

Mô hình quản trị phát triển đô thị đổi mới sáng tạo- phân tích so sánh và hàm ý chính sách đối với Việt Nam

Ngày nhận bài: 05/05/2026 | Ngày phản biện: 08/05/2026 | Ngày xuất bản: 01/07/2026

Tác giả: Nguyễn Thị Thanh Nhân (Học viện viện Báo chí và Tuyên truyền)

Tóm tắt: Trong bối cảnh hiện nay, đổi mới sáng tạo đang nổi lên như một chiến lược phát triển đô thị then chốt. Tuy nhiên, thành công của mô hình này không chỉ phụ thuộc vào đầu tư hạ tầng hay công nghệ mà còn được quyết định bởi sự lựa chọn mô hình quản trị phù hợp. Điều này có ý nghĩa đặc biệt trong bối cảnh Việt Nam, khi khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số được xác định là động lực cốt lõi của phát triển quốc gia trong kỷ nguyên mới. Trên cơ sở xây dựng khung phân tích so sánh ba cơ chế quản trị bao gồm thứ bậc, tự quản và cộng tác, nghiên cứu lập luận rằng mô hình quản trị phù hợp đối với đô thị đổi mới sáng tạo là mô hình lai ghép, kết hợp cả ba cơ chế; trong đó quản trị cộng tác giữ vai trò trung tâm trong kết nối các chủ thể và điều phối hệ sinh thái đổi mới sáng tạo, đồng thời quản trị thứ bậc và tự quản tiếp tục thực hiện các chức năng không thể thay thế về định hướng chiến lược, huy động nguồn lực và thúc đẩy đổi mới từ thị trường.

1. Đặt vấn đề

Trong những thập kỷ gần đây, sự chuyển dịch từ mô hình tăng trưởng dựa trên tài nguyên và lao động sang mô hình tăng trưởng dựa trên tri thức, công nghệ và đổi mới sáng tạo đã làm thay đổi sâu sắc cách thức phát triển của các đô thị trên toàn thế giới. Trong bối cảnh đó, đổi mới sáng tạo ngày càng được xem là động lực quan trọng thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, nâng cao năng lực cạnh tranh và bảo đảm phát triển bền vững của các thành phố (Landry, 2000). Thay vì chỉ tập trung vào phát triển hạ tầng vật chất hay mở rộng không gian đô thị, nhiều quốc gia đã chuyển trọng tâm sang xây dựng các hệ sinh thái đổi mới sáng tạo nhằm tạo lập môi trường thuận lợi cho sự hình thành, lan tỏa và ứng dụng tri thức.

Tại Việt Nam, phát triển khoa học công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số đang được xác định là một trong những động lực quan trọng của tăng trưởng trong giai đoạn phát triển mới. Nghị quyết số 52-NQ/TW về chủ động tham gia cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, Chiến lược phát triển khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo cùng nhiều chương trình phát triển trung tâm đổi mới sáng tạo quốc gia và địa phương đã tạo nền tảng chính sách quan trọng cho quá trình này. Trên thực tế, Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng đang triển khai nhiều sáng kiến nhằm phát triển hệ sinh thái đổi mới sáng tạo, thu hút doanh nghiệp công nghệ cao, các cơ sở nghiên cứu và nguồn nhân lực chất lượng cao.

Tuy nhiên, kết quả phát triển đô thị đổi mới sáng tạo tại Việt Nam vẫn chưa tương xứng với tiềm năng và kỳ vọng. Mặc dù đầu tư cho khoa học công nghệ và đổi mới sáng tạo ngày càng được quan tâm, song mức độ liên kết giữa các chủ thể trong hệ sinh thái còn hạn chế, hoạt động chuyển giao và thương mại hóa kết quả nghiên cứu chưa thực sự hiệu quả, trong khi năng lực phối hợp giữa các cơ quan nhà nước, doanh nghiệp, trường đại học và các tổ chức trung gian đổi mới sáng tạo còn nhiều bất cập. Điều này cho thấy thách thức của phát triển đô thị đổi mới sáng tạo không chỉ nằm ở nguồn lực hay công nghệ mà còn nằm ở việc lựa chọn và vận hành cơ chế quản trị phù hợp.

Các nghiên cứu về đô thị đổi mới sáng tạo được tiếp cận từ nhiều góc độ khác nhau. Landry (2000) nhấn mạnh vai trò của môi trường sáng tạo và năng lực đổi mới của cộng đồng đô thị. Florida (2002) cho rằng tầng lớp sáng tạo là nguồn lực cốt lõi quyết định năng lực cạnh tranh của thành phố trong nền kinh tế tri thức. Trong khi đó, Yigitcanlar và cộng sự (2012) tiếp cận đô thị đổi mới sáng tạo như một mô hình phát triển tích hợp, trong đó kinh tế tri thức, không gian đô thị, môi trường xã hội và hệ thống quản trị cùng tương tác để thúc đẩy đổi mới sáng tạo. Mặc dù có sự khác biệt về cách tiếp cận, các nghiên cứu đều thống nhất rằng đô thị đổi mới sáng tạo không đơn thuần là tập hợp các hoạt động nghiên cứu và phát triển mà là một hệ sinh thái phức hợp được hình thành từ sự tương tác giữa nhiều chủ thể khác nhau.

Tổng hợp các nghiên cứu về hệ sinh thái đổi mới sáng tạo cho thấy đô thị đổi mới sáng tạo có bốn đặc trưng cơ bản. Thứ nhất, tri thức mang tính phân tán và không đối xứng,

được lưu giữ trong nhiều tổ chức và cá nhân khác nhau, khiến không một chủ thể nào có thể nắm giữ toàn bộ nguồn tri thức cần thiết cho đổi mới sáng tạo (Nonaka & Takeuchi, 1995). Thứ hai, hoạt động đổi mới sáng tạo luôn gắn với mức độ rủi ro và bất định cao do chịu tác động đồng thời của thay đổi công nghệ, thị trường và thể chế (Arrow, 1962). Thứ ba, hệ sinh thái đổi mới sáng tạo bao gồm nhiều chủ thể với nguồn lực, lợi ích và logic hành động khác nhau, làm gia tăng nhu cầu điều phối và phối hợp liên tổ chức (Etzkowitz & Leydesdorff, 2000). Thứ tư, giá trị đổi mới sáng tạo thường được tạo ra thông qua quá trình liên kết, chia sẻ và tổ hợp các nguồn lực phân tán trong mạng lưới thay vì từ hoạt động của từng chủ thể riêng lẻ (Adner, 2006). Thứ năm, đô thị đổi mới sáng tạo dựa trên tri thức đề cao nhu cầu học hỏi và thích ứng liên tục với thay đổi công nghệ (Tan Yigitcanlar, 2012).

Những đặc điểm trên cho thấy vấn đề cốt lõi của phát triển đô thị đổi mới sáng tạo không chỉ là huy động nguồn lực mà còn là thiết kế cơ chế quản trị phù hợp nhằm điều phối sự tương tác giữa các chủ thể trong hệ sinh thái. Đây cũng là lý do khiến quản trị trở thành một chủ đề ngày càng quan trọng trong các nghiên cứu về phát triển đô thị đổi mới sáng tạo.

Tài liệu về quản trị công và quản trị đô thị cho thấy sự chuyển dịch từ mô hình quản lý hành chính truyền thống sang các cơ chế quản trị đa chủ thể và linh hoạt hơn (Rhodes, 1997). Nhiều học giả cho rằng có thể khái quát ba cơ chế điều phối cơ bản trong xã hội gồm nhà nước, thị trường và mạng lưới, tương ứng với ba hình thức quản trị chủ yếu là quản trị thứ bậc, quản trị tự quản và quản trị cộng tác.

Quản trị thứ bậc vận hành thông qua cơ chế mệnh lệnh và kiểm soát từ trên xuống. Nhà nước giữ vai trò trung tâm trong hoạch định và thực thi chính sách, với hệ thống quyền hạn và trách nhiệm được phân định rõ ràng. Ưu điểm của mô hình này là khả năng bảo đảm tính thống nhất, huy động nguồn lực quy mô lớn và thực thi các mục tiêu chiến lược dài hạn. Tuy nhiên, tính cứng nhắc của bộ máy hành chính có thể làm hạn chế khả năng thích ứng trước những thay đổi nhanh chóng của môi trường đổi mới sáng tạo (Williamson, 1991).

Quản trị tự quản vận hành chủ yếu dựa trên cơ chế thị trường và sự tự điều chỉnh của các chủ thể tham gia. Mô hình này khuyến khích cạnh tranh, sáng tạo và tính chủ

động của doanh nghiệp, song thường thiếu các cơ chế điều phối tập thể và dễ dẫn tới tình trạng thất bại phối hợp trong các lĩnh vực đòi hỏi hợp tác đa chủ thể (Ostrom, 2009).

Trong khi đó, quản trị cộng tác nhấn mạnh sự tham gia của nhiều chủ thể thuộc khu vực công, khu vực tư và xã hội dân sự vào quá trình ra quyết định và thực thi chính sách. Theo Ansell và Gash (2008), quản trị cộng tác là quá trình các chủ thể cùng tham gia vào các diễn đàn chính thức nhằm đạt được sự đồng thuận đối với các vấn đề công. Emerson, Nabatchi và Balogh (2012) tiếp tục mở rộng cách tiếp cận này khi xem quản trị cộng tác là hệ thống các quá trình và cấu trúc điều phối liên tổ chức nhằm đạt được các mục tiêu công mà không một tổ chức đơn lẻ nào có thể thực hiện hiệu quả.

Từ góc độ rộng hơn, các nghiên cứu về siêu quản trị (meta-governance) cho rằng trong các hệ thống quản trị phức tạp, Nhà nước không thay thế thị trường hay mạng lưới mà giữ vai trò thiết kế thể chế, định hướng chiến lược, điều phối nguồn lực và tạo lập các điều kiện để các cơ chế quản trị khác nhau vận hành hiệu quả (Sørensen & Torfing, 2009). Theo cách tiếp cận này, vấn đề không phải là lựa chọn giữa quản trị thứ bậc, tự quản hay cộng tác, mà là xác định cách thức kết hợp các cơ chế này để giải quyết những vấn đề công phức tạp.

Từ tổng quan các nghiên cứu trên có thể thấy rằng, mặc dù đã có nhiều công trình nghiên cứu về đô thị đổi mới sáng tạo, hệ sinh thái đổi mới sáng tạo và các cơ chế quản trị, song vẫn tồn tại một số khoảng trống nghiên cứu đáng chú ý. Thứ nhất, phần lớn các nghiên cứu tập trung vào các yếu tố cấu thành hệ sinh thái đổi mới sáng tạo như nguồn nhân lực, hạ tầng tri thức, công nghệ và liên kết đại học - doanh nghiệp, trong khi vấn đề lựa chọn cơ chế quản trị phù hợp chưa được quan tâm tương xứng. Thứ hai, các nghiên cứu về quản trị thường xem xét riêng lẻ từng cơ chế quản trị mà chưa có nhiều nghiên cứu so sánh một cách hệ thống mức độ phù hợp của các cơ chế này đối với các đặc trưng của hệ sinh thái đổi mới sáng tạo. Thứ ba, phần lớn các nghiên cứu thực nghiệm được thực hiện trong bối cảnh các quốc gia phát triển, trong khi đó, tại Việt Nam chưa có nghiên cứu về mô hình quản trị phù hợp cho đô thị đổi mới sáng tạo phù hợp.

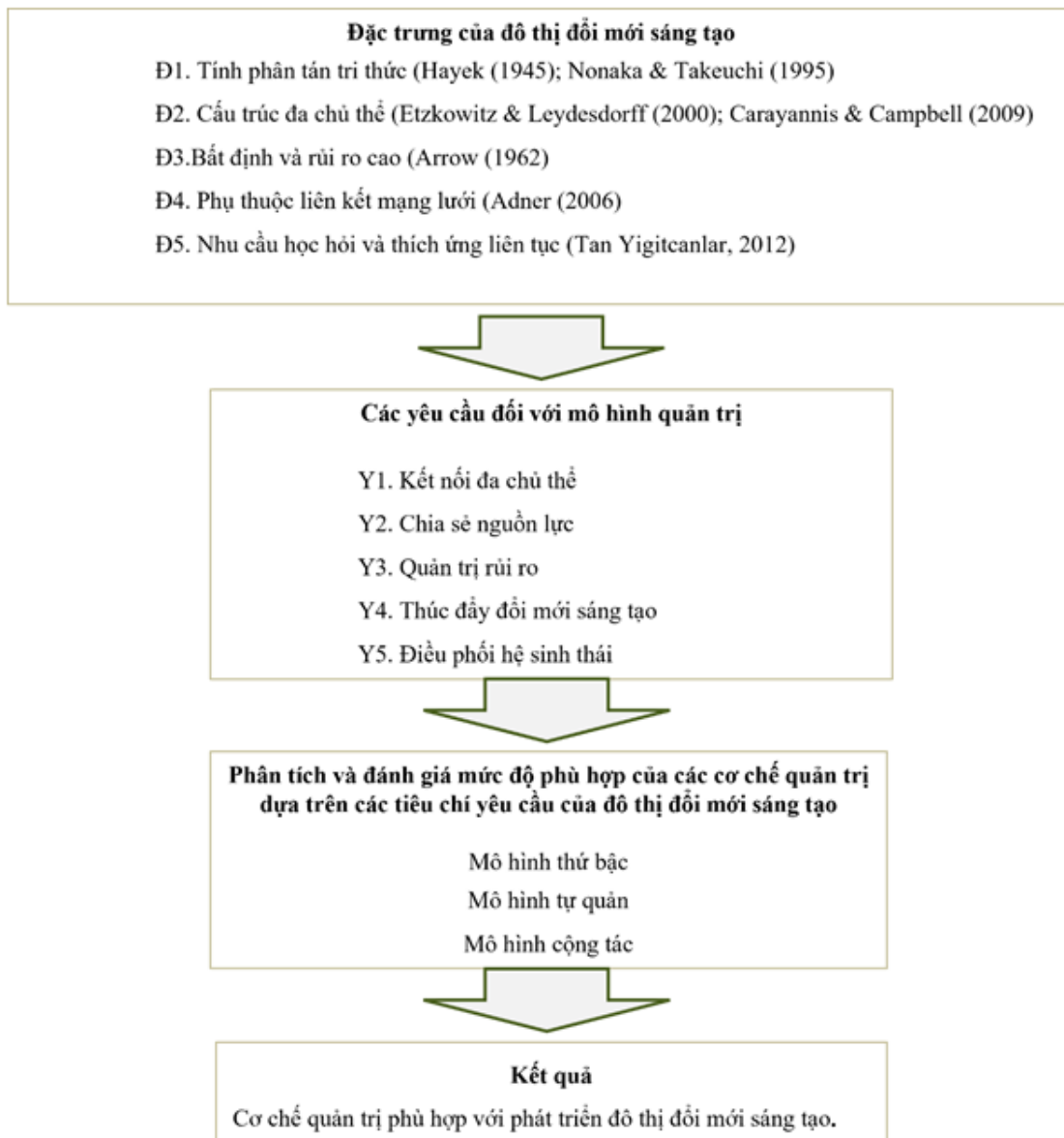
Xuất phát từ khoảng trống nghiên cứu nêu trên, bài viết tập trung trả lời câu hỏi: Mô hình quản trị nào phù hợp cho phát triển đô thị đổi mới sáng tạo trong bối cảnh Việt Nam? Để trả lời câu hỏi này, nghiên cứu xây dựng khung phân tích so sánh giữa ba cơ chế quản trị cơ bản gồm quản trị thứ bậc, quản trị tự quản và quản trị cộng tác dựa trên các đặc trưng của hệ sinh thái đổi mới sáng tạo. Trên cơ sở đó, nghiên cứu đánh giá mức độ phù hợp của từng cơ chế quản trị và đề xuất mô hình quản trị cho phát triển đô thị đổi mới sáng tạo tại Việt Nam.

2. Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu sử dụng phương pháp hỗn hợp gồm hai bước. Bước thứ nhất là tổng hợp lý thuyết có chọn lọc nhằm xây dựng khung phân tích. Bước thứ hai là tham vấn chuyên gia với $n=15$ theo phương pháp chọn mẫu có chủ đích, nhằm kiểm chứng định tính tính phù hợp của khung phân tích trong bối cảnh Việt Nam. Kết quả tham vấn được trình bày dưới dạng thống kê mô tả sơ bộ và không có mục tiêu khái quát hóa thống kê.

Tổng hợp lý thuyết có chọn lọc

Tổng hợp lý thuyết có chọn lọc được thực hiện nhằm xây dựng khung phân tích so sánh giữa ba cơ chế quản trị: thứ bậc, tự quản và cộng tác. Các công trình được lựa chọn theo hai tiêu chí: (1) có liên quan trực tiếp đến ít nhất một trong ba cơ chế quản trị được so sánh; và (2) có đánh giá lý thuyết hoặc thực nghiệm về ít nhất một trong năm tiêu chí của khung phân tích. Quá trình tổng hợp tích hợp các luận điểm từ lý thuyết hệ sinh thái đổi mới sáng tạo, lý thuyết quản trị công và tiếp cận siêu quản trị để xác định năm tiêu chí đánh giá: (i) khả năng kết nối đa chủ thể; (ii) khả năng chia sẻ tri thức và nguồn lực; (iii) khả năng quản trị rủi ro và bất định; (iv) khả năng hỗ trợ đổi mới sáng tạo và học hỏi; và (v) khả năng điều phối hệ sinh thái. Khung phân tích được trình bày tại Hình 1



Tham vấn ý kiến chuyên gia

Tham vấn chuyên gia được thực hiện nhằm kiểm chứng định tính tính phù hợp của khung phân tích lý thuyết trong bối cảnh thực tiễn Việt Nam và bổ sung các nhận định thực tiễn cho đề xuất chính sách. Phương pháp này không có mục tiêu khái quát hóa thống kê mà nhằm thu thập đánh giá có chiều sâu từ các chuyên gia am hiểu thực tiễn.

Nhóm chuyên gia tham gia gồm 15 người, được lựa chọn theo phương pháp chọn mẫu có chủ đích nhằm đảm bảo tính đại diện đa chiều. Chuyên gia được phân thành ba nhóm: (1) 05 nhà nghiên cứu học thuật có chuyên môn về quản trị công, chính sách khoa học công nghệ hoặc phát triển đô thị; (2) 05 cán bộ quản lý nhà nước có kinh nghiệm trực tiếp tại các thiết chế đổi mới sáng tạo (Trung tâm Đổi mới sáng tạo

Quốc gia, Khu Công nghệ cao TP. Hồ Chí Minh hoặc cơ quan quản lý khoa học công nghệ cấp tỉnh/thành phố); và (3) 05 lãnh đạo doanh nghiệp công nghệ và tổ chức hỗ trợ khởi nghiệp đổi mới sáng tạo. Tiêu chí lựa chọn tối thiểu là có từ 5 năm kinh nghiệm trong lĩnh vực liên quan. Cơ cấu ba nhóm được thiết kế có chủ đích nhằm phản ánh tính đa chủ thể của hệ sinh thái đổi mới sáng tạo- đối tượng trực tiếp của nghiên cứu.

Bảng hỏi được thiết kế gồm 20 câu hỏi, chia thành hai nhóm. Nhóm thứ nhất gồm 15 câu hỏi sử dụng thang đo Likert 5 bậc (1 = Rất thấp; 5 = Rất cao) để đánh giá mức độ phù hợp lý thuyết của ba cơ chế quản trị theo năm tiêu chí. Nhóm thứ hai gồm 5 câu hỏi tập trung vào bối cảnh Việt Nam, bao gồm đánh giá thực trạng phát triển của từng cơ chế quản trị và mức độ ưu tiên của các nhóm giải pháp đề xuất. Bảng hỏi được thử nghiệm với 2 chuyên gia trước khi gửi chính thức để kiểm tra tính rõ ràng và nhất quán về khái niệm.

Khảo sát được thực hiện trong tháng 5/2026 qua hình thức trực tuyến. Dữ liệu được xử lý bằng thống kê mô tả sơ bộ (điểm trung bình, độ lệch chuẩn) và phân tích xu hướng theo nhóm chuyên gia. Do quy mô mẫu nhỏ và mục tiêu kiểm chứng định tính, kết quả thống kê được sử dụng như chỉ báo định hướng nhằm nhận diện xu hướng đánh giá và mức độ đồng thuận, không nhằm mục đích suy diễn thống kê.

3. Kết quả và thảo luận

3.1. Kết quả nghiên cứu

Trên cơ sở khung phân tích đã xây dựng và kết quả khảo sát 15 chuyên gia thuộc ba nhóm (học giả, nhà quản lý và đại diện doanh nghiệp), nghiên cứu tiến hành đánh giá mức độ phù hợp của ba cơ chế quản trị theo năm tiêu chí. Kết quả được trình bày trong Bảng 1.

Bảng 1. Đánh giá mức độ phù hợp của các cơ chế quản trị đối với đô thị đổi mới sáng tạo (n = 15)

Tiêu chí	Quản trị thứ bậc Điểm TB (SD)	Tự quản Điểm TB (SD)	Quản trị cộng tác Điểm TB (SD)
Kết nối đa chủ thể	3,0 (1,22)	3,2 (0,84)	4,0 (1,22)
Chia sẻ nguồn lực và tri thức	3,8 (0,84)	3,4 (1,14)	4,2 (0,84)
Quản trị rủi ro và bất định	3,0 (0,71)	3,0 (0,71)	4,0 (0,71)
Hỗ trợ đổi mới và học hỏi	3,2 (1,10)	3,6 (0,89)	4,2 (0,84)
Điều phối hệ sinh thái	3,8 (0,84)	3,0 (1,00)	3,8 (0,45)

Nguồn: Khảo sát chuyên gia của tác giả, 2026.

Kết quả khảo sát cho thấy quản trị cộng tác được đánh giá là cơ chế phù hợp nhất đối với phát triển đô thị đổi mới sáng tạo, với điểm trung bình cao nhất ở bốn trong số năm tiêu chí: kết nối đa chủ thể (4,0), chia sẻ tri thức và nguồn lực (4,2), quản trị rủi ro và bất định (4,0) và hỗ trợ đổi mới sáng tạo (4,2).

Thực tiễn các cơ chế quản trị trong phát triển đô thị đổi mới sáng tạo tại Việt Nam từ kết quả khảo sát chuyên gia được trình bày trong Bảng 2.

Bảng 2. Đánh giá mức độ phát triển của các cơ chế quản trị trong phát triển đô thị đổi mới sáng tạo tại Việt Nam (n = 15)

Cơ chế quản trị	Mean	SD
Quản trị thứ bậc	3,8	0,45
Quản trị tự quản	2,6	0,55
Quản trị cộng tác	2,6	0,89

Nguồn: Khảo sát chuyên gia của tác giả, 2026.

Kết quả khảo sát cho thấy quản trị thứ bậc hiện là cơ chế phát triển nhất (Mean = 3,8), trong khi quản trị tự quản và quản trị cộng tác chỉ đạt mức trung bình (Mean = 2,6).

Đồng thời, nghiên cứu cũng thực hiện khảo sát ý kiến chuyên gia về các rào cản chính đối với phát triển quản trị cộng tác và kết quả được trình bày trong Bảng 3.

Bảng 3. Các rào cản trong cơ chế quản trị thúc đẩy phát triển đô thị đổi mới sáng tạo tại Việt Nam (n = 15)

Rào cản	Lượt chọn (n=15)	Tỉ lệ (%)
Khung pháp lý	12	80,0
Cơ chế tài chính	10	66,7
Năng lực hợp tác	8	53,3
Chia sẻ dữ liệu	7	46,7
Niềm tin giữa các chủ thể	5	33,3

Nguồn: Khảo sát chuyên gia của tác giả, 2026.

Kết quả cho thấy ba rào cản lớn nhất là khung pháp lý (80,0%), cơ chế tài chính (66,7%) và năng lực hợp tác (53,3%), cho thấy trở ngại không chỉ đến từ thiếu nguồn lực mà còn từ các hạn chế thể chế và năng lực điều phối.

3.2. Thảo luận

3.2.1. Mức độ phù hợp của các cơ chế quản trị với phát triển đô thị đổi mới sáng tạo

Kết quả tại Bảng 1 cho thấy quản trị cộng tác được đánh giá là cơ chế phù hợp nhất với phát triển đô thị đổi mới sáng tạo, dẫn đầu ở bốn trong năm tiêu chí với điểm trung bình từ 4,0 đến 4,2. Điều đáng chú ý là mức độ đồng thuận giữa các chuyên gia ở cơ chế này tương đối cao (SD = 0,45–0,84), cho thấy đây không phải đánh giá phân tán mà là xu hướng nhất quán giữa cả ba nhóm.

Kết quả này phù hợp với lập luận của Ansell và Gash (2008) rằng các vấn đề công phức tạp, đặc biệt là những vấn đề đòi hỏi sự phối hợp giữa nhiều chủ thể với lợi ích và nguồn lực khác nhau, không thể được giải quyết hiệu quả bởi một cơ chế điều hành

đơn tuyến. Trong bối cảnh hệ sinh thái đổi mới sáng tạo, nơi tri thức phân tán giữa doanh nghiệp, trường đại học, viện nghiên cứu và cộng đồng sáng tạo, ưu thế của quản trị cộng tác trong kết nối đa chủ thể (Mean = 4,0) và chia sẻ tri thức (Mean = 4,2) phản ánh đúng bản chất mạng lưới của hệ sinh thái này.

Tuy nhiên, một phát hiện quan trọng không kém là sự hội tụ điểm số giữa quản trị thứ bậc và quản trị cộng tác ở tiêu chí điều phối hệ sinh thái (cùng Mean = 3,8). Điều này gợi ý rằng trong thực tiễn vận hành hệ sinh thái đổi mới sáng tạo, vai trò kiến tạo thể chế và định hướng chiến lược của Nhà nước không thể bị thay thế hoàn toàn bởi cơ chế cộng tác. Phát hiện này tương đồng với cách tiếp cận siêu quản trị của Jessop (2002) và Sørensen & Torfing (2009), theo đó Nhà nước không rút khỏi quá trình quản trị mà chuyển đổi vai trò - từ điều hành trực tiếp sang thiết kế thể chế và tạo lập điều kiện để các cơ chế khác vận hành hiệu quả.

Quản trị tự quản, dù được đánh giá thấp hơn ở hai tiêu chí kết nối đa chủ thể (Mean = 3,2) và điều phối hệ sinh thái (Mean = 3,0), vẫn được ghi nhận có ưu thế tương đối trong hỗ trợ đổi mới sáng tạo thông qua động lực thị trường (Mean = 3,6). Kết quả này phù hợp với lập luận của Hayek (1945) rằng cơ chế thị trường có khả năng xử lý và phân bổ tri thức phân tán hiệu quả thông qua tín hiệu giá cả và cạnh tranh - một chức năng mà cả quản trị thứ bậc lẫn quản trị cộng tác khó thay thế được.

Tổng hợp lại, không có cơ chế quản trị đơn lẻ nào đáp ứng đầy đủ các yêu cầu đặc thù của hệ sinh thái đổi mới sáng tạo. Mô hình quản trị phù hợp tất yếu phải là mô hình lai ghép, trong đó quản trị cộng tác giữ vai trò điều phối trung tâm, quản trị thứ bậc đảm nhận chức năng kiến tạo thể chế và huy động nguồn lực công, còn quản trị tự quản thúc đẩy đổi mới từ phía thị trường.

3.2.2. Khoảng cách giữa mô hình lý thuyết và thực tiễn Việt Nam

Đối chiếu kết quả Bảng 1 và Bảng 2 cho thấy một khoảng cách đáng kể và có hệ thống giữa cơ chế quản trị được đánh giá là phù hợp nhất về mặt lý thuyết (quản trị cộng tác, Mean = 4,0–4,2 theo các tiêu chí) và cơ chế đang chiếm ưu thế trong thực tiễn Việt Nam (quản trị thứ bậc, Mean = 3,8). Trong khi đó, cả quản trị tự quản lẫn quản trị cộng tác chỉ đạt mức phát triển trung bình (Mean = 2,6), với mức độ đồng thuận thấp hơn ở quản trị cộng tác (SD = 0,89), phản ánh sự đánh giá chưa đồng nhất giữa các chuyên

gia về thực trạng cơ chế này.

Khoảng cách này không phải ngẫu nhiên mà có căn nguyên lịch sử và thể chế. Quá trình phát triển đô thị đổi mới sáng tạo tại Việt Nam từ trước đến nay vẫn chủ yếu được dẫn dắt bởi Nhà nước thông qua chiến lược, quy hoạch và đầu tư công, thể hiện qua Nghị quyết 52-NQ/TW (2019), Luật Khoa học và Công nghệ (2013) và việc thành lập các thiết chế như Trung tâm Đổi mới sáng tạo Quốc gia (NIC) và Khu Công nghệ cao TP. Hồ Chí Minh (SHTP). Mô hình này phát huy hiệu quả trong giai đoạn đầu tạo lập nền tảng thể chế và hạ tầng, song bộc lộ hạn chế trong việc kích hoạt sự tham gia chủ động của các chủ thể ngoài nhà nước vào quá trình đồng thiết kế và đồng thực thi chính sách đổi mới sáng tạo.

Điều này được củng cố bởi kết quả Bảng 3, trong đó ba rào cản được chuyên gia đánh giá là lớn nhất gồm: khung pháp lý (80,0%), cơ chế tài chính (66,7%) và năng lực hợp tác (53,3%). Đáng lưu ý, cả ba rào cản này đều không thuần túy là vấn đề thiếu nguồn lực mà phản ánh các hạn chế có tính thể chế và năng lực – tức là những điều chỉ có thể được giải quyết thông qua cải cách hệ thống, không phải chỉ thông qua tăng cường đầu tư. Kết quả này tương đồng với nhận định của Emerson, Nabatchi và Balogh (2012) rằng sự thất bại của quản trị cộng tác thường không đến từ thiếu nguồn lực mà từ thiếu các cấu trúc điều phối và niềm tin liên tổ chức phù hợp.

3.2.3. Hàm ý đối với cơ chế quản trị trong phát triển đô thị đổi mới sáng tạo tại Việt Nam

Từ hai luận điểm trên, có thể rút ra ba hàm ý quan trọng cho việc thiết kế mô hình quản trị phù hợp với đô thị đổi mới sáng tạo tại Việt Nam.

Thứ nhất, thách thức hiện nay của Việt Nam không phải là thay thế vai trò của Nhà nước mà là mở rộng không gian và cơ chế để các chủ thể ngoài nhà nước tham gia thực chất vào quá trình điều phối hệ sinh thái. Điều này đòi hỏi sự chuyển đổi vai trò của Nhà nước từ chủ thể điều hành trực tiếp sang chủ thể kiến tạo thể chế và siêu điều phối theo cách tiếp cận siêu quản trị.

Thứ hai, rào cản lớn nhất không phải là thiếu ý chí chính trị hay nguồn lực, mà là thiếu khung pháp lý linh hoạt và năng lực hợp tác liên tổ chức. Điều này hàm ý rằng đầu tư

vào cải cách thể chế và xây dựng năng lực điều phối cần được ưu tiên tương đương hoặc lớn hơn so với đầu tư vào hạ tầng vật chất.

Thứ ba, mô hình quản trị lai ghép cần được thiết kế không phải như một cơ chế đồng nhất mà như một hệ thống phân tầng, trong đó mỗi cơ chế quản trị phát huy ưu thế ở những không gian và chức năng phù hợp nhất với bản chất của mình.

4. Kết luận

Nghiên cứu đã xây dựng khung phân tích so sánh ba cơ chế quản trị là thứ bậc, tự quản và cộng tác, dựa trên năm tiêu chí xuất phát từ các đặc trưng cốt lõi của hệ sinh thái đổi mới sáng tạo. Kết quả tham vấn chuyên gia cho thấy không có cơ chế đơn lẻ nào đáp ứng đầy đủ các yêu cầu của hệ sinh thái này, trong đó quản trị thứ bậc có ưu thế trong kiến tạo thể chế và huy động nguồn lực công; quản trị tự quản tạo động lực đổi mới từ thị trường; quản trị cộng tác nổi bật trong kết nối đa chủ thể, chia sẻ tri thức và điều phối hệ sinh thái.

Trong bối cảnh Việt Nam, tồn tại một khoảng cách có hệ thống giữa cơ chế phù hợp nhất về lý thuyết (quản trị cộng tác) và cơ chế chiếm ưu thế trong thực tiễn (quản trị thứ bậc). Thách thức cốt lõi không phải là thiếu vai trò Nhà nước mà là thiếu phát triển của các cơ chế cộng tác, đặc biệt trong điều phối liên ngành và liên kết đa chủ thể, trong khi các rào cản chủ yếu mang tính thể chế và năng lực, không thuần túy là thiếu nguồn lực.

Trên cơ sở đó, nghiên cứu đề xuất mô hình quản trị, trong đó quản trị cộng tác giữ vai trò điều phối trung tâm dưới sự kiến tạo thể chế của Nhà nước theo cách tiếp cận siêu quản trị, đồng thời quản trị thứ bậc và tự quản tiếp tục thực hiện các chức năng không thể thay thế của mình. Bốn nhóm giải pháp ưu tiên gồm: hoàn thiện thể chế và năng lực điều phối; thúc đẩy cơ chế quản trị cộng tác và liên kết đa chủ thể; phát triển hạ tầng dữ liệu và chia sẻ tri thức; và mở rộng không gian tự chủ cho đổi mới sáng tạo.

Nghiên cứu có hai hạn chế chính cần được khắc phục trong các giai đoạn tiếp theo đó là cỡ mẫu tham vấn nhỏ ($n = 15$) chưa cho phép khái quát hóa thống kê. Nghiên cứu tiếp theo nên mở rộng cỡ mẫu, bổ sung nghiên cứu tình huống chuyên sâu tại các thiết chế đổi mới sáng tạo cụ thể, và đối chiếu với các mô hình quản trị đô thị đổi mới

sáng tạo trong khu vực để củng cố khung lý thuyết đề xuất./.

Tài liệu tham khảo

1. Adner, R. (2006). Match your innovation strategy to your innovation ecosystem, *Harvard Business Review*, 84(4), 98–107.
2. Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
3. Arrow, K. J. (1962). Economic welfare and the allocation of resources for invention. In R. Nelson (Ed.), *The rate and direction of inventive activity* (pp. 609–626). Princeton University Press
4. Bộ Chính trị (2019). Nghị quyết số 52-NQ/TW ngày 27/9/2019 về một số chủ trương, chính sách chủ động tham gia cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư.
5. Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
6. Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (2000). The dynamics of innovation: From national systems and Mode 2 to a Triple Helix of university–industry–government relations. *Research Policy*, 29(2), 109–123
7. Florida, R. (2002). *The rise of the creative class*, Basic Books.
8. Landry, C. (2000), *The creative city: A toolkit for urban innovators*, Earthscan.
9. Nonaka, I., & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company*, Oxford University Press.
10. Ostrom, E. (2009). Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems, Nobel Prize Lecture, The Nobel Foundation.
11. Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press.
12. Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through meta-governance, *Public Administration*, 87(2), 234 –258.
13. Thủ tướng Chính phủ (2019). Quyết định số 1269/QĐ-TTg ngày 02/10/2019 về việc thành lập Trung tâm Đổi mới sáng tạo Quốc gia
14. Williamson, O. E. (1991). Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives, *Administrative Science Quarterly*, 36(2), 269–296.
15. Yigitcanlar, T., Velibeyoglu, K., & Baum, S. (Eds.). (2012). *Creative urban regions: Harnessing urban technologies to support knowledge city initiatives*, IGI Global.