

THỂ CHẾ, QUẢN TRỊ VÀ THỰC THI TRONG PHÁT TRIỂN QUỐC GIA

★ GS, TS TRẦN THỌ ĐẠT

Đại học Kinh tế Quốc dân

DOI: <https://doi.org/10.70786/LLCT.583.2026.296>

● **Tóm tắt:** Thể chế, quản trị và thực thi là ba thành tố có quan hệ tương hỗ và phụ thuộc lẫn nhau trong quá trình phát triển quốc gia. Trên cơ sở tổng hợp các cách tiếp cận của kinh tế học thể chế, kinh tế chính trị và khoa học chính sách, bài viết làm rõ nội hàm, cơ chế tác động và điều kiện vận hành của từng thành tố, đồng thời đề xuất khung phân tích “thể chế - quản trị - thực thi - phản hồi”. Trong khung phân tích này, thể chế xác lập quy tắc và động lực; quản trị tổ chức quyền lực, phối hợp các chủ thể và huy động nguồn lực; thực thi chuyển quyết định thành hành động và kết quả; đánh giá, phản hồi tạo cơ sở cho điều chỉnh thể chế. Kết quả thực thi vừa là sản phẩm, vừa là phép thử đối với chất lượng thể chế và quản trị.

● **Từ khóa:** thể chế; quản trị quốc gia; thực thi chính sách; phát triển quốc gia.

Institutions, governance, and implementation in national development

● **Abstract:** Institutions, governance, and implementation are three mutually supportive and interdependent components in the national development process. Based on synthesizing approaches from institutional economics, political economy, and policy science, the article clarifies the connotations, impact mechanisms, and operating conditions of each component, while proposing an “institution - governance - implementation - feedback” analytical framework. In this framework, institutions establish rules and incentives; governance organizes power, coordinates actors, and mobilizes resources; implementation transforms decisions into actions and results; and evaluation and feedback provide the basis for institutional adjustments. Implementation outcomes serve as both a product and a test of institutional and governance quality.

● **Keywords:** institutions; national governance; policy implementation; national development.

1. Mở đầu

Trong một thời gian dài, lý thuyết tăng trưởng tập trung chủ yếu vào vốn, lao động và tiến bộ công nghệ. Những yếu tố này giải thích trực tiếp sự mở rộng của năng lực sản xuất, nhưng chưa trả lời đầy đủ một câu hỏi quan trọng hơn: vì

sao các quốc gia có điều kiện tự nhiên, quy mô dân số hoặc khả năng tiếp cận công nghệ không quá khác biệt lại đạt được những kết quả phát triển rất khác nhau? Từ cuối thế kỷ XX, sự trở lại mạnh mẽ của kinh tế học thể chế đã đưa chất lượng của “luật chơi” vào trung tâm của phân

tích phát triển. Thể chế không còn được xem là phần nền bên ngoài mô hình kinh tế, mà là yếu tố quyết định cách thức nguồn lực được huy động, phân bổ và sử dụng.

Nhận định “thể chế có vai trò quyết định” tạo ra một bước tiến lớn về tư duy, nhưng nếu dừng ở đó thì vẫn chưa đủ. Trong thực tế, nhiều quốc gia ban hành luật tương đối tiến bộ, tiếp nhận mô hình quản lý hiện đại và xây dựng chiến lược phát triển tham vọng, song kết quả vẫn hạn chế. Vẫn còn khoảng cách lớn giữa thiết kế chính sách và năng lực thực thi. Cùng một khuôn khổ pháp luật quốc gia, chất lượng cung ứng dịch vụ công và môi trường kinh doanh giữa các địa phương vẫn khác nhau. Ngược lại, có nơi thể chế chưa hoàn thiện nhưng bộ máy có khả năng phối hợp, giải quyết vấn đề và học hỏi từ thực tiễn nên vẫn tạo được kết quả đáng kể trong một thời gian nhất định. Những khác biệt đó cho thấy cần mở rộng phân tích từ thể chế sang quản trị và thực thi.

Bài viết sử dụng phương pháp phân tích và tổng hợp lý thuyết, kết hợp các tiếp cận của kinh tế học thể chế, kinh tế chính trị và khoa học chính sách. Mục tiêu là làm rõ mối quan hệ giữa quy tắc, phương thức tổ chức quyền lực và năng lực chuyển hóa quyết định thành kết quả. Từ đó xây dựng một khung phân tích có thể sử dụng trong nghiên cứu phát triển. Luận điểm trung tâm được nhấn mạnh là: thể chế tốt chỉ tạo ra kết quả khi được vận hành bằng phương thức quản trị phù hợp và được hỗ trợ bởi năng lực thực thi, đồng thời kết quả thực thi phải trở thành thông tin phản hồi cho quá trình điều chỉnh thể chế.

2. Nội dung

2.1. Thể chế và vai trò của thể chế trong phát triển quốc gia

a) Nội hàm của thể chế

Trong kinh tế học thể chế mới, North (1990)

định nghĩa thể chế là những ràng buộc do con người tạo ra nhằm cấu trúc sự tương tác giữa con người. Cách hiểu này thường được diễn đạt ngắn gọn là “luật chơi”, trong khi tổ chức là những “người chơi”. Sự phân biệt đó có giá trị phân tích quan trọng: cơ quan nhà nước, doanh nghiệp, hiệp hội hay cộng đồng là các tổ chức, còn hệ thống quy tắc định hình hành vi và quan hệ giữa các tổ chức mới là thể chế. Tuy vậy, ranh giới này không hoàn toàn tĩnh. Các tổ chức vừa phản ứng với cấu trúc khuyến khích do thể chế tạo ra, vừa có thể sử dụng quyền lực và nguồn lực để duy trì hoặc thay đổi thể chế.

Thể chế bao gồm cả quy tắc chính thức và những ràng buộc phi chính thức. Hiến pháp, pháp luật, chính sách, hợp đồng và các quy trình hành chính thuộc lớp chính thức. Chuẩn mực đạo đức, tập quán, niềm tin, văn hóa hợp tác và cách ứng xử được xã hội chấp nhận thuộc lớp phi chính thức. Hai lớp này có thể bổ trợ nhưng cũng có thể xung đột. Một quy định pháp luật tiến bộ khó phát huy tác dụng nếu chuẩn mực xã hội, thói quen tổ chức hoặc quan hệ lợi ích vẫn tiếp tay cho hành vi tiêu cực. Ngược lại, niềm tin và chuẩn mực hợp tác có thể làm giảm đáng kể chi phí giám sát và cưỡng chế. Vì thế, cải cách thể chế không đơn thuần là việc sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật, mà là sự thay đổi căn bản về cơ chế vận hành và phương thức quản lý.

Williamson (2000) đặt thể chế trong một cấu trúc nhiều tầng. Ở tầng sâu là các chuẩn mực xã hội và truyền thống thay đổi chậm; tiếp đến là môi trường thể chế chính thức, bao gồm quyền tài sản và cấu trúc chính trị - pháp lý; sau đó là các cơ chế quản trị giao dịch; cuối cùng là quyết định phân bổ nguồn lực cụ thể. Cách phân tầng này giúp giải thích tại sao một thay đổi về luật có thể diễn ra nhanh nhưng sự thay đổi trong

hành vi lại chậm. Nó cũng cho thấy rằng, thể chế không tồn tại riêng rẽ mà gắn với những cơ chế tổ chức và thực thi cụ thể.

Từ góc nhìn kinh tế chính trị, Acemoglu và cộng sự (2005) nhấn mạnh vai trò của thể chế kinh tế và thể chế chính trị trong việc phân bổ quyền lực và nguồn lực. Thể chế kinh tế ảnh hưởng đến động lực đầu tư, tích lũy vốn nhân lực, đổi mới và tổ chức sản xuất. Nhưng bản thân sự lựa chọn thể chế kinh tế lại chịu ảnh hưởng của phân bổ quyền lực chính trị. Đây là bổ sung quan trọng đối với cách tiếp cận thuần túy kỹ thuật. Trở ngại của đổi mới không phải lúc nào cũng do thiếu kiến thức về giải pháp tốt, mà có thể xuất phát từ cấu trúc lợi ích và quyền lực.

Trong điều kiện Việt Nam, thể chế cần được nhận thức trong chính thể của hệ thống chính trị, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và các quan hệ xã hội do lịch sử cụ thể tạo thành. Thể chế phát triển không chỉ điều chỉnh quan hệ thị trường mà còn xác lập phương thức thực hiện quyền lực nhà nước, bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân, dung hòa lợi ích và hướng các nguồn lực vào mục tiêu phát triển nhanh, bền vững, tiến bộ và công bằng xã hội.

b) Cơ chế tác động của thể chế đối với phát triển

Trước hết, thể chế làm giảm mức độ bất định trong tương tác. Khi quyền tài sản được xác định rõ, hợp đồng được bảo đảm và quyết định công có tính tiên liệu, các chủ thể có cơ sở để đầu tư dài hạn. Ngược lại, nếu quy tắc thay đổi tùy nghi hoặc việc áp dụng không nhất quán, mức bù rủi ro tăng lên, thời hạn đầu tư ngắn lại và nguồn lực có xu hướng chuyển sang hoạt động tìm kiếm lợi ích ngắn hạn.

Thứ hai, thể chế ảnh hưởng đến chi phí giao dịch. Thị trường không tự vận hành mà cần hệ

thống thông tin, tiêu chuẩn, cơ chế thực thi hợp đồng và giải quyết tranh chấp. Một thể chế có chất lượng làm giảm chi phí tìm kiếm thông tin, thương lượng, giám sát và bảo vệ quyền lợi.

Thứ ba, thể chế định hình cấu trúc động lực. Cùng một nguồn lực con người và công nghệ, kết quả có thể khác nhau tùy theo việc hệ thống quy tắc khuyến khích đổi mới, cạnh tranh và đầu tư hay khuyến khích đặc quyền, xin - cho và tìm kiếm địa tô.

Thứ tư, thể chế phân bổ cơ hội tiếp cận nguồn lực và khả năng tham gia vào quá trình phát triển. Một thể chế bao trùm mở rộng cơ hội kinh tế, hạn chế sự độc quyền của nhóm đặc lợi và tạo điều kiện cho năng lực xã hội được huy động. Khái niệm “bao trùm” phải được thể hiện qua khả năng tiếp cận công bằng đối với giáo dục, tín dụng, đất đai, thị trường, dịch vụ công và cơ chế bảo vệ quyền hợp pháp.

Thứ năm, thể chế tạo lập hoặc bảo mồn niềm tin. Niềm tin làm giảm nhu cầu sử dụng các cơ chế kiểm soát tốn kém, thúc đẩy hợp tác và làm tăng mức độ chấp nhận chính sách. Nhưng niềm tin lại được tích lũy thông qua sự nhất quán giữa cam kết và hành động, tính công bằng trong áp dụng quy tắc và khả năng giải trình khi kết quả không đạt mục tiêu.

c) Tiêu chí của thể chế phát triển

Không có một thiết kế thể chế duy nhất phù hợp với mọi quốc gia. Những nguyên tắc kinh tế phổ quát có thể được thể chế hóa bằng nhiều hình thức khác nhau, tùy lịch sử, năng lực và điều kiện chính trị - xã hội. Vì vậy, sao chép mô hình tốt từ bên ngoài thường không đủ. Điều quan trọng là xác định chức năng mà thể chế cần thực hiện và thiết kế hình thức phù hợp với bối cảnh.

Có thể đánh giá thể chế phát triển trên một số phương diện cơ bản. *Một là*, tính chính danh, tức quy tắc được hình thành theo thẩm quyền

hợp pháp, phản ánh lợi ích chung và có mức độ chấp nhận xã hội. *Hai là*, tính nhất quán, hạn chế mâu thuẫn giữa các quy định và giữa các cấp quyết định. *Ba là*, tính minh bạch và tiên liệu, giúp chủ thể nhận biết quyền, nghĩa vụ và hệ quả của hành vi. *Bốn là*, tính khả thi, thể hiện ở sự phù hợp giữa yêu cầu chính sách với năng lực và nguồn lực thực hiện. *Năm là*, tính bao trùm, bảo đảm cơ hội tham gia và hạn chế đặc quyền. *Sáu là*, khả năng thích ứng, cho phép điều chỉnh trước thay đổi của công nghệ, thị trường và xã hội mà không làm suy giảm tính ổn định cần thiết.

Một thể chế được thiết kế đúng về mục tiêu nhưng không thể thực hiện với nguồn lực hiện có chưa thể được coi là thể chế tốt. Tương tự, một quy định tạo ra kết quả trước mắt nhưng làm suy giảm động lực đầu tư dài hạn hoặc mở rộng quyền tùy nghi thiếu kiểm soát cũng không đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững. Chất lượng thể chế, do đó, phải được đánh giá đồng thời ở thiết kế, phương thức vận hành và kết quả.

2.2. Quản trị quốc gia: Từ thực thi quyền lực đến điều phối phát triển

a) Khái niệm và phạm vi của quản trị

Khái niệm quản trị được sử dụng rộng rãi nhưng không có một định nghĩa duy nhất. Ở cấp quốc gia, quản trị có thể được hiểu là cách thức quyền lực được thực hiện để hình thành và thực hiện các quyết định công, quản lý nguồn lực và xử lý quan hệ giữa nhà nước, thị trường và xã hội. World Bank (2017) nhấn mạnh quá trình các chủ thể nhà nước và ngoài nhà nước tương tác trong một tập hợp quy tắc chính thức và phi chính thức chịu sự chi phối của quyền lực.

Fukuyama (2013) tiếp cận quản trị từ năng lực của bộ máy hành pháp trong việc xây dựng và thực thi quy tắc, đồng thời cung cấp dịch vụ công. Theo đó, chất lượng bộ máy được

xem xét theo hai chiều: năng lực và mức độ tự chủ chuyên môn. Tự chủ không phải lúc nào cũng tốt. Một cơ quan có năng lực thấp nhưng có quyền tùy nghi lớn dễ làm tăng rủi ro. Ngược lại, nếu đội ngũ chuyên nghiệp nhưng bị trói buộc bởi quá nhiều quy trình chi tiết, năng lực giải quyết vấn đề không được phát huy. Điểm cốt lõi là thiết kế mức độ tự chủ tương ứng với năng lực và đi cùng trách nhiệm giải trình.

Quản trị quốc gia vì thế đồng nghĩa với xác định đúng vai trò của nhà nước. Trong nền kinh tế hiện đại, nhà nước phải thực hiện những chức năng mà thị trường không thể tự bảo đảm: duy trì ổn định vĩ mô; cung cấp hàng hóa công; điều tiết độc quyền và ngoại ứng; bảo đảm công bằng cơ hội; quản lý rủi ro hệ thống; đầu tư vào hạ tầng, tri thức và năng lực dài hạn. Vấn đề không phải nhà nước “nhiều” hay “ít” theo nghĩa định lượng, mà là nhà nước làm đúng việc, có năng lực và chịu trách nhiệm về kết quả.

b) Quản lý và quản trị

Quản lý hành chính nhấn mạnh thẩm quyền, trật tự, quy trình và sự tuân thủ. Đây là những thành tố không thể thiếu của hoạt động nhà nước. Quản trị bổ sung một góc nhìn rộng hơn, đó là kết quả công được tạo ra qua sự phối hợp của nhiều chủ thể, nhiều cấp và nhiều loại nguồn lực. Do đó, quản trị chú ý nhiều hơn đến mục tiêu, sự tham gia, dòng thông tin, trách nhiệm giải trình và khả năng điều chỉnh.

Một hệ thống quản trị tốt cần kỷ luật hành chính, chuẩn mực thủ tục và cơ chế kiểm soát. Nhưng nếu chỉ nhấn mạnh tuân thủ quy trình, bộ máy có thể hoàn thành đầy đủ các bước nhưng không giải quyết được vấn đề. Ngược lại, nếu chỉ nhấn mạnh linh hoạt và kết quả mà xem nhẹ giới hạn pháp lý, quyền tùy nghi có thể bị lạm dụng. Quản trị hiện đại phải kết hợp kỷ luật

theo luật định với không gian chuyên môn cần thiết để người thực thi xử lý tình huống.

Từ góc độ kinh tế, chuyển từ quản lý sang quản trị còn là chuyển từ tối ưu hóa từng cơ quan sang tối ưu hóa kết quả của toàn hệ thống. Một bộ có thể hoàn thành nhiệm vụ của mình nhưng chính sách chung vẫn thất bại vì chi phí hoặc rủi ro bị đẩy sang cơ quan khác. Một địa phương có thể đạt chỉ tiêu ngắn hạn nhưng làm suy giảm tài nguyên hoặc tạo gánh nặng tài khóa về sau. Quản trị đòi hỏi nhìn nhận đầy đủ những phụ thuộc lẫn nhau, ngoại ứng chính sách và sự đánh đổi giữa các mục tiêu.

c) Những nguyên tắc của quản trị quốc gia hiện đại

Thượng tôn pháp luật là nguyên tắc nền tảng đầu tiên. Quyền lực công phải được thực hiện trong khuôn khổ pháp luật, các quyết định phải có căn cứ, có thể kiểm tra và có cơ chế khắc phục khi quyền hợp pháp bị xâm phạm. Tuy nhiên, pháp luật chỉ phát huy tác dụng khi được áp dụng nhất quán và khi mọi chủ thể, kể cả cơ quan công quyền, đều chịu sự ràng buộc.

Nguyên tắc thứ hai là hiệu lực và hiệu quả. Hiệu lực phản ánh mức độ mục tiêu được thực hiện, hiệu quả phản ánh tương quan giữa kết quả và nguồn lực sử dụng. Hai tiêu chí này phải được xem xét cùng công bằng và bền vững, bởi một phương án tiết kiệm chi phí trước mắt nhưng loại trừ nhóm yếu thế hoặc chuyển chi phí sang tương lai chưa phải là quản trị tốt.

Nguyên tắc thứ ba là minh bạch và trách nhiệm giải trình. Minh bạch tạo điều kiện để người dân và các chủ thể liên quan biết căn cứ, quy trình và kết quả quyết định. Trách nhiệm giải trình không chỉ dừng ở việc công bố thông tin. Người có thẩm quyền phải giải thích quyết định, chịu sự đánh giá và gánh chịu hệ quả phù hợp nếu không hoàn thành trách nhiệm. Chỉ

minh bạch mà không có cơ chế xử lý trách nhiệm sẽ ít tạo ra thay đổi hành vi.

Nguyên tắc thứ tư là sự tham gia. Doanh nghiệp hiểu chi phí tuân thủ, địa phương hiểu điều kiện thực tế, người dân hiểu trải nghiệm sử dụng dịch vụ, nhà khoa học cung cấp bằng chứng khách quan. Sự tham gia được tổ chức tốt giúp nâng chất lượng thông tin và tính thực thi của chính sách.

Nguyên tắc thứ năm là khả năng phản ứng và thích ứng. Trong điều kiện biến động nhanh, quản trị không thể chỉ dựa vào kế hoạch cố định. Nhà nước cần nhận biết tín hiệu sớm, cập nhật dữ liệu, thử nghiệm giải pháp, đánh giá và điều chỉnh. Khả năng thích ứng không có nghĩa là thay đổi tùy tiện, mà là năng lực điều chỉnh có căn cứ trong một khuôn khổ mục tiêu và trách nhiệm rõ ràng.

d) Nhà nước kiến tạo phát triển và năng lực điều phối

Kinh nghiệm của các nền kinh tế Đông Á cho thấy, nhà nước có thể đóng vai trò quan trọng trong chuyển dịch cơ cấu, phát triển năng lực công nghiệp và khắc phục thất bại phối hợp. Evans (1995) sử dụng khái niệm “tự chủ gắn kết” để mô tả một bộ máy có tính chuyên nghiệp và tương đối tự chủ trước lợi ích cục bộ, nhưng đồng thời duy trì quan hệ đủ sâu với khu vực sản xuất để nắm bắt thông tin và phối hợp hành động. Nếu thiếu tự chủ, chính sách dễ bị chi phối, nếu thiếu gắn kết, nhà nước có thể ra quyết định xa rời thực tế.

Vai trò kiến tạo của nhà nước thể hiện ở khả năng xác lập tầm nhìn, cung cấp hạ tầng và năng lực nền tảng, tạo lập cạnh tranh, chia sẻ một phần rủi ro của đổi mới, đồng thời đặt ra kỷ luật hiệu quả. Hỗ trợ mà không gắn với tiêu chí kết quả và cơ chế rút lui có thể chuyển thành đặc quyền. Vì vậy, năng lực kiến tạo luôn phải đi

cùng năng lực giám sát, đánh giá và chấm dứt những can thiệp không hiệu quả.

2.3. Thực thi và năng lực chuyển hóa chính sách thành kết quả

a) Thực thi là một bộ phận cấu thành của chính sách

Thực thi chính sách là quá trình chuyển mục tiêu và quyết định thành hoạt động của các tổ chức, hành vi của người thực hiện và thay đổi trong đời sống xã hội. Pressman và Wildavsky (1973) chỉ ra rằng, giữa quyết định ban đầu và kết quả cuối cùng thường tồn tại một chuỗi dài các nút phải đạt được sự đồng thuận. Càng nhiều mắt xích, xác suất toàn bộ chuỗi vận hành đúng như dự kiến càng giảm. Nhận định này là rất khác biệt so với quan điểm thông thường cho rằng, sau khi chính sách được ban hành, thực thi chỉ còn là công việc kỹ thuật.

Một chính sách không thể được xem là hoàn chỉnh nếu chưa xác định được chủ thể thực hiện, nguồn lực, trình tự phối hợp, đối tượng chịu tác động, cơ chế giám sát và tiêu chí kết quả. Thiết kế chính sách và thiết kế thực thi phải diễn ra đồng thời. Nếu cơ quan soạn thảo đặt ra nghĩa vụ vượt quá năng lực thực tế, sử dụng công cụ không phù hợp hoặc không tính đến động lực của người thực hiện, thất bại có thể đã được tạo ra ngay từ khâu thiết kế.

Nghiên cứu thực thi thường phân biệt tiếp cận từ trên xuống và từ dưới lên. Cách tiếp cận từ trên xuống nhấn mạnh mục tiêu rõ, sự chỉ đạo thống nhất và kiểm soát chuỗi thực hiện. Cách tiếp cận từ dưới lên chú ý đến vai trò của cán bộ tuyến đầu, mạng lưới địa phương và bối cảnh cụ thể. Một chính sách tốt cần giữ được mục tiêu chung, đồng thời cho phép mức độ linh hoạt phù hợp với tình huống.

b) Các điều kiện của thực thi hiệu quả

Điều kiện đầu tiên là mục tiêu đủ rõ để định

hướng hành động nhưng không quá cứng nhắc đến mức không thể thích nghi. Mục tiêu cần được chuyển thành các kết quả có thể quan sát và đo lường. Sự mơ hồ đôi khi giúp tạo đồng thuận khi ban hành chính sách, nhưng thường chuyển xung đột sang giai đoạn thực hiện.

Điều kiện thứ hai là phân công trách nhiệm. Với chính sách liên ngành, việc nhiều cơ quan cùng tham gia không đồng nghĩa với trách nhiệm chung được bảo đảm. Nếu không có chủ thể chịu trách nhiệm cuối cùng, thất bại dễ được giải thích bằng thiếu phối hợp. Trách nhiệm phải đi cùng thẩm quyền ra quyết định và khả năng huy động nguồn lực.

Điều kiện thứ ba là năng lực thực thi. Năng lực không chỉ là biên chế hay ngân sách. Nó bao gồm kiến thức chuyên môn, kỹ năng phân tích, chất lượng lãnh đạo, khả năng phối hợp, hệ thống dữ liệu, công nghệ và văn hóa tổ chức. Andrews và cộng sự (2017) cảnh báo hiện tượng “mô phỏng hình thức”: tổ chức áp dụng cơ cấu, quy trình và thuật ngữ của mô hình tốt nhưng chưa hình thành năng lực giải quyết vấn đề thực tế. Cải cách khi đó tạo ra sự giống nhau bên ngoài mà không cải thiện chức năng bên trong.

Điều kiện thứ tư là sự phù hợp về động lực. Người thực thi phản ứng với cơ chế đánh giá, khen thưởng, kỷ luật và rủi ro nghề nghiệp. Nếu hệ thống chỉ xử lý sai sót thủ tục nhưng không ghi nhận kết quả, lựa chọn hợp lý của cán bộ có thể là né tránh quyết định. Nếu chỉ tiêu của từng cơ quan không tương thích với mục tiêu chung, phối hợp khó trở thành hành vi bền vững.

Điều kiện thứ năm là thông tin và phản hồi. Cơ quan điều hành cần biết chính sách đang được thực hiện đến đâu, nhóm nào hưởng lợi hoặc chịu chi phí, có tác động ngoài dự kiến nào và nguyên nhân nằm ở thiết kế hay tổ chức. Dữ liệu hành chính chỉ phản ánh một phần; cần kết

hợp với khảo sát, phản ánh của đối tượng chịu tác động và đánh giá độc lập.

2.4. Khung phân tích mối quan hệ giữa thể chế, quản trị và thực thi

Mối quan hệ giữa thể chế, quản trị và thực thi có thể được khái quát trong một chu trình có phản hồi (như Hình 1). Bốn cấu phần vừa nối tiếp, vừa tác động trực tiếp đến năng lực phát triển quốc gia.

a) Từ thể chế đến quản trị và thực thi

Thể chế xác định không gian hành động của quản trị. Nó phân bổ thẩm quyền giữa các cấp, quy định giới hạn quyền lực, thiết lập quyền của người dân và tạo cấu trúc khuyến khích cho bộ máy. Nếu quy định mâu thuẫn, trách nhiệm không rõ hoặc quyền hạn không tương xứng với nhiệm vụ, quản trị khó vận hành hiệu quả. Nếu pháp luật dành khoảng linh hoạt nhưng không có cơ chế giải trình, quyền tùy nghi có thể bị lạm dụng.

Quản trị là cầu nối giữa thể chế và thực thi. Cùng một quy định, kết quả phụ thuộc vào cách tổ chức phối hợp, chia sẻ thông tin, phân bổ nguồn lực, xử lý xung đột và giám sát trách

nhiệm. Quản trị tốt không chỉ truyền đạt mệnh lệnh từ trên xuống mà còn thu nhận thông tin từ dưới lên và phối hợp theo chiều ngang. Trong các vấn đề phức hợp, chức năng điều phối thường quan trọng không kém thẩm quyền ban hành quyết định.

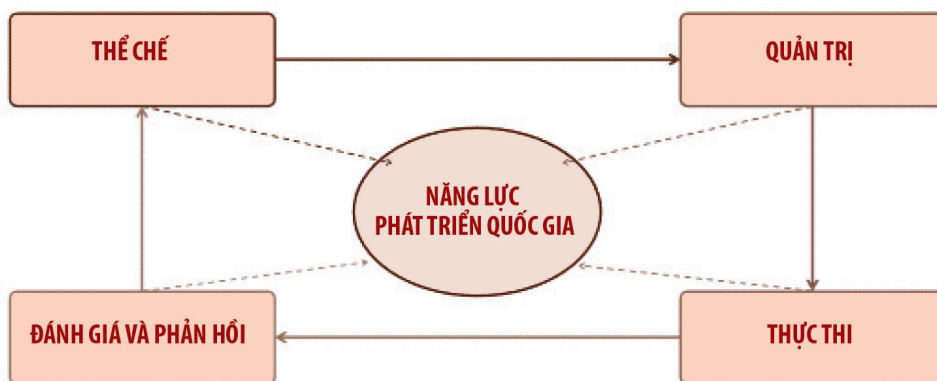
Thực thi là nơi thể chế và quản trị tương tác với thực tiễn. Những điểm chưa rõ của quy định, xung đột giữa các mục tiêu, hạn chế năng lực và phản ứng của đối tượng chính sách chỉ bộc lộ đầy đủ khi bắt đầu thực hiện. Vì vậy, thực thi vừa tạo ra kết quả, vừa là phép thử đối với chất lượng của thiết kế thể chế.

b) Chiều phản hồi từ thực thi trở lại thể chế

Quan hệ giữa ba yếu tố không phải đường thẳng một chiều. Nếu kết quả thực thi không được phản hồi vào quá trình sửa đổi chính sách, thể chế dễ trở nên xa rời thực tế. Phản hồi có chất lượng phải trả lời ba câu hỏi. *Thứ nhất*, kết quả không đạt do mục tiêu hoặc công cụ chính sách chưa phù hợp, hay do tổ chức thực hiện yếu? *Thứ hai*, vấn đề có tính hệ thống hay chỉ xuất hiện ở một số địa bàn, nhóm đối tượng? *Thứ ba*, cần sửa quy tắc, điều chỉnh cơ

Hình 1. Khung mối quan hệ giữa thể chế, quản trị và thực thi

Nguồn: Tác giả tổng hợp.



Quan hệ tuần hoàn: Thiết kế ----> vận hành ----> hành động ----> đánh giá ----- điều chỉnh

cấu phối hợp, bổ sung năng lực hay thay đổi động lực?

Do vậy, đánh giá sau thực thi không đơn giản là báo cáo hoàn thành nhiệm vụ, mà nó cần so sánh kết quả với kịch bản đối chứng hợp lý, xác định chi phí trực tiếp và gián tiếp, nhận diện tác động phân phối và phân tích những hệ quả ngoài dự kiến. World Bank (2017) nhấn mạnh ba chức năng mà quản trị cần bảo đảm để chính sách có hiệu quả: tạo cam kết đáng tin cậy, tăng cường phối hợp và thúc đẩy hợp tác. Những chức năng này đều chỉ có thể được kiểm nghiệm qua kết quả thực tế.

Cơ chế phản hồi còn có ý nghĩa đối với tính chính danh. Khi người dân và doanh nghiệp thấy phản ánh của họ được xem xét, quy định bất hợp lý được điều chỉnh và cơ quan có thẩm quyền giải trình rõ ràng, niềm tin được củng cố. Ngược lại, nếu bất cập được ghi nhận nhiều lần nhưng không có thay đổi, chi phí tuân thủ và tâm lý hoài nghi cùng tăng lên.

c) Bốn trạng thái của hệ thống

Từ sự kết hợp giữa chất lượng thể chế và năng lực quản trị - thực thi, có thể nhận diện bốn trạng thái: *Thứ nhất*, thể chế tốt đi cùng quản trị và thực thi tốt tạo nền tảng cho kết quả bền vững. Quy tắc rõ, động lực đúng, bộ máy có năng lực và phản hồi được sử dụng để điều chỉnh. *Thứ hai*, thể chế tương đối tốt nhưng quản trị và thực thi yếu tạo ra khoảng cách giữa chính sách và thực tế. Đây là trường hợp luật có chất lượng nhưng phối hợp kém, thiếu nguồn lực hoặc trách nhiệm không rõ. Việc tiếp tục ban hành thêm quy định trong trường hợp này có thể làm tăng gánh nặng mà không xử lý được nguyên nhân. *Thứ ba*, thể chế chưa hoàn thiện nhưng năng lực quản trị và thực thi tương đối tốt có thể tạo ra kết quả trong ngắn hạn nhờ lãnh đạo chủ động, phối hợp linh hoạt hoặc vận dụng sáng tạo. Tuy nhiên, kết

quả phụ thuộc nhiều vào cá nhân và khó bền vững, quyền tùy nghi cũng có thể làm giảm tính công bằng và tiên liệu. *Thứ tư*, thể chế yếu đi cùng năng lực quản trị và thực thi yếu dẫn đến thất bại kép. Quy định không tạo động lực đúng, bộ máy không đủ khả năng giải quyết vấn đề, còn phản hồi không được chuyển hóa thành cải cách. Hệ quả không chỉ là hiệu quả thấp mà còn là suy giảm niềm tin.

Khung bốn trạng thái cho thấy, giải pháp phải dựa trên xác định điểm nghẽn. Nếu vấn đề nằm ở thể chế, cần sửa quy tắc và phân bổ lại thẩm quyền. Nếu vấn đề nằm ở năng lực, cần đầu tư cho con người, dữ liệu và tổ chức. Nếu vấn đề là phối hợp, cần thiết kế lại trách nhiệm và cơ chế điều phối. Không có một công cụ cải cách duy nhất phù hợp với mọi dạng điểm nghẽn.

2.5. Một số hàm ý lý luận đối với nghiên cứu phát triển

Thứ nhất, cần tránh cách nhìn phiến diện khi cho rằng, thể chế là nguyên nhân duy nhất quyết định mọi kết quả. Khẳng định thể chế quan trọng không có nghĩa mọi khác biệt phát triển đều có thể quy về chỉ số chất lượng thể chế. Quan hệ nhân quả mang tính hai chiều: thể chế ảnh hưởng đến phát triển, nhưng trình độ phát triển, cơ cấu xã hội và công nghệ cũng làm thay đổi nhu cầu và khả năng cải cách thể chế.

Thứ hai, phải đưa năng lực thực thi vào phân tích ngay từ đầu. Khuyến nghị chính sách thiếu đánh giá về năng lực, nguồn lực và động lực của cấp thực hiện thường có giá trị hạn chế. Khả năng thực thi không phải điều kiện phụ được bổ sung sau khi đã chọn giải pháp, nó là một tiêu chí để lựa chọn giải pháp.

Thứ ba, cải cách và đổi mới cần được xem như quá trình học hỏi có định hướng. Đối với vấn đề phức tạp, nhà hoạch định không thể biết trước đầy đủ mọi quan hệ nhân quả. Cách tiếp

cận giải quyết vấn đề, thử nghiệm từng bước, đo lường kết quả và điều chỉnh có thể phù hợp hơn việc áp dụng đồng loạt một mô hình hoàn chỉnh (Andrews và cộng sự, 2017). Tuy nhiên, thử nghiệm phải nằm trong khuôn khổ pháp lý, có giới hạn rủi ro và cơ chế giải trình.

Thứ tư, phân tích thể chế phải gắn với quyền lực và lợi ích. Một giải pháp hiệu quả về kỹ thuật có thể không được lựa chọn hoặc không được thực thi nếu làm thay đổi phân bổ lợi ích. Do đó, thiết kế cải cách cần nhận diện các chủ thể được lợi, chủ thể chịu thiệt. Đây không phải là sự nhượng bộ trước lợi ích cục bộ, mà là điều kiện để xây dựng lộ trình cải cách khả thi và bảo vệ lợi ích chung.

3. Kết luận

Thể chế, quản trị và thực thi không phải ba tầng tách biệt mà tạo thành một chu trình thống nhất. Thể chế định hình không gian hành động và cấu trúc động lực; quản trị quyết định cách quyền lực, nguồn lực và quan hệ phối hợp được tổ chức; thực thi chuyển các lựa chọn thành kết quả cụ thể. Kết quả đó, thông qua đánh giá và phản hồi, lại cung cấp bằng chứng để duy trì, sửa đổi hoặc thay thế các quy tắc hiện hành.

Khung “thể chế - quản trị - thực thi - phản hồi” cho phép giải thích vì sao cùng một quy định có thể tạo ra những kết quả khác nhau, vì sao năng lực thực thi phải được xem là một tiêu chí của thiết kế chính sách. Cách tiếp cận này cũng nhấn mạnh rằng chất lượng thể chế chỉ được xác nhận bằng khả năng giải quyết vấn đề, tạo giá trị công và duy trì cơ chế học hỏi có trách nhiệm.

Vì vậy, nghiên cứu phát triển cần chuyển trọng tâm từ việc mô tả mô hình tổ chức sang phân tích chức năng, động lực và kết quả, đồng thời gắn đánh giá thể chế với quyền lực, lợi ích, năng lực nhà nước và khả năng thích ứng. Đây là nền tảng lý luận để nhận diện đầy đủ hơn các

điểm nghẽn trong quá trình chuyển từ chủ trương và quy định sang hành động và tác động đến phát triển □

Ngày nhận bài: 11/8/2026;

Ngày bình duyệt: 4/9/2026;

Ngày quyết định đăng: 20/9/2026.

Email tác giả: tranthodat@neu.edu.vn

Tài liệu tham khảo

- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2005). Institutions as a fundamental cause of long-run growth. In P. Aghion & S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of economic growth* (Vol. 1A, pp. 385-472). Elsevier. [https://doi.org/10.1016/S1574-0684\(05\)01006-3](https://doi.org/10.1016/S1574-0684(05)01006-3).
- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). *Building state capability: Evidence, analysis, action*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198747482.001.0001>.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347-368. <https://doi.org/10.1111/gove.12035>
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.
- Williamson, O. E. (2000). The new institutional economics: Taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, 38(3), 595-613. <https://doi.org/10.1257/jel.38.3.595>.
- World Bank. (2017). *World development report 2017: Governance and the law*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0950-7>.