

TIẾP CẬN LIÊN NGÀNH QUẢN TRỊ-LUẬT TRONG QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC HIỆN ĐẠI: KINH NGHIỆM THẾ GIỚI VÀ VIỆC VẬN DỤNG Ở VIỆT NAM

BÙI TIẾN ĐẠT *

Tóm tắt: Bài viết phân tích sự thay đổi về lý thuyết cũng như về thực tiễn trong việc áp dụng mô hình nhà nước kiến tạo phát triển từ kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới. Thay vì các mô hình nhà nước chú trọng tăng trưởng của thế kỉ XX, thực tiễn về các nhà nước kiến tạo phát triển kiểu mới của thế kỉ XXI ở một số quốc gia là kinh nghiệm quý giá cho việc cải cách nền quản trị nhà nước của Việt Nam. Theo định hướng kiến tạo phát triển như vậy, cách tiếp cận liên ngành và đa chiều quản trị-luật trong xây dựng và thực hiện pháp luật là xu hướng trên thế giới hiện nay. Qua đó, bài viết phân tích những vấn đề đặt ra trong xây dựng, thực hiện pháp luật ở Việt Nam nhằm đảm bảo bộ máy nhà nước tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả từ kinh nghiệm của nền quản trị công hiện đại phục vụ phát triển.

Từ khoá: Kiến tạo phát triển; quản trị; chức năng của nhà nước; vai trò của pháp luật

Nhận bài: 14/9/2020

Hoàn thành biên tập: 15/5/2021

Duyệt đăng: 15/5/2021

ADMINISTRATION - LAW INTERDISCIPLINARY APPROACH TO GOVERN MODERN STATE: GLOBAL EXPERIENCE AND APPLICATION IN VIETNAM

Abstract: This article analyses theoretical and practical changes in the model application of state development from international experiences. Instead of growth-focused state modes, Viet nam has drawn the lesson for public governance reforms from emerging forms of development-oriented state in several countries. Development-oriented states in the world tend to favour administration – law interdisciplinary approach in law making and law enforcement. From these perspectives, the article analyzes the issues in law making and law enforcement in Vietnam to ensure a simple and effective government from the experience of modern development-oriented governance.

Keywords: Development-oriented governance; developmental state; public governance; state governance; functions of state; role of law

Received: Sept 14th, 2020; Editing completed: May 15th, 2021; Accepted for publication: May 15th, 2021

1. Chuyển đổi từ mô hình nhà nước phát triển chú trọng tăng trưởng sang nhà nước kiến tạo phát triển hiện đại và cải cách tư duy về quản trị nhà nước

Một vài năm gần đây, thuật ngữ “chính phủ kiến tạo” được nói đến nhiều ở Việt Nam, đặc biệt trên diễn đàn báo chí khi thuật

lại phát biểu của người lãnh đạo Chính phủ.⁽¹⁾ Những nghiên cứu học thuật trong kinh tế học và luật học đã dần làm sáng tỏ nguồn gốc khoa học của khái niệm này dưới

(1). Mai Tiến Dũng, *Xây dựng Chính phủ kiến tạo, liêm chính, hiệu lực, hiệu quả, tận tâm, tận lực phục vụ nhân dân*, <https://nhandan.com.vn/tin-tuc-su-kien/xay-dung-chinh-phu-kien-tao-liem-chinh-hieu-luc-hieu-qua-tan-tam-tan-luc-phuc-vu-nhan-dan-621370/>, truy cập 24/4/2021.

* Tiến sĩ, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội
E-mail: buidat@vnu.edu.vn

cách dịch “nhà nước kiến tạo phát triển”.⁽²⁾ Cụm từ “developmental state” theo nghĩa đen có nghĩa là “nhà nước phát triển” (ở Việt Nam thuật ngữ này thường được gọi là “nhà nước kiến tạo phát triển”).

1.1. Quan niệm về nhà nước kiến tạo phát triển trong thế kỉ XX

Không thể tách rời quan niệm về nhà nước kiến tạo phát triển với bối cảnh ra đời của nó ở một số quốc gia Đông Á từ những năm 1960. Quan niệm về nhà nước kiến tạo phát triển cần đặt trong bối cảnh chung về các mô hình phát triển trên thế giới. Mô hình phát triển thế kỉ XX tách biệt giữa chính sách tăng trưởng và chính sách xã hội.⁽³⁾ Theo đó, có thể thấy khả năng tăng trưởng kinh tế là mục tiêu cao nhất của nhà nước,⁽⁴⁾ không nhất thiết gắn với các chính sách xã hội lâu dài và phát triển bền vững. Do đó, có

thể chỉ ra bản chất của các nhà nước kiến tạo phát triển ở thế kỉ trước là nhà nước chú trọng tăng trưởng. Như một báo cáo của UNDP đã định nghĩa: “*nhà nước kiến tạo phát triển... là một nhà nước tham gia mạnh mẽ vào nền kinh tế quốc gia với mục tiêu thúc đẩy phát triển kinh tế*”.⁽⁵⁾

Đáng lưu ý, để đạt được mục tiêu tăng trưởng kinh tế, các nhà nước chú trọng tăng trưởng ở Đông Á thường gắn với nền quản trị độc đoán.⁽⁶⁾ Có quan điểm cho rằng có sự không tương thích giữa dân chủ và phát triển với khẩu hiệu “phát triển trước dân chủ sau”.⁽⁷⁾ Tăng trưởng (growth) và phát triển (development) là hai khái niệm khác nhau nhưng trong một số trường hợp lại cùng được hiểu theo nghĩa “phát triển”.⁽⁸⁾ Có lẽ một phần vì lí do này mà người ta đã không thấy sự bất hợp lí khi một nhà nước chỉ chú trọng tăng trưởng lại được coi là nhà nước kiến tạo phát triển.

Cần ghi nhận cách hiểu phù hợp hơn, theo đó, “phát triển” bao hàm nhiều khía cạnh như tiến bộ về chất lượng sống, phát triển con người, thể chế xã hội, tăng trưởng kinh tế v.v.. Ngày nay, đa số quan điểm cho rằng tăng trưởng kinh tế chỉ là một yếu tố của phát triển xã hội. Như trong Báo cáo Phát triển thế giới năm 1991, Ngân hàng Thế giới nhấn mạnh: “*Thách thức của phát*

(2). Đinh Tuấn Minh, Phạm Thế Anh (chủ biên), *Từ nhà nước điều hành sang nhà nước kiến tạo phát triển*, Nxb. Tri thức, Hà Nội, 2017; Vũ Công Giao và Trịnh Quốc Toàn (đồng chủ biên), *Nhà nước kiến tạo phát triển: Lí luận và thực tiễn trên thế giới và Việt Nam*, Nxb. Lí luận Chính trị, Hà Nội, 2017; Nguyễn Sĩ Dũng, Nội hàm “*nhà nước kiến tạo phát triển*” (*Mô hình nhà nước kiến tạo phát triển có thể là sự lựa chọn phù hợp cho Việt Nam*), <http://tiasang.com.vn/-dien-dan/Noi-ham-nha-nuoc-kien-tao-phat-trien-Mo-hinh-nha-nuoc-kien-tao-phat-trien-co-the-la-su-lua-chon-phu-hop-cho-Viet-Nam-12896>, truy cập 24/4/2021.

(3). Peter B Evans, *Constructing the 21st century developmental state: potentialities and pitfalls*, trong cuốn: “*Constructing a democratic development state in South Africa: Potentials and challenges*” (Chủ biên: Omano Edigheji), 2010, tr. 50.

(4). Omano Edigheji, *Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges*, trong cuốn: “*Constructing a democratic development state in South Africa: Potentials and challenges*” (chủ biên: Omano Edigheji), 2010, tr. 11.

(5). UNDP, *Democratization in a Developmental State: The Case of Ethiopia - Issues, Challenges, and Prospects*, 2012, tr. 7 - 8.

(6). Omano Edigheji, sđd, tr. 2, 8.

(7). Omano Edigheji, sđd, tr. 7.

(8). Tiêu biểu là quan điểm đồng nhất tăng trưởng và phát triển của Rostow (W.W. Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge: Cambridge University Press, 1960).

triển... là nhằm tăng cường chất lượng sống. Đặc biệt ở những nước nghèo, sự nâng cao chất lượng sống thường dựa trên sự tăng thu nhập, nhưng nó còn liên quan đến... những mục tiêu như nền giáo dục tốt hơn, tiêu chuẩn cao hơn về sức khỏe và dinh dưỡng, giảm đói nghèo, môi trường trong sạch hơn, tăng cường bình đẳng về cơ hội, quyền tự do cá nhân được mở rộng và một nền văn hoá giàu có hơn”.⁽⁹⁾

1.2. Quan niệm về nhà nước kiến tạo phát triển trong thế kỉ XXI: sự song hành giữa tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội, dân chủ hoá

Trong thời đại ngày nay, khái niệm “nhà nước kiến tạo phát triển” có thể được dùng để chỉ các giá trị như “thịnh vượng”, “giàu có”, “hiệu lực” và “tăng trưởng” (“prosperity”, “wellbeing”, “efficiency”, “growth”).⁽¹⁰⁾ Theo cách lí giải này, lí thuyết về nhà nước kiến tạo phát triển có vẻ ngày càng giống các lí thuyết chung về chức năng, vai trò của nhà nước. Như vậy, có thể thấy sự thay đổi về quan niệm về nhà nước kiến tạo phát triển ở thế kỉ XXI so với cách hiểu về mô hình này trong thế kỉ XX.

Một số nghiên cứu chỉ ra hai đặc điểm cơ bản của nhà nước kiến tạo phát triển là: 1) dựa trên hệ tư tưởng phát triển; 2) các thể chế, chuẩn mực và tiêu chuẩn được thiết kế với mục tiêu hỗ trợ và thúc đẩy quá trình

phát triển.⁽¹¹⁾ Fritz and Menocal đã lập luận rằng “trong khi ý tưởng “nhà nước kiến tạo phát triển” nhấn mạnh tính hiệu quả của nhà nước, quan niệm về “quản trị tốt” nhấn mạnh nhu cầu kiểm soát nhà nước”.⁽¹²⁾ Dưới những góc nhìn nhất định, các nhà nước kiến tạo phát triển thế kỉ XX ít nhiều mang tính độc đoán trong thực hiện các chính sách kinh tế-xã hội. Trong những năm gần đây, có những nghiên cứu đã chỉ ra rằng một nhà nước độc đoán chỉ chú trọng tăng trưởng không đem lại sự phát triển bền vững về lâu dài.⁽¹³⁾

Vì những lí do trên, mô hình nhà nước kiến tạo phát triển hiện nay sẽ phải khác với mô hình nhà nước chú trọng tăng trưởng tại Đông Á trong thế kỉ XX ở chỗ gắn với quản trị dân chủ (“democratic governance”) và chính sách xã hội như các quốc gia Bắc Âu.⁽¹⁴⁾ Trong thời đại ngày nay, dân chủ, minh bạch và trách nhiệm giải trình là những tiêu chí quan trọng để đánh giá sự phát triển.⁽¹⁵⁾ Ba mục tiêu phát triển của nhà nước kiến tạo phát triển hiện nay bao gồm tăng trưởng kinh tế, chất lượng sống và tính chính đáng.⁽¹⁶⁾ Amartya Sen đã viết: “sự phát triển có thể được hiểu... là quá trình mở rộng các quyền tự do thực sự cho người dân”.⁽¹⁷⁾ Mô

(9). World Bank, *World Development Report 1991: The Challenge of Development*, 1991, tr. 4, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5974>, truy cập 24/4/2021.

(10). Laura Routley, “Developmental States in Africa? A Review of Ongoing Debates and Buzzwords”, *Development Policy Review*, 2014, 32 (2), tr. 170, 172 - 3.

(11). UNDP, tldđ, tr. 7.

(12). V. Fritz and A. Rocha Menocal, *(Re)building Developmental States: From Theory to Practice*, 2006 (Working Paper 274), tr. 5.

(13). Omano Edigheji, sđđ, tr. 9.

(14). Lời Mở đầu trong cuốn: “Constructing a democratic development state in South Africa: Potentials and challenges” (chủ biên: Omano Edigheji), 2010, tr. 7 - 8.

(15). Omano Edigheji, sđđ, tr. 8.

(16). Laura Routley, tldđ, tr. 162.

(17). Amartya Sen, *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, New York, 1999, tr. 3.

hình nhà nước kiến tạo phát triển có thể được mô tả như một mô hình về “nhà nước phúc lợi phát triển” (“nhà nước xã hội phát triển”)⁽¹⁸⁾ hay “nhà nước kiến tạo phát triển dân chủ”.⁽¹⁹⁾

Có thể thấy sự chuyển đổi cả về lí thuyết cũng như thực tiễn về mô hình nhà nước phát triển, từ một mô hình chú trọng tăng trưởng với nền quản trị độc đoán của thế kỉ XX đã dần chuyển sang mô hình kiến tạo phát triển dân chủ của thế kỉ XXI.⁽²⁰⁾ Sự xét lại về mô hình nhà nước kiến tạo phát triển đồng thời phản ánh sự xét lại về chức năng nhà nước. Các nhà nước của thời đại ngày nay không thể là một nhà nước tối thiểu yếu ớt và cũng không thể là nhà nước can thiệp quá mức. Đó phải là một nhà nước mạnh mẽ hài hoà để thúc đẩy sự phát triển (theo nghĩa hiện đại) thay vì chỉ chú trọng tăng trưởng kinh tế. Như Joseph Stiglitz đã kết luận, chiến lược phát triển sẽ hợp lưu cả phát triển xã hội lẫn phát triển kinh tế và sẽ được xây dựng thông qua các quá trình công khai, có tính chất tham gia và minh bạch – những quá trình góp phần mở rộng thành quả của phát triển bền vững đến với tất cả người dân của thế giới đang phát triển.⁽²¹⁾

Các quốc gia và vùng lãnh thổ ở châu Á như Hàn Quốc, Đài Loan, Hồng Kông, Thái Lan, Singapore và Malaysia vốn được coi là tiêu biểu cho mô hình nhà nước kiến tạo phát

triển trong thế kỉ XX. Mặc dù trong thế kỉ trước, các quốc gia và vùng lãnh thổ này ít nhiều thể hiện phương pháp quản trị độc đoán, họ đã mạnh mẽ dân chủ hoá trong vài ba thập kỉ vừa qua. Kinh nghiệm từ các quốc gia và vùng lãnh thổ này củng cố thêm quan điểm về sự tương thích và thậm chí tương hỗ giữa dân chủ hoá và tăng trưởng kinh tế đồng thời phát triển mọi mặt xã hội.

Botswana, Ethiopia và Mauritius tiêu biểu cho mô hình nhà nước kiến tạo phát triển dân chủ vốn bắt đầu nổi lên từ thế kỉ XXI.⁽²²⁾ Những nước này đã từng rất nghèo và thuộc nhóm các nước thu nhập thấp, nay đã và đang dần trở thành những nước thu nhập trung bình.⁽²³⁾ Đồng thời, các quốc gia này không rập khuôn nền quản trị độc đoán ở một số quốc gia Đông Á trong thế kỉ XX mà đã dân chủ hoá và xây dựng nền pháp quyền ổn định. Họ đã chứng minh rằng tăng trưởng kinh tế hoàn toàn có thể song hành với phát triển xã hội, dân chủ hoá và tôn trọng các quyền tự do cơ bản.

2. Nhà nước trong nền quản trị kiến tạo phát triển

- Nhà nước tinh gọn, mạnh mẽ

Trong bài viết: “Open governance systems: Doing more with more”, tác giả Jeremy Millard tóm lược 4 làn sóng cải tổ chính phủ điện tử gồm các phiên bản: chính phủ điện tử, chính phủ chuyển đổi, chính phủ tinh gọn

(18). Omano Edigheji, sđd, tr. 10.

(19). UNDP, tldđ, tr. 1.

(20). UNDP, tldđ, tr. 8.

(21). Joseph Stiglitz, *Tham gia và phát triển: Quan điểm từ mô hình phát triển toàn diện*, trong cuốn: “Dân chủ, kinh tế thị trường và phát triển: Từ góc nhìn châu Á”, Farrukh Iqbal và Jong-Il You (chủ biên), Ngân hàng Thế giới và Nxb. Thế giới, 2002, tr. 98.

(22). UNDP, tldđ, tr. 1, 8.

(23). Về kế hoạch tăng trưởng kinh tế của Ethiopia, xem: FDRE, *Growth and Transformation Plan 2010/11-2014/15* (Vol .I Main Text). Addis Ababa: MOFED, 2010; Về GDP của các quốc gia này, xem thêm tại: World Bank, *GDP per capita (current US\$)*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP>. CD, truy cập 24/4/2021.

và chính phủ mở.⁽²⁴⁾ Mô hình chính phủ điện tử chỉ đơn giản là áp dụng công nghệ thông tin (ICT) vào hệ thống quản lý nhằm đạt hiệu quả cao hơn mà không thay đổi nhiều về cấu trúc và quy trình hoạt động của hệ thống. Mô hình chính phủ chuyển đổi ứng dụng công nghệ thông tin và các công cụ khác nhằm chuyển đổi các đặc điểm của chính phủ để đạt được hiệu lực và hiệu quả cao hơn.⁽²⁵⁾ Mô hình chính phủ tinh gọn là giải pháp chủ đạo nhằm đối phó với cuộc khủng hoảng tài chính - kinh tế thế giới 2007 - 2008. Mô hình chính phủ nhỏ chủ trương xây dựng bộ máy nhà nước nhỏ và tinh gọn theo khẩu hiệu “làm nhiều hơn với (nguồn lực, bộ máy) ít hơn” (“doing more with less”). Làn sóng cải tổ chính phủ thứ ba này tập trung vào vai trò điều phối của chính phủ, trong đó sự đổi mới, thử nghiệm và đáp ứng yêu cầu người sử dụng dịch vụ là nhân tố cốt lõi.⁽²⁶⁾ Các

nguyên cứu chỉ ra rằng định hướng “chính phủ tinh gọn” như là một giải pháp chung cho mọi trường hợp không phải lúc nào cũng đúng.⁽²⁷⁾ Đây chính là lý do các học giả đề xuất mô hình chính phủ mở - xây dựng khung lý thuyết, hệ bằng chứng và chương trình chính sách nhằm hướng chính phủ hợp tác với các nhân tố ngoài khu vực công (non-public actors) nhằm xử lý những thách thức toàn cầu lâu dài.⁽²⁸⁾

- Năm chức năng chính của nhà nước kiến tạo phát triển: “người điều chỉnh” (regulator), “người phân xử” (arbiter), “người thúc đẩy” (facilitator), “người điều phối” (coordinator) và “người kiến tạo” (enabler)

Vấn đề chính phủ mở nằm trong một khái niệm rộng hơn – quản trị mở. Trong khi khái niệm chính phủ mở tập trung vào vai trò, chức năng, thẩm quyền và hoạt động của chính phủ, khái niệm quản trị mở đề cập mọi nhân tố của xã hội. Nền tảng quản trị mở này tạo lập, hỗ trợ và tham gia một hệ thống sinh thái của các nhân tố ngoài khu vực công với những nguồn lực và sự đổi mới, sáng tạo đóng vai trò quan trọng không kém khu vực nhà nước.⁽²⁹⁾ Khu vực công (nhà nước hay chính phủ và các tổ chức công khác) cũng cần thay đổi để thích nghi với sự biến động của các nhân tố xã hội khác. Quản trị mở có thể đòi hỏi thu gọn phạm vi của khu vực

(24). Jeremy Millard, “Open governance systems: Doing more with more”, *Government Information Quarterly* (2015), <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2015.08.003>, tr. 4; Janssen, M., & Estevez, E. (2013), “Lean government and platform-based governance: Doing more with less”, *Government Information Quarterly*, 30 (Supplement 1), S1–S8.

(25). Weerakkody, V., & Dhillon, G. (2008), “Moving from E-government to T-government: A study of process re-engineering challenges in a UK local authority perspective”, *International Journal of Electronic Government Research*, 4(4), 1–16; Van Veenstra, A. F., & Janssen, M. (2012), *Investigating out-comes of T-government using a public value management approach*, In H. J. Scholl (Eds.), IFIP EGOV 2012, Springer LNCS 7443 (pp. 187–197), Norway: Kristiansand.

(26). Janssen, M., & Estevez, E. (2013), “Lean government and platform-based governance: Doing more with less”, *Government Information Quarterly*, 30 (Supplement 1), S1–S8.

(27). Jeremy Millard, tldđ, tr. 3.

(28). Jeremy Millard, tldđ, tr. 4.

(29). Harrison, T. M., Pardo, T. A., & Cook, M. (2012), *Creating open government ecosystems: A research and development agenda/future internet*, 2012 4(4), 900 - 928; Mazzucato, M. (2013). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*, London: Anthem.

công nhưng không nhất thiết phải làm điều đó trong mọi trường hợp.⁽³⁰⁾

Theo cách hiểu nguyên thủy, chính phủ mở là khái niệm mang nhiều tính kỹ thuật – theo đó, công nghệ thông tin (ICT) là phương tiện chìa khoá để thực hiện các dịch vụ mở (open service) và gắn kết mở (open engagement) của chính phủ mở. Tuy nhiên, khái niệm chính phủ mở ngày càng được mở rộng, tiệm cận tới khái niệm quản trị mở, trong đó không chỉ chú tâm đến chính phủ hay nhà nước mà còn quan tâm đến các tổ chức khác trong khu vực công cũng như các nhân tố khác trong khu vực tư. Ở cách tiếp cận này, vấn đề chính phủ mở - quản trị mở vừa thể hiện mối quan hệ nội tại trong khu vực công vừa thể hiện mối tương tác giữa khu vực công và khu vực tư. Đây là cách tiếp cận đặt nhà nước hay chính phủ trong phạm trù xã hội rộng lớn hơn ('whole-of-government' approach) đã được một số học giả và Liên Hợp quốc bàn đến.⁽³¹⁾ Nhà nước cần tạo ra môi trường với luật lệ rõ ràng dựa vào đó các chủ thể, tác nhân có thể làm việc, hợp tác, phối hợp nhằm tạo lập các giá trị công. Lúc này, vai trò của nhà nước dần thay đổi và trở thành “người kiến tạo” (enabler), “người thúc đẩy” (facilitator), “người phân xử” (arbiter), “người điều phối” (coordinator), và “người điều chỉnh” (regulator) trong việc xây dựng, cung ứng các giá trị công cho xã hội.⁽³²⁾

(30). Jeremy Millard, tltđd, tr. 3.

(31). Christensen, T., & Lægreid, P. (2007), “The whole-of-government approach to public sector reform”, *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066; United Nations (2014), *E-government survey 2014– E-government for the people*, New York: United Nations Department of Social and Economic Affairs.

(32). Jeremy Millard, tltđd, tr. 8 - 9.

- Pháp quyền và sự phân bổ quyền lực giữa các thiết chế

Báo cáo Việt Nam năm 2035 đưa ra những khuyến nghị nhằm xác định lại và tái định dạng chức năng của Nhà nước vẫn đi theo con đường đã được phân tích thấu đáo trong Báo cáo Phát triển thế giới năm 1997: “Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi”. Theo đó, hướng tới năm 2035, “*tổ chức bộ máy nhà nước cần được tổ chức lại theo hướng giảm bớt sự phân mảnh quyền lực cả về chiều ngang và chiều dọc, cùng với sự phân định rõ hơn giữa phạm vi của khu vực công và khu vực tư, giữa chức năng hoạt động kinh tế với chức năng quản lý, điều tiết nền kinh tế của nhà nước*”.⁽³³⁾ Đề xuất này cũng thể hiện tinh thần của Báo cáo Phát triển thế giới năm 2017 nhằm phân bổ quyền lực hợp lý, cân xứng giữa các chủ thể quyền lực, trong đó nhà nước đóng vai trò trung tâm.

Báo cáo Việt Nam năm 2035 nêu rõ vai trò của phân công quyền lực - một trong những yếu tố cốt lõi của nhà nước pháp quyền: “*Phân công quyền lực giữa các nhánh hành pháp, lập pháp và tư pháp trong bộ máy nhà nước cũng rõ ràng hơn để mỗi nhánh có thể thực thi vai trò của mình mà không bị can thiệp bất hợp lý từ nhánh quyền lực khác*”.⁽³⁴⁾ Đây cũng là trọng tâm trong các nghiên cứu chính sách về thực hiện Hiến pháp Việt Nam năm 2013.⁽³⁵⁾

(33). Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư, *Báo cáo Việt Nam năm 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ*, 2016, tr. 109.

(34). Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tltđd, tr. 109.

(35). Nguyễn Thị Quế Anh, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Mai Văn Thắng (đồng chủ biên), *Thi hành Hiến pháp năm 2013: Thực trạng và những vấn*

Tuy nhiên, sự phân bổ quyền lực theo Báo cáo Việt Nam năm 2035 còn đi xa hơn vấn đề phân công quyền lực theo chiều ngang - vấn đề trọng tâm của chủ nghĩa hiến pháp và của luật học. Báo cáo này còn đề cập phân quyền theo chiều dọc giữa trung ương và địa phương, sự tản quyền, uỷ quyền và quyền hạn hợp lí của mỗi cơ quan công quyền theo nguyên tắc sau: *“Xoá bỏ sự chồng lấn về thẩm quyền giữa các cơ quan công quyền sẽ hạn chế tình trạng cát cứ, manh mún quyền lực và làm giảm dư địa cho sự thương lượng, trốn tránh trách nhiệm trong bộ máy hành chính. Nguyên tắc bao trùm ở đây là các chức năng của khu vực công nên được thiết kế theo hướng một cơ quan nên chịu trách nhiệm về nhiều loại hoạt động công quyền khác nhau. Sự uỷ quyền giữa các cấp chính quyền và trong cùng một cấp chính quyền sẽ được tiếp tục nhưng phải thực hiện theo cơ chế được quy định rõ ràng, dựa trên các chỉ tiêu hiệu quả khách quan”*.⁽³⁶⁾

Đáng lưu ý trong nhận định trên là các lí thuyết về quản trị đã được áp dụng khi các tiêu chí khách quan được dùng để đánh giá tính hiệu quả của việc uỷ quyền. Nhìn một cách rộng hơn, chúng ta có thể thấy trong những năm qua, Việt Nam đã bắt đầu áp dụng hàng loạt các chỉ số đánh giá hiệu quả quản trị nhà nước ở từng lĩnh vực cụ thể với những góc nhìn khác nhau như: Chỉ số cải cách hành chính, chỉ số hài lòng về sự phục vụ hành chính, chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI), chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) v.v..

đề đặt ra, Nxb. Chính trị Quốc gia - Sự thật, 2019.

(36). Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tđđd, tr. 110.

3. Tiếp cận liên ngành quản trị-luật trong quản trị công hiện đại: gợi mở về vai trò của pháp luật

3.1. *“Quản trị và pháp luật”*: Cách tiếp cận liên ngành nhằm tăng cường hiệu quả chính sách

Hai mươi năm sau Báo cáo Phát triển thế giới về sự thay đổi chức năng của nhà nước (“Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi”),⁽³⁷⁾ năm 2017, Ngân hàng Thế giới bàn về hiện tượng song sinh với nhà nước (vấn đề pháp luật) một cách trực diện thông qua Báo cáo Phát triển thế giới năm 2017 với chủ đề “Quản trị và pháp luật”.⁽³⁸⁾ Báo cáo “Quản trị và pháp luật” tìm hiểu lí do tại sao các chính sách phát triển thất bại ở một quốc gia trong khi thành công ở quốc gia khác. Qua đó nghiên cứu này đưa ra quan điểm làm sao để các chính sách nhà nước đặt ra đạt hiệu quả mong muốn. Những thông điệp chính của Báo cáo là:

- Những cải cách thành công không chỉ là áp dụng những bài học thành công nhất ở một số quốc gia vào những quốc gia khác. Các chính sách chỉ phát huy hiệu quả nếu đảm bảo ba yêu cầu: cam kết chính trị đáng tin cậy; sự phối hợp, hỗ trợ tốt; sự hợp tác.

- Sự phân bổ quyền lực không cân đối có thể làm suy yếu hiệu quả chính sách. Tính bất cân đối này có thể dẫn tới các kết quả xấu như: một số nhóm bị loại bỏ khỏi quy

(37). World Bank, *World Development Report 1997: The State in A Changing World*, 1997, <http://documents.worldbank.org/curated/en/518341468315316376/World-development-report-1997-the-state-in-a-changing-world>, truy cập 24/4/2021.

(38). World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, 2017, <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>, truy cập 24/4/2021.

trình chính sách; một số nhóm lũng đoạn chính sách và chủ nghĩa thân quen.

- Các thay đổi mang tính khả thi. Giới tinh hoa, công dân và các nhân tố quốc tế có thể thúc đẩy thay đổi bằng cách tạo động lực, thay đổi ưu tiên và niềm tin và tăng cường tính phản biện, tranh luận trong quá trình xây dựng chính sách.

- Ba nguyên tắc cơ bản khi tư duy lại vấn đề quản trị phục vụ phát triển là:

+ Không chỉ nghĩ về hình thức thể chế mà còn phải nghĩ đến chức năng của thể chế;

+ Không chỉ nghĩ về nâng cao năng lực mà còn phải tính đến việc phân bổ quyền lực một cách hợp lý, cân xứng;

+ Không chỉ nghĩ về pháp quyền (rule of law) mà còn phải tính đến vai trò của pháp luật (role of law).⁽³⁹⁾

Có thể thấy, thông qua Báo cáo Phát triển thế giới năm 2017, Ngân hàng Thế giới đang thúc đẩy các quốc gia giải quyết vấn đề chính sách, thể chế từ cách tiếp cận liên ngành quản trị-pháp luật. Một mặt, Báo cáo này coi trọng vai trò của pháp luật và chế độ pháp quyền để đạt được các chính sách phát triển. Mặt khác, Báo cáo cũng nhấn mạnh nếu chỉ tiếp cận hiện tượng pháp luật riêng biệt thì khó đạt được hiệu quả chính sách. Do đó, cần có cách tiếp cận liên ngành quản trị-pháp luật, tức là phải tiếp cận luật từ góc nhìn quản trị để thấy được đời sống pháp luật thực sự với những yếu tố, nhân tố tương tác đa dạng và phức tạp. Như Báo cáo đúc kết, Chúng ta “không chỉ nghĩ về pháp quyền mà

còn phải tính đến vai trò của pháp luật”.⁽⁴⁰⁾

Tương tự như cách tiếp cận của Ngân hàng Thế giới, Liên Hợp quốc cũng thể hiện phương pháp này thông qua việc đưa ra các mục tiêu phát triển bền vững (Sustainable Developmental Goals - SDGs). Mục tiêu thứ 16 của SDGs (về hòa bình, công lý và thể chế mạnh mẽ nhằm thúc đẩy xã hội công bằng, hoà bình và dung nạp)⁽⁴¹⁾ có liên quan mật thiết đến pháp luật và quản trị. Hay nói cách khác, pháp luật và quản trị hiệu quả là hai yếu tố mang tính quyết định đến việc thực hiện được mục tiêu phát triển bền vững nêu trên.

Báo cáo Phát triển thế giới năm 2017, với tiêu đề “Quản trị và pháp luật”, đưa ra quan niệm của các tác giả về “quản trị” là “*quá trình qua đó nhà nước và các nhân tố phi nhà nước tương tác nhằm xây dựng và thực thi chính sách trong khuôn khổ một hệ thống những quy tắc chính thức và phi chính thức vốn định hình quyền lực và cũng được định hình bởi quyền lực*”.⁽⁴²⁾ Khái niệm quản trị này được thừa nhận và áp dụng rất rộng khi quản trị xuất hiện ở nhiều cấp độ, từ tổ chức quốc tế tới thể chế quốc gia, chính quyền địa phương, cộng đồng và doanh nghiệp. Các nhân tố này tác động qua lại với những lợi ích đan cài, tạo nên một hệ thống tương tác phức tạp.⁽⁴³⁾ Trước thực trạng các

(39). World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law (Main Messages)*, <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>, truy cập 24/4/2021.

(40). World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law (Main Messages)*, tldd.

(41). United Nations, *Sustainable Development Goals - Goal 16: Promote just, peaceful and inclusive societies*, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice>, truy cập 24/4/2021.

(42). World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, tldd, tr. 3.

(43). World Bank, *World Development Report 2017:*

chính sách không hiệu quả như mong muốn ở nhiều quốc gia, Báo cáo Phát triển thế giới năm 2017 đề xuất một chu trình nâng cao hiệu quả chính sách phát triển gồm 6 bước.⁽⁴⁴⁾

Trong Báo cáo Việt Nam năm 2035, một trong những giải pháp và mục tiêu quan trọng đưa ra là xây dựng thể chế hiện đại và nhà nước hiệu quả. Để có thể xây dựng được một nhà nước hiệu quả, đương nhiên phải đi kèm với một nền pháp luật hiệu quả được thúc đẩy bởi nền quản trị tốt. Báo cáo Việt Nam năm 2035 thể hiện những đúc kết quan trọng của các nghiên cứu học thuật và thực tiễn về pháp luật và phát triển, đồng thời cũng phần nào phản ánh sự chuyển hướng triết lý phát triển quốc gia dựa trên cách tiếp cận quản trị-luật.

3.2. Pháp quyền và vai trò của pháp luật

Theo Báo cáo Phát triển thế giới năm 2017, tư duy về vai trò của pháp luật là một trong ba nguyên tắc cơ bản khi tư duy lại vấn đề quản trị phục vụ phát triển. Liên Hợp quốc quan niệm pháp quyền chính là một nguyên tắc quản trị. Trong một báo cáo năm 2004, Liên Hợp quốc định nghĩa pháp quyền

(rule of law) là “*một nguyên tắc quản trị (principle of governance), trong đó mỗi người, thể chế và tổ chức, công và tư, bao gồm cả chính nhà nước, chịu trách nhiệm giải trình trước pháp luật được công bố công khai, được thi hành bình đẳng, được phân xử độc lập và tương thích với các quy phạm luật quốc tế và một nguyên tắc của các tiêu chuẩn*”.⁽⁴⁵⁾ Vậy trong một nền pháp quyền, pháp luật nên có vai trò như thế nào?

Trong các giáo trình về pháp luật ở Việt Nam, pháp luật thường được quan niệm theo nghĩa hẹp là “*hệ thống quy tắc xử sự có tính bắt buộc chung, do nhà nước ban hành hoặc thừa nhận, thể hiện ý chí của nhân dân, được nhà nước bảo đảm thực hiện bằng những cách thức nhất định trong đó có cưỡng chế nhà nước nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội để bảo vệ, bảo đảm các quyền, tự do của con người và sự phát triển của xã hội*”.⁽⁴⁶⁾ Bên cạnh đó, cách tiếp cận về pháp luật theo nghĩa rộng phần nào được các giáo trình đề cập: “*pháp luật tồn tại và phát triển trên cả ba lĩnh vực: hệ thống các quy phạm pháp luật, tư tưởng pháp luật, ý thức pháp luật, văn hoá pháp luật, thực tiễn pháp luật*”.⁽⁴⁷⁾ Tuy nhiên, đây vẫn chưa phải là quan niệm chủ đạo trong nền luật học Việt Nam.

Governance and the Law, tldđ, tr. 3.

(44). Bước 1 - Chẩn đoán: Đánh giá các vấn đề về chức năng (cam kết, phối hợp, hợp tác). Bước 2 – Đánh giá: Xác định bản chất của sự phân bổ quyền lực bất đối xứng trong xây dựng và thực thi chính sách, pháp luật (loại trừ, lũng đoạn, chủ nghĩa thân quen). Bước 3 – Đặt mục tiêu: Định hình lại chính sách; xác định các yếu tố đảm bảo cho cải cách (tranh cãi, động lực, ưu tiên và niềm tin). Bước 4 – Thiết kế: Xác định giải pháp tốt nhất (các quy tắc cấp độ đầu, các quy tắc cấp độ trung bình, và các quy tắc cấp độ cao). Bước 5 – Thi hành: Xác định nhân tố chủ chốt tham gia vào thực thi chính sách (giới tinh hoa, công dân, nhân tố quốc tế). Bước 6 – Đánh giá và điều chỉnh (Xem: World Bank, *World Development Report 1997: The State in A Changing World*, tldđ).

(45). United Nations, “The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies: Report of the Secretary General”, *Report S/2004/616*, United Nations Security Council, 2004, New York.

(46). Đào Trí Úc, Hoàng Thị Kim Quế (đồng chủ biên), *Giáo trình Đại cương về nhà nước và pháp luật*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2017, tr. 91.

(47). Đào Trí Úc, Hoàng Thị Kim Quế (đồng chủ biên), tldđ, tr. 90; Hoàng Thị Kim Quế, *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2015, tr. 292.

Nếu chỉ hiểu pháp luật theo nghĩa hẹp, nhiều quốc gia đang không mấy thành công trong phát triển cũng có hệ thống pháp luật khá đầy đủ và bài bản. Việt Nam cũng nằm trong số các quốc gia đó với một hệ thống pháp luật đã phủ tương đối rộng khắp các quan hệ xã hội. Tuy nhiên, như Báo cáo Phát triển thế giới năm 2017 nhận định, trong nhiều lĩnh vực pháp luật của nhiều quốc gia chỉ tồn tại trên giấy và không được thực thi, không được thực thi hiệu quả hoặc thậm chí không thể thực thi. Nhiều chính phủ không có được pháp luật tốt hoặc có pháp luật tốt nhưng hiệu quả không như kì vọng.⁽⁴⁸⁾

Từ cách tiếp cận pháp luật và phát triển, không thể nhìn pháp luật như một hiện tượng riêng rẽ với đời sống riêng của nó. Thay vào đó, pháp luật “là sản phẩm của các quan hệ xã hội và quyền lực đồng thời là công cụ thach thức và tái định hình các quan hệ đó”.⁽⁴⁹⁾ Cần nhìn nhận pháp luật trong mối quan hệ với các hiện tượng liên quan như “*tư tưởng pháp luật, ý thức pháp luật, văn hoá pháp luật, thực tiễn pháp luật*”⁽⁵⁰⁾ và thậm chí phải mở rộng cách tiếp cận pháp luật từ góc nhìn của các lĩnh vực khoa học khác như chính trị học, xã hội học, kinh tế học, quản trị học v.v..

Báo cáo Phát triển thế giới năm 2017 nhận định rằng cách hiểu phổ biến về pháp luật vẫn là quy tắc do nhà nước đặt ra hoặc thừa nhận (positive state laws) nhưng nhấn

mạnh cần quan tâm cả đến sự vận hành pháp luật (operation of law). Theo đó, “*sự vận hành pháp luật đòi hỏi một hệ thống pháp luật của các tác nhân và quy trình có chức năng đặt ra, giải thích, tán thành và thi hành pháp luật*” và “*hệ thống này bao gồm các thiết chế lập pháp, tư pháp và thi hành luật, cơ quan hành chính, cũng như các tổ chức nghề luật, luật sư và các nhóm xã hội dân sự*”.⁽⁵¹⁾

Pháp luật không chỉ là luật cứng (hard law - các quy tắc xử sự do nhà nước đặt ra và các quy tắc do nhà nước thừa nhận như pháp luật quốc tế và pháp luật tập quán) mà còn bao gồm cả luật mềm (soft law - những tiêu chuẩn và nguyên tắc khuyến nghị, hướng dẫn). Luật mềm này điều chỉnh cả khu vực công lẫn khu vực tư, và thậm chí còn có ảnh hưởng lớn hơn và cạnh tranh với luật cứng.⁽⁵²⁾

3.3. Hình thức pháp luật và vai trò của pháp luật

Đúc kết từ nhiều nghiên cứu, Báo cáo Phát triển thế giới năm 2017 lí giải rằng sự khác biệt quá lớn giữa pháp luật và thực tiễn hiếm khi do thiếu các quy tắc mà chủ yếu do các quy tắc phi pháp lí lại có hiệu lực thay cho các quy tắc pháp lí.⁽⁵³⁾ Hiện tượng các quy tắc phi pháp lí chiếm ưu thế có thể do

(48). World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, tldđ, tr. 83.

(49). World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, tldđ, tr. 83, 84.

(50). Đào Trí Úc, Hoàng Thị Kim Quế (đồng chủ biên), tldđ, tr. 90.

(51). World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, tldđ, tr. 84.

(52). John Braithwaite and Peter Drahos, *Global Business Regulation*, Cambridge, U.K., Cambridge University Press, 2000; Terence C. Halliday and Gregory Shaffer, “Trans-national Legal Orders”, *Cambridge Studies in Law and Society Series*, New York: Cambridge University Press, 2015.

(53). World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, tldđ, tr. 93.

các quy tắc đó tốt hơn các quy tắc pháp lí hoặc cũng có thể do các quy tắc đó có ảnh hưởng hơn các quy tắc pháp lí. Báo cáo này cũng định nghĩa vai trò của pháp luật (role of law) là “*con đường để các nhóm và cá nhân trong xã hội sử dụng pháp luật như là phương tiện để thúc đẩy, thi hành và thể chế hoá các lợi ích và mục tiêu*”.⁽⁵⁴⁾

Các nhà làm luật cần tư duy về chức năng của một quy phạm pháp luật thay vì chỉ nghĩ chúng ta cần làm bao nhiêu luật. Báo cáo Việt Nam năm 2035 đưa ra khuyến nghị áp dụng nguyên tắc thị trường đối với các quyết sách kinh tế là một trong những giải pháp nhằm hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ.⁽⁵⁵⁾ Đây không hẳn là sự kinh tế hoá chính sách hay kinh tế hoá pháp luật mà có thể đơn giản chỉ là ghi nhận các quy luật đời sống vào trong chính sách và pháp luật. Hay nói cách khác, chính sách và pháp luật phải phù hợp với quy luật đời sống mới có thể vận hành tốt như mong muốn. Đây là tư duy của quản trị: không nên chỉ lập nhiều quy tắc mà còn cần làm cho quy tắc phát huy hiệu quả mong muốn. Điều này là một thách thức lớn vì pháp luật có thể gây ra những ảnh hưởng trái ngược: pháp luật có thể thúc đẩy các nhân tố mới phát triển nhưng lại có thể củng cố quyền lực hiện tại; pháp luật có thể đem lại trật tự và ổn định nhưng lại có thể gây ra xung đột và rối ren; pháp luật có thể củng cố hoặc huỷ hoại tính chính đáng; pháp luật có thể tạo ra sự

đấu tranh cấu trúc hoặc có thể dập tắt sự tương tác phản biện đó.⁽⁵⁶⁾

Cách tiếp cận liên ngành, đa chiều về quản trị và luật gợi ý đến một nền “quản trị định hướng phát triển” hay “quản trị kiến tạo phát triển”,⁽⁵⁷⁾ một sự kết hợp khá hợp thời giữa nhà nước kiến tạo phát triển và quản trị công hiện đại. Báo cáo Phát triển thế giới năm 2017 gợi ý một giải pháp nhằm đạt được pháp luật hiệu quả là tạo ra môi trường, diễn đàn, cơ hội để các nhóm xã hội (đặc biệt các nhân tố ít được đại diện nói lên tiếng nói) thực hiện phản biện, thảo luận những chính sách của chính quyền.⁽⁵⁸⁾ Cũng trên triết lí đó, Báo cáo Việt Nam năm 2035 lập luận: “*các tổ chức phi chính phủ, bao gồm cả các tổ chức xã hội, nghề nghiệp và tôn giáo sẽ tham gia tích cực hơn trong đời sống cộng đồng, bao gồm cả việc tham gia giám sát kết quả hoạt động của nhà nước và thực thi vai trò là đối tác của các cơ quan nhà nước khi triển khai các hoạt động hoặc chương trình vì lợi ích chung*”.⁽⁵⁹⁾ Theo đó, mục tiêu là đến năm 2035, “*Nhà nước Việt*

(54). World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, tldđ, tr. 96.

(55). Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tldđ, tr. 112.

(56). World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, tldđ, tr. 97.

(57). Có thể dùng thuật ngữ tiếng Anh là “development-oriented governance”. Trên thế giới, thuật ngữ này chưa được sử dụng rộng rãi và mới hiếm hoi được sử dụng ở một số tài liệu như: European Economic and Social Committee, “New measures for development-oriented governance and implementation”, 2016, <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/new-measures-development-oriented-governance-and-implementation>, truy cập 24/4/2021.

(58). World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, tldđ, tr. 97.

(59). Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tldđ, tr. 109.

Nam sẽ có một hệ thống vận hành hiệu quả cơ chế kiểm soát và cân bằng giữa các nhánh quyền lực nhà nước và tăng cường năng lực của người dân trong việc quy trách nhiệm đối với nhà nước”.⁽⁶⁰⁾ Có thể kì vọng rằng sự tham gia giám sát của các tổ chức xã hội và người dân đối với việc xây dựng và thực thi chính sách, pháp luật của nhà nước là thiết yếu nhằm tăng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của nhà nước./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Thị Quế Anh, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Mai Văn Thắng (đồng chủ biên), *Thi hành Hiến pháp năm 2013: Thực trạng và những vấn đề đặt ra*, Nxb. Chính trị Quốc gia - Sự thật, 2019.
2. John Braithwaite and Peter Drahos, “Global Business Regulation”, Cambridge, U.K., Cambridge University Press, 2000.
3. Christensen, T., & Lægreid, P.. *The whole-of-government approach to public sector reform*. Public Administration Review, 67(6), 1059 -1066, 2007.
4. Mai Tiến Dũng, *Xây dựng Chính phủ kiến tạo, liêm chính, hiệu lực, hiệu quả, tận tâm, tận lực phục vụ nhân dân*, <https://nhandan.com.vn/tin-tuc-su-kien/xay-dung-chinh-phu-kien-tao-liem-chinh-hieu-luc-hieu-qua-tan-tam-tan-luc-phuc-vu-nhan-dan-621370>.
5. Nguyễn Sĩ Dũng, *Nội hàm “nhà nước kiến tạo phát triển” (Mô hình nhà nước kiến tạo phát triển có thể là sự lựa chọn phù hợp cho Việt Nam)* trên Tạp chí điện tử Tia sáng, <http://tiasang.com.vn/-dien-dan/Noi-ham-nha-nuoc-kien-tao-phat-trien-Mo-hinh-nha-nuoc-kien-tao-phat-trien-co-the-la-su-lua-chon-phu-hop-cho-Viet-Nam-12896>
6. Peter B Evans, *Constructing the 21st century developmental state: potentialities and pitfalls*, trong cuốn “Constructing a democratic development state in South Africa: Potentials and challenges” (chủ biên: Omano Edigheji), 2010.
7. Omano Edigheji, *Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentialities and challenges*, trong cuốn “Constructing a democratic development state in South Africa: Potentials and challenges” (chủ biên: Omano Edigheji), 2010.
8. FDRE, *Growth and Transformation Plan 2010/11-2014/15* (Vol I Main Text). Addis Ababa: MOFED, 2010.
9. V. Fritz and A. Rocha Menocal, *(Re)building Developmental States: From Theory to Practice*, 2006, Working, p. 274.
10. Vũ Công Giao, Trịnh Quốc Toàn (đồng chủ biên), *Nhà nước kiến tạo phát triển: Lí luận và thực tiễn trên thế giới và Việt Nam*, Nxb. Lí luận Chính trị, 2017.
11. Terence C. Halliday and Gregory Shaffer, *Trans-national Legal Orders*, Cambridge Studies in Law and Society Series, New York: Cambridge University Press, 2015.
12. Harrison, T. M., Pardo, T. A., & Cook, M., *Creating open government ecosystems: A research and development agenda/future internet* 2012 4(4), 2012.
13. Janssen, M., & Estevez, E., *Lean*

(60). Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tldđ, tr. 118.

- government and platform-based governance: Doing more with less*. Government Information Quarterly, 30 (Supplement 1), S1–S8, 2013.
14. Mazzucato, M. *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*, London: Anthem, 2013.
15. Jeremy Millard, *Open governance systems: Doing more with more*, Government Information Quarterly, 2015.
16. Đinh Tuấn Minh, Phạm Thế Anh (chủ biên), *Từ nhà nước điều hành sang nhà nước kiến tạo phát triển*, Nxb. Tri thức, 2017.
17. Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư, *Báo cáo Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ*, 2016.
18. W.W. Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.
19. Laura Routley, *Developmental States in Africa? A Review of Ongoing Debates and Buzzwords*, Development Policy Review, 2014, 32 (2).
20. Amartya Sen, *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, New York, 1999.
21. Joseph Stiglitz, *Tham gia và phát triển: Quan điểm từ mô hình phát triển toàn diện*, trong cuốn: “Dân chủ, Kinh tế thị trường và Phát triển: Từ góc nhìn châu Á”, Farrukh Iqbal và Jong-Il You (chủ biên), Ngân hàng Thế giới và Nxb. Thế giới, 2002.
22. Đào Trí Úc, Hoàng Thị Kim Quế (đồng chủ biên), *Giáo trình Đại cương về nhà nước và pháp luật*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2017.
23. United Nations, *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies: Report of the Secretary General*. Report S/2004/616, United Nations Security Council, New York, 2004.
24. United Nations, *E-government survey 2014 - E-government for the people*. New York: United Nations Department of Social and Economic Affairs, 2014.
25. United Nations, *Sustainable Development Goals - Goal 16: Promote just, peaceful and inclusive societies*, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice/>.
26. UNDP, *Democratization in a Developmental State: The Case of Ethiopia - Issues, Challenges, and Prospects*, 2012.
27. Van Veenstra, A. F., & Janssen, M., *Investigating out-comes of T-government using a public value management approach*. In H. J. Scholl (Eds.), IFIP EGOV 2012, Springer LNCS 7443, Norway: Kristiansand, 2012, p. 187 - 197.
28. Weerakkody, V., & Dhillon, G., *Moving from E-government to T-government: A study of process re-engineering challenges in a UK local authority perspective*. International Journal of Electronic Government Research, 4(4), 2008.
29. World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, 2017, <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>
30. World Bank, *GDP per capita (current US\$)*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>