



Review Article

## E-government and State Governance in the Morden Time

Vu Cong Giao\*, Nguyen Van Quan

*VNU School of Law, 144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

Received 1 March 2019

Revised 12 March 2019; Accepted 19 September 2019

**Abstract:** E-government is currently one of the important tools to improve the efficiency of state management and the quality of public services. E-government applications contribute to meeting the requirements of modern governance, such as publicity, transparency, accountability and timeliness of public administration and citizen participation. Therefore, e-government is being developed and applied in an increasing number countries in the world, including Vietnam.

**Keywords:** E-government, digital government, open government, governance, state governance.

---

\* Corresponding author.

*E-mail address:* [giaovnu@gmail.com](mailto:giaovnu@gmail.com)

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4202>



## Chính phủ điện tử và quản trị nhà nước hiện đại<sup>1</sup>

Vũ Công Giao\*, Nguyễn Văn Quân

*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 01 tháng 3 năm 2019

Chỉnh sửa ngày 12 tháng 3 năm 2019; Chấp nhận đăng ngày 19 tháng 9 năm 2019

**Tóm tắt:** Hiện nay, chính phủ điện tử là một trong những công cụ quan trọng để nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước và chất lượng dịch vụ công. Ứng dụng chính phủ điện tử góp phần đáp ứng các đòi hỏi của quản trị nhà nước hiện đại, như công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, tính kịp thời của hoạt động công quyền và sự tham gia của người dân. Chính vì vậy, chính phủ điện tử đang được các quốc gia, trong đó có Việt Nam, tích cực triển khai xây dựng và áp dụng trong thực tế.

*Từ khóa:* Chính phủ điện tử, chính phủ số, chính phủ mở, quản trị, quản trị nhà nước.

### Dẫn nhập

Hiện nay, có nhiều định nghĩa khác nhau về chính phủ điện tử. Có thể khái quát lại những điểm chung nhất của các quan niệm này về chính phủ điện tử là việc sử dụng một cách rộng rãi công nghệ thông tin và đặc biệt là Internet, để cải thiện việc cung cấp dịch vụ của chính phủ (và rộng hơn là của cả bộ máy nhà nước) tới công dân, doanh nghiệp và các cơ quan nhà nước khác. Chính phủ điện tử là chính phủ ứng dụng công nghệ thông tin để đổi mới tổ chức, đổi mới quy trình, giúp cho các cơ quan nhà nước làm việc có hiệu quả, hiệu lực và minh bạch hơn, cung cấp thông tin, dịch vụ nhanh và tốt hơn cho người dân, doanh

nh nghiệp và các tổ chức, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho người dân thực hành dân chủ và tham gia quản lý nhà nước.

Theo định nghĩa đơn giản nhất, chính phủ điện tử đề cập đến việc sử dụng các công nghệ kỹ thuật số để chuyển đổi các hoạt động của bộ máy nhà nước, trong đó trọng tâm là của hệ thống cơ quan hành pháp, nhằm cải thiện hiệu quả, hiệu lực và cung cấp dịch vụ công. Theo đó, càng có nhiều dịch vụ trực tuyến thì việc sử dụng chúng càng phổ biến và tác động của chính phủ điện tử càng lớn. Ngoài ra, mạng Internet, điện thoại di động mang lại một kênh thuận tiện hơn để cung cấp thông tin của chính quyền. Bằng cách sử dụng tin nhắn văn bản “text-messaging”, các cơ quan nhà nước có thể gửi cảnh báo khẩn cấp, cung cấp ngay lập tức

\* Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: [giaovnu@gmail.com](mailto:giaovnu@gmail.com)

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4202>

<sup>1</sup> Bài viết này được sửa đổi, bổ sung từ bài viết đã được các tác giả trình bày và in trong Kỷ yếu Hội thảo “Chính phủ mở, Chính phủ điện tử và quản trị nhà nước hiện đại”, tổ chức bởi Khoa Luật ĐHQG Hà Nội ngày 15/01/2019.

thông tin theo yêu cầu và giúp công chúng tiếp cận được với chính quyền ở mọi nơi và mọi lúc.

Chính phủ điện tử là một trong những xu hướng mới nhất của cải cách hành chính, cải cách quản trị nhà nước trong bối cảnh bùng nổ công nghệ thông tin. Có thể khái quát về các giai đoạn cải cách hành chính như sau:

TT	Tên gọi	Giai đoạn	Đặc trưng cơ bản
1	Mô hình quan liêu (mô hình thư lại)	Trước năm 1980	Chuyên quyền, cứng nhắc
2	Quản trị nhà nước mới	Từ 1980	Áp dụng các phương thức của doanh nghiệp; định hướng theo kết quả
3	Chính phủ điện tử	Từ giữa 1990	Lấy công dân làm trung tâm; đề cao trách nhiệm của chính quyền

Chính phủ điện tử và quản trị nhà nước có những mối liên hệ chặt chẽ. Theo đó, chính phủ điện tử là một trong những công cụ cần thiết và hữu hiệu để thực hiện quản trị nhà nước trong bối cảnh mới (kỷ nguyên số và toàn cầu hoá) và rộng hơn là quản trị nhà nước hiện đại trước những thách thức của thế kỷ XXI.

### 1. Khái lược về quản trị nhà nước hiện đại

Thuật ngữ quản trị (tiếng Anh: *governance*) có nguồn gốc từ tiếng Hi Lạp cổ là “*kubernân*”, dùng để chỉ việc điều khiển một con tàu hoặc một cỗ xe [1]. Trong những thập kỷ gần đây, *governance* là thuật ngữ được sử dụng phổ biến bởi các tổ chức quốc tế.

Theo Ngân hàng thế giới (WB), *governance* là “... cách thức mà quyền lực được thực thi thông qua các thể chế chính trị, kinh tế, xã hội của một quốc gia” [2]. Còn theo Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP), *governance* là “việc thực thi quyền lực chính trị, hành chính, kinh tế để quản lý các vấn đề của quốc gia ở mọi cấp độ” [3]. Ngân hàng phát triển châu Á (ADB), thì cho rằng, *governance* là “cách thức mà nhờ đó quyền lực được thực hiện

để quản lý các nguồn lực kinh tế, xã hội cho sự phát triển của một quốc gia... là môi trường thể chế mà ở đó các công dân tương tác với nhau và với các cơ quan, quan chức nhà nước” [4].

Như vậy, về bản chất, có thể thấy *governance* chính là quá trình ra quyết định và tổ chức thực hiện quyết định để quản lý, giải quyết các vấn đề chính trị, kinh tế, xã hội ở một quốc gia [5]. Thuật ngữ này chủ yếu gắn với tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước (quản trị nhà nước hay quản trị công), mặc dù trong thực tế, khái niệm này cũng được sử dụng trong một số bối cảnh khác, chẳng hạn như quản trị doanh nghiệp (*corporate governance*)<sup>2</sup>, quản trị quốc tế (*international governance*)...<sup>3</sup>.

Quản trị nhà nước hiện đại đánh dấu bước chuyển dịch từ cai trị (*government*) sang quản trị (*governance*). Khái niệm cai trị hàm ý cách quản lý xã hội mà trong đó chính quyền độc quyền thực hiện các hoạt động quản lý xã hội và có xu hướng lạm dụng quyền lực trong hoạt động này. Ngược lại, khái niệm quản trị hàm ý chính quyền chỉ là một chủ thể đóng vai trò dẫn dắt, tạo lập các điều kiện và quy tắc cho việc tham gia quản lý xã hội của nhiều chủ thể, bao gồm các chủ thể bên ngoài bộ máy nhà nước [6]. Dưới góc độ quản trị, quyền lực nhà nước không chỉ được thực hiện thông qua cưỡng chế, mệnh lệnh, kế hoạch mà có thể được thực hiện thông qua quan hệ đối tác, mạng lưới [7], hay nói cách khác là quan hệ hợp tác, bổ trợ giữa công và tư, công bằng và dân chủ [8]. Điều đó không có nghĩa là nhà nước mất đi hoặc phải “hy sinh” vai trò của mình trong quản lý xã hội mà chỉ là nhà nước phải loại trừ các hành động

<sup>2</sup> Quản trị doanh nghiệp đề cập đến cách thức tổ chức, quản lý, thực hiện các hoạt động trong nội bộ của một doanh nghiệp. Về *cooperate governance*, ví dụ, xem OECD (2004), *Principles of Corporate Governance*, tại: <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf>

<sup>3</sup> Quản trị quốc tế đề cập đến hoạt động của các tổ chức quốc tế và các quốc gia trong việc giải quyết các vấn đề toàn cầu như biến đổi khí hậu, xung đột, tranh chấp lãnh thổ, chống khủng bố... Về *international governance*, ví dụ, xem trang web của ChathamHouse, tại: <https://www.chathamhouse.org/research/topics/international-law-and-governance/international-governance>

chuyên chế, độc đoán, tăng cường các hành động tổ chức, kiến tạo, dựa trên sự kết nối chặt chẽ với người dân, doanh nghiệp và các tổ chức xã hội.

Yêu cầu tiếp theo trong quản trị nhà nước hiện đại đó là phải bảo đảm tính tự chủ của các chủ thể tham gia hoạt động quản lý, đặc biệt là của chính quyền địa phương. Sự phân cấp, phân quyền trong quản trị nhà nước hiện đại không triệt tiêu vị trí, vai trò của chính quyền trung ương, mà chỉ sắp đặt lại vị trí, vai trò đó một cách phù hợp hơn trong mô hình quản trị mới theo kiểu mạng lưới, mà ở đó chính quyền trung ương đứng ở giữa thực hiện các hoạt động điều phối, kiến tạo, dẫn dắt.

Một yêu cầu nữa đặt ra với quản trị nhà nước hiện đại đó là cách thức sử dụng quyền lực. Nếu như trong mô hình quản trị truyền thống, quyền lực được sử dụng chủ yếu là quyền lực cứng (*hard power*) thì trong quản trị nhà nước hiện đại, quyền lực quan trọng nhất là quyền lực mềm (*soft power*). Hiểu theo góc độ quản trị nhà nước, quyền lực cứng chính là sức mạnh dựa trên bộ máy cưỡng chế của nhà nước (quân đội, cảnh sát, toà án, nhà tù...), còn quyền lực mềm thể hiện ở uy tín, năng lực, hiệu quả, tính dân chủ, liêm chính, công minh của bộ máy công quyền.

Ngoài các yêu cầu cơ bản nêu trên, có tác giả cho rằng quản trị nhà nước hiện đại phải đáp ứng những yêu cầu sau: Thứ nhất, **phẳng hơn** (*flatter*), thể hiện ở việc thu hẹp khoảng cách công dân và chính quyền bằng truyền thông, công nghệ thông tin; giảm tầng nấc trong hệ thống quản trị để hiệu quả hơn; cung cấp thông tin cho việc ra quyết định, phối hợp, hợp tác trong hành pháp; hình thành mạng lưới hợp tác giữa khối công và tư. Thứ hai, **nhanh hơn** (*agile*), thể hiện ở việc thay đổi và thích nghi, đặc biệt trong tái cấu trúc bộ máy. Thứ ba, **sắp xếp hợp lý** (*streamlined*), thể hiện ở việc xác định đúng chức năng nhiệm vụ; bộ máy, tinh giản nhưng không giảm dịch vụ. Thứ tư, **hiểu biết và thích nghi với công nghệ** (*tech-enabled and tech savvy*), thể hiện ở việc tái thiết kế bộ máy phù hợp với mạng lưới và công nghệ [9].

Từ một góc nhìn khác, Liên hợp quốc cho rằng quản trị nhà nước hiện đại phải mang những dấu hiệu sau đây: (1) thể chế quản trị mạnh và pháp quyền; (2) tư pháp tin cậy và độc lập; (3) khung khổ pháp lý hiệu quả cho hoạt động kinh tế; (4) môi trường kinh tế mở và cạnh tranh; (5) ổn định giá cả và trách nhiệm tài chính; (6) hệ thống thuế công bằng; (7) phát triển sự cạnh tranh trong thị trường tài chính, lao động và vốn; (8) năng lực quản lý và thực thi pháp luật, tư nhân hoá, nguồn lực ngoài hợp lý cho khối tư; (9) quan hệ đối tác khu vực công và tư trong việc thúc đẩy kinh doanh, nhân mạnh các doanh nghiệp nhỏ và vừa; (10) tự do tiếp cận thông tin; (11) thúc đẩy phát triển công nghệ và cơ sở hạ tầng [10].

Tóm lại, quản trị nhà nước hiện đại có những thay đổi lớn so với mô hình quản trị truyền thống. Những thay đổi đó nhằm đáp ứng các yêu cầu bắt nguồn từ tính chất dân chủ, đa dạng của xã hội hiện đại. Những đặc điểm cơ bản nhất của quản trị nhà nước hiện đại là: (1) vai trò chủ yếu là điều tiết của nhà nước; (2) quản trị trên nền tảng pháp quyền; (3) quản trị hướng tới mục đích bảo đảm quyền cá nhân và dân chủ, đa dạng về mô hình dân chủ; (4) quản trị đa tầng, đa chủ thể, phi tập trung và mạng lưới; (5) quản trị hợp tác, chia sẻ trách nhiệm hơn là cai trị [11]. Đây là những đặc điểm sẽ chi phối tất cả các quốc gia trên thế giới trong thế kỷ XXI.

Trong khoảng vài thập kỷ gần đây, cùng với khái niệm quản trị, khái niệm quản trị tốt (*good governance*) cũng được đề cập đến ngày càng nhiều. Theo UNDP: “Quản trị tốt nói đến các hệ thống quản lý có năng lực, kịp thời, toàn diện và minh bạch...”[12]. Theo Ngân hàng thế giới thì: “Quản trị tốt là tập hợp các thể chế minh bạch, có trách nhiệm giải trình, có năng lực và kỹ năng, cùng với ý chí quyết tâm làm những điều tốt đẹp... Tất cả giúp cho một nhà nước cung cấp những dịch vụ công cho người dân một cách hiệu quả” [13]. Còn theo cơ quan Cao uỷ nhân quyền Liên Hợp quốc: “...quản trị tốt liên quan đến các tiến trình và kết quả chính trị và thể chế mà cần thiết để đạt được các mục tiêu phát triển. Đó là một tiến trình mà các cơ

quan công quyền giải quyết các vấn đề công cộng, quản lý các nguồn lực công và bảo đảm việc thực hiện các quyền con người theo cách thức hoàn toàn không có sự tham nhũng và lạm dụng và thực sự tuân thủ nguyên tắc pháp quyền.... Tùy thuộc vào bối cảnh và mục đích sử dụng, thuật ngữ quản trị tốt có thể được dùng để nói đến các vấn đề như: tôn trọng đầy đủ các quyền con người (*full respect of human rights*); nguyên tắc pháp quyền (*the rule of law*), sự tham gia hiệu quả [của người dân] (*effective participation*), sự cộng tác của nhiều chủ thể (*multi-actor partnerships*), chính trị cạnh tranh (*political pluralism*), các tiến trình và thể chế minh bạch và có trách nhiệm giải trình (*transparent and accountable processes and institutions*), khu vực công hiệu lực, hiệu quả (*efficient and effective public sector*), tính hợp pháp (*legitimacy*), tiếp cận với kiến thức, thông tin và giáo dục (*access to knowledge, information and education*), trao quyền chính trị của người dân (*political empowerment of people*), sự công bình (*equity*), sự ổn định (*sustainability*), thái độ và các giá trị giúp thúc đẩy trách nhiệm, sự đoàn kết và sự khoan dung (*attitudes and values that foster responsibility, solidarity and tolerance*) [14].

Những định nghĩa nêu trên cho thấy những quan điểm rộng, hẹp khác nhau về nội hàm của quản trị tốt. Tuy nhiên, nhìn chung có thể thấy sự đồng thuận về một số đặc trưng chủ yếu. Theo một tài liệu của Liên Hợp Quốc, những đặc trưng chính (*major characteristics*)<sup>4</sup> của quản trị tốt bao gồm [5]: Sự tham gia (*participatory*) của người dân, định hướng đồng thuận (*consensus oriented*), trách nhiệm giải trình (*accountable*), sự minh bạch (*transparent*), sự kịp thời (*responsive*), tính hiệu lực (*effective*), tính hiệu quả (*efficient*), tính bình đẳng và không loại trừ chủ thể nào (*equitable and inclusive*) và tuân thủ pháp quyền (*follows the rule of law*) [5].

Tóm lại, xét tổng thể, từ những phân tích ở trên, có thể hiểu quản trị tốt là một tập hợp

những tiêu chí về quản lý xã hội nhằm hướng đến mục tiêu thúc đẩy, bảo đảm sự phát triển hài hoà, bền vững của một quốc gia [5]. Cũng từ những phân tích ở trên, có thể khẳng định quản trị tốt không phải là một phương thức hay mô hình tổ chức, hoạt động của một nhà nước hay một hệ thống chính trị, mà là các nguyên tắc định hướng cho việc thiết kế và vận hành bộ máy nhà nước hoặc hệ thống chính trị đó [5]. Khái niệm quản trị tốt khá rộng lớn, có thể nhìn nhận qua ba chiều cạnh chính đó là [15]:

*Về kinh tế (economic aspect):* Thể hiện ở các nguyên tắc nhằm thúc đẩy tính công khai, minh bạch trong hoạt động của cơ quan nhà nước cũng như tính hiệu quả trong việc quản lý và sử dụng các nguồn lực công.

*Về xã hội (social aspect):* Thể hiện ở các nguyên tắc nhằm thúc đẩy sự bình đẳng và sự tham gia của người dân vào các hoạt động quản lý nhà nước, quản lý xã hội.

*Về chính trị (political aspect):* Thể hiện ở các nguyên tắc nhằm tăng cường pháp quyền, thúc đẩy việc bảo vệ các quyền con người và trách nhiệm giải trình của bộ máy nhà nước.

Do tính chất rộng lớn của nó, việc bảo đảm tất cả các nguyên tắc của quản trị tốt là không dễ dàng. Trong thực tế, hiện mới có rất ít quốc gia trên thế giới đạt được tất cả các tiêu chí của quản trị tốt. Tuy nhiên, đây là một mục tiêu mà các quốc gia vẫn cần nỗ lực đạt được để phát triển bền vững.

## 2. Mối quan hệ giữa chính phủ điện tử và quản trị nhà nước hiện đại

Một số nghiên cứu cho thấy trong mấy thập kỷ gần đây, bên cạnh các kênh truyền thống, Internet ngày càng được các nhà nước sử dụng để thu hút sự tham gia của công chúng, dẫn tới sự ra đời của các thiết chế và thuật ngữ mới như chính phủ điện tử (E-government), Chính phủ mở (Opened Government), Chính phủ 2.0 (Government 2.0), Dân chủ điện tử (E-democracy), công dân điện tử (E-citizenship), chính phủ số (Digital Government), Dân chủ từ xa (Tele-democracy), dân chủ trên không gian

<sup>4</sup> Trong một số tài liệu gọi là các nguyên tắc (principles) của quản trị tốt.

mạng (Cyber-democracy) [16]... Các thiết chế này giúp tạo ra sự tương tác trực tiếp và rất thuận tiện giữa người dân và nhà nước, giúp cho việc tham vấn và thu hút sự tham gia của người dân vào hoạt động quản lý của nhà nước trở lên thuận tiện hơn bao giờ hết. Tham vấn qua mạng hiện được xem là một trong ba yếu tố của chính phủ điện tử [17], một trong các mục tiêu của chính phủ điện tử là sự tham gia của công chúng [17], và nội hàm của khái niệm “dân chủ điện tử” là “việc sử dụng các công nghệ mạng để thu hút công dân thảo luận, tranh luận, tham vấn và biểu quyết trên mạng” [16].

Xét riêng về chính phủ điện tử, đây là một trong những phương thức quan trọng để đảm bảo quản trị nhà nước trong bối cảnh hiện nay. Tăng cường sử dụng các phương tiện công nghệ thông tin trong quản lý nhà nước là cách thức để đáp ứng các đòi hỏi cơ bản của quản trị nhà nước hiện đại.

Đi xa hơn chính phủ điện tử, gần đây một số học giả đề đưa ra thuật ngữ “quản trị điện tử”. Ví dụ, Michiel Backus [18] định nghĩa quản trị điện tử như là việc áp dụng các phương tiện công nghệ điện tử, tin học để:

- + Tạo điều kiện / hỗ trợ cho sự tương tác giữa chính phủ và công dân và giữa chính phủ và doanh nghiệp;

- + Thích ứng / cập nhật chức năng nội bộ của chính phủ để đơn giản hóa và cải thiện các khía cạnh dân chủ, chính quyền và kinh tế của quản trị.

- + Theo Richard Heeks [19], quản trị điện tử bao gồm ba yếu tố:

- + Hành chính điện tử: để cải thiện các quy trình của chính quyền;

- + Công dân điện tử và dịch vụ điện tử: để kết nối công dân và phục vụ các đối tượng này trực tuyến;

- + Xã hội điện tử để thiết lập các tương tác trong xã hội công dân.

- + Theo nghĩa này, quản trị điện tử cung cấp hai phương diện khác là: chính sách (tập trung vào việc tạo thuận lợi cho các quy trình dân chủ và có sự tham gia rộng rãi của công dân) và kỹ

thuật (tập trung vào các hoạt động và quy trình của chính phủ).

Chính phủ điện tử đòi hỏi tự động hóa và tin học hóa các quy trình, thủ tục hiện hành. Điều này sẽ tạo ra phong cách lãnh đạo mới, cách thức mới để tranh luận và đưa ra các quyết định chiến lược, tạo ra phương thức mới để tương tác với các công ty kinh doanh, lắng nghe công dân và cộng đồng, tổ chức và cung cấp thông tin... Nói tóm lại là sẽ tạo ra một cách thức quản lý mới. Quá trình sử dụng, hoàn thiện, cải biến các công cụ của chính phủ điện tử tạo thành quản trị điện tử.

Nếu như chính phủ điện tử có thể được xem là “việc sử dụng công nghệ thông tin và truyền thông để cải thiện và nâng cao hoạt động của các tổ chức thuộc khu vực công và nhân viên công quyền” [20], nhằm nâng cao hiệu quả cung cấp dịch vụ công cho dân chúng và hiện đại hoá các hoạt động của chính quyền thì quản trị điện tử là một khái niệm rộng hơn để xác định và đánh giá các tác động của công nghệ tạo ra đối với công tác quản lý của chính phủ, cũng như những tác động của công nghệ đối lên quan hệ giữa nhân viên công quyền với xã hội và người dân, tới cách thức tương tác với các cơ quan dân cử và các chủ thể khác như các tổ chức xã hội và doanh nghiệp.

Quản trị điện tử cũng bao gồm một loạt biện pháp cần thiết được các cơ quan công quyền đưa ra để đảm bảo thực hiện thành công các dịch vụ của chính phủ điện tử. Trong khi chính phủ điện tử được coi là ứng dụng phương tiện điện tử cho các hoạt động và hoạt động của chính phủ, quản trị điện tử được coi là ứng dụng của phương tiện điện tử để bảo đảm:

- Tương tác giữa Chính phủ và Công dân (G2C- G2C - Government to Citizens) và Chính phủ với Doanh nghiệp (G2B - Government to Business);

- Hoạt động nội bộ của chính phủ nhằm đơn giản hóa và cải thiện các khía cạnh dân chủ, hành chính và thương mại của quản trị.

- Về cơ bản, quản trị điện tử bao gồm 03 bộ phận chính:

- Cải thiện các quy trình của chính phủ: chính quyền điện tử;

- Kết nối với công dân: công dân điện tử và dịch vụ điện tử;

- Thiết các tương tác nội bộ cũng như với xã hội công dân: xã hội điện tử.

Những phương diện này của quản trị điện tử tương ứng với 3 tương tác điển hình cho quá trình quản trị: G2C ('Government to Citizens' - giữa chính phủ và công dân), G2B ('Government to Business' - giữa chính phủ và các doanh nghiệp) và cuối cùng là G2G ('Government to Government' - giữa các bộ phận khác nhau của chính quyền).

Nhiều nghiên cứu cũng chứng minh rằng, chính phủ điện tử góp phần thúc đẩy quản trị tốt [21]. Theo đó, chính phủ điện tử không chỉ thúc đẩy sự linh hoạt và nhanh nhạy của các thiết chế công quyền trong việc đáp ứng các nhu cầu ngày càng cao và khẩn trương của công dân, mà còn góp phần nâng cao hiệu quả, hiệu lực của chính quyền.

Thông qua việc khảo sát và nghiên cứu 12 dự án chính phủ điện tử ở các nước đang phát triển. Bhatnagar [22] chứng minh rằng các dự án này góp phần cải thiện quản trị bằng cách tăng tính minh bạch, giảm tham nhũng, chi phí giao dịch và cải thiện chất lượng dịch vụ. Điều này góp phần khẳng định giá thiết của Richard Heeks [23] rằng, quản trị điện tử và chính phủ điện tử là một cách tốt để đạt được quản trị tốt và công nghệ thông tin đóng vai trò quan trọng để củng cố quản trị tốt.

Tuy nhiên, một số không ít hệ thống chính phủ điện tử được triển khai tại các nước đang phát triển không cải thiện được năng quản trị vì những lý do khác nhau. Theo Guida và Crow [24], điều này có thể được giải thích bởi một số lý do sau đây:

- Sử dụng các công cụ, kỹ thuật và công nghệ không phù hợp;

- Thiếu vắng sự kết nối, liên hệ giữa các nhà tài trợ quốc tế, các cơ quan tài trợ dự án và người thụ hưởng dự án trên thực tế;

- Chính quyền các nước này sử dụng quá mức các phương pháp tiếp cận từ trên xuống "top-down" mà không tính đến nhu cầu của người dùng.

Đồng thời, Guida và Crow đã liệt kê các yếu tố về mặt quản trị khác khiến cho các đề án chính phủ điện tử thất bại. Có thể kể ra một số yếu tố như thiếu minh bạch, thiếu sự tham gia của công dân, sự chống đối của bộ máy quan liêu, tham nhũng, môi trường chính trị và quy định pháp lý lạc hậu và nguồn nhân lực không có kỹ năng.

Để dàng nhận thấy những lợi ích mà chính phủ điện tử mang lại cho quản lý nhà nước cũng như thuận lợi cho người dân. Nhưng việc áp dụng chính phủ điện tử cũng gặp phải những rào cản nhất định tại một số quốc gia, đặc biệt là tại các nước đang phát triển.

Báo cáo của Liên minh Viễn thông Quốc tế (ITU) năm 2008 về chính phủ điện tử cho các nước đang phát triển (Electronic Government for Developing Countries [25]) chỉ ra rằng, việc sử dụng hiệu quả công nghệ thông tin để phục vụ công dân một cách trực tuyến là một thách thức lớn đối với nhiều quốc gia, đặc biệt là đối với các nước đang phát triển. Tại các nước này, chính quyền phải đối mặt với nhiều bất ổn và rủi ro trong việc phát triển và cung cấp dịch vụ chính phủ điện tử. Điều này xuất phát từ sự phức tạp của công nghệ, các quy trình tổ chức rườm rà, cũng như sự khác biệt rất lớn về thái độ của mọi người đối với công nghệ và sự thay đổi nói chung.

Chính phủ điện tử không chỉ đơn thuần đòi hỏi bí quyết về công nghệ để phát triển và vận hành thành công các dịch vụ trực tuyến, mà hơn thế cần phải có chiến lược để tổ chức và sắp xếp các nguồn lực cụ thể như máy tính và mạng internet, và các nguồn lực vô hình như năng lực của nhân viên, quy trình tổ chức và quản lý... Theo Nagy Hanna, sự thành công của chính quyền trong các đề án về chính phủ điện tử phụ thuộc vào 2 yếu tố cơ bản [26]:

Thứ nhất, phải có một lượng lớn công dân có khả năng và sẵn sàng chấp nhận và sử dụng các dịch vụ trực tuyến;

Thứ hai, chính quyền có khả năng về mặt kỹ thuật và quản lý để triển khai các ứng dụng công nghệ tiên tiến.

### 3. Liên hệ với Việt Nam

Theo đánh giá của Liên Hợp Quốc, Việt Nam xếp hạng 88/193 quốc gia, vùng lãnh thổ về Chính phủ điện tử và đứng thứ 6 trong khu vực ASEAN, sau Singapore, Malaysia, Brunei, Thái Lan và Philippines [27]. Xếp hạng này còn thấp so với mong muốn và điều đó càng thúc đẩy quyết tâm mạnh mẽ hơn trong xây dựng Chính phủ điện tử tại Việt Nam.

Nhận thức được những lợi ích của chính phủ điện tử, từ năm 2015, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết 36A về xây dựng chính phủ điện tử. Trong đó, nhiệm vụ xây dựng hệ thống thông tin điện tử thông suốt, kết nối liên thông văn bản điện tử, dữ liệu điện tử Chính phủ đến cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã; 100% dịch vụ công được cung cấp trực tuyến; xây dựng Cổng dịch vụ công quốc gia tại địa chỉ duy nhất trên Internet là những nội dung trọng yếu. Đây được xem là quyết tâm để thực hiện bằng được chính phủ điện tử, nhằm cải cách thủ tục hành chính, đem lại những lợi ích thiết thực cho người dân và cộng đồng doanh nghiệp Việt Nam.

Thực tế trong thời gian qua, nhiều bộ ngành, địa phương và cấp chính quyền đã thể hiện rõ nỗ lực cũng như quyết tâm phát triển ứng dụng CNTT nhằm nâng cao hiệu quả công tác quản lý và phục vụ dân sinh. Theo số liệu của Bộ Thông tin và Truyền thông về mức độ ứng dụng CNTT tại các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương năm 2016 cho thấy, về cơ bản, hạ tầng kỹ thuật CNTT của các thành phố trực thuộc trung ương đã đáp ứng được yêu cầu cho việc ứng dụng CNTT trong công việc của địa phương và đội ngũ cán bộ công chức [28]: Các thành phố trực thuộc trung ương đã xây dựng mạng diện rộng (WAN). Tỷ lệ các cơ quan được kết nối vào mạng WAN đối với các cơ quan chuyên môn là 100%, đã có 100% các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan trực thuộc Chính phủ và các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có trang hoặc cổng thông tin điện tử, đáp

ứng nhu cầu tuyên truyền, quản lý, điều hành của các cơ quan nhà nước, nhu cầu tìm hiểu, tra cứu, khai thác thông tin của người dân và doanh nghiệp [28]. Có thể kể ra một số dịch vụ hành chính công đã được cung cấp trực tuyến hiện nay đã được triển khai tại một số địa phương như đăng ký khai sinh, cấp mới, cấp lại, cấp đổi hộ chiếu, đăng ký xe ô tô qua mạng, v.v..

Tuy nhiên, thực tế, xây dựng và vận hành chính quyền điện tử tại Việt Nam gặp phải một số thách thức như sau:

Nhận thức hiểu biết về công nghệ thông tin và kỹ thuật số: Để vận hành chính phủ điện tử thì bản thân cán bộ, công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước phải nhận thức đúng và hiểu được tầm quan trọng của chính phủ điện tử trong cải cách hành chính. Hiện tại, không ít cán bộ, công chức còn nhận thức một cách đơn giản rằng, chính phủ điện tử là thông tin, truyền thông về hoạt động của Chính phủ nói riêng và chính quyền nói chung. Thực tế, chính phủ điện tử chính là việc sử dụng CNTT làm công cụ đặc lực trong việc phục vụ người dân, đơn giản hoá một số hoạt động của công quyền. Các cải cách như mô hình thủ tục một cửa online sẽ mang lại lợi ích không chỉ cho người dân mà cả cho chính quyền.

- Khó khăn còn đến từ nhận thức của người dân: Người dân không sử dụng chính phủ điện tử vì không quen sử dụng công nghệ thông tin và truyền thông, thiếu truy cập, thiếu đào tạo về công nghệ cũng như lo lắng về sự riêng tư và tính bảo mật của thông tin.

- Khó khăn về cơ sở hạ tầng: Đây không phải là khó khăn của riêng Việt Nam mà của đa số các nước đang phát triển trong ứng dụng chính phủ điện tử. Đầu tư cho chính phủ điện tử đòi hỏi chi phí tài chính lớn cũng như cả đầu tư về nguồn lực con người (đào tạo về công nghệ thông tin cho cán bộ, công chức). Ở nước ta, hạ tầng kỹ thuật CNTT trong hệ thống cơ quan nhà nước tuy đã được cải thiện đáng kể trong thời gian qua, tạo nền tảng cho triển khai thành công một số ứng dụng CNTT, nhưng vẫn chưa đáp ứng nhu cầu thực tế. Chưa kể, hạ tầng bảo đảm an toàn, bảo mật thông tin hầu như chưa đáng ứng được nhu cầu [28].



Xây dựng chính phủ điện tử, chính phủ số nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước là một đòi hỏi cấp thiết trong bối cảnh hiện nay. Xuất phát từ những thách thức và hạn chế của xây dựng và vận hành chính phủ điện tử ở Việt Nam trong thời gian vừa qua, chúng tôi đề xuất một số kiến nghị, giải pháp như sau:

- Về nguồn nhân lực: Cần đẩy mạnh hoạt động, đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực CNTT có chất lượng để thực hiện nhiệm vụ ứng dụng CNTT trong quản trị lý nhà nước và quản trị quốc gia. Đối với đội ngũ cán bộ, công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước, cần phải có chính sách phù hợp để đào tạo về sử dụng, vận hành chính quyền điện tử.

- Về nâng cao nhận thức của người dân về chính phủ điện tử và vai trò của CNTT: Ở Việt Nam, có một thực tế là các dịch vụ của chính phủ điện tử còn xa lạ với một bộ phận người dân, đặc biệt là những người cao tuổi và người có thu nhập thấp. Cần phải học tập kinh nghiệm của các nước trong việc hỗ trợ người dân tiếp cận với CNTT. Ví dụ như Singapor thành lập các trung tâm hỗ trợ người dân, đặc biệt là người lớn tuổi sử dụng chính phủ điện tử. Hiện nay ở nước ta, các cơ quan hành chính thông thường không có người hướng dẫn, người đến làm thủ tục hành chính phải tự thân vận động hoặc hỏi người xung quanh; còn liên quan chính phủ điện tử thì gần như không có chương trình truyền thông hiệu quả nào đến người dân.

- Về cơ sở kỹ thuật, công nghệ thông tin: cần xây dựng, ban hành và triển khai đồng bộ ứng dụng CNTT trên nền tảng các công nghệ mới như điện toán đám mây và big data trong lưu trữ, quản lý các ứng dụng và cơ sở dữ liệu; triển khai ứng dụng chính phủ điện tử một cách đồng bộ và hiệu quả trong cung cấp các dịch vụ cho người dân và doanh nghiệp. Để có nền tảng cơ sở kỹ thuật và hạ tầng CNTT hiện đại, cần đẩy mạnh xã hội hoá, thiết lập cơ chế khuyến khích các doanh nghiệp tham gia triển khai ứng dụng CNTT để xây dựng chính quyền điện tử, thành phố thông minh...

- Liên quan đến bảo mật thông tin, cần xây dựng hệ thống pháp luật đảm bảo an toàn, an ninh thông tin trong xây dựng, vận hành, khai

thác hệ thống thông minh của chính quyền trung ương cũng như địa phương và bảo đảm an toàn thông tin của cá nhân trong thế giới mạng.

### Tài liệu tham khảo

- [1] Sabri Boubaker, Duc Khuong Nguyen (editors), Corporate Governance and Corporate Social Responsibility: Emerging Markets Focus, World Scientific Publishing Co Pte Ltd, 2014, tr. 377. Dẫn theo Nguyễn Văn Quân, Nguồn gốc và sự phát triển của quản trị tốt, trong cuốn Quản trị tốt: Lý luận và thực tiễn, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn (đồng chủ biên), NXB Chính trị Quốc gia, 2017.
- [2] World Bank (2006), Making PRSP Inclusive, tại <http://siteresources.worldbank.org/DISABILITY/Resources/280658-1172608138489/MakingPRSPInclusive.pdf>
- [3] UNDP (1997), Governance & Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document. [www.undp.org/.../undp/.../Democratichinh%20Governance/Di](http://www.undp.org/.../undp/.../Democratichinh%20Governance/Di).
- [4] ADB (2005), Governance: Sound Development Management Governance. <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32027/govpolicy.pdf>.
- [5] Vũ Công Giao, Một số vấn đề về quản trị tốt, trong cuốn Quản trị tốt: Lý luận và thực tiễn, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn (đồng chủ biên), NXB Chính trị Quốc gia, 2017.
- [6] S. Joseph, Jr Nye and D. John, Governance in a globalizing world, Brookings Institution Press, 2000, tr. 12. Dẫn theo Đỗ Minh Khôi, trong sách Quản trị tốt: Lý luận và thực tiễn, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn (đồng chủ biên), NXB Chính trị Quốc gia, 2017.
- [7] Bob Jessop (2016), The State Past, Present, Future, Polity, tr.166-169, [http://www.ritsumeit.ac.jp/acd/re/k-rsc/hss/book/pdf/vol07\\_08.pdf](http://www.ritsumeit.ac.jp/acd/re/k-rsc/hss/book/pdf/vol07_08.pdf).
- [8] Joseph Stiglitz (2003), Globalization And The Economic Role Of The State In The New Millennium, Journal Of Industrial and Corporate Change, Volume 12, Issue 1. Dẫn theo Đỗ Minh Khôi, trong sách Quản trị tốt: Lý luận và thực tiễn, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn (đồng chủ biên), NXB Chính trị Quốc gia, 2017.
- [9] Global Agenda Council on the Future of Government - World Economic Forum (2011),

- The Future of Government Lessons Learned From Around The World, URL, [http://www3.weforum.org/docs/EU11/WEF\\_EU11\\_FutureofGovernment\\_Report.pdf](http://www3.weforum.org/docs/EU11/WEF_EU11_FutureofGovernment_Report.pdf) - Dẫn theo Đỗ Minh Khôi, Quản trị nhà nước hiện đại, tài liệu đã dẫn.
- [10] United Nation (2002), World Public sector report Globalization and the State, tr. 66. <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/World%20Public%20Sector%20Report%20series/World%20Public%20Sector%20Report.2001.pdf>.
- [11] Đỗ Minh Khôi, trong sách Quản trị tốt: Lý luận và thực tiễn, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn (đồng chủ biên), NXB Chính trị Quốc gia, 2017.
- [12] Remarks by Helen Clark, Administrator of the United Nations Development Programme, at the Fourth United Nations Conference on the Least Developed Countries High Level Interactive Thematic Debate on Good Governance at All Levels, Istanbul, 11 May 2011.
- [13] Paul Wolfowitz, World Bank President, Jakarta, 11 April 2006. Nguồn: World Bank, Strengthening the World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption, 21 March 2007, tr. 1.
- [14] OHCHR, Good Governance and Human Rights <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>
- [15] Ethnocultural Diversity Resource Center, Good Governance in Multiethnic Communities, Conditions, Instruments, Best Practices, Ways to Achieve and Measure Good Governance at the Local Level, 2007 tr. 13.
- [16] Nguyễn Đức Lam, Quản trị tốt: những chuẩn mực chung, trong sách Quản trị tốt: Lý luận và thực tiễn, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn (đồng chủ biên), NXB Chính trị Quốc gia, 2017.
- [17] Jim Macnamara, The Quadrivium of Online Public Consultation: Policy, Culture, Resources, Technology. Dẫn theo Nguyễn Đức Lam, Quản trị tốt: những chuẩn mực chung, , trong sách Quản trị tốt: Lý luận và thực tiễn, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn (đồng chủ biên), NXB Chính trị Quốc gia, 2017.
- [18] M. Backus, e-Governance and Developing Countries: Introduction and examples, Research Report ; No. 3, April, 2001, <https://bibalex.org/baifa/Attachment/Documents/19334.pdf>, truy cập ngày 18/12/2018.
- [19] Heeks, R., iGovernment : Understanding e-Governance for Development, Working Paper Series : Paper No. 11, Institute for Development Policy and Management, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN015484.pdf>, truy cập ngày 18/12/2018.
- [20] United Nations : Department of economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, The Global e-Government Survey 2008, <https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/Documents/un/2008-Survey/unpan028607.pdf>, (truy cập ngày 18/12/2018).
- [21] D. Nute, Net eases Government Purchasing Process, The American City & County Journal, 117 (1), 2002; O'Connell K.A., Computerizing Government: The Next Generation, The American City & County Journal, 118 (8), 2003
- [22] S. Bhatnagar, e-government: from vision to implementation : a practical guide with case studies New Delhi ; Thousand Oaks, Calif. : Sage Publications, 2004.
- [23] R. Heeks, Most e-Government-for-Development Projects Fail How Can Risks be Reduced, 2003, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan011226.pdf>, truy cập ngày 18/12/2018.
- [24] J. Guida, and M. Crow, e-government and e-governance, in Unwin, T. (ed.), ICT4D: International and Communication Technology for Development, Cambridge University Press 2009.
- [25] IUT, Electronic Government for Developing Countries. Xem: [https://www.itu.int/ITU-D/cyb/app/docs/e-gov\\_for\\_dev\\_countries-report.pdf](https://www.itu.int/ITU-D/cyb/app/docs/e-gov_for_dev_countries-report.pdf), truy cập ngày 18/12/2018.
- [26] Hanna, Nagy, Transforming Government and Building the Information Society: Challenges and Opportunities for the Developing World, Nagy Hanna & Peter T. Knight editors, Springer, NY, 2010, dẫn: Driss Kettani et Bernard Moulin, E-Government for Good Governance in Developing Countries: Empirical Evidence from the eFez Project, Anthem Press, 2015, tr.47.
- [27] Báo Lao động, Xây dựng chính phủ điện tử, rào cản nào? xem: <https://laodong.vn/thoi-su/xay-dung-chinh-phu-dien-tu-rao-can-nao-631923.laod>.
- [28] Phạm Tiến Luật, Những thách thức trong xây dựng chính phủ điện tử ở Việt Nam, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 264 (1/2018), tr.103.