

# ĐỀ XUẤT CƠ CHẾ ĐIỀU PHỐI TRUNG TÂM CỦA CHÍNH QUYỀN CƠ SỞ TRONG VẬN HÀNH QUẢN TRỊ MẠNG LƯỚI LIÊN NGÀNH ỨNG PHÓ RỦI RO HỌC ĐƯỜNG PHI TRUYỀN THỐNG

PROPOSING A CENTRAL COORDINATING MECHANISM FOR LOCAL GOVERNMENTS IN OPERATING INTERSECTORAL NETWORK GOVERNANCE TO ADDRESS NON-TRADITIONAL SCHOOL RISKS

Mai Hoàng Sang

Trường Đại học Sài Gòn  
Email: mhsang@sgu.edu.vn

## Article history

Received: 23/4/2026

Accepted: 19/5/2026

Published: 05/8/2026

## Keywords

Central coordinating mechanism, local government, intersectoral network governance, non-traditional school risks

## ABSTRACT

Non-traditional school risks, such as cyberbullying, psychological crises, and behavioral deviations, are increasingly prevalent with trans-sectoral and pervasive features that extend beyond the conventional control of individual schools. Utilizing a qualitative methodology, this study integrates document analysis, policy review, and theoretical synthesis grounded in intersectoral network governance (Provan & Kenis, 2008), adaptive governance (Pahl-Wostl, 2015), and metagovernance (Sørensen & Torfing, 2017). The findings reveal that the core limitation lies in the absence of an authoritative central coordinating mechanism at the grassroots level. Consequently, the paper proposes a model for a central coordinating body spearheaded by local governments (commune/ward level), operating through a three-tier functional cycle: prevention (early detection and data integration), intervention (intersectoral mobilization and unified coordination), and recovery (professional support). This research contributes to expanding network governance theory within the general education sector in Vietnam and provides concrete policy implications for local People's Committees and the Ministry of Education and Training in developing intersectoral coordination regulations to enhance comprehensive student protection in the digital era.

## 1. Mở đầu

Trong hơn một thập niên gần đây, không gian học đường đã có sự dịch chuyển căn bản khi các dạng rủi ro không còn giới hạn trong phạm vi kiểm soát trực tiếp của nhà trường. Sự phát triển mạnh mẽ của công nghệ số cùng với biến đổi trong cấu trúc tương tác xã hội đã làm xuất hiện các rủi ro học đường phi truyền thống với đặc trưng là tính lan tỏa, khó nhận diện và vượt ra ngoài không gian nhà trường. Khác với các rủi ro học đường truyền thống như: bạo lực thân thể, trộm cắp hay phá hoại tài sản, thường diễn ra trong khuôn viên trường và có thể kiểm soát thông qua các quy trình nội bộ, rủi ro học đường phi truyền thống phát sinh chủ yếu từ môi trường số, tương tác trực tuyến, áp lực tâm lý xã hội và các mối quan hệ vượt ra ngoài phạm vi nhà trường. Những biểu hiện như: bạo lực mạng, khủng hoảng tâm lý, lệch chuẩn hành vi, suy giảm sức khỏe tinh thần của HS... ngày càng phức tạp, đang đặt hệ thống giáo dục trước những thách thức ngày càng gia tăng. Các nghiên cứu thực nghiệm cho thấy mối liên hệ đáng kể giữa tương tác trực tuyến kéo dài và các vấn đề tâm lý ở thanh thiếu niên, đặc biệt là lo âu và trầm cảm (Loades và cộng sự, 2020), đồng thời khẳng định tính chất đa nguyên nhân và liên ngành của các rủi ro này trong bối cảnh hiện đại (Keles và cộng sự, 2020). Khi rủi ro không còn mang tính nội tại của nhà trường, các công cụ quản lý truyền thống dần bộc lộ những giới hạn rõ rệt, đòi hỏi phải mở rộng phạm vi can thiệp ra ngoài cấu trúc giáo dục.

Sự thay đổi về bản chất của rủi ro kéo theo yêu cầu tái cấu trúc cách tiếp cận quản trị trong lĩnh vực giáo dục theo hướng tăng cường sự tham gia của nhiều chủ thể. Các nghiên cứu về mối quan hệ giữa nhà trường, gia đình và cộng đồng đã chỉ ra rằng hiệu quả giáo dục phụ thuộc ngày càng lớn vào khả năng thiết lập các mạng lưới hợp tác đa bên (Epstein và cộng sự, 2019; Miller và cộng sự, 2021). Tuy nhiên, trong thực tiễn, các hoạt động phối hợp này thường thiếu một cơ chế vận hành thống nhất, ổn định và có tính ràng buộc trách nhiệm. Lý thuyết quản trị mạng lưới cho thấy hiệu quả của hợp tác liên tổ chức phụ thuộc trước hết vào cơ chế điều phối hơn là số lượng chủ thể tham gia. Theo Provan và Kenis (2008), trong các mạng lưới ứng phó với khủng hoảng hoặc rủi ro phức hợp, cơ chế điều phối có một tổ chức đầu mối điều phối (lead organization) thường cho thấy hiệu quả cao hơn vì tăng tốc độ ra quyết định,

giảm chi phí phối hợp và tạo trách nhiệm giải trình rõ ràng. Ở cấp cơ sở, chính quyền địa phương hoặc một cơ quan giáo dục đại diện có thể đảm nhận vai trò này. Đồng thời, các chuẩn mực quốc tế cũng nhấn mạnh vai trò của một đầu mối điều phối trung tâm nhằm bảo đảm tính nhất quán và hiệu quả trong phân bổ nguồn lực khi đối mặt với rủi ro, khủng hoảng giáo dục (INEE, 2010). Tại Việt Nam, mặc dù hệ thống pháp lý gần đây đã từng bước xác lập cơ chế phân quyền, phân cấp trong quản lý giáo dục (Quốc hội, 2025; Chính phủ, 2025a, 2025b; Bộ GD-ĐT, 2025), nhưng trên thực tế, quyền hạn và trách nhiệm giữa các chủ thể vẫn còn phân tán, dẫn đến tình trạng phối hợp rời rạc, thiếu tính hệ thống.

Từ góc độ học thuật, các tiếp cận như quản trị mạng lưới, quản trị thích ứng và siêu quản trị (metagovernance) đã cung cấp những khung phân tích quan trọng cho việc lý giải cách thức vận hành của các hệ thống phức hợp (Pahl-Wostl, 2015; Sørensen và Torfing, 2017). Tuy nhiên, phần lớn các nghiên cứu vẫn tập trung ở cấp độ vĩ mô và chưa làm rõ cơ chế vận hành cụ thể ở cấp cơ sở. Trong bối cảnh Việt Nam, mặc dù đã có những nghiên cứu bước đầu đề cập đến vai trò của chính quyền cơ sở trong điều phối các vấn đề liên ngành, song vẫn chưa xác lập rõ một mô hình điều phối trung tâm với cấu trúc và cơ chế vận hành cụ thể.

Từ khoảng trống nghiên cứu nêu trên, bài báo tập trung trả lời câu hỏi trung tâm: *cơ chế điều phối trung tâm trong quản trị mạng lưới liên ngành cần được thiết kế như thế nào để có thể ứng phó hiệu quả với rủi ro học đường phi truyền thống ở cấp cơ sở tại Việt Nam?* Trên cơ sở đó, nghiên cứu được triển khai theo ba định hướng chính có tính liên kết chặt chẽ: trước hết, hệ thống hóa và làm rõ cơ sở lý luận về quản trị mạng lưới liên ngành, đồng thời xác định vai trò của cơ chế điều phối trung tâm trong bối cảnh rủi ro học đường phi truyền thống; tiếp đến, phân tích các văn bản chính sách hiện hành để xác định khoảng trống thực thi; cuối cùng, đề xuất mô hình điều phối trung tâm, bao gồm cấu trúc tổ chức, cơ chế vận hành bảo đảm tính phù hợp với đặc thù quản trị giáo dục ở cấp cơ sở tại Việt Nam.

## 2. Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu được triển khai trên cơ sở tiếp cận liên ngành trong khung phân tích của quản trị công, qua đó xem rủi ro học đường phi truyền thống như một vấn đề phức hợp nảy sinh từ sự tương tác đa chiều giữa nhà trường, gia đình, xã hội và hệ thống quản lý nhà nước. Nghiên cứu sử dụng thiết kế nghiên cứu định tính theo hướng tổng quan tài liệu có hệ thống kết hợp phân tích chính sách, phù hợp với mục tiêu làm rõ cơ sở lý luận và đề xuất mô hình trong bối cảnh chưa có dữ liệu thực nghiệm. Trên nền tảng đó, hai phương pháp nghiên cứu chính được triển khai gồm: (1) phân tích tài liệu nhằm hệ thống hóa các công trình học thuật liên quan đến rủi ro học đường, sức khỏe tâm thần HS và hợp tác nhà trường, gia đình và cộng đồng (Epstein và cộng sự, 2019; Miller và cộng sự, 2021; Sanders và Sheldon, 2009); và (2) phân tích chính sách thông qua rà soát các văn bản pháp lý hiện hành về quản lý giáo dục và phân cấp thẩm quyền (Bộ GD-ĐT, 2020, 2025; Chính phủ, 2025a, 2025b) để xác định khoảng trống thực thi. Trên cơ sở đó, nghiên cứu sử dụng kỹ thuật tổng hợp lý thuyết để tích hợp các cách tiếp cận về quản trị mạng lưới, điều phối liên ngành, quản trị thích ứng và siêu quản trị, từ đó hình thành khung phân tích thống nhất gắn với bối cảnh Việt Nam.

Nguồn dữ liệu được thu thập thông qua hai công cụ chính. Đối với tài liệu học thuật, nghiên cứu sử dụng bảng trích xuất dữ liệu (dạng Excel) với các trường thông tin gồm: tác giả, năm công bố, nguồn xuất bản, phương pháp nghiên cứu, đối tượng nghiên cứu và các kết quả chính liên quan đến phối hợp liên ngành và rủi ro học đường. Đối với văn bản pháp lý, sử dụng bảng phân tích chính sách theo cấu trúc: tên văn bản, cơ quan ban hành, năm ban hành, nội dung chính, quy định về phối hợp liên ngành và phân cấp quản lý. Cách tiếp cận này giúp chuẩn hóa dữ liệu đầu vào, đồng thời tạo cơ sở cho việc so sánh và đối chiếu giữa các nguồn khác nhau.

Để bảo đảm độ giá trị và độ tin cậy của dữ liệu, nghiên cứu thiết lập một quy trình lựa chọn và kiểm chứng nguồn tư liệu theo tiêu chí rõ ràng và nhất quán. Cụ thể: (1) đối với tài liệu quốc tế, ưu tiên các bài báo trên tạp chí có phản biện, sách chuyên khảo và công trình công bố từ năm 2015 trở lại đây. Bên cạnh đó, một số công trình nền tảng có giá trị lý thuyết cao được công bố trước giai đoạn này (ví dụ: Provan và Kenis, 2008; Sanders và Sheldon, 2009) vẫn được lựa chọn nhằm bảo đảm tính kế thừa và chiều sâu học thuật của khung phân tích; (2) đối với tài liệu trong nước, lựa chọn các văn bản pháp quy còn hiệu lực và các báo cáo chính thức của cơ quan quản lý giáo dục; (3) nội dung phải liên quan trực tiếp đến rủi ro học đường, sức khỏe tâm thần HS và cơ chế phối hợp liên ngành. Các tài liệu không đáp ứng tiêu chí về nguồn gốc, tính học thuật hoặc đã hết hiệu lực được loại trừ khỏi phân tích. Việc kết hợp hai nhóm dữ liệu này cho phép vừa bảo đảm nền tảng lý luận, vừa gắn kết với bối cảnh thực tiễn.

Bên cạnh đó, nghiên cứu cũng thừa nhận một số hạn chế về phương pháp. Do không sử dụng dữ liệu sơ cấp từ khảo sát hoặc phỏng vấn các bên liên quan (GV, CBQL, phụ huynh), kết quả nghiên cứu chủ yếu phản ánh góc nhìn lý thuyết và chính sách, chưa bao quát đầy đủ những khó khăn trong thực tiễn phối hợp liên ngành. Vì vậy, mô hình đề xuất cần được tiếp tục kiểm chứng thông qua các nghiên cứu thực nghiệm trong các bối cảnh địa phương cụ thể.

Trên cơ sở nội dung triển khai nêu trên, quy trình nghiên cứu được hệ thống hóa thành năm giai đoạn chính (bảng 1).

*Bảng 1. Quy trình và kết quả đạt được 5 giai đoạn nghiên cứu (Nguồn: Tác giả)*

| Giai đoạn   | Hoạt động chính                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Kết quả đạt được                                                                                       |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Giai đoạn 1 | Thu thập tài liệu khoa học về rủi ro học đường, sức khỏe tâm thần HS và phối hợp nhà trường, gia đình và cộng đồng; Phân tích văn bản pháp luật như: Luật Tổ chức chính quyền địa phương (2025), Thông tư số 32/2020 (Bộ GD-ĐT, 2020), Thông tư số 10/2025 (Bộ GD-ĐT, 2025), Nghị định số 142 và 143 (Chính phủ, 2025a, 2025b). | Hình thành bộ dữ liệu nền có giá trị học thuật và pháp lý.                                             |
| Giai đoạn 2 | Phân tích các nghiên cứu tiêu biểu (Epstein và cộng sự, 2019; Miller và cộng sự, 2021) và các quy định về phân quyền, phối hợp liên ngành trong giáo dục.                                                                                                                                                                       | Nhận diện đặc điểm rủi ro học đường phi truyền thống và những hạn chế trong cơ chế phối hợp hiện hành. |
| Giai đoạn 3 | Tổng hợp các khung lý thuyết về quản trị mạng lưới, điều phối và hợp tác đa bên.                                                                                                                                                                                                                                                | Xây dựng khung phân tích nghiên cứu                                                                    |
| Giai đoạn 4 | Đối chiếu khung lý thuyết với dữ liệu thực tiễn từ các quy định và cơ chế quản lý ở cấp cơ sở.                                                                                                                                                                                                                                  | Điều chỉnh khung phân tích phù hợp với bối cảnh quản trị địa phương                                    |
| Giai đoạn 5 | Tích hợp kết quả phân tích để đề xuất mô hình cơ chế điều phối trung tâm trong quản trị mạng lưới liên ngành ứng phó với rủi ro học đường phi truyền thống.                                                                                                                                                                     | Hoàn thiện mô hình lý thuyết trên cơ sở tích hợp các khung phân tích và chính sách hiện hành           |

### 3. Kết quả nghiên cứu

#### 3.1. Cơ sở lý thuyết nghiên cứu

##### 3.1.1. Khái niệm cơ bản liên quan

Trong bối cảnh hiện nay, *khái niệm rủi ro học đường phi truyền thống cần được hiểu như một dạng rủi ro mang tính hệ thống phát sinh từ sự tương tác giữa môi trường giáo dục với không gian xã hội mở, đặc biệt là môi trường số*. Khác với các hành vi vi phạm nội quy mang tính cá biệt, nhóm rủi ro này có đặc trưng là tính lan tỏa, khó kiểm soát và chịu tác động đồng thời của nhiều yếu tố ngoài nhà trường. Các nghiên cứu gần đây cho thấy tương tác trực tuyến gia tăng cùng với tình trạng cô lập xã hội có liên quan đến các biểu hiện lo âu, trầm cảm ở thanh thiếu niên, qua đó gợi mở tính chất đa nguyên nhân của các vấn đề sức khỏe tâm thần HS trong bối cảnh hiện đại (Loades và cộng sự, 2020; Keles và cộng sự, 2020). Điều này cho thấy rủi ro học đường không còn là vấn đề nội tại của nhà trường mà đã mở rộng thành một hiện tượng liên ngành.

Trong bối cảnh đó, *quản trị mạng lưới được tiếp cận như một phương thức tổ chức với các chủ thể độc lập cùng tham gia giải quyết vấn đề chung thông qua các mối liên kết có cấu trúc*. Theo Provan và Kenis (2008) hiệu quả của mạng lưới không phụ thuộc đơn thuần vào số lượng chủ thể tham gia mà phụ thuộc chủ yếu vào cơ chế điều phối giữa các chủ thể đó. Gắn với cấu trúc này, *điều phối liên ngành được hiểu là quá trình kết nối thông tin, điều chỉnh hành động và duy trì tương tác giữa các lĩnh vực khác nhau nhằm bảo đảm sự thống nhất giữa các mục tiêu, hiệu quả trong triển khai*. Các chuẩn mực quốc tế về giáo dục trong tình huống khẩn cấp nhấn mạnh vai trò của cơ chế điều phối trung tâm nhằm bảo đảm tính nhất quán và hiệu quả nguồn lực trong các bối cảnh rủi ro phức hợp (INEE, 2010). Trong nghiên cứu này, khung INEE được tham chiếu theo hướng mở rộng, không đồng nhất rủi ro học đường phi truyền thống với khẩn cấp như thiên tai hay xung đột, mà nhấn mạnh điểm tương đồng ở tính chất khủng hoảng kéo dài và yêu cầu phối hợp liên ngành.

Trên cơ sở đó, cơ chế điều phối trung tâm được xác định là một cơ chế giữ vai trò kết nối nhằm định hướng và duy trì sự vận hành của mạng lưới liên ngành trong điều kiện phân tán về thẩm quyền và nguồn lực. Khác với cách tiếp cận quản lý truyền thống, cơ chế này không chỉ thực hiện chức năng chỉ đạo mà còn dung hòa quan hệ giữa các chủ thể nhằm bảo đảm sự gắn kết trách nhiệm trong toàn hệ thống để thực hiện mục tiêu. Cách tiếp cận về quản trị thích ứng và siêu quản trị đều cho thấy những hệ thống hiệu quả trong bối cảnh phức hợp thường cần một trung tâm điều phối có khả năng điều chỉnh linh hoạt và định hướng chiến lược (Pahl-Wostl, 2015; Sørensen và Torfing, 2017). Tại Việt Nam, vai trò này có cơ sở để được đặt vào chính quyền cấp cơ sở, nơi hội tụ thẩm quyền quản lý nhà nước và khả năng huy động các nguồn lực liên ngành theo quy định của hệ thống pháp luật hiện hành (Quốc hội, 2025; Chính phủ, 2025a, 2025b; Bộ GD-ĐT, 2025).

### 3.1.2. Cơ sở lý thuyết về cơ chế điều phối trung tâm trong quản trị mạng lưới liên ngành

Trong bối cảnh các vấn đề công ngày càng phức hợp và liên ngành, lý thuyết quản trị mạng lưới nhấn mạnh vai trò của các cơ chế điều phối trong việc bảo đảm sự phối hợp hiệu quả giữa các chủ thể liên tổ chức. Theo Provan và Kenis (2008) khi mức độ phụ thuộc giữa các tổ chức gia tăng, các mạng lưới có xu hướng vận hành hiệu quả hơn nếu tồn tại một cơ chế điều phối trung tâm nhằm thống nhất mục tiêu, giảm chi phí phối hợp và tăng tốc độ ra quyết định. Bổ sung cho cách tiếp cận này, lý thuyết quản trị thích ứng (Pahl-Wostl, 2015) và siêu quản trị (Sørensen và Torfing, 2017) nhấn mạnh rằng trong các hệ thống phức hợp, điều phối không chỉ là chức năng hành chính mà còn là năng lực “siêu quản trị”, bao gồm xác lập quy tắc vận hành, tích hợp thông tin và điều hướng tương tác giữa các tác nhân. Như vậy, cơ chế điều phối trung tâm không thay thế vai trò chuyên môn của các bên mà giữ vai trò kiến tạo trật tự phối hợp, đặc biệt trong các bối cảnh rủi ro đa chiều.

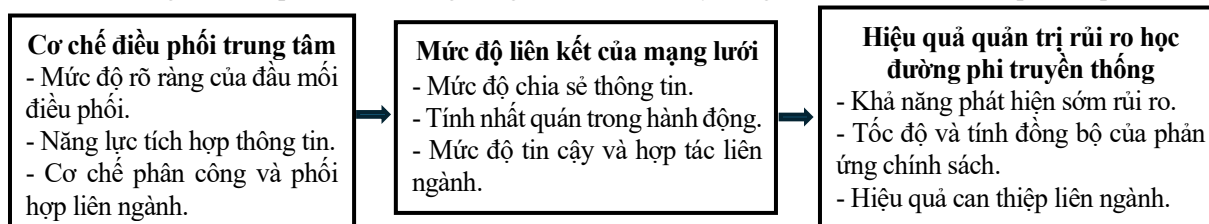
Ở cấp độ giáo dục, các nghiên cứu về phối hợp nhà trường, gia đình và cộng đồng cho thấy hiệu quả của các mạng lưới không tự phát sinh từ sự tham gia, mà phụ thuộc vào cách thức tổ chức và điều phối. Epstein và cộng sự (2019) chỉ ra rằng các mối quan hệ phối hợp chỉ phát huy hiệu quả khi được thiết kế có cấu trúc, định hướng rõ ràng, trong khi Sanders và Sheldon (2009) nhấn mạnh vai trò của lãnh đạo trong duy trì sự tham gia của các bên. Miller và cộng sự (2021) tiếp tục khẳng định rằng trong bối cảnh các vấn đề sức khỏe tâm thần và rủi ro học đường gia tăng các mô hình phối hợp đa bên chỉ đạt hiệu quả khi tồn tại một cơ chế điều phối đủ năng lực tích hợp dữ liệu và điều hành hành động liên ngành. Những phát hiện này nhằm củng cố luận điểm rằng cơ chế điều phối trung tâm là điều kiện thiết yếu để bảo đảm tính liên kết và hiệu quả của mạng lưới.

Bối cảnh Việt Nam, vai trò điều phối gắn kết với tiến trình phân cấp và phân quyền quản lý giáo dục ở cấp địa phương (Quốc hội, 2025; Chính phủ, 2025a, 2025b; Bộ GD-ĐT, 2025), nơi các chủ thể liên ngành cùng tham gia vào quá trình bảo vệ và hỗ trợ người học. Tuy nhiên, việc phân tán thẩm quyền giữa các cơ quan, đơn vị chuyên môn cũng đồng thời đặt ra yêu cầu về một cơ chế điều phối đủ năng lực kết nối, tích hợp và định hướng hành động chung.

### 3.2. Khung phân tích nghiên cứu

Trên cơ sở nền tảng lý thuyết đã trình bày, nghiên cứu xây dựng khung phân tích (hình 1) nhằm cụ thể hóa các thành phần và mối quan hệ cần xem xét. Khung này bao gồm ba biến chính có quan hệ nhân quả: (1) Biến độc lập là cơ chế điều phối trung tâm, phản ánh mức độ rõ ràng của đầu mối điều phối, năng lực tích hợp thông tin và cơ chế phân công và phối hợp liên ngành; (2) Biến trung gian là mức độ liên kết của mạng lưới, thể hiện qua mức độ chia sẻ thông tin, tính nhất quán trong hành động và mức độ tin cậy, hợp tác liên ngành; (3) Biến phụ thuộc là hiệu quả quản trị rủi ro học đường phi truyền thống, biểu hiện ở khả năng phát hiện sớm rủi ro, tốc độ và tính đồng bộ của phản ứng chính sách. Cũng như hiệu quả can thiệp liên ngành.

Khung phân tích giả định rằng cơ chế điều phối trung tâm không tác động trực tiếp một chiều mà thông qua việc tăng cường mức độ liên kết của mạng lưới, từ đó tạo nên tăng năng cao hiệu quả quản trị rủi ro. Cấu trúc này đồng thời định hướng cho việc phân tích khoảng trống chính sách và xây dựng mô hình đề xuất ở các phần tiếp theo.



Hình 1. Khung lý thuyết nghiên cứu (nguồn: Tác giả)

### 3.3. “Khoảng trống” trong khuôn khổ chính sách theo khung phân tích

Rủi ro học đường phi truyền thống với đặc trưng phức tạp và liên ngành đặt ra yêu cầu phải có sự phối hợp giữa nhiều chủ thể trong và ngoài nhà trường. Tuy nhiên, mức độ đáp ứng của khuôn khổ chính sách hiện hành đối với yêu cầu điều phối này vẫn cần được xem xét một cách hệ thống.

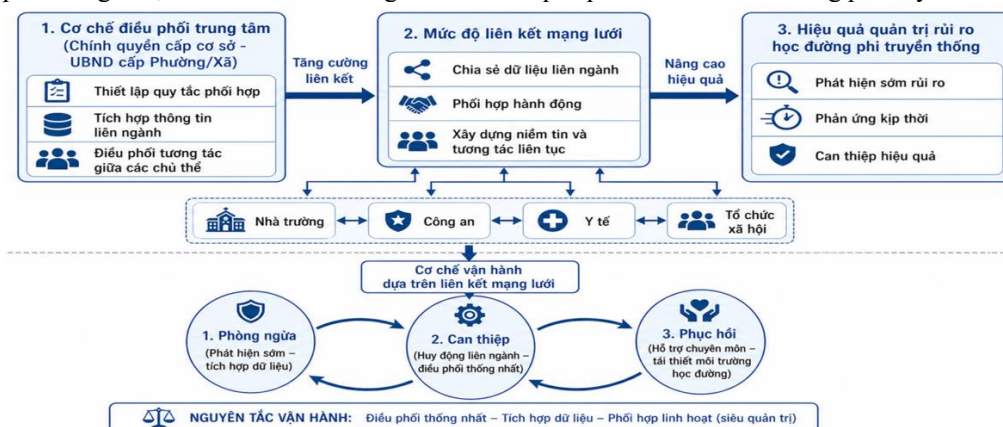
Xét theo cơ chế điều phối trung tâm, kết quả phân tích các văn bản pháp lý hiện hành cho thấy tuy đã có quy định về trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan, nhưng chưa xác lập rõ một đầu mối điều phối liên ngành có đủ thẩm quyền và cơ chế vận hành cụ thể. Các văn bản như: Thông tư số 32/2020/TT-BGDĐT và các nghị định về phân cấp quản lý giáo dục chủ yếu dừng ở việc phân công chức năng, trong khi thiếu các quy định về tích hợp thông tin và quy trình phối hợp liên ngành mang tính bắt buộc (Bộ GD-ĐT, 2020; Chính phủ, 2025a, 2025b). Theo lý thuyết quản trị

mạng lưới, sự thiếu vắng cơ chế điều phối trung tâm có thể làm gia tăng chi phí phối hợp và hạn chế hiệu quả điều hành trong các mạng lưới có mức độ phụ thuộc cao (Provan và Kenis, 2008).

Ở cấp độ mức độ liên kết của mạng lưới, phân tích các văn bản chính sách hiện hành cho thấy khuôn khổ thể chế mới chủ yếu dừng lại ở việc xác lập trách nhiệm phối hợp, nhưng chưa quy định đầy đủ cơ chế chia sẻ thông tin và quy trình phối hợp liên ngành mang tính hệ thống. Cụ thể, Thông tư số 32/2020/TT-BGDĐT nhấn mạnh mối quan hệ giữa nhà trường, gia đình và xã hội nhưng thiếu các quy định về tích hợp dữ liệu và điều phối liên ngành (Bộ GD-ĐT, 2020), trong khi Thông tư số 10/2025/TT-BGDĐT cùng các nghị định về phân cấp quản lý giáo dục chủ yếu làm rõ thẩm quyền theo ngành, chưa thiết lập cơ chế tương tác ngang và điều phối liên tục giữa các chủ thể (Bộ GD-ĐT, 2025; Chính phủ, 2025a, 2025b). Điều này cho thấy các điều kiện thể chế để hình thành liên kết mạng lưới thực chất vẫn còn hạn chế, trong khi nghiên cứu trước khẳng định mức độ liên kết phụ thuộc trực tiếp vào khả năng chia sẻ thông tin và chất lượng tương tác giữa các bên (Epstein và cộng sự, 2019; Miller và cộng sự, 2021), qua đó tiềm ẩn nguy cơ ảnh hưởng đến hiệu quả quản trị rủi ro học đường phi truyền thống. Hệ quả là, ở phương diện hiệu quả quản trị rủi ro học đường phi truyền thống, những hạn chế trong cơ chế điều phối và liên kết mạng lưới có thể ảnh hưởng đến năng lực nhận diện sớm, tốc độ và tính đồng bộ của phản ứng liên ngành. Theo logic của khung phân tích, khoảng trống trong cơ chế điều phối trung tâm không chỉ là một hạn chế về quy định, có xu hướng lan tỏa sang cấu trúc liên kết của mạng lưới và từ đó ảnh hưởng đến hiệu quả quản trị rủi ro học đường. Nhận định này được rút ra trên cơ sở phân tích tài liệu và chính sách, đồng thời phù hợp với các luận điểm của lý thuyết quản trị mạng lưới và siêu quản trị về vai trò trung tâm của điều phối trong bảo đảm hiệu quả hợp tác liên tổ chức (Provan và Kenis, 2008; Sørensen và Torfing, 2017).

### 3.4. Mô hình cơ chế điều phối trung tâm của chính quyền cơ sở trong vận hành mạng quản trị mạng lưới liên ngành ứng phó với rủi ro học đường phi truyền thống

Trên cơ sở khung phân tích đã xác lập và khoảng trống trong khuôn khổ chính sách, mô hình đề xuất (hình 2) được trình bày theo hai phương diện trọng tâm gồm cấu trúc và cơ chế vận hành, qua đó làm rõ mối quan hệ giữa cơ chế điều phối trung tâm, mức độ liên kết mạng lưới và hiệu quả quản trị rủi ro học đường phi truyền thống.



Hình 2. Mô hình cơ chế tác động giữa điều phối trung tâm, liên kết mạng lưới và hiệu quả quản trị rủi ro  
(Nguồn: Tác giả)

Thứ nhất, về cấu trúc, mô hình được tổ chức theo logic ba thành tố có quan hệ nhân quả. Ở cấp độ cơ chế điều phối trung tâm, chính quyền cấp cơ sở được xác lập như một chủ thể điều phối có thẩm quyền, thực hiện vai trò siêu quản trị thông qua việc thiết lập quy tắc phối hợp, tích hợp thông tin và điều phối tương tác giữa các tác nhân trong mạng lưới (Quốc hội, 2025; Chính phủ, 2025a, 2025b). Trên nền tảng đó, cơ chế điều phối trung tâm được thiết kế như một công cụ nhằm tăng cường mức độ liên kết của mạng lưới, thể hiện qua việc thiết lập các kênh chia sẻ dữ liệu, chuẩn hóa quy trình phối hợp liên ngành và tạo lập điều kiện cho tương tác liên tục giữa nhà trường, công an, y tế và các tổ chức xã hội. Chính sự gia tăng về liên kết này tạo ra nền tảng trung gian để mô hình hướng tới nâng cao hiệu quả quản trị rủi ro học đường phi truyền thống, thông qua việc cải thiện năng lực phát hiện sớm rủi ro, bảo đảm phản ứng kịp thời và nâng cao chất lượng can thiệp. Như vậy, cấu trúc mô hình không chỉ xác lập vai trò của từng chủ thể mà còn làm rõ cơ chế tác động theo chuỗi từ điều phối đến liên kết và cuối cùng là hiệu quả quản trị.

Thứ hai, về cơ chế vận hành, mô hình được triển khai dựa trên ba nguyên tắc cốt lõi gồm điều phối thống nhất, tích hợp dữ liệu và phối hợp linh hoạt theo tiếp cận siêu quản trị (Sørensen và Torfing, 2017). Trên cơ sở đó, cơ chế

điều phối trung tâm vận hành như một cơ chế trung gian điều tiết tương tác giữa các chủ thể, thông qua việc tổ chức dòng thông tin liên ngành, điều phối hành động và giám sát việc thực hiện trách nhiệm phối hợp. Toàn bộ hệ thống được vận hành theo chu trình quản trị rủi ro gồm phòng ngừa, can thiệp và phục hồi, trong đó phòng ngừa gắn với phát hiện sớm dựa trên tích hợp dữ liệu, can thiệp gắn với huy động đồng bộ các lực lượng dưới sự điều phối thống nhất, và phục hồi gắn với ủy quyền chuyên môn nhằm bảo đảm tính bền vững của kết quả can thiệp.

Theo cách tiếp cận này, mô hình được kì vọng góp phần nâng cao hiệu quả quản trị rủi ro không chỉ dựa trên các can thiệp đơn lẻ, mà thông qua việc củng cố mức độ liên kết của mạng lưới và bảo đảm tính nhất quán trong toàn bộ quá trình phối hợp liên ngành. Trên cơ sở đó, khung phân tích lí thuyết được kì vọng sẽ chuyển hóa thành một cấu trúc vận hành khả thi, phù hợp với đặc thù quản trị giáo dục ở cấp cơ sở tại Việt Nam.

### **3.5. Thảo luận và hàm ý chính sách**

Trước hết, về đóng góp lí thuyết, nghiên cứu này luận giải một khoảng trống quan trọng trong các tiếp cận trước đây khi chỉ ra rằng hiệu quả quản trị rủi ro học đường phi truyền thống không đơn thuần phụ thuộc vào số lượng chủ thể tham gia, mà phụ thuộc mang tính quyết định vào cách thức điều phối và mức độ liên kết của mạng lưới. Trên cơ sở tích hợp các tiếp cận về quản trị mạng lưới, quản trị thích ứng và siêu quản trị (Provan và Kenis, 2008; Pahl-Wostl, 2015; Sørensen và Torfing, 2017), nghiên cứu đề xuất một mô hình trong đó cơ chế điều phối trung tâm giữ vai trò định hình cấu trúc tương tác và dòng chảy thông tin giữa các tác nhân. Tuy nhiên, cần nhấn mạnh rằng mô hình này mang tính lí thuyết, chưa được kiểm chứng thực nghiệm; do đó, hiệu quả của mô hình được kì vọng sẽ góp phần nâng cao năng lực phát hiện sớm rủi ro, mức độ phối hợp trong phản ứng và tính bền vững của các can thiệp liên ngành.

Việc đối chiếu với các mô hình quốc tế giúp làm rõ hơn giá trị và giới hạn của mô hình đề xuất. Nghiên cứu về mô hình “community schools” cho thấy các cơ chế hỗ trợ HS mang tính tích hợp, khi được tổ chức và điều phối hiệu quả, có thể cải thiện kết quả học tập và lợi ích của người học trong các bối cảnh rủi ro cao (Truwig, 2025). Tuy nhiên, điểm khác biệt cốt lõi là trong khi mô hình này lấy nhà trường làm trung tâm tích hợp dịch vụ, thì nghiên cứu hiện tại tập trung vào chính quyền cơ sở như một cơ chế điều phối mang tính siêu quản trị, có khả năng kết nối các hệ thống liên ngành vượt ra ngoài phạm vi nhà trường. Sự khác biệt này phản ánh đặc thù thể chế của Việt Nam, nơi chính quyền địa phương có vai trò pháp lí trong điều phối các lĩnh vực công, đồng thời cho thấy mô hình đề xuất không tách rời mà tương thích với xu hướng quản trị giáo dục hiện đại theo hướng tích hợp và liên kết đa tác nhân.

Từ các phân tích trên, nghiên cứu gợi mở một số hàm ý chính sách theo hướng cụ thể hóa ở từng cấp quản lí. Đối với UBND cấp xã/phường, cần xây dựng và ban hành quy chế phối hợp liên ngành ở cấp cơ sở theo hướng xác lập rõ đầu mối điều phối, quy trình chia sẻ thông tin và cơ chế phản ứng thống nhất đối với các tình huống rủi ro học đường. Quy chế này cần quy định cụ thể trách nhiệm của nhà trường, công an, y tế và các tổ chức xã hội trong từng giai đoạn phòng ngừa, can thiệp và phục hồi, đồng thời thiết lập cơ chế tích hợp dữ liệu liên ngành nhằm hỗ trợ phát hiện sớm và ra quyết định kịp thời. Ở cấp trung ương, Bộ GD-ĐT cần đóng vai trò kiến tạo thể chế thông qua việc ban hành các hướng dẫn khung về cơ chế điều phối liên ngành trong bảo vệ HS, trong đó làm rõ nguyên tắc chia sẻ dữ liệu, tiêu chuẩn phối hợp và cơ chế giám sát, đánh giá. Đồng thời, cần lồng ghép các nội dung này vào hệ thống văn bản quản lí nhà trường và an toàn học đường nhằm bảo đảm tính thống nhất giữa định hướng chính sách và thực tiễn triển khai trong bối cảnh phân cấp quản lí giáo dục.

Cuối cùng, do nghiên cứu được xây dựng trên cơ sở phân tích lí thuyết và dữ liệu chính sách, việc kiểm chứng trong thực tiễn vẫn là yêu cầu cần thiết để đánh giá độ phù hợp và hiệu quả của mô hình. Điều này gợi mở hướng nghiên cứu tiếp theo theo hướng thực nghiệm, kết hợp khảo sát, nghiên cứu trường hợp hoặc thí điểm tại một số địa phương, đồng thời phát triển hệ thống chỉ báo đo lường cho các biến trong khung phân tích như mức độ liên kết mạng lưới và hiệu quả quản trị rủi ro. Qua đó, có thể từng bước hoàn thiện cơ sở bằng chứng cho việc triển khai và nhân rộng cơ chế điều phối trung tâm trong quản trị giáo dục ở Việt Nam.

### **4. Kết luận và bình luận**

Nghiên cứu này phân tích và luận giải rằng trong bối cảnh đổi mới quản trị giáo dục gắn với mô hình chính quyền địa phương hai cấp, hiệu quả của mối quan hệ giữa nhà trường, gia đình và xã hội không phụ thuộc chủ yếu vào mức độ tham gia của các chủ thể mà được quyết định bởi cấu trúc điều phối và mức độ liên kết của mạng lưới. Trên cơ sở tích hợp các tiếp cận về quản trị mạng lưới, quản trị thích ứng và siêu quản trị, nghiên cứu đã làm rõ khoảng trống của các công trình trước đây vốn chủ yếu nhấn mạnh các hình thức phối hợp tự nguyện hoặc lấy nhà trường làm trung tâm, nhưng chưa giải thích đầy đủ cơ chế điều phối ở cấp cơ sở. Đóng góp lí luận của nghiên cứu ở việc đề xuất một khung phân tích trong đó cơ chế điều phối trung tâm được xác định là biến số nền tảng, tác động gián tiếp đến hiệu quả quản trị thông qua mức độ liên kết mạng lưới, đồng thời tái định vị vai trò của chính quyền cơ sở như

một chủ thể siêu quản trị trong bối cảnh thể chế Việt Nam, qua đó bổ sung góc nhìn về sự gắn kết giữa quản trị giáo dục và quản trị địa phương. Nghiên cứu này hàm ý rằng việc nâng cao hiệu quả quản trị rủi ro học đường phi truyền thống đòi hỏi phải thiết lập một cấu trúc điều phối có tính hệ thống thay cho các cơ chế phối hợp rời rạc, trong đó ưu tiên thể chế hóa vai trò điều phối ở cấp cơ sở và xây dựng các cơ chế tích hợp thông tin liên ngành như những điều kiện nền tảng cho vận hành mạng lưới. Tuy nhiên, do nghiên cứu được xây dựng trên cơ sở tổng hợp lý thuyết và phân tích chính sách, các kết luận cần được tiếp tục kiểm chứng thông qua các nghiên cứu thực nghiệm trong những bối cảnh cụ thể, đặc biệt theo hướng phát triển các chỉ báo đo lường mức độ liên kết mạng lưới và hiệu quả quản trị. Qua đó, nghiên cứu không chỉ cung cấp gợi mở cho thực tiễn mà còn đóng góp vào việc hoàn thiện khung lý thuyết về quản trị mạng lưới trong lĩnh vực giáo dục.

**Tuyên bố về GenAI và Quyền tác giả:** Trong quá trình chuẩn bị bản thảo này, tác giả có sử dụng công cụ ChatGPT để hỗ trợ ý tưởng nghiên cứu.

**Tuyên bố về xung đột lợi ích:** Tác giả tuyên bố không có xung đột lợi ích.

**Thông tin tài trợ:** Nghiên cứu này không nhận được tài trợ từ bên ngoài.

### Tài liệu tham khảo

- Bộ GD-ĐT (2025). *Thông tư số 10/2025/TT-BGDĐT ngày 12/6/2025 Quy định về phân quyền, phân cấp và phân định thẩm quyền thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước của chính quyền địa phương hai cấp đối với giáo dục phổ thông.*
- Bộ GD-ĐT (2020). *Thông tư số 32/2020/TT-BGDĐT ngày 15/9/2020 về việc ban hành Điều lệ trường trung học cơ sở, trường trung học phổ thông và trường phổ thông có nhiều cấp học.*
- Chính phủ (2025a). *Nghị định số 142/2025/NĐ-CP ngày 12/6/2025 Quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương hai cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Giáo dục và Đào tạo.*
- Chính phủ (2025b). *Nghị định số 143/2025/NĐ-CP ngày 12/6/2025 về phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Giáo dục và Đào tạo.*
- Epstein, J. L., Sanders, M. G., Sheldon, S. B., Simon, B. S., Salinas, K. C., Jansorn, N. R., ... & Williams, K. J. (2019). *School, family, and community partnerships: Your handbook for action (4th ed.)*. Corwin Press.
- INEE (2010). *Minimum standards for education: Preparedness, response, recovery*. Inter Agency Network for Education in Emergencies. [https://spab.kemendikdasmen.go.id/web/files/INEE-Minimum-Standards-2010\\_complete.pdf](https://spab.kemendikdasmen.go.id/web/files/INEE-Minimum-Standards-2010_complete.pdf)
- Keles, B., McCrae, N., & Grealish, A. (2020). A systematic review: The influence of social media on depression, anxiety and psychological distress in adolescents. *International Journal of Adolescence and Youth*, 25(1), 79-93. <https://doi.org/10.1080/02673843.2019.1590851>
- Truwit, M. (2025). Investigating the promise of integrated student supports: An evaluation of the community school model in Tennessee. *Peabody Journal of Education*. <https://doi.org/10.1080/0161956X.2025.2483144>
- Loades, M. E., Chatburn, E., Higson-Sweeney, N., Reynolds, S., Shafran, R., Brigden, A., Linney, C., McManus, M. N., Borwick, C., & Crawley, E. (2020). Rapid systematic review: The impact of social isolation and loneliness on the mental health of children and adolescents in the context of COVID-19. *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry*, 59(11), 1218-1239. <https://doi.org/10.1016/j.jaac.2020.05.009>
- Miller, G. E., Arthur-Stanley, A., & Banerjee, R. (2021). *Advances in family-school-community partnering: A practical guide for school mental health professionals and educators*. Routledge.
- Pahl-Wostl, C. (2015). *Water governance in the face of global change: From understanding to transformation*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-21855-7>
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Quốc hội (2025). *Luật Tổ chức chính quyền địa phương*. Luật số 72/2025/QH15, ban hành ngày 16/6/2025.
- Sanders, M. G., & Sheldon, S. B. (2009). *Principals matter: A guide to school, family, and community partnerships*. Corwin Press.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2017). Metagoverning collaborative innovation in governance networks. *The American Review of Public Administration*, 47(7), 826-839. <https://doi.org/10.1177/0275074016643181>