở sự tương thích giữa quyền hạn với nguồn lực và trách nhiệm; năng lực chuyển thẩm quyền thành kết quả; khả năng người dân tham gia và yêu cầu giải trình; năng lực điều phối những vấn đề vượt địa giới; và khả năng biến dữ liệu, công nghệ thành hạ tầng thực sự của quản trị.

Theo đó, mô hình 2 cấp cần được vận hành theo một logic mới: Trung ương thiết lập thể chế, tiêu chuẩn và hạ tầng chung; cấp tỉnh tập trung vào chiến lược, điều phối lãnh thổ, điều hòa nguồn lực và cung cấp năng lực dùng chung; cấp xã trở thành cấp quản trị gần dân, trực tiếp tổ chức thực thi, cung ứng dịch vụ và giải quyết vấn đề tại chỗ; người dân, doanh nghiệp và các chủ thể xã hội tham gia vào quá trình tạo ra giá trị công trong khuôn khổ pháp luật và trách nhiệm rõ ràng. Quan hệ giữa các cấp vì thế không chỉ là quan hệ cấp trên - cấp dưới mà phải ngày càng trở thành quan hệ phân công, hỗ trợ, phối hợp và giải trình dựa trên kết quả.

Điều quan trọng nhất là thay đổi cách đánh giá thành công. Số đầu mối được giảm, số nhiệm vụ được chuyển giao, tỷ lệ hồ sơ trực tuyến hay số cơ sở dữ liệu được kết nối đều là chỉ báo cần thiết nhưng không phải đích đến. Hiệu quả quản trị phải được kiểm chứng bằng việc vấn đề công có được giải quyết tốt hơn hay không; người dân có tiếp cận dịch vụ dễ hơn và công bằng hơn hay không; địa phương có đủ năng lực để thực hiện quyền được giao hay không; sự tham gia có tạo ra phản hồi thực chất hay không; và khi kết quả không đạt thì trách nhiệm có được xác định rõ hay không. Theo nghĩa đó, nhiệm vụ của giai đoạn tiếp theo là chuyển từ chính quyền tinh gọn sang quản trị hiệu quả, từ phân công nhiệm vụ sang năng lực giải quyết vấn đề, từ quản lý theo quy trình sang quản trị theo kết quả và từ "chính quyền phục vụ" sang một hệ thống quản trị trong đó người dân thực sự là trung tâm và là chủ thể tham gia./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Nội vụ. (2026). *Báo cáo Chỉ số cải cách hành chính năm 2025 của các bộ, cơ quan ngang bộ và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (PAR Index 2025).*

2. Bộ Nội vụ. (2026). *Báo cáo Chỉ số hài lòng của người dân đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước năm 2025 (SIPAS 2025).*

3. Bộ Nội vụ. (2026). *Báo cáo số 3927/BC-BNV ngày 24/4/2026 về tình hình thực hiện chính quyền địa phương 02 cấp.*

4. Bộ Nội vụ. (2026). *Sơ kết 1 năm sắp xếp đơn vị hành chính, vận hành chính quyền địa phương 2 cấp.* https://moha.gov.vn/tin-tuc/so-ket-1-nam-sap-xep-don-vi-hanh-chinh-van-hanh-chinh-quyen-dia-phuong-2-cap—-id19443

5. CECODES, Real-Time Analytics, & United Nations Development Programme. (2025). *Báo cáo Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) năm 2024.* United Nations Development Programme. https://www.undp.org/vi/viet-nam/publications/bao-cao-chi-so-hieu-qua-quan-tri-va-hanh-chinh-cong-cap-tinh-o-viet-nam-papi-nam-2024

6. Chính phủ. (2026). *Nghị quyết số 221/NQ-CP ngày 09/8/2026 ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Kết luận số 76-KL/TW ngày 28/7/2026 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIV về tiếp tục hoàn thiện, vận hành hiệu quả mô hình tổ chức tổng thể của hệ thống chính trị, mô hình chính quyền địa phương 02 cấp.* https://chinh-phu.vn/?classid=2&docid=219161&pageid=27160

7. Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, & Viện Nghiên cứu Phát triển Mekong. (2026). *Đánh giá nhanh về cung ứng dịch vụ công trong bối cảnh chính quyền địa phương hai cấp.* https://papi.org.vn/danh-gia-nhanh-ve-hieu-qua-cung-ung-dich-vu-cong-khi-trien-khai-mo-hinh-chinh-quyen-dia-phuong-2-cap/

8. Kooiman, J. (2003). *Governing as governance.* SAGE Publications.

9. OECD. (2019). *Making decentralisation work: A handbook for policy-makers.* OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en

10. Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review, 100*(3), 641–672. https://doi.org/10.1257/aer.100.3.641

11. Quốc hội. (2025). *Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 ngày 16/6/2025.* Cơ sở dữ liệu quốc gia về văn bản pháp luật. https://vbpl.vn/TW/Pages/vbpq-toanvan.aspx?ItemID=178340

12. Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies, 44*(4), 652–667. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x

13. Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal, 50*(155), 17–28. https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106

14. Thu Giang. (2026, 29 tháng 6). Sơ kết 1 năm vận hành chính quyền 3 cấp: Đo "chất lượng" bộ máy sau sắp xếp. *Báo Điện tử Chính phủ.* https://baochinhphu.vn/so-ket-1-nam-van-hanh-chinh-quyen-3-cap-do-chat-luong-bo-may-sau-sap-xep-102260629174512784.htm

15. Thủ tướng Chính phủ. (2026). *Quyết định số 706/QĐ-TTg ngày 21/4/2026 ban hành Kế hoạch tổ chức sơ kết 01 năm thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính các cấp và hoạt động của chính quyền địa phương 02 cấp.* https://chinhphu.vn/?classid=0&docid=217894&pageid=27160

16. Trần Anh Tuấn. (2025, 31 tháng 8). Quản trị địa phương theo hướng hiện đại, hiệu quả trong tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp hiện nay. *Tạp chí Tổ chức nhà nước và Lao động.* https://tcnnld.vn/news/detail/69302/Quan-tri-dia-phuong-theo-huong-hien-dai-hieu-qua-trong-to-chuc-chinh-quyen-dia-phuong-02-cap-hien-nay.html

17. Trần Thị Diệu Oanh. (2025, 15 tháng 7). Quản trị địa phương theo mô hình chính quyền hai cấp ở Việt Nam. *Tạp chí Quản lý nhà nước.* https://www.quanlynhanuoc.vn/2025/07/15/quan-tri-dia-phuong-theo-mo-hinh-chinh-quyen-hai-cap-o-viet-nam/

18. United Nations Development Programme. (2016). *Integrated framework to support local governance and local development.* https://www.undp.org/publications/integrated-framework-support-local-governance-and-local-development

19. United Nations Development Programme. (2026, 12 tháng 5). *Trải nghiệm thực tiễn của người dân và cán bộ địa phương cung cấp thông tin quan trọng cho cải cách chính quyền địa phương hai cấp.* https://www.undp.org/vi/vietnam/press-releases/trai-nghiem-thuc-tien-cua-nguoi-dan-va-can-bo-dia-phuong-cung-cap-thong-tin-quan-trong-cho-cai-cach-chinh-quyen-dia-phuong-hai

QUÁ TRÌNH HOÀN THIỆN THỂ CHẾ, PHÁP LUẬT VỀ VỊ TRÍ VIỆC LÀM VÀ YÊU CẦU NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ, HẬU KIỂM TRONG BỐI CẢNH MỚI

ThS. Nguyễn Thị Trang, Nghiên cứu viên
Viện Khoa học Tổ chức nhà nước và Lao động

Tóm tắt:

Tiến trình cải cách hành chính nhà nước và đổi mới chế độ công vụ tại Việt Nam hiện nay đang đặt ra những yêu cầu cấp bách về mặt cấu trúc bộ máy và hiệu suất nhân lực. Bài viết rà soát, phân tích tiến trình hoàn thiện thể chế, pháp luật về vị trí việc làm (VTVL) từ nền móng Luật Cán bộ, công chức năm 2008 đến hệ thống văn bản pháp lý hiện hành. Trên cơ sở nhận diện các thành tựu và phân tích những bất cập, hạn chế phát sinh trong thực tiễn thực thi, bài viết làm rõ tính tất yếu của việc chuyển dịch phương thức quản lý từ "tiền kiểm" sang cơ chế "đánh giá, hậu kiểm dựa trên dữ liệu số". Trong bối cảnh đẩy mạnh tinh gọn tổ chức bộ máy, sắp xếp chính quyền địa phương hai cấp, thúc đẩy chuyển đổi số và đổi mới nền công vụ, bài viết đề xuất khung giải pháp đồng bộ, khả thi nhằm hoàn thiện thể chế và nâng cao chất lượng quản lý công vụ tại Việt Nam.

1. Đặt vấn đề

Tiến trình cải cách thể chế và đổi mới nền công vụ tại Việt Nam đang bước vào giai đoạn quan trọng với những quyết sách

quyết liệt nhằm tinh gọn tổ chức bộ máy, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của toàn hệ thống chính trị. Bối cảnh mới hiện nay được đặc trưng bởi bốn nhiệm vụ trọng tâm có mối quan hệ tương hỗ chặt chẽ gồm: tinh gọn bộ máy, sắp xếp chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp (cấp tỉnh và cấp cơ sở), đẩy mạnh chuyển đổi số toàn diện và thực hiện đổi mới căn bản chế độ công vụ.

Cấu trúc tổ chức của hệ thống hành chính qua mỗi thời kỳ luôn gắn liền với yêu cầu quản lý nhà nước và nhiệm vụ phát triển của từng giai đoạn. Khi yêu cầu phát triển trong giai đoạn mới đòi hỏi tối ưu hóa bộ máy để thực hiện liên thông trực tiếp, quy trình xử lý công việc và phương án phân bổ biên chế nhân sự cần được tái cấu trúc một cách căn bản. Trong một mô hình tổ chức được tinh gọn và tối ưu hóa, quản lý công chức theo VTVL chính là công cụ kỹ thuật cốt lõi bảo đảm sự vận hành thực chất, hiệu quả của bộ máy hành chính nhà nước.

Tuy nhiên, VTVL là sản phẩm của quá trình phát triển và hoàn thiện liên tục về cả nhận thức tư duy lẫn quy phạm pháp lý tại Việt Nam trong gần hai thập kỷ qua. Đứng trước yêu cầu của bối cảnh mới, hệ thống thể chế, pháp luật về VTVL hiện nay một mặt đã đạt được những bước tiến quan trọng, nhưng mặt khác cũng bộc lộ những hạn chế trong phân cấp quản lý và khâu tổ chức thực thi. Việc nghiên cứu hệ thống hóa quá trình hoàn thiện pháp luật, đánh giá đúng thực trạng và đề xuất cơ chế quản lý, hậu kiểm VTVL phù hợp với xu thế quản trị hiện đại là một đòi hỏi cấp thiết.

2. Quá trình hoàn thiện thể chế, pháp luật về vị trí việc làm qua các thời kỳ

2.1. Giai đoạn đặt nền móng thể chế và quy định pháp lý ban đầu

Trước năm 2008, nền công vụ Việt Nam vận hành dựa trên nền tảng của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998, mang đậm dấu ấn của mô hình quản lý công vụ theo chức nghiệp truyền thống. Trong mô hình này, việc quản lý, sử dụng và thực hiện chế độ đãi ngộ đối với công chức chủ yếu dựa vào bằng cấp, chứng chỉ và thâm niên công tác. Phương thức này tạo ra một hệ thống nhân sự hành chính thiếu tính linh hoạt và dễ dẫn đến tình trạng gia tăng biên chế cơ học khi các cơ quan đề xuất tăng nhân sự theo quy mô tổ chức bộ máy thay vì căn cứ vào khối lượng công việc thực tế.

Bước chuyển quan trọng về tư duy lập pháp được đánh dấu bằng sự ra đời của Luật Cán bộ, công chức năm 2008. Lần đầu tiên, thuật ngữ "vị trí việc làm" được thể chế hóa tại Khoản 3 Điều 7 Luật này, xác định rõ VTVL là công việc gắn với chức danh, chức vụ, cơ cấu và ngạch công chức để xác định biên chế và bố trí công chức trong cơ quan, tổ chức, đơn vị. Đây là quy định nền tảng cho việc đổi mới phương thức quản trị nhân lực công từ hệ thống quản lý chức nghiệp sang hệ thống quản lý theo vị trí công việc.

Để cụ thể hóa quy định của Luật năm 2008, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 36/2013/NĐ-CP ngày 22/04/2013 quy định về vị trí việc làm và cơ cấu ngạch công chức, tạo hành lang pháp lý trực tiếp cho việc triển khai xây dựng đề án tại các bộ, ngành và địa phương. Tiếp đó, Bộ Nội vụ ban hành Thông tư số 05/2013/TT-BNV hướng dẫn thực hiện, thiết lập phương pháp xác định VTVL dựa trên tính toán thời gian hao phí thực hiện công việc trung bình.

Tuy nhiên, thực tiễn triển khai giai đoạn này mang tính chất chuyển tiếp. Việc áp dụng đan xen giữa thể chế cũ và mới khiến việc xác định VTVL gặp sự thiếu đồng bộ giữa mô hình chức nghiệp và mô hình VTVL. Các địa phương xây dựng đề án VTVL chủ yếu dựa trên phương pháp định tính, dẫn đến việc thiết lập danh mục vị trí mang tính hợp thức hóa số lượng biên chế hiện có thay vì phân tích và thiết kế lại công

việc. Vì vậy, hiệu quả thực tế của việc quản lý theo VTVL giai đoạn này còn hạn chế.

2.2. Giai đoạn củng cố cơ sở pháp lý và chuẩn hóa danh mục vị trí việc làm

Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII đã định hướng quan trọng cho tiến trình cải cách pháp luật và chế độ công vụ, trong đó nhấn mạnh yêu cầu hoàn thiện hệ thống VTVL làm cơ sở cho việc tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Cụ thể hóa định hướng này, Quốc hội đã ban hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức năm 2019. Điểm mới nổi bật là đẩy mạnh phương thức đánh giá, phân loại công chức dựa trên mức độ hoàn thành nhiệm vụ theo VTVL được giao.

Trên cơ sở đó, Chính phủ ban hành Nghị định số 62/2020/NĐ-CP về vị trí việc làm và cơ cấu ngạch công chức (thay thế Nghị định số 36/2013/NĐ-CP). Nghị định 62/2020/NĐ-CP cùng các thông tư hướng dẫn chuyên ngành đã phân loại VTVL thành bốn nhóm rõ ràng gồm:

(1) Nhóm VTVL lãnh đạo, quản lý;

(2) Nhóm VTVL nghiệp vụ chuyên ngành;

(3) Nhóm VTVL nghiệp vụ chuyên môn dùng chung;

(4) Nhóm VTVL hỗ trợ, phục vụ.

Sự phân loại này giúp các cơ quan, tổ chức chuẩn hóa và hình thành rõ nét cơ cấu đội ngũ công chức theo vị trí việc làm. Dù vậy, hạn chế của giai đoạn này là việc vận hành hệ thống vẫn bó hẹp trong mô hình hành chính địa phương ba cấp cũ. Các địa phương chưa thực sự có quyền tự chủ đầy đủ trong việc phê duyệt VTVL mà vẫn chịu sự kiểm soát biên chế từ trung ương theo phân bổ cơ học, chưa tính đến yếu tố biến thiên trong thực thi công vụ và năng lực chuyển đổi số của từng cơ quan.

2.3. Giai đoạn đổi mới toàn diện và đẩy mạnh phân cấp quản lý

Bước sang giai đoạn hiện nay, trước yêu cầu cải cách toàn diện, hệ thống thể chế, pháp luật về công vụ đã có bước phát triển quan trọng. Sự ra đời của Luật Cán bộ, công chức năm 2025 và Luật Viên chức năm 2025 đã căn bản thay đổi tư duy quản lý hành chính truyền thống. Luật tập trung thiết lập hành lang pháp lý để đánh giá, tinh giản biên chế trực tiếp dựa trên hiệu suất công việc và sản phẩm đầu ra của từng VTVL.

Để triển khai Luật năm 2025, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 361/2025/NĐ-CP quy định về vị trí việc làm và cơ cấu ngạch công chức (và Nghị định số 232/2026/NĐ-CP đối với viên chức). Điểm nổi bật của khung pháp lý mới là đẩy mạnh phân cấp thẩm quyền, giao Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trực tiếp phê duyệt danh mục vị trí việc làm và cơ cấu ngạch công chức thuộc phạm vi quản lý.

Sự phân cấp mạnh mẽ này khắc phục cơ chế thụ động trong giao biên chế hành chính kéo dài nhiều năm, tạo điều kiện cho các địa phương chủ động thiết kế bộ máy tổ chức phù hợp với đặc thù phát triển kinh tế - xã hội của từng địa bàn. Đồng thời, việc khống chế tỷ lệ công chức giữ ngạch chuyên viên chính và tương đương không vượt quá 50% tổng số biên chế công chức của từng cơ quan chuyên môn thuộc tỉnh được cấp có thẩm quyền giao đóng vai trò như một công cụ kỹ thuật hiệu quả, giúp hạn chế tình trạng "lạm phát" ngạch cao và bảo đảm tính cân đối trong cơ cấu đội ngũ công chức.

3. Những hạn chế và bất cập thể chế phát sinh trong quản lý vị trí việc làm

3.1. Thiếu hụt các bộ tiêu chí kỹ thuật trong công tác hậu kiểm sau phân cấp

Mặc dù Nghị định số 361/2025/NĐ-CP

đã phân cấp thẩm quyền cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tự xây dựng, thẩm định và phê duyệt danh mục VTVL, song việc thực hiện phải bảo đảm đúng khung danh mục chung do Chính phủ và Bộ Nội vụ quy định. Thực tiễn cho thấy đang xuất hiện khoảng trống về hệ thống công cụ hậu kiểm mang tính kỹ thuật để đánh giá chất lượng các Đề án VTVL sau phân cấp.

Trong bối cảnh các địa phương thực hiện sắp xếp tổ chức bộ máy, sáp nhập đơn vị hành chính và tinh giản biên chế, áp lực giải quyết cán bộ dôi dư là rất lớn. Nếu thiếu cơ chế hậu kiểm kỹ thuật khách quan và các công cụ đo lường chuyển đổi số từ cơ quan quản lý nhà nước về công vụ ở Trung ương, người đứng đầu cơ quan địa phương dễ có xu hướng xây dựng tiêu chuẩn VTVL mang tính dung hòa hoặc hạ thấp tiêu chuẩn khung năng lực để duy trì số lượng biên chế hiện có. Điều này dẫn đến nguy cơ các đề án VTVL sau khi phê duyệt chỉ mang tính hình thức, không phản ánh đúng khối lượng công việc thực tế và không đạt mục tiêu tinh giản biên chế thực chất.

3.2. Yêu cầu bổ sung, kiện toàn các vị trí việc làm thực hiện nhiệm vụ hướng dẫn và điều phối chuyên môn tại cấp tỉnh

Mô hình chính quyền địa phương hai cấp đòi hỏi sự đổi mới căn bản về quy trình vận hành và cơ chế phối hợp, tạo chuyển biến mạnh mẽ theo hướng liên thông trực tiếp giữa cấp tỉnh và cấp cơ sở. Ở giai đoạn trước, cấp huyện thực hiện vai trò tiếp nhận, hướng dẫn chuyên môn và giải quyết các vướng mắc nghiệp vụ phát sinh tại địa bàn cấp xã. Khi thực hiện mô hình mới, các hồ sơ phức tạp và yêu cầu hỗ trợ nghiệp vụ chuyên sâu được chuyển tiếp thẳng lên các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

Về mặt chức năng, các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh có trách nhiệm hướng dẫn chuyên môn cho cấp cơ sở. Tuy nhiên, do danh mục VTVL hiện tại của các Sở chủ yếu tập trung vào công tác tham mưu chính sách, xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, kết hợp với khối lượng công việc từ cấp xã chuyển lên tăng đáng kể và thiếu các vị trí chuyên trách hướng dẫn, điều phối nghiệp vụ cho cấp cơ sở, nên đã xuất hiện tình trạng quá tải cục bộ tại các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh. Điều này ảnh hưởng đến tiến độ xử lý hồ sơ và hiệu quả hỗ trợ nghiệp vụ cho cấp cơ sở.

3.3. Áp lực chuẩn hóa khung năng lực công chức cấp cơ sở và vướng mắc về lộ trình đào tạo, bồi dưỡng

Nhằm bảo đảm các giao dịch hành chính của người dân và doanh nghiệp không bị gián đoạn, hệ thống văn bản hướng dẫn chuyên ngành đã phân cấp nhiều tác vụ hành chính có độ phức tạp cao xuống cho công chức chuyên môn cấp xã xử lý (như thẩm định đất đai, quy hoạch xây dựng, môi trường, tư pháp hộ tịch).

Sự chuyển giao thẩm quyền thực thi này đòi hỏi tiêu chuẩn khung năng lực của công chức cấp xã phải được nâng lên đáng kể. Tuy nhiên, hệ thống thể chế hiện hành chưa kịp thời đồng bộ quy định về thời gian chuyển tiếp và lộ trình đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực cho đội ngũ công chức hiện có. Việc áp dụng ngay các tiêu chuẩn VTVL mới một cách cơ học dễ gây ra tình trạng quá tải năng lực thực tế, tạo tâm lý e ngại sai sót ở cấp cơ sở, từ đó ảnh hưởng đến chất lượng phục vụ người dân và doanh nghiệp.

3.4. Vướng mắc trong mối quan hệ giữa vị trí việc làm và chế độ ngạch công chức khi điều động, tăng cường nhân sự

Yêu cầu đổi mới nền công vụ và tinh gọn bộ máy đòi hỏi đội ngũ công chức phải có tính cơ động và linh hoạt rất cao. Khi sáp nhập các đơn vị hành chính hoặc giải quyết vấn đề phức tạp tại cơ sở, yêu cầu đặt ra là

phải nhanh chóng điều động công chức có năng lực, kinh nghiệm từ cấp tỉnh xuống tăng cường trực tiếp tại các VTVL trọng điểm ở cấp xã.

Tuy nhiên, Luật Cán bộ, công chức hiện hành vẫn duy trì sự liên kết chặt chẽ giữa VTVL và ngạch công chức, trong đó ngạch công chức là căn cứ quyết định hệ số lương và chế độ đãi ngộ. Bất cập xuất hiện khi địa phương điều động công chức đang giữ ngạch chuyên viên chính ở cấp tỉnh xuống đảm nhiệm VTVL chuyên môn ở cấp xã (vốn được thiết kế ở ngạch chuyên viên). Quy định hiện hành chưa có cơ chế linh hoạt để bảo lưu ngạch lương và quyền lợi đi kèm cho công chức trong các trường hợp tăng cường đặc thù này, từ đó tạo tâm lý e ngại, làm giảm tinh thần sẵn sàng nhận nhiệm vụ tăng cường, biệt phái của đội ngũ công chức.

3.5. Sự thiếu tương thích giữa thiết kế vị trí việc làm và tiến trình chuyển đổi số

Chuyển đổi số là động lực quan trọng để tinh gọn bộ máy và đổi mới nền công vụ. Khi công nghệ thông tin và cơ sở dữ liệu được tích hợp sâu vào quy trình nghiệp vụ, nhiều tác vụ thủ công truyền thống được tối ưu hóa, đồng thời phát sinh yêu cầu mới về năng lực phân tích dữ liệu, vận hành hệ thống số và bảo mật thông tin.

Dù vậy, hệ thống thể chế về VTVL hiện hành vẫn mang dấu ấn của phương thức quản lý thủ công trước đây. Các bản mô tả công việc và khung năng lực chưa cập nhật đầy đủ các kỹ năng số cần thiết. Việc thiếu hành lang pháp lý để tự động điều chỉnh, cắt giảm các VTVL mang tính thủ công khi quy trình đã được số hóa toàn trình đang làm chậm tiến trình tinh gọn bộ máy thực chất, dẫn đến lãng phí nguồn lực.

4. Yêu cầu đổi mới cơ chế quản lý và kiểm tra, thanh tra sau phân cấp về vị trí việc làm trong bối cảnh mới

Nghị định số 361/2025/NĐ-CP đã xác định lộ trình cụ thể: chậm nhất đến ngày 01/7/2026 các địa phương phải phê duyệt xong quyết định vị trí việc làm mới và đến ngày 01/7/2027 phải hoàn thành việc bố trí, xếp ngạch tương ứng cho công chức. Áp lực về thời gian đặt ra ba yêu cầu đổi mới cấp bách:

4.1. Yêu cầu về tính khách quan, chuẩn hóa trong công tác hậu kiểm sau phân cấp

Khi quyền phê duyệt VTVL và định biên được phân cấp mạnh mẽ cho địa phương, yêu cầu cấp thiết đặt ra là phải nâng cao tính hiệu lực, hiệu quả của công tác hậu kiểm. Bộ Nội vụ cần đóng vai trò chủ đạo trong việc tổ chức thanh tra, kiểm tra chuyên ngành và thẩm định kỹ thuật đối với các đề án VTVL sau khi được địa phương phê duyệt. Công tác hậu kiểm phải dựa trên các quy chuẩn khoa học hành chính để phát hiện và chấn chỉnh kịp thời các biểu hiện cục bộ, hợp thức hóa biên chế dôi dư hoặc ban hành tiêu chuẩn VTVL không đúng với khung quy định chung của Trung ương.

4.2. Yêu cầu chuyển đổi phương thức đánh giá, hậu kiểm sang kỹ thuật định lượng trên môi trường số

Cơ chế quản lý VTVL trong bối cảnh mới cần chuyển đổi từ phương thức kiểm tra hành chính định tính sang ứng dụng các công cụ kỹ thuật định lượng trên nền tảng số. Cần thực hiện kết nối, chia sẻ dữ liệu giữa Cơ sở dữ liệu quốc gia về cán bộ, công chức với hệ thống quản lý văn bản và điều hành công việc của các cơ quan nhà nước.

Thông qua phân tích dữ liệu số, cơ quan chức năng có thể đo lường chính xác, theo thời gian thực về khối lượng công việc, tần suất xử lý hồ sơ và sản phẩm đầu ra của từng VTVL. Việc áp dụng các phương pháp đo lường thời gian và thao tác nghiệp vụ trên môi trường số sẽ cung cấp cơ sở khoa học

về tính hợp lý của định biên nhân sự, hạn chế sự can thiệp chủ quan, cảm tính của người quản lý.

4.3. Yêu cầu thích ứng linh hoạt với sự thay đổi quy mô dân số và đặc thù địa bàn

VTVL trong nền hành chính hiện đại cần được điều chỉnh linh hoạt theo sự biến động của địa bàn và thực tiễn quản lý. Cơ chế quản lý đòi hỏi các địa phương phải thường xuyên cập nhật, điều chỉnh thiết kế công việc. Khi đơn vị hành chính sáp nhập hoặc quy mô dân số, mật độ giao dịch hành chính thay đổi, hệ thống VTVL và định biên nhân sự phải được rà soát, điều chỉnh tương ứng. Công tác quản lý phải bảo đảm mọi VTVL tồn tại đều dựa trên cơ sở tính hiệu quả và nhu cầu thực tế của công tác quản lý nhà nước.

5. Khung giải pháp hoàn thiện thể chế, pháp luật và nâng cao hiệu quả quản lý, thực thi vị trí việc làm

Từ thực tiễn quản lý và những bất cập nêu trên, yêu cầu cấp thiết đặt ra là phải triển khai đồng bộ hệ thống giải pháp hoàn thiện thể chế, nâng cao hiệu quả quản lý VTVL trong giai đoạn mới:

5.1. Cụ thể hóa Bộ tiêu chí đo lường hiệu suất định biên làm cơ sở hậu kiểm gắn với phân bổ ngân sách chi trả lương

Trên cơ sở các quy định về thanh tra, kiểm tra tại Nghị định số 361/2025/NĐ-CP, Bộ Nội vụ cần sớm chủ trì ban hành **Bộ tiêu chí kỹ thuật đo lường hiệu suất định biên** và quy trình đánh giá, hậu kiểm VTVL trên môi trường số. Việc hoàn thiện hành lang pháp lý này sẽ giúp cơ quan chức năng chuyển từ phương thức kiểm tra hành chính định tính sang thanh tra, đánh giá dựa trên dữ liệu số thực tế.

Đồng thời, cần xây dựng cơ chế phối hợp liên ngành giữa Bộ Nội vụ và Bộ Tài chính trong việc xử lý kết quả thanh tra, hậu kiểm. Trường hợp kết quả đánh giá dữ liệu số cho thấy cơ quan, địa phương duy trì định biên vượt quá khối lượng công việc thực tế, cơ quan có thẩm quyền kiến nghị cơ quan tài chính xem xét điều chỉnh, giảm phân bổ dự toán chi ngân sách chi trả lương đối với các vị trí dôi dư. Quy định này sẽ là công cụ quản lý hữu hiệu, đề cao trách nhiệm của người đứng đầu địa phương trong việc tinh giản biên chế thực chất.

5.2. Hoàn thiện quy định pháp luật về mối quan hệ giữa ngạch công chức và vị trí việc làm

Kiến nghị Quốc hội định hướng sửa đổi Luật Cán bộ, công chức theo hướng phân định rõ vai trò và mối quan hệ giữa ngạch công chức và VTVL:

Vị trí việc làm: Là căn cứ trực tiếp để xác định bản mô tả công việc, tiêu chuẩn năng lực cần có và mức lương thanh toán theo giá trị/khối lượng công việc đảm nhận.

Ngạch công chức: Được xác định là thước đo ghi nhận trình độ chuyên môn, năng lực nghề nghiệp và thâm niên tích lũy của cá nhân công chức.

Việc phân định rõ này giúp tháo gỡ vướng mắc trong điều động, luân chuyển nhân sự. Khi ngạch phản ánh năng lực tích lũy cá nhân còn lương gắn với vị trí đảm nhiệm (kèm chính sách bảo lưu ngạch lương thích hợp khi điều động đặc thù), các địa phương có thể chủ động điều động công chức có trình độ cao từ cấp tỉnh xuống tăng cường tại các VTVL ở cấp xã mà không làm ảnh hưởng đến quyền lợi về ngạch lương hiện hưởng của họ.

5.3. Điều chỉnh cơ cấu vị trí việc làm để bổ sung chức năng hướng dẫn, điều phối cho cấp cơ sở tại các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh

Kiến nghị Bộ Nội vụ phối hợp với các Bộ quản lý ngành, lĩnh vực rà soát, bổ sung bản mô tả công việc cho nhóm VTVL chuyên môn tại các Sở, trong đó lồng ghép

và xác định rõ nhiệm vụ "hướng dẫn, điều phối và hỗ trợ kỹ thuật nghiệp vụ trực tiếp cho công chức cấp xã".

Việc bổ sung nhóm nhiệm vụ này được thực hiện thông qua việc rà soát, sắp xếp lại nội bộ và chuyển dịch biên chế hiện có của các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh (cắt giảm các vị trí tham mưu chồng chéo, dôi dư để tập trung cho vị trí hướng dẫn trực tiếp), bảo đảm không làm phát sinh thêm tổng biên chế được giao. Giải pháp này giúp tối ưu hóa quy trình xử lý công việc, giải quyết điểm nghẽn nghiệp vụ cho cấp cơ sở khi thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp.

5.4. Xây dựng định biên linh hoạt theo quy mô dân số, địa bàn và triển khai chương trình nâng cao năng lực công vụ cấp cơ sở

Cần thay đổi việc áp dụng cào bằng khung năng lực và định biên công chức cấp xã áp dụng chung cho mọi địa bàn. Thể chế pháp luật cần đưa vào quy định cơ chế định biên linh hoạt theo quy mô quản lý thực tế, theo đó mức độ phức tạp của khung năng lực và số lượng định biên VTVL cấp xã phải tỷ lệ thuận với quy mô dân số, tốc độ đô thị hóa và tần suất giao dịch hành chính thực tế.

Đồng thời, kiến nghị xây dựng Chương trình quốc gia về nâng cao năng lực công vụ và cơ chế tài chính hỗ trợ đào tạo chuyển tiếp. Cơ chế này sẽ bảo đảm nguồn kinh phí để tổ chức các khóa đào tạo, bồi dưỡng bắt buộc cho đội ngũ công chức cấp xã, giúp nâng cao kỹ năng pháp lý và kỹ năng số nhằm đáp ứng tiêu chuẩn của VTVL mới.

6. Kết luận

Từ Luật Cán bộ, công chức năm 2008 đến nay, thể chế, pháp luật về vị trí việc làm tại Việt Nam đã có những bước phát triển quan trọng, khẳng định vai trò nền tảng trong quản trị nền công vụ. Trước yêu cầu của giai đoạn mới, việc nhận diện các hạn chế thể chế và điểm nghẽn thực thi là cần thiết, làm cơ sở để hoàn thiện cơ chế đánh giá, hậu kiểm VTVL dựa trên công cụ định lượng khoa học, khách quan và dữ liệu số. Đây là giải pháp quan trọng nhằm xây dựng nền công vụ Việt Nam chuyên nghiệp, hiện đại, tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả và phục vụ nhân dân.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng, *Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 về một số vấn đề tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả*.

2. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, *Luật Cán bộ, công chức số 22/2008/QH12*.

3. Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, *Nghị định số 36/2013/NĐ-CP ngày 22/04/2013 quy định về vị trí việc làm và cơ cấu ngạch công chức*.

4. Bộ Nội vụ, *Thông tư số 05/2013/TT-BNV ngày 25/06/2013 hướng dẫn thực hiện Nghị định số 36/2013/NĐ-CP*.

5. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức số 52/2019/QH14*.

6. Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, *Nghị định số 62/2020/NĐ-CP ngày 01/06/2020 về vị trí việc làm và cơ cấu ngạch công chức*.

7. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, *Luật Cán bộ, công chức số 80/2025/QH15*.

8. Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, *Nghị định số 361/2025/NĐ-CP quy định về vị trí việc làm và cơ cấu ngạch công chức*.

Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ: "Nghiên cứu xây dựng mô hình can thiệp công tác xã hội trong phục hồi chức năng đối với trẻ tự kỷ"

TS. Dương Thị Thuý Hà - Trường Đại học Lao động và Xã hội.

+ Mục tiêu nghiên cứu:

Đề tài nhằm nghiên cứu, hệ thống hóa cơ sở lý luận và thực tiễn về mô hình can thiệp công tác xã hội (CTXH) trong phục hồi chức năng đối với trẻ tự kỷ; đánh giá thực trạng các mô hình cung cấp dịch vụ CTXH cho trẻ rối loạn phổ tự kỷ; tổng kết kinh nghiệm quốc tế; trên cơ sở đó đề xuất mô hình CTXH trong phục hồi chức năng đối với trẻ tự kỷ và các giải pháp tổ chức thực hiện. Đề tài hướng tới việc xây dựng mô hình can thiệp phù hợp, có tính cá thể hóa, đáp ứng nhu cầu của trẻ và gia đình, đồng thời tăng cường sự phối hợp giữa gia đình, nhà trường, cơ sở y tế, cơ sở cung cấp dịch vụ và cộng đồng.

+ Đối tượng nghiên cứu:

Đối tượng nghiên cứu là mô hình can thiệp công tác xã hội trong phục hồi chức năng đối với trẻ tự kỷ, tập trung vào cơ sở lý luận, cấu trúc và nội dung mô hình, thực trạng triển khai, các yếu tố ảnh hưởng và khả năng áp dụng mô hình CTXH cá nhân trong phục hồi chức năng. Nghiên cứu được thực hiện tại Hà Nội, Thái Nguyên và Quảng Ninh; khách thể khảo sát gồm trẻ rối loạn phổ tự kỷ, gia đình trẻ và đội ngũ lãnh đạo, quản lý, nhân viên tham gia cung cấp dịch vụ CTXH, giáo dục, y tế và phục hồi chức năng. Đề tài sử dụng khảo sát 500 phiếu, phỏng vấn sâu 25 cha mẹ có con tự kỷ và 20 nhân viên CTXH, kết hợp tham vấn 5 chuyên gia.

+ Kết quả nổi bật, giá trị lý luận và thực tiễn:

Đề tài đã hệ thống hóa cơ sở lý luận về trẻ tự kỷ, CTXH, can thiệp sớm, phục hồi chức năng và mô hình can thiệp CTXH; đồng thời làm rõ vai trò của nhân viên CTXH với tư cách là người điều phối, hỗ trợ và kết nối các nguồn lực nhằm đáp ứng toàn diện nhu cầu của trẻ và gia đình. Kết quả khảo sát cho thấy hệ thống dịch vụ hiện nay còn một số hạn chế: chính sách hỗ trợ trẻ tự kỷ chưa có tính chuyên biệt, dịch vụ còn phân tán, nguồn nhân lực chuyên sâu còn thiếu, sự phối hợp liên ngành chưa đồng bộ; trong khi rào cản về thông tin và chi phí làm hạn chế khả năng tiếp cận dịch vụ của một bộ phận gia đình. Đề tài đã đề xuất mô hình can thiệp theo hướng cá nhân – nhóm – hộ gia đình, gắn với chu trình phát hiện sớm, can thiệp sớm, phục hồi chức năng, xây dựng kế hoạch can thiệp cá nhân, triển khai, giám sát và lượng giá kết quả. Về lý luận, kết quả góp phần bổ sung cơ sở khoa học cho việc nghiên cứu và vận dụng CTXH đối với một nhóm đối tượng đặc thù; về thực tiễn, mô hình là cơ sở tham khảo để tổ chức dịch vụ theo hướng lấy trẻ và gia đình làm trung tâm, tăng cường kết nối các nguồn lực và thúc đẩy hòa nhập xã hội.

+ Khuyến nghị chính sách:

Từ kết quả nghiên cứu, đề tài định hướng hoàn thiện chính sách hỗ trợ trẻ rối loạn phổ tự kỷ theo hướng tăng tính chuyên biệt, đồng bộ và bảo đảm khả năng tiếp cận dịch vụ; tăng cường phát hiện, sàng lọc và can thiệp sớm; phát triển mô hình CTXH lấy gia đình làm trung tâm và tăng cường cung cấp dịch vụ tại cộng đồng. Đồng thời, cần xây dựng cơ chế phối hợp liên ngành giữa y tế, giáo dục, CTXH, gia đình, chính quyền và các tổ chức xã hội; tăng cường phổ biến thông tin chính xác về tự kỷ và các mô hình can thiệp; hỗ trợ các gia đình có hoàn cảnh khó khăn giảm gánh nặng chi phí tiếp cận dịch vụ. Đề tài cũng nhấn mạnh việc đào

tạo, bồi dưỡng và chuẩn hóa năng lực nhân viên CTXH về trẻ tự kỷ, tăng cường giám sát chuyên môn, cập nhật kiến thức, hợp tác quốc tế và bảo đảm môi trường làm việc, chế độ đãi ngộ phù hợp.

Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ: "Đánh giá hiệu quả hoạt động dịch vụ trực tuyến thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ Nội vụ"

TS. Bùi Sĩ Tuấn - Văn phòng Bộ Nội vụ.

+ Mục tiêu nghiên cứu:

Đề tài tập trung nghiên cứu, đánh giá hiệu quả hoạt động dịch vụ công trực tuyến thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ Nội vụ; làm rõ cơ sở lý luận, thực tiễn, các tiêu chí đo lường hiệu quả và những yếu tố ảnh hưởng đến chất lượng cung cấp dịch vụ công trực tuyến. Trên cơ sở đánh giá thực trạng, đề tài đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả cung cấp dịch vụ công trực tuyến, hướng tới giảm thời gian, chi phí thực hiện thủ tục hành chính, nâng cao mức độ hài lòng của người dân, doanh nghiệp và tăng tính công khai, minh bạch trong hoạt động hành chính.

+ Đối tượng nghiên cứu:

Đối tượng nghiên cứu là hoạt động dịch vụ công trực tuyến thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ Nội vụ, tập trung vào việc cung cấp, tiếp nhận và giải quyết thủ tục hành chính trên môi trường điện tử; hiệu quả hoạt động được xem xét trên các phương diện như thời gian xử lý hồ sơ, mức độ hài lòng của người dân và doanh nghiệp, khả năng tự động hóa, tính công khai, minh bạch và sự thuận tiện trong giao dịch. Phạm vi nghiên cứu bao quát hệ thống thể chế, hạ tầng số, nền tảng và hệ thống thông tin, dữ liệu số, quy trình thủ tục hành chính và nguồn nhân lực phục vụ dịch vụ công trực tuyến của Bộ.

+ Kết quả nổi bật, giá trị lý luận và thực tiễn:

Đề tài đã hệ thống hóa những vấn đề lý luận và thực tiễn về dịch vụ công trực tuyến; xây dựng cách tiếp cận đánh giá hiệu quả dựa trên các nhóm tiêu chí về chức năng, hiệu năng và khả năng truy cập thông tin thuận tiện, đồng thời tham khảo kinh nghiệm trong nước và quốc tế, trong đó có Hàn Quốc và Australia. Nghiên cứu đã đánh giá thực trạng cung cấp dịch vụ công trực tuyến thuộc phạm vi quản lý của Bộ Nội vụ trên các phương diện thể chế, hạ tầng số, nền tảng và hệ thống số, dữ liệu số, thủ tục hành chính, tiếp nhận và xử lý hồ sơ, phản ánh kiến nghị và công tác truyền thông. Giá trị thực tiễn nổi bật là đề xuất định hướng xây dựng hệ thống đánh giá lấy người dân, doanh nghiệp làm trung tâm, gắn đánh giá chất lượng dịch vụ với thời gian xử lý, trải nghiệm và mức độ hài lòng của người sử dụng.

+ Khuyến nghị chính sách:

Đề tài đề xuất tiếp tục hoàn thiện thể chế và đơn giản hóa thủ tục hành chính; đẩy mạnh cung cấp dịch vụ công trực tuyến toàn trình, số hóa hồ sơ và tái sử dụng dữ liệu đã có; tăng cường kết nối, chia sẻ dữ liệu giữa các hệ thống và đồng bộ với Cổng Dịch vụ công quốc gia. Đồng thời, cần xây dựng công cụ và bộ tiêu chí đánh giá hiệu quả dịch vụ công trực tuyến theo hướng lấy người dùng làm trung tâm; tự động hóa công tác giám sát, đo lường; tăng cường trách nhiệm giải trình của các đơn vị cung cấp dịch vụ; phát triển nền tảng khảo sát, thu thập ý kiến người dân và công bố định kỳ kết quả đánh giá. Bên cạnh đó, chú trọng đào tạo, bồi dưỡng kỹ năng số cho đội ngũ cán bộ, công chức, tăng cường tuyên truyền, hướng dẫn người dân và doanh nghiệp thay đổi thói quen sử dụng dịch vụ công trực tuyến.