

Hệ thống hóa cơ sở lý luận về thử nghiệm thể chế trong bối cảnh quản trị hiện đại

Ngày đăng: 31/01/2026 10:34

TS Hoàng Thị Hồng

Phó Vụ trưởng Vụ Các định chế tài chính, Bộ Tài chính

Tóm tắt: Thử nghiệm thể chế (institutional experimentation) là một quá trình năng động nhằm thay đổi và thích ứng các khuôn khổ quy tắc, chuẩn mực xã hội để giải quyết các thách thức mới, đóng vai trò là cốt lõi của "dân chủ thực nghiệm" - nơi các tác nhân chủ động phá vỡ chuẩn mực cũ để tạo ra các định chế phù hợp hơn với thực tế. Các lý thuyết về kinh tế học thể chế mới nhấn mạnh rằng việc phân bổ quyền thử nghiệm cho nhiều đơn vị độc lập giúp giảm thiểu chi phí giao dịch, tận dụng kiến thức bản địa và hạn chế rủi ro hệ thống. Hiện nay, cơ chế "Regulatory Sandbox" đã trở thành công cụ biểu tượng, được ứng dụng rộng rãi trong các lĩnh vực đột phá như Fintech, năng lượng tái tạo, y tế số và trí tuệ nhân tạo để cân bằng giữa đổi mới sáng tạo và bảo vệ lợi ích công cộng. Tại Việt Nam, dù đã có những bước tiến chiến lược nhưng thực tiễn vẫn đối mặt với nhiều rào cản về phạm vi điều chỉnh, tiêu chí định lượng và năng lực giám sát. Tương lai của quản trị hiện đại đòi hỏi sự chuyển dịch từ tuân thủ thuần túy sang quản trị dựa trên kết quả, biến bất định công nghệ thành cơ hội phát triển bền vững.

Từ khóa: thử nghiệm, thử nghiệm thể chế, sandbox, AI, kinh tế học thể chế mới, NIE.

HỆ THỐNG HÓA CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ THỬ NGHIỆM THỂ CHẾ TRONG BỐI CẢNH QUẢN TRỊ HIỆN ĐẠI



1. Khái niệm về “thử nghiệm thể chế”

Về mặt học thuật, khái niệm "**thử nghiệm thể chế**" (**institutional experimentation**) được hiểu là một quá trình năng động nhằm thay đổi, chỉnh sửa và thích ứng các khuôn khổ quy tắc, tổ chức và chuẩn mực xã hội để giải quyết các thách thức mới. Khái niệm này có thể được giải thích qua các khía cạnh trọng tâm sau:

Bản chất của thực hành dân chủ thực nghiệm

Về mặt lý thuyết, thử nghiệm thể chế là một quá trình "*cùng cấu thành*" (*mutual constitution*) hoặc tác động qua lại giữa các tác nhân xã hội và các định chế. Trong quá trình này, các tác nhân không chỉ tuân thủ quy tắc mà còn chủ động thực hiện những bước đi phi truyền thống, thậm chí phá vỡ các chuẩn mực hiện tại để tạo ra các quan hệ mới hoặc tạo điều kiện cho sự hình thành của các định chế mới phù hợp hơn với thực tế

Theo lý thuyết của Roberto Unger, thử nghiệm thể chế là cốt lõi của "*dân chủ thực nghiệm*" (*democratic experimentalism*). Thay vì coi các định chế hiện tại là cố định, quá trình này bao gồm việc "*tỉ mỉ chỉnh sửa*" (*extensive tinkering*) và *thích ứng* các sắp xếp thể chế của

chính phủ và nền kinh tế. Mục tiêu của nó không phải là tạo ra một bản thiết kế định sẵn mà là một hướng đi giúp kết nối và trao quyền cho con người để tìm ra những cách thức mới nhằm cải thiện các kết quả phát triển.

Phân biệt theo quy mô và cấp độ phân tích

Trong các nghiên cứu về quản trị, cần phân biệt rõ giữa hai loại hình thử nghiệm:

Thử nghiệm tổ chức (Organizational experimentation): Tập trung vào việc thay đổi cách thức cấu trúc, liên kết hoặc cách một tổ chức (như công đoàn hoặc doanh nghiệp) được nhìn nhận.

Thử nghiệm thể chế (Institutional experimentation): Diễn ra khi các giải pháp từ cấp độ tổ chức được *mở rộng quy mô (scaled up)* và bền vững hóa theo thời gian thông qua các hiểu biết, chuẩn mực và quy tắc chung. Nó nhắm tới việc thay đổi các chuẩn mực rộng lớn hơn đang định hình cách xã hội hiểu về công việc và các mối quan hệ.

2. Nền tảng triết học và sự chuyển dịch sang quản trị thực nghiệm

Quản trị thực nghiệm tìm thấy nguồn gốc sâu xa trong triết học thực dụng Mỹ của John Dewey, người coi thực nghiệm là công cụ để hệ thống hóa việc đặt nghi vấn về các giả định và thực hành hiện tại. Thay vì coi các giải pháp chính sách là hoàn hảo và bất biến, cách tiếp cận này đối xử với mọi giải pháp như những phương án chưa hoàn thiện và có thể sửa chữa thông qua việc so sánh các phương pháp thay thế khác nhau để đạt được các mục tiêu chung.

Kiến trúc của quản trị thực nghiệm bao gồm một chu trình bốn bước lặp lại. Đầu tiên, các mục tiêu khung rộng lớn cùng các chỉ số đo lường thành tựu được xác lập một cách tạm thời thông qua sự phối hợp giữa đơn vị trung ương và các đơn vị thực thi địa phương cùng các bên liên quan. Thứ hai, các đơn vị cấp dưới được trao quyền tự chủ rộng rãi để theo đuổi các mục tiêu này dựa trên kiến thức bối cảnh cụ thể. Thứ ba, đòi lấy sự tự chủ này là nghĩa vụ báo cáo kết quả và tham gia vào các quá trình đánh giá ngang hàng để học hỏi từ thành công và thất bại của các đơn vị khác. Cuối cùng, các mục tiêu khung và tiêu chí đo lường sẽ được đánh giá lại và sửa đổi định kỳ dựa trên các bằng chứng thu thập được từ thực tế.

Quá trình này được gọi là "đệ quy" theo nghĩa toán học và khoa học máy tính, nơi kết quả của một giai đoạn thực hiện trở thành đầu vào cho giai đoạn tiếp theo, cho phép hệ thống tự hoàn thiện liên tục. Sự dịch chuyển này phản ánh sự từ bỏ mô hình quản lý khoa học thế kỷ 20 vốn tìm kiếm "cách tốt nhất duy nhất" thông qua các nghiên cứu thời gian và chuyển động để chuyển sang một hệ thống quản trị chấp nhận tính đa dạng và sự không chắc chắn.

Bảng so sánh quản trị mệnh lệnh và quản trị thực nghiệm

Tiêu chí so sánh	Quản trị mệnh lệnh - kiểm soát	Quản trị thực nghiệm
Bản chất quy tắc	Cố định, cứng nhắc, áp dụng đồng nhất từ trên xuống.	Tạm thời, linh hoạt, dựa trên các mục tiêu khung.
Bản chất quy tắc	Cố định, cứng nhắc, áp dụng đồng nhất từ trên xuống.	Tạm thời, linh hoạt, dựa trên các mục tiêu khung.
Vai trò cấp địa phương	Tuân thủ thụ động, thực thi theo hướng dẫn chi tiết.	Tự chủ trong cách thức triển khai, sáng tạo giải pháp.
Cơ chế phản hồi	Báo cáo tuân thủ, kiểm tra định kỳ.	Đánh giá ngang hàng, xem xét đệ quy để sửa đổi mục tiêu.
Xử lý bất định	Cố gắng loại bỏ bất định bằng dự báo chính xác.	Chấp nhận bất định, học tập thông qua thử và sai.
Nguồn gốc kiến thức	Từ các chuyên gia trung ương và khoa học dự báo.	Từ thực hành thực tế và so sánh bối cảnh địa phương.

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ các tài liệu [1, 6, 7]

3. Kinh tế học thể chế mới và vai trò của thử nghiệm

Kinh tế học thể chế mới (NIE) cung cấp một khung phân tích mạnh mẽ để giải thích tại sao thử nghiệm thể chế lại cần thiết. NIE nghiên cứu các quy tắc và chuẩn mực mà con người tạo ra để giảm thiểu sự bất định và kiểm soát môi trường sống, từ các bản hiến pháp và luật pháp chính thức đến các quy tắc ứng xử phi chính thức. Theo quan điểm của Douglas North, các thể chế là "*luật chơi*" xác định khung khổ cho các tương tác xã hội, trong khi các tổ chức là các "*người chơi*" theo đuổi mục tiêu trong khung khổ đó.

NIE từ bỏ giả định của kinh tế học tân cổ điển về thông tin hoàn hảo và tính duy lý không giới hạn. Thay vào đó, nó thừa nhận con người có tính duy lý giới hạn và phải đối mặt với các chi phí giao dịch đáng kể để thu thập thông tin và thực thi các thỏa thuận [8, 10]. Trong bối cảnh này, *thử nghiệm thể chế là cách thức để các xã hội khám phá các cấu trúc quy tắc giúp giảm thiểu chi phí giao dịch hiệu quả nhất trong những điều kiện thay đổi*. Sự thay

đổi thể chế thường nảy sinh từ sự thay đổi giá cả tương đối hoặc các đổi mới công nghệ, khiến các bên nhận thấy lợi ích từ việc điều chỉnh luật chơi.

Phương pháp thực nghiệm trong NIE không chỉ giới hạn ở việc quan sát dữ liệu thực địa mà còn mở rộng sang các thí nghiệm trong phòng thí nghiệm để kiểm chứng các dự đoán lý thuyết về hành vi của cá nhân trong các cấu trúc thể chế khác nhau. Việc thiết kế thể chế giờ đây không còn là một bài toán tối ưu hóa tĩnh mà là một quá trình liên tục tinh chỉnh các giả định hành vi và đánh giá hiệu suất của các thuộc tính thể chế.

4. Lý thuyết đa tâm và quản trị tài nguyên chung của Elinor Ostrom

Elinor Ostrom đã đóng góp một nền tảng lý luận quan trọng cho thử nghiệm thể chế thông qua khái niệm "*tính đa tâm*" (*polycentricity*). Một hệ thống quản trị đa tâm bao gồm nhiều trung tâm ra quyết định độc lập chính thức nhưng có mối quan hệ tương thuộc trong thực tế. Cách tiếp cận này đối lập trực tiếp với niềm tin truyền thống cho rằng các dịch vụ công và tài nguyên chung phải được quản lý bởi một cơ quan tập trung duy nhất để đảm bảo hiệu quả theo quy mô.

Ostrom chứng minh rằng các *hệ thống phi tập trung có khả năng tự tổ chức thường mang lại kết quả tốt hơn* nhờ việc tận dụng kiến thức địa phương và sự tham gia của các bên liên quan. Trong một hệ thống đa tâm, quyền hạn thử nghiệm với các quy tắc được phân bổ cho nhiều đơn vị khác nhau. Nếu một đơn vị gặp thất bại với một thử nghiệm thể chế, xác suất thất bại lan rộng ra toàn vùng sẽ bị giảm thiểu đáng kể.

Các lợi thế của việc phân bổ quyền thử nghiệm trong hệ thống đa tâm bao gồm:

Tận dụng kiến thức rừi rạc: Những người trực tiếp sử dụng tài nguyên thường hiểu rõ các sắc thái của môi trường địa phương hơn các nhà hoạch định chính sách từ xa.

Sự dư thừa có lợi: Việc tồn tại các hệ thống song song trong việc lập quy, diễn giải và thực thi giúp tăng cường khả năng phục hồi của hệ thống trước các cú sốc.

Sự thích ứng dựa trên niềm tin: Các quy tắc được xây dựng và kiểm chứng tại địa phương dễ được coi là chính đáng hơn, từ đó giảm chi phí giám sát và thực thi.

Tuy nhiên, hệ thống đa tâm cũng đối mặt với những giới hạn như nguy cơ bị thâm tóm bởi các nhóm lợi ích địa phương, sự đình trệ trong việc tiếp cận thông tin khoa học hiện đại và những xung đột tiềm tàng giữa các nhóm lợi ích khác nhau. Do đó, thử nghiệm thể chế cần một khung khổ để các đơn vị có thể học hỏi lẫn nhau và phối hợp ở các quy mô lớn hơn khi cần thiết.

5. Quản trị thích ứng và khả năng phục hồi hệ thống xã hội - sinh thái

Lý thuyết quản trị thích ứng phát triển từ những hiểu biết về tính động và không dự báo được của các hệ thống xã hội - sinh thái (SES). Khác với mô hình quản lý truyền thống nhắm đến sự ổn định và hiệu quả tối ưu, quản trị thích ứng tập trung vào việc duy trì khả năng phục hồi (resilience) - tức là khả năng của hệ thống trong việc hấp thụ các nhiễu loạn mà không bị chuyển đổi sang một trạng thái kém mong muốn hơn.

Trong quản trị thích ứng, **chính sách được coi là một loạt các thử nghiệm thực địa**. Việc triển khai các bước nhỏ giúp nhà quản lý xử lý các hệ quả không lường trước được và tích hợp kiến thức từ nhiều nguồn khác nhau. Pháp luật đóng vai trò then chốt trong việc tạo ra các "ranh giới nảy sinh" (emergence frontiers) - những không gian pháp lý cho phép sự tự tổ chức và phối hợp giữa các bên liên quan diễn ra mà không bị kìm hãm bởi các cấu trúc quyền lực tập trung.

Các nguyên tắc cơ bản của quản trị thích ứng bao gồm *tính linh hoạt, sự tham gia của nhiều bên, tính đa tâm và quá trình ra quyết định lặp lại*. Quá trình này đòi hỏi các thể chế phải chấp nhận nhiều nguồn thẩm quyền và kiến thức chính đáng, điều mà không phải tất cả các hệ thống pháp lý và chính trị hiện nay đều có thể đáp ứng. Một thách thức lớn đối với quản trị thích ứng là việc *vượt qua các ràng buộc thể chế* từ các chu kỳ quyết định và lựa chọn trong quá khứ vốn được thiết lập trong bối cảnh *quyền lực bất đối xứng*.

6. Cơ chế Regulatory Sandbox: Thử nghiệm trong môi trường kiểm soát

Trong thập kỷ qua, "**Regulatory Sandbox**" (**Hộp cát quản lý**) đã trở thành một công cụ thể chế biểu tượng cho nỗ lực của các quốc gia trong việc cân bằng giữa đổi mới sáng tạo và bảo vệ các mục tiêu công cộng. Sandbox là một môi trường thử nghiệm trực tiếp, có thời hạn và được giám sát bởi cơ quan quản lý, nơi các doanh nghiệp có thể triển khai các sản phẩm hoặc mô hình kinh doanh mới dưới sự nới lỏng của một số quy định nhất định.

Các thành phần thiết kế và nguyên tắc vận hành: Một Sandbox hiệu quả không chỉ là việc miễn trừ quy định mà là một quá trình thu thập bằng chứng thực chứng để định hình khung pháp lý trong tương lai. Các yếu tố thiết kế cốt lõi bao gồm:

Tiêu chí lựa chọn: Xác định đối tượng tham gia, có thể mở rộng cho cả các tổ chức đương nhiệm, các công ty mới gia nhập hoặc các nhà cung cấp dịch vụ phi tài chính (như RegTech).

Cơ cấu quản trị: Thiết lập đơn vị chuyên trách hoặc mô hình phối hợp liên ngành để giám sát thử nghiệm.

Các giới hạn thử nghiệm: Thiết lập các chốt chặn an toàn như giới hạn số lượng khách hàng, khối lượng giao dịch hoặc phạm vi địa lý để đảm bảo rủi ro không lan rộng.

Bảo vệ người tiêu dùng: Mặc dù một số quy định có thể được nói lỏng, nhưng các yêu cầu về phòng chống rửa tiền (AML/CFT) và bảo vệ dữ liệu khách hàng thường được giữ vững như các điều kiện tiên quyết.

Bảng mô tả cơ chế Regulatory Sandbox - Thử nghiệm trong môi trường kiểm soát

Giai đoạn vòng đời Sandbox	Hoạt động chính	Mục tiêu đầu ra
Thiết lập mục tiêu	Đánh giá tính khả thi, xác định câu hỏi quản lý cần trả lời.	Đánh giá tính khả thi, xác định câu hỏi quản lý cần trả lời.
Thiết kế tổ chức	Xây dựng quy trình vận hành, lựa chọn mô hình quản trị.	Cấu trúc nội bộ và phân bổ nguồn lực.
Vận hành thực tế	Lựa chọn người tham gia, giám sát các bài kiểm tra thực tế.	Thu thập dữ liệu và bằng chứng thực chứng.
Thoái lui và Đánh giá	Phân tích kết quả, quyết định việc cấp phép hoặc thay đổi luật.	Bài học chính sách và lộ trình gia nhập thị trường.

Nguồn: Tác giả tổng hợp

Các loại hình Sandbox và mục tiêu chính sách:

Nghiên cứu về các Sandbox trên toàn cầu chỉ ra ba loại chức năng chính:

Sandbox thăm dò (Exploratory): Dành cho các công nghệ hoàn toàn mới chưa có khung pháp lý, nhằm hiểu về rủi ro và cơ hội.

Sandbox xác nhận (Confirmatory): Tập trung vào việc khẳng định các trường hợp sử dụng công nghệ đã bắt đầu phổ biến nhưng cần kiểm chứng về tính an toàn trong bối cảnh cụ thể.

Sandbox theo yêu cầu (On-demand): Được cơ quan quản lý thiết kế để giải quyết các vấn đề xã hội cụ thể hoặc thúc đẩy đổi mới trong các lĩnh vực mục tiêu.

Việc triển khai Sandbox đòi hỏi đầu tư đáng kể về thời gian và nguồn lực. Chi phí vận hành chủ yếu chi cho nhân lực có trình độ cao để giám sát các quy trình phức tạp. Do đó, các cơ quan quản lý thường được khuyến cáo cân nhắc các giải pháp thay thế như Văn phòng Đổi mới (Innovation Hubs) hoặc các cải cách quy định trực tiếp nếu mục tiêu có thể đạt được mà không cần đến môi trường thử nghiệm trực tiếp.

7. Thử nghiệm thể chế trong các lĩnh vực kinh tế - xã hội

Sự thành công của Sandbox trong Fintech đã dẫn đến việc lan tỏa mô hình này sang các lĩnh vực nhạy cảm khác như năng lượng, y tế và trí tuệ nhân tạo.

Chuyển đổi năng lượng và decarbonization

Trong ngành năng lượng, thử nghiệm thể chế thường diễn ra dưới hình thức các "phòng thí nghiệm sống" (living labs) để thử nghiệm các hệ thống năng lượng tái tạo hỗn hợp (HRES) và hệ thống lưu trữ năng lượng (ESS). Tại các cảng biển hoặc khu đô thị thông minh, việc tích hợp lưới điện thông minh đòi hỏi sự phối hợp giữa hạ tầng vật lý và các quy tắc thị trường mới.

Thử nghiệm trong năng lượng đối mặt với 3 vấn đề: cân bằng giữa tác động tiêu cực (chi phí tăng, thay đổi cảnh quan), xây dựng chế độ năng lượng mới bền vững (an ninh cung ứng, độc lập với nhiên liệu hóa thạch) và đảm bảo tính công bằng xã hội. Các bài học từ Na Uy chỉ ra rằng rào cản lớn nhất không phải là công nghệ mà là sự thiếu hụt quy trình học tập chung và sự kháng cự từ các cấu trúc quy hoạch cũ.

Đổi mới y tế và quản trị dữ liệu sức khỏe

Trong y tế, thử nghiệm thể chế giúp giải quyết sự mâu thuẫn giữa tốc độ phát triển của công nghệ y tế số (như AI trong chẩn đoán, telemedicine) và yêu cầu bảo vệ quyền bệnh nhân. Sandbox y tế cung cấp môi trường để kiểm chứng các mô hình trao đổi dữ liệu y tế xuyên suốt, thanh toán bảo hiểm cho telemedicine và các hệ thống hỗ trợ quyết định lâm sàng dựa trên AI.

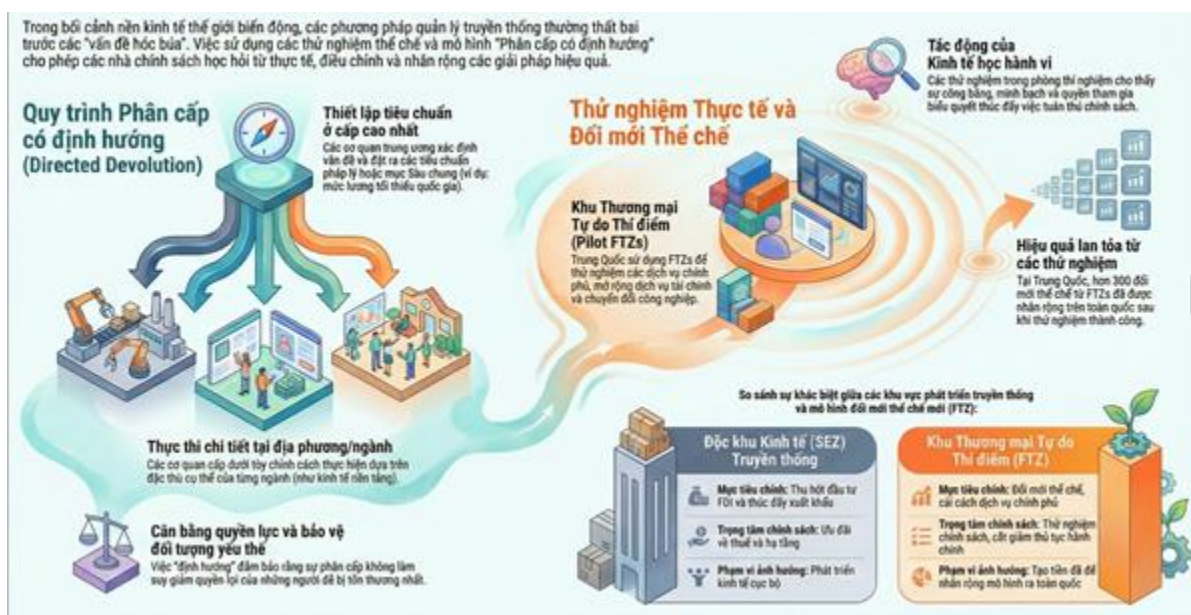
Một ví dụ điển hình là chương trình Sandbox của ICO tại Vương quốc Anh dành cho dự án "Our Future Health", nơi các nhà nghiên cứu được phép làm việc với dữ liệu di truyền và lối sống của hàng triệu người tình nguyện trong một môi trường tính toán an toàn. Tại đây, các quy tắc về quyền riêng tư theo thiết kế được áp dụng chặt chẽ, ngăn chặn việc di chuyển dữ liệu ra ngoài và đảm bảo tính ẩn danh thông qua các quy trình kiểm tra thủ công đầu ra.

Quản trị Trí tuệ nhân tạo (AI) và mô hình Nhà nước Đại diện (Agentic State)

Thử nghiệm thể chế trong AI phản ánh sự khác biệt về văn hóa pháp lý và truyền thống hành chính giữa các quốc gia. Trong khi Hoa Kỳ ưu tiên tiếp cận theo ngành và dựa trên thị trường, EU áp dụng mô hình dựa trên rủi ro với các nghĩa vụ bắt buộc. Vương quốc Anh nổi bật với việc sử dụng Sandbox để cân bằng giữa đổi mới AI và các rủi ro tiềm tàng.

Khái niệm "Nhà nước Đại diện" (*Agentic State*) đại diện cho một tầm nhìn tương lai, nơi chính phủ không chỉ số hóa các quy trình mà còn sử dụng AI để chủ động dự báo nhu cầu của người dân và cung cấp dịch vụ cá nhân hóa. Những quốc gia như Ukraine đang đi đầu trong việc thử nghiệm các đại lý kỹ thuật số quốc gia như Diia.AI để tự động hóa các dịch vụ công phức tạp. Thách thức ở đây là việc duy trì sự kiểm soát của con người và tính giải trình khi các quyết định hành chính ngày càng được ủy thác cho các thuật toán.

Thử nghiệm thể chế - chìa khóa cho đổi mới chính sách



8. Cân bằng giữa ổn định pháp lý và linh hoạt thực nghiệm

Việc áp dụng các công cụ thực nghiệm như Sandbox và điều luật tạm thời (sunset clauses) đặt ra những thách thức nghiêm trọng đối với các nguyên tắc lập pháp truyền thống.

Điều luật tạm thời và sự phân chia quyền lực

Điều luật tạm thời (sunset clauses) quy định rằng một đạo luật hoặc quy định sẽ tự động hết hiệu lực sau một thời hạn nhất định trừ khi được nhà lập pháp gia hạn. Đây là công cụ quan trọng để ép buộc sự đánh giá lại dựa trên bằng chứng thực tế thay vì duy trì các quy tắc lỗi thời. Tuy nhiên, việc sử dụng rộng rãi các công cụ này trong các tình huống khẩn cấp (như đại dịch COVID-19) đã gây ra lo ngại về sự mất cân bằng giữa các nhánh quyền

lực, khi nhánh hành pháp thường nắm quyền quyết định trong các chính sách thực nghiệm ngắn hạn.

Sự chắc chắn pháp lý so với Đổi mới sáng tạo

Nguyên tắc pháp quyền đòi hỏi sự ổn định và tính dự báo được của pháp luật. Việc cho phép một số doanh nghiệp hoạt động dưới các quy tắc khác biệt trong Sandbox có thể bị coi là vi phạm nguyên tắc bình đẳng trước pháp luật [35]. Để giải quyết xung đột này, các học giả đề xuất mô hình "*duy lý hóa quy trình*" (procedural rationality), nơi sự chắc chắn không nằm ở nội dung quy tắc mà nằm ở quy trình minh bạch để điều chỉnh quy tắc dựa trên dữ liệu.

Sự cạnh tranh giữa các trung tâm tài chính toàn cầu (IFC) có thể dẫn đến "*cuộc đua xuống đáy*" thông qua các Sandbox, nơi các quốc gia cố gắng thu hút vốn bằng cách nới lỏng quá mức các tiêu chuẩn an toàn. Điều này đặt ra yêu cầu về sự phối hợp quốc tế và các tiêu chuẩn tối thiểu cho các thử nghiệm thể chế xuyên quốc gia để tránh hiện tượng trục lợi quản lý (regulatory arbitrage).

9. Thử nghiệm thể chế tại Việt Nam

Tại Việt Nam, thử nghiệm thể chế được coi là chìa khóa để hiện thực hóa các mục tiêu của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, trong bối cảnh hệ thống pháp lý hiện tại còn nhiều khoảng trống đối với các mô hình kinh doanh số.

Nghị quyết số 52-NQ/TW và định hướng chiến lược

Bộ Chính trị đã khẳng định trong Nghị quyết số 52-NQ/TW rằng việc chủ động tham gia cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư là nhiệm vụ có ý nghĩa chiến lược đặc biệt quan trọng. Nghị quyết nhấn mạnh việc xây dựng các cơ chế thử nghiệm có kiểm soát cho các *công nghệ mới, đặc biệt là trong lĩnh vực kinh tế số và tài chính*. Đây là sự thừa nhận ở cấp cao nhất về việc không thể áp dụng các phương thức quản lý truyền thống cho những đổi mới mang tính đột phá.

Nghị định số 94/2025/NĐ-CP và Sandbox ngân hàng

Sự ra đời của Nghị định số 94/2025/NĐ-CP ngày 29/4/2025 đánh dấu bước ngoặt quan trọng khi thiết lập khung pháp lý đầu tiên cho Sandbox trong lĩnh vực ngân hàng tại Việt Nam. Nghị định này cho phép thử nghiệm ba nhóm giải pháp chính: chấm điểm tín dụng, API mở và cho vay ngang hàng (P2P Lending).

Bảng tổng hợp các đặc điểm của Sandbox theo Nghị định số 94/2025/NĐ-CP

Thành phần	Quy định cụ thể	Mục tiêu quản lý
Phạm vi giải pháp	Chăm điểm tín dụng, Open API, P2P Lending.	Tập trung vào các lĩnh vực có nhu cầu cấp bách.
Thời gian thử nghiệm	Tối đa 2 năm, có thể gia hạn 2 lần (mỗi lần 1 năm).	Đảm bảo đủ thời gian thu thập dữ liệu nhưng không kéo dài vô tận.
Giới hạn tham gia P2P	TCTD không được tham gia làm bên cho vay trên sàn P2P.	Ngăn ngừa xung đột lợi ích và bảo vệ hệ thống tín dụng truyền thống.
Yêu cầu đối với Fintech	Phải là pháp nhân Việt Nam, không có vốn đầu tư nước ngoài (đối với P2P).	Đảm bảo an ninh tài chính và khả năng kiểm soát trong nước.
Cơ quan chủ quản	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN).	Thống nhất đầu mối giám sát và cấp chứng nhận.

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ Nghị định số 94/2025/NĐ-CP

Những thách thức trong môi trường thể chế Việt Nam

Dù đã có khung pháp lý, việc triển khai Sandbox tại Việt Nam vẫn đối mặt với những rào cản đặc thù:

Phạm vi còn hẹp: Nhiều lĩnh vực đột phá như công nghệ blockchain, tài sản số và ngân hàng số hoàn toàn vẫn nằm ngoài phạm vi của Nghị định số 94/2025/NĐ-CP.

Sự thiếu hụt tiêu chí định lượng: Các điều kiện để tham gia như "giải pháp có tính đổi mới" hoặc "có tác động tích cực" vẫn mang tính định tính cao, tạo ra sự không chắc chắn cho doanh nghiệp và rủi ro pháp lý cho cán bộ thực hiện.

Tính cát cứ ngành: Fintech hiện nay tích hợp sâu rộng giữa ngân hàng, chứng khoán và bảo hiểm, nhưng cơ chế Sandbox hiện tại mới chỉ giới hạn trong dịch vụ ngân hàng, gây khó khăn cho các mô hình tích hợp.

Năng lực giám sát: Việc chạy Sandbox đòi hỏi đội ngũ chuyên gia có am hiểu sâu cả về công nghệ lẫn pháp lý, một nguồn lực hiện đang rất khan hiếm trong các cơ quan quản lý nhà nước.

10. Tầm nhìn tương lai

Cơ sở lý luận về thử nghiệm thể chế cho thấy đây không chỉ là một công cụ kỹ thuật mà là một *sự thay đổi sâu sắc về cách thức chúng ta hiểu và vận hành xã hội*. Từ những nền tảng triết học của Dewey đến các nguyên tắc thiết kế của Ostrom và các thực hành Sandbox hiện đại, *thử nghiệm thể chế* đã chứng minh vai trò không thể thay thế trong việc giải quyết các bài toán phức tạp của kỹ nguyên số.

Tương lai của thử nghiệm thể chế sẽ không chỉ dừng lại ở các ngành đơn lẻ mà hướng tới mô hình "*Quản trị thực nghiệm tích hợp*". Điều này đòi hỏi sự hình thành của các trung tâm chuyên môn quốc gia về thực nghiệm quy định, nơi kiến thức từ một Sandbox trong ngành năng lượng có thể được chuyển hóa thành các bài học cho ngành y tế hoặc giao thông. Sự chuyển dịch từ "*quản trị dựa trên sự tuân thủ*" sang "*quản trị dựa trên kết quả và bằng chứng*" sẽ là nền tảng cho sự nảy sinh của các quốc gia thích ứng, có khả năng biến những bất định của công nghệ thành cơ hội cho sự phát triển bền vững và công bằng.

Đối với các quốc gia như Việt Nam, việc tiếp tục mở rộng phạm vi Sandbox, định lượng hóa các tiêu chí tham gia và tăng cường hợp tác quốc tế trong quản trị thực nghiệm sẽ là lộ trình tất yếu để không bị bỏ lại phía sau trong cuộc đua công nghệ toàn cầu. Thử nghiệm thể chế, nếu được thực hiện một cách minh bạch và có trách nhiệm, sẽ là công cụ mạnh mẽ nhất để xây dựng một nhà nước kiến tạo, phản ứng nhanh và thực sự phục vụ lợi ích của người dân trong một thế giới đầy biến động./.

Tài liệu tham khảo:

1. Experimentalist Governance - Charles Sabel,
[https://charlessabel.com/papers/Sabel%20and%20Zeitlin%20handbook%20chapter%20final%20\(with%20abstract\).pdf](https://charlessabel.com/papers/Sabel%20and%20Zeitlin%20handbook%20chapter%20final%20(with%20abstract).pdf)
2. Experimentalist Governance - Scholarship Archive,
https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5373&context=faculty_scholarship
3. (PDF) Experimentalist Governance - ResearchGate,
https://www.researchgate.net/publication/228435683_Experimentalist_Governance
4. ESIL Reflection: Global Experimentalist Governance and Human Rights, https://esil-sedi.eu/post_name-117/
5. Global Experimentalist Governance | British Journal of Political Science | Cambridge Core, <https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-political-science/article/global-experimentalist-governance/58CA5F5F83C954A22B2465FC3BE52A10>
6. Adaptive Governance | Oxford Research Encyclopedia of Climate Science,

- <https://oxfordre.com/climatescience/display/10.1093/acrefore/9780190228620.001.0001/acrefore-9780190228620-e-601?d=%2F10.1093%2Facrefore%2F9780190228620.001.0001%2Facrefore-9780190228620-e-601&p=emailA4n1jqCbGgYpI>
7. Full article: Institutional foundations of adaptive planning: exploration of flood planning in the Lower Rio Grande Valley, Texas, USA - Taylor & Francis, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23789689.2023.2180249>
 8. Introduction: Handbook of New Institutional Economics | springerprofessional.de, <https://www.springerprofessional.de/introduction-handbook-of-new-institutional-economics/50761494>
 9. 0530 New Institutional Economics | FindLaw, <https://reference.findlaw.com/lawandeconomics/0530-new-institutional-economics.pdf>
 10. NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS: - AgEcon Search, https://ageconsearch.umn.edu/record/245988/files/41_2Kerallah%20Kirsten%20NIE.pdf
 11. Experimental Methodology to Inform New Institutional Economics Issues (Chapter 7), <https://www.cambridge.org/core/books/new-institutional-economics/experimental-methodology-to-inform-new-institutional-economics-issues/F4B3C2D236A645EAF789D49F4DC4333F>
 12. Polycentricity, Complexity, and the Commons - Schumacher Center for a New Economics, <https://centerforneweconomics.org/publications/polycentricity-complexity-and-the-commons/>
 13. Vermont Legislature - Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems, <https://legislature.vermont.gov/Documents/2014/WorkGroups/House%20Health%20Care/Population%20Health/Welliott%20FisherBeyond%20Markets%20and%20States--Polycentric%20Governance%20of%20Complex%20Economic%20Systems,%20by%20Elinor%20Ostrom~2-12-2014.pdf>
 14. Introduction to Polycentricity - Open Lunar Foundation, <https://www.openlunar.org/blog/introduction-to-polycentricity>
 15. Adaptive Management and Adaptive Governance in the Everglades Ecosystem - California State Water Resources Control Board, https://www.waterboards.ca.gov/waterrights/water_issues/programs/bay_delta/california_waterfix/exhibits/docs/LAND/part2rebuttal/land_258.pdf
 16. Legal and institutional foundations of adaptive environmental governance - PubMed Central, <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC5954432/>
 17. Full article: Regulatory sandbox system and its impact on financial efficiency: a quasi-natural experiment study - Taylor & Francis,

- <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00036846.2025.2495886>
18. How to Build a Regulatory Sandbox -- A practical guide for policy ..., <https://documents1.worldbank.org/curated/en/126281625136122935/pdf/How-to-Build-a-Regulatory-Sandbox-A-Practical-Guide-for-Policy-Makers.pdf>
 19. Building A Regulatory Sandbox | Digital Finance Inclusion, <https://digitalfinance.worldbank.org/sandbox/building-regulatory-sandbox>
 20. Full article: Regulatory sandbox as a frontier for innovation and sustainability: a systematic review - Taylor & Francis, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23311975.2025.2510555>
 21. Regulators' Experimentation Toolkit, https://wiki.gccollab.ca/images/6/6b/CRI_Regulators%27_Experimentation_Toolkit.pdf
 22. Designing regulatory sandboxes - ANZSOG, <https://anzsog.edu.au/research-insights-and-resources/research/designing-regulatory-sandboxes/>
 23. Regulatory Sandboxes | CGAP, <https://www.cgap.org/topics/collections/regulatory-sandboxes>
 24. Regulatory sandbox as a frontier for innovation and sustainability: a systematic review, https://www.researchgate.net/publication/392228202_Regulatory_sandbox_as_a_frontier_for_innovation_and_sustainability_a_systematic_review
 25. Energy Transition Framework for Nearly Zero-Energy Ports: HRES Planning, Storage Integration, and Implementation Roadmap - MDPI, <https://www.mdpi.com/2071-1050/17/13/5971>
 26. Full article: Scaling the impact of the energy transition through inclusivity and diversity across living labs - Taylor & Francis, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15487733.2025.2527474>
 27. Participation in Energy Transitions - RIFS, https://publications.rifs-potsdam.de/rest/items/item_6003754_1/component/file_6003755/content
 28. From Social Barriers to Transformative Planning in Energy Transitions: Learning from Norwegian Planners' Perspectives - Cogitatio Press, <https://www.cogitatiopress.com/urbanplanning/article/download/8158/3807>
 29. Disruptive Innovation: The Future of Healthcare? | Request PDF - ResearchGate, https://www.researchgate.net/publication/50248824_Disruptive_Innovation_The_Future_of_Healthcare
 30. Governing Digital Health Platforms in Cambodia – Legal Insights and Policy Options, https://eurocham-cambodia.org/uploads/b82ab-digital_health_platforms_elias_engelking_samnangvathana_sor_solina-2.pdf
 31. Regulatory Sandboxes for Digital Health - World Bank Documents & Reports,

- <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099011825011040830/pdf/P175075-0c729174-1c7a-4f04-9bb2-4127f301c037.pdf>
32. Regulatory Sandbox Final Report: Our Future Health - Information Commissioner's Office, <https://ico.org.uk/media2/migrated/4026890/our-future-health-regulatory-sandbox-final-report.pdf>
33. Regulation of Artificial Intelligence: Between the Switch and Innovation - Is Brazil Prepared?, <https://www.scielo.br/j/bar/a/k6HMx7SgxYKw6zpVHKzZL7s/>
34. Vision Paper - The Agentic State, <https://agenticstate.org/paper.html>
35. Constitutional Sunsets and Experimental Legislation: a Comparative Perspective | Request PDF - ResearchGate, https://www.researchgate.net/publication/298024102_Constitutional_sunsets_and_experimental_legislation_A_comparative_perspective
36. A working experimentation model for cyber resilience regulatory sandboxes - CEUR-WS.org, <https://ceur-ws.org/Vol-3962/paper67.pdf>
37. Worldwide Adoption of Regulatory Sandboxes: Drivers, Constraints and Policies, https://www.researchgate.net/publication/379843051_Worldwide_Adoption_of_Regulatory_Sandboxes_Drivers_Constraints_and_Policies
38. The Economic and Legal Implications of Cryptocurrency: Navigating Innovation and Regulations - IJNRD, <https://ijnrd.org/papers/IJNRD2510106.pdf>
39. Nghị quyết số 52-NQ/TW ngày 27/9/2019 của Bộ Chính trị về một số chủ trương, chính sách chủ động tham gia cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư - Đảng bộ tỉnh Nghệ An, <https://nghean.dcs.vn/vi-vn/tin/nghi-quyet-so-52-nq-tw-ngay-27-9-2019-cua-bo-chinh-tri-ve-mot-so-chu-truong--chinh-sach-chu-dong-tham-gia-cuoc-cach-mang-cong-nghiep-lan-thu-tu/405132-165451-14398>
40. Thủ tướng Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam - số: 289/QĐ-TTg - Hệ thống tư liệu - Văn kiện Đảng, <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/upload/3000006/20251024/8846dfb8da37514280b00df9168e22652289.signed.pdf>
41. Cơ chế thử nghiệm có kiểm soát trong nền kinh tế số: Công cụ thể ..., <https://tapchicongthuong.vn/co-che-thu-nghiem-co-kiem-soat-trong-nen-kinh-te-so--cong-cu-the-che-thuc-day-doi-moi-mo-hinh-kinh-doanh-282603.htm>
42. Legal Update (VN) - Regulatory Sandbox for Fintech Solutions ..., https://www.frasersvn.com/api/uploads/Legal_Update_VN_Regulatory_Sandbox_for_Fintech_Solutions_June_2025_6804334765.pdf
43. Cơ chế thử nghiệm có kiểm soát trong lĩnh vực Fintech ..., <https://tapchinganhang.gov.vn/co-che-co-che-thu-nghiem-co-kiem-soat-trong-linh-vuc-fintech-truong-hop-cua-viet-nam-16887.html>

44. Cần một hành lang pháp lý Sandbox cho hoạt động kinh doanh công nghệ tài chính Fintech ở Việt Nam hiện nay - Tạp chí Công Thương, <https://tapchicongthuong.vn/can-mot-hanh-lang-phap-ly-sandbox-cho-hoat-dong-kinh-doanh-cong-nghe-tai-chinh-fintech-o-viet-nam-hien-nay-105026.htm>
45. Jayadev, A. (2010). *Global Governance and Human Development: Promoting Democratic Accountability and Institutional Experimentation*. United Nations Development Programme (UNDP)
46. Ligertwood, J. (2020). *The Legal Thought of Roberto Unger: Contemporary Significance, Problems and Possibilities*. Victoria University.
47. Unger, R. M. (1986/2015). *The Critical Legal Studies Movement: Another Time, A Greater Task*
48. Unger, R. M. (1996). *What Should Legal Analysis Become?*.
49. Murray, G., et al. (2020). *Disruption and re-regulation in work and employment: From organizational to institutional experimentation*.
50. Sabel, C. F., & Zeitlin, J. (2012). *Experimentalist Governance*. Oxford Handbook of Governance.
51. Schot, J., et al. (2021). *Transformative Outcomes: assessing and reorienting experimentation with transformative innovation polic.*