

## NGHIÊN CỨU ĐÁNH GIÁ NĂNG LỰC ĐỔI MỚI SÁNG TẠO ĐỊA PHƯƠNG VỚI MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP TẠI VIỆT NAM

**Trần Vũ Tuấn Phan<sup>1</sup>, Doãn Hồng Sơn, Trần Xuân Bách**  
Trung tâm Tư vấn Chiến lược, Chính sách Khoa học và Công nghệ;  
Học viện Chiến lược Khoa học và Công nghệ

**Dương Thị Thu Nga**  
Cục Khởi nghiệp và Doanh nghiệp công nghệ

### **Tóm tắt:**

Năm 2025, Việt Nam thực hiện cuộc cải cách hành chính có tính bước ngoặt, tái cấu trúc mô hình quản trị quốc gia. Bài viết phân tích tác động của hai thay đổi lớn: (1) sáp nhập 63 tỉnh/thành phố thành 34 đơn vị hành chính (ĐVHC) cấp tỉnh theo Nghị quyết số 202/2025/QH15, và (2) giải thể đơn vị hành chính cấp huyện, chuyển sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp (Tỉnh - Xã) theo Nghị quyết số 203/2025/QH15. Trọng tâm nghiên cứu là đánh giá ảnh hưởng của những thay đổi này đối với năng lực đổi mới sáng tạo (ĐMST) của địa phương. Bằng phương pháp phân tích chính sách định tính, tổng quan tài liệu và nghiên cứu tình huống so sánh, bài viết thiết lập một “đường cơ sở” (baseline) về hiệu suất ĐMST của Việt Nam thông qua Chỉ số ĐMST Toàn cầu (GII) và Chỉ số ĐMST cấp Địa phương (PII) giai đoạn 2023 - 2024. Kết quả cho thấy cải cách tạo ra một kịch bản “phần thưởng lớn, rủi ro cao”. Cơ hội đến từ việc hình thành các “siêu tỉnh” có quy mô kinh tế lớn, khả năng tập trung nguồn lực R&D và giảm cạnh tranh phân mảnh. Tuy nhiên, cải cách cũng đặt ra rủi ro: (1) “cú sốc thể chế” trong ngắn hạn có thể làm đứt gãy mạng lưới ĐMST hiện có; (2) “khoảng trống quản trị” do loại bỏ cấp huyện - vốn là mắt xích triển khai chính sách ĐMST cơ sở; và (3) gia tăng chênh lệch ĐMST giữa trung tâm đô thị và vùng nông thôn trong các tỉnh mới có quy mô rộng. Bài viết kết luận bằng các khuyến nghị nhằm thu hẹp “khoảng trống” thể chế, gồm tăng cường quản trị số, phân cấp linh hoạt và phát triển đa tâm để giảm gián đoạn và tối ưu hóa lợi ích từ cải cách.

**Từ khóa:** Đổi mới sáng tạo; Chính quyền hai cấp; PII, GII, Quản trị công, Việt Nam.

**Mã số:** 25081501

## STUDY ON THE EVALUATION OF LOCAL INNOVATION CAPACITY UNDER VIETNAM'S TWO-TIER LOCAL GOVERNMENT MODEL

### **Abstract:**

In 2025, Viet Nam is implementing a landmark administrative reform that restructures the national governance model. This article analyses the implications of two major changes: (i) the merger of 63 provinces and centrally governed cities into 34 provincial-level administrative units under Resolution No. 202/2025/QH15; and (ii) the dissolution of district-level administrative units and the shift to a two-level local government model (province-commune) under Resolution No. 203/2025/QH15. The study focuses on how these reforms affect local innovation capability. Drawing on qualitative policy analysis, literature review and comparative case studies, it constructs a baseline of Viet Nam's innovation capability using the Global Innovation Index (GII) and the Provincial Innovation Index (PII) for the period 2023-2024. The findings suggest that the reform creates a “high reward-high risk” scenario. On the opportunity side, the emergence of “mega-provinces” with larger economic scale

<sup>1</sup> Liên hệ tác giả: tvtpphan@gmail.com

*may enable the concentration of R&D resources and reduce fragmented competition. However, the reform also generates several risks: (i) short-term institutional shocks that may disrupt existing innovation networks; (ii) a governance void arising from the removal of the district level, which has been the key node for implementing innovation policy at the grassroots; and (iii) widening innovation gaps between urban cores and rural areas within the enlarged provinces. The article concludes with policy recommendations to narrow institutional gaps - strengthening digital governance, introducing flexible decentralisation and promoting polycentric development-to minimise disruption and maximise the benefits of the two-level local government reform for enhancing local innovation capability.*

**Keywords:** Innovation Capability; Two-tier government; Provincial Innovation Index (PII); Global Innovation Index (GII); Public governance; Viet Nam.

## **1. Đặt vấn đề: Bối cảnh song trùng của cải cách chính sách và phát triển dựa trên đổi mới sáng tạo tại Việt Nam**

Trong thập kỷ qua, Việt Nam đã thể hiện một cam kết mạnh mẽ trong việc chuyển đổi mô hình tăng trưởng kinh tế từ dựa trên thâm dụng vốn và lao động giá rẻ sang mô hình dựa trên khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo (ĐMST). Cam kết này được thể hiện rõ nét qua việc Chính phủ chủ động sử dụng Chỉ số Đổi mới sáng tạo Toàn cầu (GII), do Tổ chức Sở hữu trí tuệ Thế giới (WIPO) công bố, như một công cụ quan trọng để tham chiếu, xây dựng và ban hành các chính sách thúc đẩy ĐMST từ năm 2017. Mục tiêu nâng cao năng lực ĐMST quốc gia và địa phương đã trở thành một trụ cột trong các chiến lược phát triển kinh tế - xã hội.

Tuy nhiên, song song với tham vọng ĐMST này, Việt Nam đang bước vào một cuộc cải cách thể chế hành chính sâu rộng và triệt để nhất trong nhiều thập kỷ, dự kiến diễn ra vào năm 2025. Đây không phải là một sự điều chỉnh gia tăng (incremental adjustment) mà là một cuộc “đại phẫu” tái cấu trúc toàn bộ hệ thống quản trị địa phương. Cuộc cải cách này được định hình bởi hai nghị quyết mang tính lịch sử:

- (1) *Tái cấu trúc Quy mô (Sáp nhập cấp tỉnh)*: Nghị quyết số 202/2025/QH15 ngày 12/6/2025 của Quốc hội quy định việc sắp xếp các ĐVHC cấp tỉnh. Theo đó, 63 tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương hiện tại sẽ được hợp nhất để hình thành 34 ĐVHC cấp tỉnh mới, bao gồm 28 tỉnh và 6 thành phố. Việc này tạo ra các ĐVHC cấp tỉnh với quy mô về diện tích, dân số và tổng thể kinh tế (GRDP) lớn hơn đáng kể so với trước đây;
- (2) *Tái cấu trúc mô hình chính quyền địa phương (Mô hình 02 cấp)*: Nghị quyết số 203/2025/QH15, cũng được Quốc hội thông qua, sửa đổi Hiến pháp để chính thức hóa mô hình chính quyền địa phương 02 cấp. Điều 2 của Nghị quyết này quy định rõ: “Kết thúc hoạt động của đơn vị hành chính cấp huyện trong cả nước từ ngày 01 tháng 7 năm 2025”. Sự kiện này chấm dứt mô hình 03 cấp (Tỉnh - Huyện - Xã) đã tồn tại và định hình nền hành chính Việt Nam trong nhiều thập kỷ.

Sự “song trùng” của hai quá trình - một bên là thúc đẩy ĐMST vốn cần sự linh hoạt, kết nối mạng lưới và thể chế tinh vi; một bên là cuộc đại cải cách hành chính vốn gây ra sự xáo trộn, sáp nhập và tái thiết bộ máy - tạo ra một bối cảnh cực kỳ phức tạp. Trong khi các tác động của cải cách hành chính đến việc tinh giản biên chế,

giảm chi ngân sách hay mở rộng không gian phát triển đã được thảo luận thì tác động của nó đến một lĩnh vực đặc thù, nhạy cảm và mang tính hệ thống như *đổi mới sáng tạo* phần lớn vẫn là một “hộp đen” (black box) chưa được khám phá.

Bài viết này tìm cách thu hẹp khoảng cách nghiên cứu đó. Câu hỏi nghiên cứu trung tâm là: *Việc tái cấu trúc đồng thời cả về quy mô (sáp nhập tỉnh) và cấu trúc (mô hình 02 cấp) của chính quyền địa phương tại Việt Nam sẽ tác động (thúc đẩy hay cản trở) như thế nào đến năng lực và hiệu suất đổi mới sáng tạo của các địa phương trong giai đoạn 2025 - 2030?*

Để trả lời câu hỏi này, nghiên cứu sẽ phân tích các khung lý thuyết về mối quan hệ giữa quản trị công và hệ thống ĐMST; thiết lập một bức tranh cơ sở về năng lực ĐMST của Việt Nam (qua GII) và các địa phương (qua PII) ngay trước thời điểm cải cách và sử dụng các nghiên cứu tình huống so sánh (comparative case studies) về các nhóm tỉnh sáp nhập trọng điểm để phân tích các cơ hội, rủi ro và đưa ra các hàm ý chính sách.

## **2. Tổng quan lý thuyết: quản trị địa phương và hệ thống đổi mới sáng tạo (LIS)**

Để đánh giá tác động của một cuộc cải cách hành chính đến ĐMST, trước tiên cần làm rõ hai khái niệm: (1) Năng lực ĐMST địa phương là gì? và (2) Mối quan hệ giữa cấu trúc chính quyền và năng lực đó đã được các lý thuyết quốc tế ghi nhận như thế nào?

### **2.1. Khung lý thuyết về năng lực đổi mới sáng tạo**

Các nghiên cứu hiện đại về ĐMST đã vượt qua quan điểm truyền thống, vốn chỉ tập trung vào đầu tư cho Nghiên cứu và Phát triển (R&D) và số lượng bằng sáng chế. Thay vào đó, năng lực ĐMST được nhìn nhận như một hệ thống phức tạp, bao gồm nhiều yếu tố tương tác.

Một trong những khung lý thuyết có ảnh hưởng nhất là “Khung Năng lực Đổi mới Sáng tạo của Chính phủ” (Innovative Capacity Framework) do Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) và Đài quan sát Đổi mới Sáng tạo trong Khu vực công (OPSI) xây dựng. Khung này định nghĩa năng lực ĐMST là một “quan điểm hệ thống” (systemic perspective) để kiểm tra các yếu tố cho phép hoặc cản trở khu vực công sử dụng ĐMST để đạt được mục tiêu của mình. OECD nhấn mạnh các yếu tố tương tác ở ba cấp độ:

1. Cấp độ Cá nhân (Individual): Bao gồm các kỹ năng, động lực và hành vi của các công chức và nhà hoạch định chính sách.
2. Cấp độ Tổ chức (Organizational): Liên quan đến các quy trình quản lý, chiến lược, khả năng huy động nguồn lực và chia sẻ thông tin.
3. Cấp độ Hệ thống (System): Bao gồm các thể chế, quy định, cơ chế quản trị và các mạng lưới tương tác giữa các bên liên quan (chính phủ, doanh nghiệp, viện/trường).

Một điểm then chốt trong khung của OECD là ĐMST không nên được coi là một “hệ thống riêng biệt” (alternative system) mà cần phải được “nhúng” (embedded) vào các chức năng cốt lõi của quản lý công và hoạch định chính sách.

Các khung lý thuyết khác cũng bổ sung cho quan điểm này. Nghiên cứu từ MIT nhấn mạnh việc phát triển các công cụ đánh giá năng lực ĐMST ở cấp độ cơ sở (grassroot). Mạng lưới của EU (EU-CAP Network) khi xây dựng công cụ đánh giá, đã tập trung vào các “kỹ năng mềm” (soft skills) và năng lực cốt lõi, bao gồm: khả năng điều hướng sự phức tạp (capacity to navigate complexities), kỹ năng giải quyết vấn đề, huy động nguồn lực địa phương, và chia sẻ thông tin trong nhóm.

Từ các khung lý thuyết này, có thể thấy cuộc cải cách hành chính 2025 của Việt Nam là một can thiệp trực tiếp và mạnh mẽ vào *cấp độ Hệ thống* (thay đổi thể chế, cấu trúc quản trị) và *cấp độ Tổ chức* (thay đổi quy trình quản lý, phân bổ nguồn lực) theo mô hình của OECD. Câu hỏi đặt ra là liệu sự thay đổi thể chế này có hỗ trợ hay làm gián đoạn các yếu tố ở cấp độ cá nhân (kỹ năng, động lực) và các “kỹ năng mềm” vốn rất cần thiết cho một hệ sinh thái ĐMST lành mạnh.

## 2.2. Tác động của cấu trúc chính quyền đến ĐMST: bằng chứng quốc tế

Mối liên hệ giữa cấu trúc chính quyền địa phương và hiệu suất kinh tế (bao gồm ĐMST) là một chủ đề lâu đời trong kinh tế học hành chính công.

Xu hướng sáp nhập các đơn vị hành chính (Amalgamation/Mergers) trên thế giới trong hai thập kỷ qua không chỉ dừng lại ở mục tiêu tinh gọn bộ máy hay tiết kiệm ngân sách (efficiency savings). Các nghiên cứu từ OECD chỉ ra rằng, động lực quan trọng của kỷ nguyên mới là **tạo ra “khối lượng tới hạn”** (*critical mass*) về nguồn lực để thúc đẩy ĐMST, phát triển kinh tế vùng và nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia.

Có thể phân tích hai điển hình thành công về cải cách hành chính gắn liền với chiến lược ĐMST:

### a) Đan Mạch: Cải cách Cấu trúc 2007 - Quy mô phục vụ chuyên môn hóa

- + Bối cảnh: Năm 2007, Đan Mạch thực hiện cuộc cải cách hành chính triệt để nhất lịch sử, giảm số lượng đô thị từ 271 xuống 98 và thay thế 13 quận bằng 5 Vùng (Regions).
- + Tác động đến ĐMST:
  - Tạo lập hệ sinh thái vùng: Chính quyền 5 Vùng mới không còn chịu trách nhiệm thu thuế trực tiếp hay các dịch vụ nhỏ lẻ, mà được trao sứ mệnh cốt lõi là: Phát triển vùng và Chăm sóc sức khỏe chuyên sâu. Điều này cho phép họ tập trung nguồn lực vào các “Diễn đàn Tăng trưởng Vùng” (Regional Growth Forums), nơi chính quyền, doanh nghiệp và các trường đại học hợp tác trực tiếp để thúc đẩy ĐMST;
  - Quy mô kinh tế (Economies of Scale): Các đơn vị hành chính sau sáp nhập có quy mô dân số trung bình lớn hơn (tối thiểu 20.000 - 30.000 dân), tạo đủ năng lực tài chính để đầu tư vào hạ tầng số và các dự án R&D mà các đơn vị

nhỏ lẻ trước đây không thể gánh vác.

- + Bài học: Sáp nhập là điều kiện cần để chuyển dịch từ quản lý hành chính thụ động sang vai trò “kiến tạo phát triển”, tập trung nguồn lực cho các lĩnh vực đòi hỏi hàm lượng tri thức và công nghệ cao.

#### ***b) Hàn Quốc: Sáp nhập để tối ưu hóa Đô thị thông minh và E-Government***

- Bối cảnh: Hàn Quốc đã nhiều lần tái cơ cấu hành chính, trong đó có việc sáp nhập các thành phố và quận, huyện lân cận như Masan, Changwon và Jinhae thành đô thị thống nhất Changwon.
- Tác động đến ĐMST:

Đồng bộ hóa dữ liệu: Sáp nhập hành chính buộc bộ máy công quyền chuẩn hóa, tích hợp và liên thông dữ liệu; Hàn Quốc tận dụng quá trình này để xây dựng hệ thống Chính phủ điện tử và Thành phố thông minh tiên tiến, qua đó giảm rào cản địa lý - hành chính khi triển khai thử nghiệm công nghệ mới (sandbox).

Tái cấu trúc nguồn lực công: Nguồn lực dư thừa từ bộ máy cũ được chuyển sang trung tâm hỗ trợ khởi nghiệp, vườn ươm, công viên công nghệ, giúp đơn vị mới hấp dẫn hơn với FDI công nghệ cao và củng cố hệ sinh thái doanh nghiệp ĐMST.

- Bài học: Sáp nhập hành chính chỉ tạo giá trị khi gắn với chuyển đổi số; công nghệ là “chất keo” gắn kết các đơn vị sau sáp nhập và là công cụ minh bạch hóa, chuẩn hóa quy trình, nâng cao hiệu quả quản trị.

Từ kinh nghiệm Đan Mạch và Hàn Quốc, có thể rút ra 03 bài học cốt lõi cho sắp xếp ĐVHC:

- Quy mô hỗ trợ chuyên môn hóa: Đơn vị hành chính lớn hơn cho phép quy hoạch khu vực chức năng, cụm ngành (cluster) chuyên biệt về ĐMST, tránh đầu tư dàn trải, manh mún.
- Định vị lại chức năng chính quyền địa phương: Sau sáp nhập, chính quyền cần chuyển từ vai trò “quản lý sự vụ” sang “đối tác phát triển” trong hệ sinh thái khởi nghiệp và ĐMST.
- Công nghệ là đòn bẩy: Sáp nhập mở ra “cửa sổ cơ hội” để tái thiết kế quy trình, số hóa dịch vụ công, thu hẹp khoảng cách giữa người dân và trung tâm hành chính mới.

Cạnh tranh liên địa phương: Một hướng nghiên cứu, với bằng chứng từ Trung Quốc, coi cạnh tranh giữa chính quyền địa phương là động lực phát triển; cạnh tranh về ĐMST được chứng minh là làm tăng chỉ tiêu cho KH&CN, nâng chất lượng chính sách và hỗ trợ phát triển ngành sản xuất chất lượng cao.

Sáp nhập ĐVHC: Trường phái thứ hai, gắn với tinh gọn bộ máy ở Việt Nam, tập trung vào sáp nhập ĐVHC và tranh luận về luận điểm “Càng lớn càng tốt” (Bigger is Better). Luồng ủng hộ cho rằng hợp nhất các ĐVHC nhỏ thành đơn vị lớn tạo lợi thế quy mô (economies of scale), giảm chi phí hành chính, nâng chất lượng dịch vụ công và giúp chính quyền có tầm nhìn quy hoạch rộng, đủ nguồn lực triển khai hạ

tầng R&D quy mô lớn. Luồng phê phán cảnh báo sáp nhập có thể tạo khoảng trống quản lý trong giai đoạn chuyển tiếp, khi nhân lực cơ sở chưa thích ứng và pháp lý, quy trình chưa điều chỉnh kịp, dẫn tới đứt gãy trong quản trị công, trong đó có quản trị ĐMST địa phương.

Sự độc đáo của bối cảnh Việt Nam: Năm 2025, Việt Nam thực hiện một “thử nghiệm quản trị” hiếm gặp khi vừa sáp nhập để tạo đơn vị cấp tỉnh lớn hơn, vừa giải thể cấp trung gian (loại bỏ cấp huyện ở một số nơi). Trong khi các lý thuyết quốc tế thường phân tích từng động thái riêng, Việt Nam kết hợp cả hai, tạo bối cảnh mới nơi cơ hội và rủi ro đều được khuếch đại, đòi hỏi thiết kế mô hình quản trị ĐMST địa phương thận trọng nhưng đủ táo bạo.

### **3. Phương pháp luận và hiện trạng năng lực đổi mới sáng tạo Việt Nam (Đường cơ sở - baseline trước cải cách)**

#### **3.1. Phương pháp luận**

Nghiên cứu này sử dụng phương pháp phân tích chính sách định tính, kết hợp với phương pháp nghiên cứu tình huống so sánh.

Quá trình nghiên cứu bao gồm ba bước:

1. Thiết lập “Đường cơ sở” (Baseline): Thu thập và phân tích các bộ dữ liệu mới nhất (chủ yếu là năm 2023 và 2024) về năng lực ĐMST và tình hình KTXH của Việt Nam và các địa phương ngay trước thời điểm cải cách. Các nguồn dữ liệu chính bao gồm: Chỉ số GII (WIPO), Chỉ số PII (Bộ KH&CN Việt Nam) và dữ liệu KTXH (Tổng cục Thống kê - GSO);
2. Phân tích văn bản cải cách: Phân tích định tính các văn bản pháp lý và đề án cốt lõi định hình cuộc cải cách, bao gồm Kết luận của Bộ Chính trị, Nghị quyết số 202/2025/QH15 (sáp nhập tỉnh), Nghị quyết số 203/2025/QH15 (giải thể cấp huyện), và Nghị quyết số 74/NQ-CP (kế hoạch triển khai);
3. Phân tích tác động (Nghiên cứu tình huống): Áp dụng các khung lý thuyết (Phần 2) vào bối cảnh cải cách (Phần 4), sử dụng dữ liệu baseline (Phần 3) để suy luận các tác động tiềm tàng đến năng lực ĐMST. Hai nhóm tỉnh sáp nhập trọng điểm được chọn làm tình huống so sánh: (1) Nhóm “Vùng Động lực” (TP. Hồ Chí Minh, Bà Rịa - Vũng Tàu, Bình Dương); và (2) Nhóm “Tạo lập Khối lượng tới hạn” (Hà Nam, Nam Định, Ninh Bình).

#### **3.2. Hiện trạng quốc gia: phân tích Chỉ số GII (2023-2024)**

Thứ hạng GII của Việt Nam đã có sự cải thiện liên tục trong nhiều năm và được duy trì ở mức tốt. Năm 2023, Việt Nam xếp hạng 46/132 nền kinh tế. Năm 2024, Việt Nam tăng 2 bậc, xếp hạng 44/133 nền kinh tế. Việt Nam tiếp tục là một trong hai quốc gia (cùng với Ấn Độ) được WIPO ghi nhận là dẫn đầu trong nhóm thu nhập trung bình thấp.

Tuy nhiên, phân tích sâu vào các trụ cột của GII 2023 và 2024 (xem Bảng 1) cho thấy một bức tranh phức tạp và là “baseline” quan trọng cho cuộc cải cách hành

chính. Việt Nam thể hiện rõ minh chứng “Hiệu quả vượt trội so với Đầu tư” (Outputs outperform Inputs).

Năm 2024, tiêu chí số Đầu vào ĐMST (Innovation Inputs) của Việt Nam xếp hạng 53, trong khi tiêu chí số Đầu ra ĐMST (Innovation Outputs) xếp hạng 36. Điều này cho thấy Việt Nam đang làm tương đối tốt trong việc “vắt” hiệu quả từ một nền tảng đầu vào còn hạn chế.

Các điểm yếu “cố hữu” (thứ hạng thấp nhất) của Việt Nam nằm chính ở các trụ cột Đầu vào:

- (1) Vốn nhân lực và Nghiên cứu (Human capital and research): Hạng 73 (năm 2024), giảm từ hạng 71 (năm 2023). Đây là điểm yếu nghiêm trọng và cố hữu nhất;
- (2) Thể chế (Institutions): Hạng 58 (năm 2024), giảm từ hạng 54 (năm 2023);
- (3) Cơ sở hạ tầng (Infrastructure): Hạng 56 (năm 2024), dù đã cải thiện mạnh mẽ từ hạng 70 (năm 2023).

Trong khi đó, các điểm mạnh nhất nằm ở Đầu ra, như Sản phẩm sáng tạo (Hạng 34) và Sản phẩm tri thức và công nghệ (Hạng 44).

Bức tranh “baseline” GII này cho thấy một sự thật quan trọng: cuộc cải cách hành chính năm 2025 là một can thiệp trực tiếp và mạnh mẽ vào trụ cột “Thể chế” (Institutions) - một trong những điểm yếu lớn nhất của Việt Nam. Mục tiêu của cải cách là nhằm cải thiện thể chế, nhưng bản thân quá trình cải cách (sáp nhập, giải thể) lại là một “cú sốc” có thể tạm thời làm gián đoạn cả ba trụ cột yếu (Thể chế, Vốn nhân lực, và Cơ sở hạ tầng) trước khi chúng có thể được cải thiện.

**Bảng 1.** Phân tích các Trụ cột GII của Việt Nam (2023-2024)

| Trụ cột (Pillar)                    | Hạng 2023 | Hạng 2024 | Phân loại | Phân tích                                     |
|-------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------------------------------------------|
| <b>ĐẦU VÀO (Inputs Rank)</b>        | <b>57</b> | <b>53</b> | Cải thiện | <i>Tổng thể đầu vào còn yếu</i>               |
| 1. Thể chế (Institutions)           | 54        | 58        | Điểm yếu  | <i>Có xu hướng giảm, là mục tiêu cải cách</i> |
| 2. Vốn nhân lực & Nghiên cứu        | 71        | 73        | Điểm yếu  | <i>Điểm yếu nghiêm trọng nhất</i>             |
| 3. Cơ sở hạ tầng                    | 70        | 56        | Cải thiện | <i>Cải thiện đáng kể</i>                      |
| 4. Trình độ phát triển thị trường   | 49        | 43        | Cải thiện | <i>Cải thiện</i>                              |
| 5. Trình độ phát triển doanh nghiệp | 49        | 46        | Cải thiện | <i>Cải thiện</i>                              |
| <b>ĐẦU RA (Outputs Rank)</b>        | <b>40</b> | <b>36</b> | Điểm mạnh | <i>Hiệu quả vượt trội so với đầu vào</i>      |
| 6. Sản phẩm tri thức & công nghệ    | 48        | 44        | Điểm mạnh | <i>Cải thiện</i>                              |
| 7. Sản phẩm sáng tạo                | 36        | 34        | Điểm mạnh | <i>Điểm mạnh nhất, tiếp tục tăng</i>          |
| <b>TỔNG THỂ (GII RANK)</b>          | <b>46</b> | <b>44</b> | Cải thiện | <b>Duy trì đà tăng trưởng</b>                 |

*\*Nguồn: Tác giả tổng hợp từ WIPO \**

### 3.3. Hiện trạng địa phương: phân tích chỉ số PII (2023-2024)

Để “cụ thể hóa” bức tranh GII xuống cấp địa phương, Bộ Khoa học và Công nghệ (MST) đã phối hợp với WIPO và các cơ quan liên quan để thiết kế và công bố Bộ chỉ số ĐMST cấp Địa phương (Provincial Innovation Index - PII) lần đầu tiên vào năm 2023 và cập nhật vào năm 2024.

PII được xây dựng với 52 chỉ số thành phần, chia thành 7 trụ cột tương tự GII :

- Đầu vào (05 trụ cột): (1) Thể chế, (2) Vốn con người và R&D, (3) Cơ sở hạ tầng, (4) Trình độ phát triển của thị trường, (5) Trình độ phát triển của doanh nghiệp;
- Đầu ra (02 trụ cột): (6) Sản phẩm tri thức, sáng tạo và công nghệ, (7) Tác động.

Dữ liệu PII 2023 và 2024 cho thấy: *sự phân cực ĐMST* giữa các địa phương. Kết quả PII 2023 và PII 2024 đều cho thấy nhóm 10 địa phương dẫn đầu (Top 10) là các thành phố trực thuộc trung ương (Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ) và các tỉnh có nền công nghiệp, dịch vụ phát triển mạnh (Bắc Ninh, Bà Rịa - Vũng Tàu, Bình Dương, Quảng Ninh, Thái Nguyên). Ngược lại, nhóm 10 địa phương cuối bảng chủ yếu là các tỉnh miền núi phía Bắc và Tây Nguyên, những nơi có điều kiện KTXH còn nhiều khó khăn.

Sự phân cực này là một “baseline” quan trọng khi phân tích chính sách sáp nhập tỉnh. Cuộc cải cách theo Nghị quyết 202/2025/QH15 hợp nhất các địa phương có năng lực ĐMST (PII) và trình độ phát triển KTXH (GSO) khác nhau. Điều này tạo ra các “siêu tỉnh” với mức độ *bất bình đẳng và không đồng nhất nội tại* (internal heterogeneity) cao, đặt ra thách thức lớn cho việc hoạch định chính sách ĐMST chung.

Bảng 2 dưới đây trình bày thứ hạng PII 2024 (công bố T12/2024) của các địa phương được chọn cho nghiên cứu tình huống, cho thấy rõ sự khác biệt về “baseline” ĐMST của chúng ngay trước thời điểm sáp nhập.

**Bảng 2.** Xếp hạng PII 2024 - top 10 và các tỉnh trong nghiên cứu tình huống

| Hạng PII 2024 | Địa phương               | Điểm số PII 2024 | Nhóm Nghiên cứu |
|---------------|--------------------------|------------------|-----------------|
| 1             | Hà Nội                   | (Cao)            | -               |
| 2             | <b>TP. Hồ Chí Minh</b>   | 65.77            | Nhóm 1          |
| 3             | Hải Phòng                | (Cao)            | -               |
| 4             | <b>Bà Rịa - Vũng Tàu</b> | 54.74            | Nhóm 1          |
| 5             | Đà Nẵng                  | (Cao)            | -               |
| ...           | ...                      | ...              | ...             |
| 8             | <b>Bình Dương</b>        | 54.74            | Nhóm 1          |
| ...           | ...                      | ...              | ...             |
| 15            | <b>Ninh Bình</b>         | 54.74            | Nhóm 2          |
| ...           | ...                      | ...              | ...             |
| 45            | <b>Nam Định</b>          | 50.84            | Nhóm 2          |
| ...           | ...                      | ...              | ...             |
| 47            | <b>Hà Nam</b>            | 50.84            | Nhóm 2          |

*Nguồn: Tác giả tổng hợp từ Bộ KH&CN và Báo cáo PII 2024*



Dữ liệu PII 2024 trong Bảng 2 cho thấy một phát hiện quan trọng: Nhóm 1 (TP.HCM, BR-VT, Bình Dương) là nhóm các tỉnh/thành có *hiệu suất cao, đồng đều*, tất cả đều nằm trong Top 10. Trong khi đó, Nhóm 2 (Ninh Bình, Nam Định, Hà Nam) là nhóm *lệch pha*. Ninh Bình bất ngờ tăng hạng mạnh mẽ trong năm 2024 (từ hạng 27 năm 2023), trong khi Hà Nam và Nam Định tụt hạng. Điều này có nghĩa là việc sáp nhập Nhóm 2 là hợp nhất một tỉnh đang *tăng tốc* với hai tỉnh đang *chững lại* khiến việc hài hòa chính sách ĐMST trở nên phức tạp hơn nhiều.

#### **4. Phân tích cải cách hành chính, thể chế: “Cú sốc” sáp nhập tỉnh và mô hình 02 cấp**

Cuộc cải cách hành chính 2025 không chỉ là một hành động kỹ thuật, mà là một quyết sách chiến lược nhằm thay đổi căn bản cách thức vận hành của nhà nước. Mục tiêu chính thức của Đề án Sắp xếp ĐVHC là nhằm tinh gọn tổ chức bộ máy, tinh giản biên chế, giảm chi ngân sách nhà nước và quan trọng hơn là để “mở rộng không gian phát triển, phát huy tiềm năng, lợi thế của các địa phương”. Mục tiêu của mô hình 02 cấp là “bảo đảm bộ máy chính quyền địa phương sau sắp xếp tinh gọn, hiệu quả, gần dân, đáp ứng các yêu cầu quản trị xã hội hiện đại”.

##### **4.1. Tái cấu trúc quy mô: Hợp thức hóa vùng kinh tế (Nghị quyết số 202/2025/QH15)**

Nghị quyết số 202/2025/QH15 thực hiện sáp nhập 52 tỉnh/thành phố để tạo thành 23 ĐVHC cấp tỉnh mới, trong khi 11 tỉnh/thành phố được giữ nguyên (không sáp nhập). Phân tích việc sáp nhập cho thấy đây không phải là một hành động sáp nhập cơ học hay ngẫu nhiên, mà là một hành động *nhấn mạnh và thực thể hóa các vùng kinh tế trọng điểm* hoặc các vùng *liên kết tự nhiên* thành các *thực thể pháp lý - hành chính duy nhất*.

Hai ví dụ điển hình nhất là:

- (1) Thành phố Hồ Chí Minh mới: Sáp nhập TP. Hồ Chí Minh (hiện hữu) + tỉnh Bình Dương + tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu;
- (2) Tỉnh Ninh Bình mới: Sáp nhập tỉnh Hà Nam + tỉnh Nam Định + tỉnh Ninh Bình.

Việc sáp nhập nhóm TP. Hồ Chí Minh tạo ra một “siêu đô thị” (mega-region) với dân số gần 14 triệu người. Về mặt ĐMST, đây là hành động kết nối ba mảnh ghép của một chuỗi giá trị hoàn chỉnh: TP. Hồ Chí Minh (vai trò trung tâm R&D, tài chính, AI, nhân lực chất lượng cao), Bình Dương (trung tâm sản xuất công nghiệp thông minh, R&D ứng dụng, logistics), và Bà Rịa - Vũng Tàu (trung tâm công nghệ cảng biển, logistics quốc tế, và công nghiệp năng lượng). Bằng cách hợp nhất ba ĐVHC này thành một, Chính phủ đang tạo ra một thực thể hành chính duy nhất có đủ quy mô và thẩm quyền để quản lý và quy hoạch toàn bộ chuỗi cung ứng này. Mục tiêu không phải là cạnh tranh với Hà Nội hay Đà Nẵng, mà là để “Thành phố Hồ Chí Minh mới” cạnh tranh trực tiếp với các siêu đô thị ĐMST khác trong khu vực ASEAN như Bangkok (Thái Lan) hay Vùng đô thị Jakarta (Indonesia).

#### 4.2. Tái cấu trúc mô hình chính quyền địa phương: “Khoảng trống quản trị” (Nghị quyết số 203/2025/QH15)

Nếu Nghị quyết 202 là đột phá về *quy mô*, thì Nghị quyết 203 là đột phá về *cấu trúc*. Việc “Kết thúc hoạt động của đơn vị hành chính cấp huyện trong cả nước từ ngày 01 tháng 7 năm 2025” là thay đổi mang tính hệ thống lớn nhất và cũng tiềm ẩn rủi ro lớn nhất đối với quản trị ĐMST.

Cấp Huyện (bao gồm Quận, Thị xã, và Thành phố thuộc tỉnh) trong suốt nhiều thập kỷ là cấp trung gian thực thi chính sách. Đối với ĐMST, đây là cấp quản lý trực tiếp và hỗ trợ doanh nghiệp “ở cơ sở”. Các Phòng Kinh tế, Phòng Kinh tế - Hạ tầng, Trung tâm Khuyến công, Trung tâm Khuyến nông, Ban quản lý các Cụm công nghiệp nhỏ... đều nằm ở cấp huyện. Họ là cánh tay nối dài của các Sở (cấp tỉnh) xuống cộng đồng doanh nghiệp và các đơn vị R&D cơ sở.

Việc giải thể đồng loạt cấp huyện tạo ra một “Khoảng trống Quản trị” (Governance Void). Các chức năng quản lý này sẽ đi về đâu?

- (1) Đẩy xuống cấp Xã (Phường, Thị trấn)? Cấp xã hiện tại không được thiết kế và không đủ năng lực (về con người, tài chính, tầm nhìn chiến lược) để quản lý các chính sách phức tạp như ĐMST, hỗ trợ doanh nghiệp R&D hay quản lý sở hữu trí tuệ;
- (2) Kéo lên cấp Tỉnh (Sở, Ban, Ngành)? Đây là kịch bản có khả năng xảy ra nhất. Tuy nhiên, cấp Tỉnh nay đã sáp nhập, với quy mô lớn gấp 2-3 lần (ví dụ, “Tỉnh Ninh Bình mới” sẽ phải quản lý địa bàn của 3 tỉnh cũ). Nếu các Sở cấp tỉnh phải quản lý trực tiếp hàng trăm ĐVHC cấp xã, điều này có nguy cơ tạo ra sự tắc nghẽn, quan liêu hóa và xa rời cơ sở - khó triển khai công cuộc ĐMST, vốn cần sự linh hoạt, tốc độ và thấu hiểu bối cảnh địa phương.

### 5. Phân tích tác động: nghiên cứu tình huống các tỉnh sáp nhập trọng điểm

Phần này sẽ phân tích sâu hơn tác động của hai cuộc cải cách (quy mô và cấu trúc) lên hai nhóm tỉnh sáp nhập có “baseline” KTXH và ĐMST khác biệt nhau.

#### 5.1. Tình huống 1: Hợp nhất vùng động lực (nhóm TP. Hồ Chí Minh mới)

Việc sáp nhập hợp nhất TP. Hồ Chí Minh, Bà Rịa - Vũng Tàu và Bình Dương: đây là nhóm “Hợp nhất các điểm mạnh”.

**Baseline (Trước sáp nhập):** Cả ba địa phương đều là những đầu tàu kinh tế và ĐMST của cả nước.

- Về KTXH (Bảng 3): TP. Hồ Chí Minh là trung tâm kinh tế lớn nhất. Bình Dương là “thủ phủ” công nghiệp và FDI, với GRDP bình quân đầu người năm 2023 đạt 172 triệu đồng và thu hút 1,5 tỷ USD FDI. Bà Rịa - Vũng Tàu là trung tâm cảng biển và năng lượng, với GRDP bình quân (trừ dầu khí) đạt 8.078 USD năm 2023.
- Về ĐMST (Bảng 4): Cả ba đều nằm trong Top 10 PII 2024. TP. Hồ Chí Minh (Hạng 2) và Bình Dương (Hạng 8) thể hiện điểm mạnh về “Vốn nhân lực & R&D” và “Trình độ phát triển doanh nghiệp”. Bà Rịa - Vũng Tàu (Hạng 4) có

điểm số rất cao ở trụ cột “Tác động”, cho thấy khả năng chuyển hóa ĐMST thành kết quả kinh tế.

**Bảng 3. Baseline KTXH (GSO 2023) - Nhóm TP. Hồ Chí Minh mới**

| Địa phương        | Dân số 2023 (triệu người) | GRDP Tăng trưởng (%) | GRDP/người    | Thu hút FDI (tỷ USD) |
|-------------------|---------------------------|----------------------|---------------|----------------------|
| TP. Hồ Chí Minh   | ~9.5                      | 5.81                 | ~7.280 USD    | 5.85                 |
| Bình Dương        | ~2.8                      | 5.97                 | 172 triệu VND | 1.5                  |
| Bà Rịa - Vũng Tàu | ~1.2                      | 5.75                 | 8.078 USD     | 1.4                  |

*Nguồn: Tác giả tổng hợp từ GSO, Cục Thống kê địa phương*

**Bảng 4. Baseline ĐMST (PII 2023 & 2024) - Nhóm TP. Hồ Chí Minh mới**

| Địa phương        | Hạng PII 2023 | Hạng PII 2024 | Điểm PII 2024 | Trụ cột PII 2024 mạnh nhất          |
|-------------------|---------------|---------------|---------------|-------------------------------------|
| TP. Hồ Chí Minh   | 2             | 2             | 65.77         | 2. Vốn nhân lực và R&D (79.57)      |
| Bà Rịa - Vũng Tàu | 7             | 4             | 54.74         | 7. Tác động (90.46)                 |
| Bình Dương        | 8             | 8             | 54.74         | 5. Trình độ PT Doanh nghiệp (78.18) |

*\*Nguồn: Tác giả tổng hợp từ Bộ KH&CN và Báo cáo PII \**

**Phân tích Tác động: \* Cơ hội (Synergy):** Lợi ích lớn nhất là sự *cộng hưởng*. Như đã phân tích (4.1), việc này tạo ra một thực thể hành chính duy nhất quản lý toàn bộ chuỗi giá trị ĐMST (R&D - Sản xuất - Cảng biển). “TP. Hồ Chí Minh mới” sẽ có quy mô toàn cầu, đủ sức hút để cạnh tranh các dự án R&D tỷ đô của các tập đoàn công nghệ lớn.

- Thách thức (Governance Void and Inequality): Thách thức lớn nhất là quản lý một siêu đô thị.
  - + Quản lý Bất bình đẳng Đô thị - Nông thôn: Thách thức lớn nhất, như kinh nghiệm quốc tế đã chỉ ra, sẽ là quản lý sự chênh lệch giàu nghèo bên trong siêu đô thị mới này. Nếu không có chính sách phân bổ nguồn lực ĐMST hợp lý, các nguồn lực R&D sẽ bị hút hết về “lõi” (ví dụ: TP. Thủ Đức, Quận 1), trong khi các “vùng ngoại vi” (ví dụ: các huyện nông thôn của BR-VT, Bình Dương) bị bỏ lại, tạo ra bất bình đẳng ĐMST ngay trong lòng tỉnh mới;
  - + Khoảng trống Quản trị: Việc giải thể các ĐVHC cấp huyện (bao gồm các Thành phố thuộc tỉnh rất năng động như Thủ Dầu Một, Dĩ An (thuộc tỉnh Bình Dương cũ) hay Vũng Tàu, Bà Rịa (thuộc tỉnh BR-VT cũ)) là một cú sốc lớn. Ai sẽ quản lý các Khu công nghệ cao, các KCN khi cấp trung gian không còn? Bộ máy của “TP. Hồ Chí Minh mới” phải dựa nhiều vào công nghệ số để quản lý, mà không gây tắc nghẽn.

5.2. **Tình huống 2: Hợp nhất để tạo lập vị thế (nhóm tỉnh Ninh Bình mới)**

Việc sáp nhập hợp nhất tỉnh Hà Nam, Nam Định và Ninh Bình: đây là nhóm “Tạo dựng Khối lượng tới hạn” (Critical Mass). **Baseline (Trước sáp nhập)**. Đây là ba tỉnh thuộc Đồng bằng sông Hồng, có quy mô kinh tế trung bình-khá và có sự “lệch pha” về ĐMST.

- Về KTXH (Bảng 5): Cả ba tỉnh đều có nền tảng công nghiệp - nông nghiệp. Nam Định là tỉnh đầu tiên đạt tăng trưởng GRDP hai con số (10.19%) vào năm 2023, chủ yếu nhờ công nghiệp - xây dựng. Hà Nam cũng đạt tăng trưởng 9.41%. Ninh Bình có tốc độ tăng trưởng thấp hơn nhưng ổn định.
- Về ĐMST (Bảng 6): Bức tranh PII 2024 cho thấy sự lệch pha rõ rệt. Ninh Bình có bước nhảy vọt vào Top 15 (hạng 15) với điểm mạnh về “Cơ sở hạ tầng” và “Vốn nhân lực”. Ngược lại, Hà Nam (hạng 47) và Nam Định (hạng 45) lại nằm ở nhóm trung bình thấp, mặc dù Nam Định có trụ cột “Sản phẩm tri thức” rất cao (69.90) nhưng bị kéo lại bởi trụ cột “Tác động” rất thấp (31.74).

**Bảng 5.** Baseline KTXH (GSO 2023) - Nhóm Tỉnh Ninh Bình mới

| Địa phương | Dân số<br>(triệu người) | GRDP Tăng trưởng (%) | GRDP/người<br>(triệu VND) | Thu hút FDI<br>(triệu USD) |
|------------|-------------------------|----------------------|---------------------------|----------------------------|
| Hà Nam     | ~0.9                    | 9.41                 | 100.1                     | 632                        |
| Nam Định   | ~2.0                    | 10.19                | 68.7                      | 448                        |
| Ninh Bình  | ~1.0                    | 7.27                 | 99.5                      | 316                        |

*Nguồn: Tác giả tổng hợp từ GSO, Cục Thống kê địa phương*

**Bảng 6.** Baseline ĐMST (PII 2023 và 2024) - Nhóm Tỉnh Ninh Bình mới

| Địa phương | Hạng PII 2023 | Hạng PII 2024 | Điểm PII 2024 | Phân tích Trụ cột PII 2024                                     |
|------------|---------------|---------------|---------------|----------------------------------------------------------------|
| Hà Nam     | (Hạng 26)     | 47            | 50.84         | Tương đối cân bằng, trụ cột Tác động cao (76.77)               |
| Nam Định   | (Hạng 31)     | 45            | 50.84         | Lệch pha: Sản phẩm Tri thức (69.90) cao, Tác động (31.74) thấp |
| Ninh Bình  | (Hạng 27)     | 15            | 54.74         | Bứt phá: Cơ sở hạ tầng (75.31) & Vốn nhân lực (59.83) cao      |

*\*Nguồn: Tác giả tổng hợp từ Bộ KH&CN và Báo cáo PII \**

*Phân tích Tác động:*

- Cơ hội (Critical Mass):
  - + Hợp nhất Nguồn lực: Ba tỉnh riêng lẻ có thể không đủ sức xây dựng một trường đại học R&D mạnh hoặc một khu công nghệ cao tầm cỡ. “Tỉnh Ninh Bình mới” với dân số ~ 4.4 triệu người và quy mô GRDP hợp nhất, sẽ có đủ “khối lượng tới hạn” (critical mass) về tài chính và thị trường để thực hiện các chiến lược ĐMST tham vọng hơn.

- + Chấm dứt cạnh tranh “đáy”: Thay vì cả ba tỉnh cùng cạnh tranh thu hút FDI bằng ưu đãi đất đai và lao động (như mô hình cạnh tranh truyền thống), tỉnh mới có thể chuyển dịch chiến lược sang thu hút FDI bằng chất lượng (ĐMST, lao động tay nghề cao, hạ tầng tốt), dựa trên các điểm mạnh PII của Ninh Bình.
- Thách thức (Harmonization and Shock):
  - + Hải hòa các quỹ đạo phát triển: Như Bảng 6 cho thấy, làm thế nào để hải hòa chính sách của một tỉnh đang tăng tốc (Ninh Bình) với hai tỉnh đang chững lại (Hà Nam, Nam Định) về PII? Làm thế nào để cải thiện trụ cột “Tác động” cho Nam Định? Đây là thách thức về hải hòa chính sách ĐMST.
  - + Cú sốc Thể chế: Đối với các tỉnh này (vốn có trụ cột “Thể chế” và “Vốn nhân lực” yếu hơn nhóm TP.HCM), việc giải thể đồng loạt cấp huyện sẽ là một cú sốc lớn cho bộ máy vốn đang quen với quản lý 3 cấp. Giai đoạn 2019 - 2021, việc sắp xếp cấp xã/huyện đã gặp nhiều bất cập trong việc bố trí cán bộ dôi dư. Cuộc cải cách 2025 lớn hơn nhiều. Nguy cơ gián đoạn các dịch vụ công hỗ trợ doanh nghiệp (vốn do cấp huyện đảm nhiệm) là rất cao, có thể làm tê liệt năng lực ĐMST cơ sở.

## 6. Cơ hội, rủi ro và các kịch bản cho năng lực đổi mới sáng tạo địa phương

Cuộc đại cải cách hành chính 2025 của Việt Nam, khi được soi chiếu qua lăng kính ĐMST, đã mở ra hai kịch bản tương lai đối lập.

### 6.1. Kịch bản tích cực (Cơ hội được hiện thực hóa)

Kịch bản này xảy ra nếu các cơ hội của việc sáp nhập và tái cấu trúc được tối ưu hóa.

- Tối ưu hóa nguồn lực (Scale & Scope): Quy mô tỉnh lớn hơn cho phép các chiến lược ĐMST tham vọng hơn, vượt qua sự manh mún, phân mảnh. Ví dụ, thay vì 3 quỹ phát triển KH&CN nhỏ, tỉnh mới sẽ có 1 quỹ lớn, đủ sức tài trợ cho các dự án R&D mang tính đột phá;
- Tăng tốc độ ra Quyết định: Về lý thuyết, việc loại bỏ cấp huyện (vốn bị coi là trung gian quan liêu) giúp nguồn lực (tài chính, con người) và chỉ đạo từ tỉnh có thể trực tiếp đến xã (cơ sở). Nếu “khoảng trống quản trị” được lấp đầy hiệu quả bằng công nghệ, tốc độ ra quyết định và triển khai chính sách ĐMST có thể nhanh hơn;
- Minh bạch hóa và Số hóa: Quy mô địa bàn quá lớn sau sáp nhập bắt buộc chính quyền tỉnh mới phải dựa vào Chính phủ số và quản trị dựa trên dữ liệu (data-driven governance) để quản lý. Nếu thành công, điều này có thể tạo ra một hệ thống quản trị minh bạch, hiệu quả, dựa trên dữ liệu, vốn là môi trường lý tưởng để ĐMST phát triển.

## 6.2. Kịch bản tiêu cực (Rủi ro trở thành hiện thực)

Kịch bản này xảy ra nếu các thách thức về thể chế và tổ chức không được quản lý tốt.

- Cú sốc Thể chế và Chảy máu chất xám (Institutional Shock): Tổng quan về giai đoạn cải cách 2019 - 2021 đã chỉ ra những hạn chế trong việc “bố trí, sắp xếp và giải quyết chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức dôi dư”. Cuộc cải cách 2025 có quy mô lớn hơn nhiều, giải thể toàn bộ một cấp chính quyền địa phương. Sự không chắc chắn về vị trí việc làm, sắp xếp lại tổ chức đảng và chính quyền có thể dẫn đến một làn sóng “chảy máu chất xám” (brain drain) ra khỏi khu vực công hoặc tâm lý “cầm chừng” làm tê liệt năng lực ĐMST của chính phủ (vốn dựa vào con người, theo trụ cột GII). \* Sự xuất hiện của “Các thói quen tập trung Quan liêu” cấp Tỉnh (Re-centralization): Phân tích về “Khoảng trống Quản trị” (4.2) cho thấy một rủi ro lớn. Thay vì tinh gọn, bộ máy cấp tỉnh (các Sở, Ban, Ngành) có thể phình to để “thay thế” chức năng của hàng chục cấp huyện đã giải thể. Quyết định sẽ bị tái tập trung hóa (re-centralization) về tỉnh lỵ, làm chậm tốc độ phản ứng chính sách, quan liêu hóa và xa rời doanh nghiệp cơ sở - điều tối kỵ cho ĐMST;
- Gia tăng Bất bình đẳng ĐMST (Innovation Gaps): Đây là rủi ro đã được cảnh báo trong các nghiên cứu quốc tế. Trong một “siêu tỉnh” mới của Việt Nam, các nguồn lực R&D, nhân tài và đầu tư công cho ĐMST sẽ có xu hướng bị hút về thành phố trung tâm (thủ phủ mới). Các khu vực nông thôn, các tỉnh lỵ cũ (nay chỉ còn là ĐVHC cấp xã), vốn đã yếu về PII, sẽ càng bị tụt hậu. Điều này không làm giảm mà còn làm gia tăng bất bình đẳng ĐMST bên trong một tỉnh (intra-provincial inequality).

## 7. Kết luận và hàm ý chính sách

Cuộc đại cải cách hành chính 2025 của Việt Nam là một “can thiệp hệ thống” (systemic intervention) quy mô lớn theo đúng mô hình của OECD. Nó không chỉ thay đổi bản đồ hành chính mà còn thay đổi cả mô hình vận hành và logic quản trị. Đây là một chiến lược có rủi ro cao, nhắm thẳng vào các điểm yếu cố hữu của Việt Nam trên GII (đặc biệt là trụ cột “Thể chế”), nhưng bản thân “cú sốc” này có thể làm trầm trọng thêm các vấn đề về “Vốn nhân lực” và “Cơ sở hạ tầng” trước khi chúng kịp tốt lên.

Để điều hướng thành công quá trình chuyển đổi này, tối đa hóa cơ hội và giảm thiểu rủi ro cho năng lực ĐMST, các nhà hoạch định chính sách ở cả cấp trung ương và cấp tỉnh mới cần xem xét các hàm ý sau:

- 1) Để lấp đầy “Khoảng trống Quản trị”, thay vì kéo tất cả các chức năng của cấp huyện về các Sở cấp tỉnh (gây ra “siêu quan liêu”), chính quyền tỉnh mới phải thực hiện một chiến lược kép:
  - + Phân cấp triệt để (Decentralization): Phân cấp mạnh mẽ các dịch vụ công hành chính cơ bản (đất đai, xây dựng, đăng ký kinh doanh hộ gia đình) cho cấp xã, trao quyền và nguồn lực thực sự cho cấp xã;

- + Thành lập các cơ quan thực thi linh hoạt: Thành lập các “Văn phòng ĐMST Khu vực” hoặc “Cụm Quản lý ĐMST” (có thể đặt tại các tỉnh lỵ cũ). Đây không phải là các cơ quan hành chính, mà là các đơn vị sự nghiệp hoặc đơn vị linh hoạt (như Ban Quản lý Khu Công nghệ cao) với nhiệm vụ thực thi các chính sách hỗ trợ ĐMST, R&D và doanh nghiệp tại cơ sở, thay thế vai trò kỹ thuật của cấp huyện đã giải thể;
  - + Triệt để ứng dụng công nghệ thông tin và các nền tảng số, minh bạch trong triển khai các thủ tục hành chính và quy trình liên quan đến quản trị ĐMST.
- 2) Để tránh “Thói quen tập trung Quan liêu” cấp Tỉnh: Tận dụng triệt để và bắt buộc áp dụng Chính phủ số như một công cụ quản trị cốt lõi, theo đúng tinh thần của Nghị quyết 74/NQ-CP. Mục tiêu là xây dựng các nền tảng (platform) quản lý dựa trên dữ liệu (data-driven) để kết nối trực tiếp Tỉnh-Xã. Ví dụ, một doanh nghiệp ở xã X có thể nộp đơn xin hỗ trợ R&D trực tuyến và được Sở KH&CN (cấp tỉnh) thụ lý trực tiếp, mà không cần qua bất kỳ cấp trung gian nào;
  - 3) Để giải quyết “Bất bình đẳng ĐMST”: Các tỉnh mới (đặc biệt là các tỉnh sáp nhập từ nhiều đơn vị) phải có các chiến lược ĐMST đa tâm (polycentric), thay vì đơn tâm (monocentric). Chiến lược không phải là tập trung mọi nguồn lực về tỉnh lỵ mới. Ví dụ, “Tỉnh Ninh Bình mới” cần có chiến lược giữ vai trò của Nam Định là trung tâm R&D về dệt may/cơ khí, Hà Nam là trung tâm logistics và công nghiệp phụ trợ, Ninh Bình là trung tâm công nghệ du lịch/di sản. Tương tự, “TP. Hồ Chí Minh mới” cần các chính sách rõ ràng để đầu tư R&D và hạ tầng cho cả các vùng “ngoại vi” ở Bình Dương và Bà Rịa - Vũng Tàu;
  - 4) Để ổn định “Vốn nhân lực”: Đây là trụ cột yếu nhất của Việt Nam trên GII và dễ bị tổn thương nhất bởi cải cách. Cần có chính sách đặc thù, rõ ràng và khắt khe về việc sắp xếp, đào tạo lại, và giữ chân (retain) nhân tài trong khu vực công. Giai đoạn chuyển đổi này là cơ hội để sàng lọc và giữ lại những cán bộ có năng lực (đặc biệt là năng lực về công nghệ, ĐMST) và bố trí họ vào các vai trò mới, thay vì chỉ tập trung vào giải quyết chế độ cho “cán bộ dôi dư”./.

## **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Nghị quyết số 35/2023/UBTVQH15 ngày 12/7/2023 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội: Về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã giai đoạn 2023 - 2030.
2. Nghị quyết số 74/NQ-CP ngày 07/4/2025 của Chính phủ Ban hành Kế hoạch thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp.
3. Nghị quyết số 202/2025/QH15 ngày 12/6/2025 của Quốc Hội về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh.
4. Nghị quyết số 203/2025/QH15 ngày 16/6/2025 của Quốc Hội sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp Nước Cộng Hòa Xã Hội Chủ Nghĩa Việt Nam.
5. Chính phủ (2025). Chi tiết 34 đơn vị hành chính cấp tỉnh từ 12/6/2025. Báo Điện tử Chính phủ
6. Ban Chấp hành Trung ương (2023). Kết luận số 48-KL/TW ngày 30/01/2023 của Bộ Chính trị về tiếp tục thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã giai đoạn 2023 - 2030.

7. Bộ Khoa học và Công nghệ (2024). Báo cáo Chỉ số đổi mới sáng tạo cấp địa phương năm 2023.
8. Bộ Khoa học và Công nghệ. (2024c). Báo cáo Chỉ số đổi mới sáng tạo cấp địa phương PII 2024.
9. Cục Thông tin KH&CN quốc gia. (2025). Triển khai thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp.
10. Cục Thống kê tỉnh Bình Dương. (2023, 29 tháng 12). Năm 2023, GRDP tỉnh Bình Dương ước tăng 5,97% so với cùng kỳ. Thương hiệu & Công luận.
11. Cục Thống kê tỉnh Hà Nam. (2024). Ha Nam economy and its promising statistical figures 2023-2024.
12. Cổng Thông tin điện tử Đảng Bộ tỉnh Nam Định (2023). Năm 2023, lần đầu tiên GRDP của Nam Định đạt mức tăng trưởng hai con số.
13. Cục Thống kê tỉnh Nam Định. (2023b, 29 tháng 12). Báo cáo tình hình kinh tế - xã hội tháng 12 và năm 2023.
14. Tổng cục Thống kê (GSO). (2024a, 29 tháng 6). Báo cáo tình hình kinh tế - xã hội quý IV và năm 2023.
15. Tổng cục Thống kê (GSO). (2024b, 6 tháng 10). Toàn văn Báo cáo tình hình KTXH quý III và 9 tháng năm 2024.
16. Tổng cục Thống kê (GSO). (2025, 6 tháng 1). Báo cáo tình hình kinh tế - xã hội quý IV và năm 2024.
17. Trang tin tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu. (2023, 1 tháng 12). GRDP bình quân đầu người của Bà Rịa-Vũng Tàu đạt 8.078 USD.
18. Allers, M. A., & Geertsema, J. B. (2016). The effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels: Evidence from 15 years of municipal consolidation. *Journal of Regional Science*, 56(4), 659-682.
19. EU CAP Network. (2023). Innovation capacity scoring tool.
20. Gieske, H., et al. (2018). Public Innovation Capacity: Developing and Testing a Self-Assessment Instrument. *Public Management Review*, 21(1), 1-21.
21. Kirl, T., & Adhikari, P. (2023). The Economic Impact of City-County Consolidation. West Virginia University.
22. Li, X., & Zhou, L. (2024). Research on the Impact of Local Government Innovation Competition on the High-Quality Development of the Manufacturing Industry: An Empirical Analysis Based on Chinese Cities. *Sustainability*, 17(14), 6235.
23. LuậtVietnam. (2025, 12 tháng 6). Resolution 202/2025/QH15 on the reorganization of provincial-level administrative divisions.
24. MIT D-Lab. (2022). Assessing Local Innovation Capacity.
25. OECD & OPSI. (2022). Innovative Capacity of Governments: A Systemic Framework.
26. Oliveira, V., & Pires, A. (2022). Municipal Amalgamations and Their Effects: A Literature Review. University of Minho.
27. Suh, D., & Pforr, C. (2024). To what extent can citizens' attitudes to municipal mergers be explained by costs and benefits... *Policy and Politics*, 52(3), 1-22.
28. Suparwoto, et al. (2023). Impact of Public Sector Innovation on Regional Development Performance: An Empirical Evidence from Indonesia. *PMC*, 10(10730719).
29. UK Science & Innovation Network (SIN). (2024, March). Country Summary - Vietnam.
30. WIPO. (2024). Global Innovation Index 2024.