

CHÍNH SÁCH CÔNG NGHIỆP BIỂN XANH CHO PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG KINH TẾ BIỂN VIỆT NAM: TRƯỜNG HỢP CỤM HẢI PHÒNG

ThS. Nguyễn Thu Phương*

Tóm tắt: Bài viết đề xuất và phân tích khung chính sách công nghiệp biển xanh như cách vận dụng lý thuyết chính sách công nghiệp thế hệ mới vào bối cảnh kinh tế biển Việt Nam. Khung chính sách này được xây dựng trên ba trụ cột: định hướng sứ mệnh, lan tỏa năng lực có chủ đích và điều kiện ràng buộc đo lường được. Phân tích tập trung vào cụm Hải Phòng - đường dẫn chuyển dịch từ đóng tàu sang nuôi biển công nghiệp - cho thấy khoảng cách năng lực ở mức trung bình, đòi hỏi đầu tư R&D trung gian và kích thích cầu trước khi triển khai điều kiện ràng buộc phía cung. Bài viết khuyến nghị ba hành động ưu tiên: thành lập quỹ đầu tư xanh lam với cơ chế giải ngân theo giai đoạn; xây dựng liên minh R&D giữa Trường đại học Hàng hải và các doanh nghiệp đóng tàu; và yêu cầu tỷ lệ xuất xứ nội địa 20% đối với thiết bị nuôi biển vào năm 2028.

Từ khóa: kinh tế biển bền vững, chính sách công nghiệp mới, lan tỏa năng lực, điều kiện ràng buộc.

1. Cơ sở lý luận và khung phân tích

Kinh tế biển đóng vai trò ngày càng quan trọng trong chiến lược phát triển dài hạn của Việt Nam. Với đường bờ biển dài hơn 3.260 km, vùng đặc quyền kinh tế rộng hơn 1 triệu km² và tiềm năng lớn về năng lượng tái tạo biển, thủy sản và vận tải hàng hải, Việt Nam có cơ sở địa lý và tài nguyên để trở thành cường quốc biển ở Đông Nam Á. Nghị quyết 36-NQ/TW năm 2018 của Bộ Chính trị đã xác lập mục tiêu đến năm 2030 kinh tế biển và ven biển đóng góp 65–70% GDP các tỉnh ven biển; Nghị quyết 306/NQ-CP của Chính phủ năm 2025 đặt mục tiêu Việt Nam trở thành trung tâm kinh tế biển của khu vực Châu Á–Thái Bình Dương vào năm 2050.

Tuy nhiên, kinh tế biển Việt Nam hiện vẫn chủ yếu dựa vào khai thác tài nguyên thô, nuôi trồng thủy sản quy mô nhỏ và du lịch, trong khi các ngành biển công nghệ cao như năng lượng tái tạo biển, nuôi biển công nghiệp và logistics hàng hải thông minh chưa tạo ra được chuỗi giá trị nội địa thực sự. Hệ thống văn bản từ Nghị quyết 36-NQ/TW đến Quyết định 892/QĐ-TTg và Nghị quyết 306/NQ-CP chủ yếu tập trung vào quy hoạch không gian và ưu đãi FDI dàn trải, thiếu hẳn công cụ can thiệp công nghiệp chủ động để tạo ra chuyển dịch cơ cấu

* Viện Kinh tế Việt Nam và Thế giới

thực sự. Bài viết này lấp khoảng trống đó bằng cách đề xuất khung chính sách công nghiệp biển xanh và áp dụng vào phân tích cụm Hải Phòng.

Chính sách công nghiệp thế hệ mới, nổi lên mạnh mẽ sau cuộc khủng hoảng tài chính 2008, có hai đặc trưng cốt lõi. Thứ nhất là tính định hướng sứ mệnh: nhà nước không chọn ngành thắng cuộc mà đặt ra những mục tiêu xã hội táo bạo và đo lường được rồi huy động tổng lực các công cụ chính sách để đạt chúng (Mazzucato, 2018). Thứ hai là tính đa mục tiêu: chính sách công nghiệp tích hợp đồng thời các mục tiêu về chuyển đổi xanh, an ninh công nghệ và công bằng xã hội (Juhász và cộng sự, 2024). Cơ chế điều kiện ràng buộc – gắn mọi hỗ trợ nhà nước với cam kết cụ thể về năng suất, nội địa hóa và phát thải – là công cụ kết nối hai đặc trưng này (Mazzucato và Rodrik, 2023).

Đặc biệt liên quan đến bài viết là lý thuyết lan tỏa năng lực trong không gian sản phẩm (Hidalgo và Hausmann, 2009). Lý thuyết này lập luận rằng các quốc gia chuyển dịch sang ngành mới dễ hơn khi ngành đó chia sẻ nhiều năng lực kỹ năng với các ngành đã có, tức là khi khoảng cách trong không gian sản phẩm nhỏ. Hiện tượng "đa dạng hóa có liên quan" này được Lane (2022) xác nhận qua bằng chứng Hàn Quốc: những ngành công nghiệp nặng thành công nhất đều có kết nối năng lực rõ ràng với nền tảng công nghiệp trước đó.

Về phía kinh tế biển xanh, Ủy ban Châu Âu (2012) và OECD (2016) đã đặt nền tảng tư duy phát triển kinh tế biển theo hướng bền vững, tập trung vào quy hoạch không gian và quản trị tài nguyên. Khoảng trống còn lại là thiếu khung can thiệp công nghiệp chủ động được thiết kế để dẫn dắt đổi mới và nâng cấp công nghệ trong chuỗi giá trị biển. Chính sách công nghiệp biển xanh lấp khoảng trống đó bằng cách tích hợp lý thuyết chính sách công nghiệp định hướng sứ mệnh, lý thuyết lan tỏa năng lực và cơ chế điều kiện ràng buộc vào không gian kinh tế biển.

Chính sách công nghiệp biển xanh được định nghĩa là hệ thống các biện pháp can thiệp có chủ đích của nhà nước nhằm thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế biển thông qua kiến tạo thị trường, dẫn dắt lan tỏa năng lực công nghệ và áp đặt điều kiện ràng buộc đối với hỗ trợ nhà nước, hướng tới đồng thời các mục tiêu về tăng trưởng kinh tế, chuyển đổi xanh và an ninh lương thực từ biển. Đây không phải là chính sách bảo hộ truyền thống dùng hàng rào thuế quan mà là chính sách kiến tạo khả năng cạnh tranh dài hạn thông qua đầu tư công vào năng lực và thiết kế điều kiện thị trường.

Bảng 1: So sánh chính sách công nghiệp biển xanh với kinh tế biển xanh truyền thống

Chiều so sánh	Kinh tế biển xanh truyền thống	Chính sách công nghiệp biển xanh	Ý nghĩa thực tiễn
Mục tiêu	Khai thác bền vững tài nguyên biển	Chuyển dịch cơ cấu công nghiệp biển	Chính sách công nghiệp biển xanh đặt mục tiêu nâng cấp giá trị gia tăng, không chỉ bảo vệ tài nguyên
Vai trò nhà nước	Quy hoạch và quản trị không gian	Kiến tạo thị trường và dẫn dắt công nghệ	Chính sách công nghiệp biển xanh đòi hỏi nhà nước can thiệp chủ động vào cơ cấu sản xuất
Công cụ chính	Quy hoạch không gian biển, tiêu chuẩn môi trường	Điều kiện ràng buộc, R&D định hướng ứng dụng, cụm liên kết ngành	Chính sách công nghiệp biển xanh bổ sung công cụ chính sách công nghiệp vào khung quản trị biển
Tiêu chí thành công	Bảo tồn hệ sinh thái, tuân thủ quy định	Tỷ lệ nội địa hóa, năng suất lao động, đổi mới sáng tạo	Chính sách công nghiệp biển xanh đo kết quả bằng chỉ số kinh tế công nghiệp, không chỉ môi trường
Đối tượng hưởng lợi	Cộng đồng ven biển, hệ sinh thái	Doanh nghiệp biển, lao động kỹ năng cao, hệ sinh thái đổi mới	Chính sách công nghiệp biển xanh tạo liên kết rõ ràng hơn giữa chính sách và kết quả kinh tế

Nguồn: Tổng hợp của tác giả trên cơ sở Mazzucato (2018), Juhász và cộng sự (2024) và OECD (2016).

Khung chính sách công nghiệp biển xanh được xây dựng trên ba trụ cột. Trụ cột thứ nhất là định hướng sứ mệnh. Trong bối cảnh kinh tế biển Việt Nam, hai sứ mệnh có tính khả thi cao là Net Zero vận tải biển vào năm 2050 (phù hợp với cam kết COP26 và lộ trình IMO) và an ninh thực phẩm từ biển với mục tiêu sản lượng nuôi biển xa bờ đạt 0,5 triệu tấn vào năm 2030. Hai sứ mệnh này tạo

ra mục tiêu chung cho nhiều phân ngành từ đóng tàu, logistics và năng lượng đến thủy sản, thay vì phát triển rời rạc theo từng bộ ngành.

Trụ cột thứ hai là lan tỏa năng lực có chủ đích. Dựa trên lý thuyết không gian sản phẩm của Hidalgo và Hausmann (2009), chính sách công nghiệp biển xanh ưu tiên hỗ trợ các bước chuyển dịch ngành gần nhau về kỹ năng và công nghệ. Nhà nước lập bản đồ năng lực công nghiệp hiện có, xác định khoảng cách từ mỗi ngành truyền thống đến các ngành biển mục tiêu rồi thiết kế cơ chế kết nối để rút ngắn khoảng cách đó. Khác với mô hình FDI không điều kiện, chính sách công nghiệp biển xanh tạo áp lực thể chế buộc quá trình lan tỏa xảy ra có kiểm soát và theo lộ trình.

Trụ cột thứ ba là điều kiện ràng buộc. Mazzucato và Rodrik (2023) lập luận rằng mọi hỗ trợ nhà nước phải đi kèm điều kiện ràng buộc để đảm bảo giá trị công được tái đầu tư vào năng lực nội sinh. Trong chính sách công nghiệp biển xanh, các điều kiện cụ thể bao gồm: tỷ lệ nội địa hóa theo lộ trình tăng dần, số lượng kỹ sư nội địa được đào tạo theo hợp đồng, mức phát thải đầu ra so với ngành truyền thống và mức chi tiêu R&D định hướng ứng dụng. Các điều kiện này phải đi kèm cơ chế giám sát độc lập và điều khoản hoàn hồn tự động chấm dứt hỗ trợ khi không đạt kết quả, nhằm tránh hiện tượng doanh nghiệp xác sống mà IMF (2023) cảnh báo.

Bài viết sử dụng hai phương pháp bổ sung. Phương pháp thứ nhất là tổng quan tài liệu có chọn lọc theo hướng dẫn của Popay và cộng sự (2006): tác giả lựa chọn có chủ đích theo tiêu chí tầm quan trọng lý luận và độ liên quan chính sách, bao gồm khoảng 28 tài liệu học thuật và chính sách được đọc toàn văn cùng 12 văn bản pháp quy của Việt Nam. Phương pháp thứ hai là phân tích trường hợp nghiên cứu tập trung vào cụm Hải Phòng, được chọn vì đại diện cho đường dẫn lan tỏa năng lực gián tiếp có tính chất khác biệt về khoảng cách và cơ chế. Cần lưu ý rằng do thiếu dữ liệu thực địa đủ mức về từng nhà máy đóng tàu, phân tích cụm Hải Phòng được trình bày như kịch bản chính sách có căn cứ thay vì nghiên cứu trường hợp đầy đủ. Bài viết không có dữ liệu khảo sát sơ cấp nên không kiểm định trực tiếp các luận điểm về lan tỏa năng lực bằng phương pháp nhân quả, đây cũng là hướng nghiên cứu tiếp theo được đề xuất ở phần kết luận.

2. Nguyên nhân chính sách kinh tế biển Việt Nam chưa tạo ra chuyển dịch mang tính cơ cấu

Việt Nam đã xây dựng được hệ thống chính sách kinh tế biển khá toàn diện trong gần một thập kỷ qua. Nghị quyết 36-NQ/TW năm 2018 của Bộ Chính trị đặt nền tảng chiến lược; Quyết định số 892/QĐ-TTg năm 2022 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đề án phát triển cụm liên kết ngành kinh tế biển, phấn đấu hình thành khoảng bảy cụm đến năm 2030 với ba đến bốn trung tâm kinh tế

biển mạnh hàng đầu Đông Nam Á; Nghị quyết 306/NQ-CP năm 2025 của Chính phủ đặt kinh tế biển vào vị trí trung tâm của quy hoạch tổng thể quốc gia.

Nhìn từ góc độ chính sách công nghiệp biển xanh, hệ thống này có bốn hạn chế mang tính cơ cấu. Hạn chế thứ nhất là thiên lệch về quy hoạch không gian và ưu đãi đầu vào: phần lớn công cụ tập trung vào xác định địa điểm phát triển và đối tượng được ưu đãi, chứ chưa trả lời câu hỏi về điều kiện để chuyển giao công nghệ xảy ra và cơ chế buộc FDI liên kết với nhà cung cấp nội địa. Hạn chế thứ hai là thiếu cơ chế lan tỏa năng lực có chủ đích: chưa có chính sách cụ thể kết nối năng lực các ngành truyền thống với nhu cầu của các ngành biển mới. Hạn chế thứ ba là chất lượng thể chế thực thi thấp, một đặc điểm hệ thống mà Ohno (2017) chỉ ra: nếu một cấu phần chính sách kém thì các cấu phần khác thường cũng kém theo. Hạn chế thứ tư, nghiêm trọng nhất về mặt cơ cấu, là sự phân mảnh mục tiêu giữa các chiến lược ngành vận hành song song mà thiếu tích hợp: Thủ tướng Chính phủ ban hành các Quyết định số 339/QĐ-TTg về thủy sản, Quyết định số 882/QĐ-TTg về tăng trưởng xanh và Quyết định số 215/QĐ-TTg về năng lượng không có cơ chế phối hợp liên bộ nào kết nối các mục tiêu thành chiến lược tích hợp.

Trường hợp ngành đóng tàu Hải Phòng minh họa rõ cho thất bại phối hợp. Năng lực cơ khí và vỏ tàu của khu vực hoàn toàn có thể chuyển đổi một phần sang chế tạo lồng nuôi thông minh và tàu hậu cần sống cho nuôi biển xa bờ, hai sản phẩm đang có nhu cầu tăng nhanh nhưng phải nhập khẩu hoàn toàn từ Na Uy và Hà Lan. Tuy nhiên, không có chính sách kết nối nhu cầu của ngành thủy sản với năng lực của ngành đóng tàu, nên hai ngành tiếp tục vận hành tách biệt trong khi Việt Nam bỏ lỡ cơ hội tạo cầu nội địa cho ngành đóng tàu đang suy giảm. Bằng chứng về sự tách biệt này được thể hiện rõ qua cơ cấu kinh tế biển của Hải Phòng: theo Quy hoạch thành phố Hải Phòng thời kỳ 2021–2030 (UBND TP. Hải Phòng, 2022), tổng giá trị gia tăng (VA) các ngành kinh tế biển của thành phố năm 2020 đạt gần 98.900 tỷ đồng, chiếm khoảng 52% GRDP toàn thành phố, trong đó công nghiệp ven biển chiếm tới 54% VA kinh tế biển và tăng trưởng bình quân 27,8%/năm giai đoạn 2011–2020. Trong khi đó, đóng và sửa chữa tàu — lĩnh vực có lợi thế cạnh tranh tuyệt đối của Hải Phòng — chỉ tăng trưởng 8,75%/năm và tỷ trọng trong VA kinh tế biển giảm dần. Quan trọng hơn, ngành nuôi trồng và đánh bắt thủy sản dù tỷ trọng trong khu vực nông nghiệp tăng từ 24,2% (2010) lên 43,9% (2020) với tốc độ tăng trưởng giá trị sản xuất đạt 5,86%/năm, nhưng không có cơ chế chính sách nào kết nối nhu cầu thiết bị của ngành này với năng lực sản xuất của các KCN ven biển.

Thất bại điều phối giữa các bộ ngành, mà Ohno (2009) chỉ ra từ rất sớm, vẫn chưa được giải quyết cơ bản. Nuôi biển xa bờ nằm ở giao điểm quản lý của

Bộ Nông nghiệp và Môi trường, Bộ Công Thương và các địa phương ven biển. Thiếu cơ chế điều phối có thẩm quyền khiến các dự án bị kéo dài ở khâu cấp phép và nhà đầu tư thiếu sự chắc chắn về chính sách, một yếu tố mà Sjöholm (2021) xác nhận quan trọng hơn ưu đãi thuế trong quyết định đầu tư của các tập đoàn đa quốc gia công nghệ cao.

Thất bại thứ ba liên quan đến mâu thuẫn nội tại giữa Quyết định 339/QĐ-TTg, vốn chủ trương xã hội hóa nguồn lực đầu tư cho thiết bị nuôi biển, và mục tiêu nội địa hóa của chính sách công nghiệp biển xanh: nếu thiết bị nuôi biển được nhập khẩu từ Na Uy và Hà Lan vì đó là lựa chọn hiệu quả nhất theo thị trường, cơ chế kết nối ngành đóng tàu Hải Phòng với nuôi biển xa bờ sẽ không xảy ra.

3. Áp dụng chính sách công nghiệp biển xanh vào Cụm Hải Phòng

Phân phân tích về cụm Hải Phòng này chỉ được trình bày dưới dạng một kịch bản chính sách có cơ sở, chứ không phải là một nghiên cứu trường hợp đầy đủ với dữ liệu sơ cấp.

Dữ liệu thứ cấp nghiên cứu thu thập được có thể xác nhận được những điều sau: theo Tổng cục Thống kê (2023), Hải Phòng có hơn 50 cơ sở đóng và sửa chữa tàu, đóng góp khoảng 8,3% giá trị sản xuất công nghiệp của thành phố; ngành đóng tàu đang suy giảm cơ cấu do cạnh tranh từ Trung Quốc và Hàn Quốc, với đơn hàng nội địa giảm trung bình 12 - 15%/năm trong giai đoạn 2019–2023 (Bộ Giao thông Vận tải, 2024). Đáng chú ý, Thuyết minh Quy hoạch thành phố Hải Phòng (UBND TP. Hải Phòng, 2022) xác nhận rằng ngành đóng tàu dù có lợi thế cạnh tranh tuyệt đối so với vùng Đồng bằng sông Hồng lại bị “lấn át” trong phân tích LQ cấp 2 do bị gộp chung với ngành sản xuất mô tô, xe máy vốn tập trung ở Vĩnh Phúc và Hà Nam; điều này dẫn đến nguy cơ chính sách hỗ trợ ngành bị thiết kế dựa trên số liệu thống kê không phản ánh đúng lợi thế thực của thành phố. Quyết định 892/QĐ-TTg xác định cụm phía Bắc tập trung ở Hải Phòng - Quảng Ninh là khu vực trọng điểm phát triển, tạo cơ sở pháp lý để triển khai chính sách công nghiệp biển xanh tại đây.

Đường dẫn lan tỏa gián tiếp từ đóng tàu sang nuôi biển công nghiệp có cơ sở kỹ năng nền tảng. Chế tạo lồng nuôi thông minh cho nuôi biển xa bờ đòi hỏi kỹ năng gia công kim loại, hàn dưới nước, thiết kế chịu tải trọng sóng và hệ thống neo đậu biển - những kỹ năng mà đội ngũ kỹ sư đóng tàu có thể chuyển đổi với đào tạo bổ sung không quá lớn. Chế tạo tàu hậu cần sông phục vụ vận chuyển cá sống từ lồng nuôi xa bờ vào bờ cũng nằm trong khả năng của ngành đóng tàu nội địa nếu có đơn đặt hàng và hỗ trợ kỹ thuật phù hợp. Dữ liệu từ Na Uy cho thấy công nghiệp hóa nuôi biển làm tăng năng suất lao động gấp nhiều lần so với nuôi lồng bè truyền thống, cho thấy tiềm năng thị trường đủ lớn để biện hộ cho đầu tư phát triển ngành. Một mắt xích phụ trợ quan trọng thường bị

bỏ qua trong thiết kế cụm Hải Phòng là ngành nhựa kỹ thuật. Các khu công nghiệp Deep C (Đình Vũ), Nam Cầu Kiền và Nhật Việt Hải Phòng (Nomura Hải Phòng) trong đó Khu công nghiệp Đình Vũ (Deep C) được UNIDO và Cục Kinh tế Liên bang Thụy Sĩ (SECO) chọn là một trong năm khu công nghiệp sinh thái thí điểm của Việt Nam (UBND TP. Hải Phòng, 2022) hiện tập trung nhiều doanh nghiệp sản xuất nhựa phụ trợ cho ngành ô tô và điện tử, sở hữu công nghệ đúc, ép và đùn nhựa chính xác cao. Năng lực này có thể được chuyển hướng để sản xuất nhựa HDPE, vật liệu chính để chế tạo lồng nuôi biển xa bờ hiện phải nhập khẩu hoàn toàn từ Na Uy và Trung Quốc. Lồng nhựa HDPE có ưu điểm vượt trội so với lồng gỗ hoặc tre truyền thống nhờ độ bền cao, khả năng chịu mặn và tính linh hoạt trước sóng lớn ngoài khơi.

Bảng 2. Khoảng cách năng lực theo đường dẫn đóng tàu - nuôi biển công nghiệp tại Hải Phòng

Chiều so sánh	Đường dẫn đóng tàu - nuôi biển công nghiệp (Hải Phòng)	Hàm ý thiết kế chính sách
Kỹ năng chung (năng lực chia sẻ)	Gia công kim loại; hàn; thiết kế chịu tải sóng; hệ thống neo đậu biển; logistics vận chuyển đường biển	Kỹ năng chung đủ để rút ngắn thời gian chuyển đổi so với nhảy vọt ngành
Kỹ năng cần bổ sung	Sinh học biển ứng dụng; công nghệ lồng nuôi thông minh (IoT/cảm biến); vận hành tàu hậu cần sông; tiêu chuẩn ASC thủy sản	Cần đào tạo bổ sung và R&D trung gian từ liên minh đại học - doanh nghiệp
Khoảng cách năng lực	Trung bình: chung hệ sinh thái biển nhưng khác lĩnh vực công nghệ cốt lõi; cần thêm R&D kết nối	Khoảng cách trung bình đòi hỏi đầu tư R&D trước, điều kiện ràng buộc sau
Thời gian chuyển đổi ước tính	5 - 8 năm để xây dựng năng lực chế tạo lồng nuôi công nghiệp và tàu hậu cần sông đạt chuẩn xuất khẩu	Lộ trình KPI và điều khoản hoàng hôn phải phù hợp với thời gian chuyển đổi thực tế
Công cụ ưu tiên	R&D trung gian liên minh đại học - doanh nghiệp; mua sắm công kích thích cầu; tiêu chuẩn xanh thay bảo hộ	Công cụ phải khớp với khoảng cách và mức sẵn sàng thị trường

Nguồn: Tổng hợp của tác giả trên cơ sở Hidalgo và Hausmann (2009), Lane (2022) và dữ liệu Tổng cục Thống kê, Bộ Giao thông vận tải.

Cụm Hải Phòng đòi hỏi phương pháp tiếp cận chính sách công nghiệp biển xanh khác với các cụm có khoảng cách năng lực ngắn vì hai lý do. Thứ nhất, thị trường nuôi biển xa bờ tại Việt Nam còn ở giai đoạn sơ khai, chưa tạo đủ cầu để kéo chuyển đổi năng lực từ phía cung. Do đó, công cụ ưu tiên là mua sắm công và tiêu chuẩn thủy sản xuất khẩu thúc đẩy nhu cầu lồng nuôi có chứng nhận, thay vì ưu đãi trực tiếp cho nhà sản xuất. Thứ hai, khoảng cách năng lực trung bình đòi hỏi đầu tư vào R&D trung gian nhiều hơn. Liên minh nghiên cứu giữa Trường đại học Hàng hải Việt Nam (Hải Phòng), các nhà máy đóng tàu và Viện Nghiên cứu Nuôi trồng Thủy sản cần được nhà nước tài trợ có điều kiện để phát triển tiêu chuẩn kỹ thuật và giải pháp chế tạo nội địa.

Tích hợp ngành nhựa vào cụm Hải Phòng cho phép xây dựng mô hình cộng sinh ba ngành theo logic phân vai rõ ràng: ngành đóng tàu đóng vai trò tổng thầu tích hợp hệ thống, thiết kế và lắp ráp các trang trại biển quy mô lớn; ngành nhựa kỹ thuật cung cấp các module nhựa HDPE đặc chủng bao gồm ống nổi, phao neo và khung lồng; và ngành nuôi biển đặt ra các yêu cầu kỹ thuật và vận hành cuối chuỗi. Mô hình này phù hợp với nguyên lý lan tỏa năng lực có chủ đích của chính sách công nghiệp biển xanh vì khoảng cách năng lực giữa nhựa kỹ thuật ô tô và nhựa kỹ thuật biển nhỏ hơn đáng kể so với khoảng cách từ đóng tàu thép sang nuôi biển, tạo ra một bước trung gian khả thi để rút ngắn lộ trình nội địa hóa. Bên cạnh đó, ngành nhựa còn có tiềm năng giải quyết bài toán kinh tế tuần hoàn: thu gom và tái chế ngư lưới cụ thải bỏ thành nguyên liệu nhựa tái sinh cho phụ kiện lồng nuôi, tạo ra vòng khép kín giữa giảm rác thải đại dương và nội địa hóa thiết bị. Về công cụ chính sách công nghiệp biển xanh, chính sách mua sắm công xanh ưu tiên ngân sách hỗ trợ ngư dân chuyển đổi từ lồng gỗ sang lồng nhựa HDPE nội địa sẽ đồng thời kích thích cả ba ngành trong cụm, thay vì chỉ hỗ trợ riêng lẻ từng ngành như cách tiếp cận hiện tại.

Bảng 3. Phân tích cụm Hải Phòng theo khung chính sách công nghiệp biển xanh

Chiều so sánh	Cụm Hải Phòng	Hàm ý thiết kế chính sách công nghiệp biển xanh
Ngành nguồn	Đóng tàu (Tổng công ty Công nghiệp tàu thủy, cơ khí)	Nền tảng công nghiệp biển sẵn có, đang suy giảm cần định hướng chuyển đổi
Ngành đích	Nuôi biển công nghiệp (lồng thông minh, tàu hậu cần sống)	Thị trường còn sơ khai, cần kích thích cầu trước khi áp điều kiện ràng buộc cung

Chiều so sánh	Cụm Hải Phòng	Hàm ý thiết kế chính sách công nghiệp biển xanh
Loại lan tỏa	Gián tiếp: khác sản phẩm đích, chung hệ sinh thái biển và kỹ năng cơ khí nền	Khoảng cách trung bình đòi hỏi R&D trung gian nhiều hơn lan tỏa trực tiếp
Bằng chứng sẵn có	Hơn 50 cơ sở đóng và sửa chữa tàu; đóng góp 8,3% giá trị sản xuất công nghiệp thành phố; đơn hàng giảm 12 - 15%/năm giai đoạn 2019 - 2023 (trước sáp nhập với Hải Dương)	Cần thêm nghiên cứu thực địa để xác nhận năng lực chuyển đổi cụ thể của từng nhà máy
Mức độ sẵn sàng	Trung bình: thị trường nuôi biển xa bờ còn sơ khai tại Việt Nam	Cần đầu tư kích thích cầu và R&D trước khi triển khai điều kiện ràng buộc phía cung
Rủi ro chính	Khoảng cách năng lực xa hơn; thị trường nuôi biển chưa đủ lớn để kéo chuyển đổi từ phía cầu	Thiết kế lộ trình và điều kiện ràng buộc riêng, không áp dụng cùng mô hình với các cụm có khoảng cách gần
Công cụ chính sách ưu tiên	Liên minh R&D đại học - doanh nghiệp; mua sắm công kích thích cầu ban đầu; tiêu chuẩn xanh thay bảo hộ	Công cụ phải phù hợp với đặc thù đường dẫn lan tỏa gián tiếp và khoảng cách năng lực trung bình

Nguồn: Tổng hợp của tác giả.

4. Rủi ro và điều kiện quản trị

Triển khai chính sách công nghiệp biển xanh tại Hải Phòng đối mặt với ba nhóm rủi ro chính. Nhóm thứ nhất là rủi ro tìm kiếm đặc lợi và chiếm đoạt chính sách. IMF (2024) cảnh báo rằng khi tỷ trọng ảnh hưởng chính trị trong thiết kế chính sách công nghiệp đạt khoảng 30%, lợi ích phúc lợi từ chính sách chuyển thành tổn thất. Trong bối cảnh Việt Nam, nơi Nguyen (2025) ghi nhận hành vi thông đồng nhà nước và doanh nghiệp đã ăn sâu vào kinh tế chính trị, rủi ro này đòi hỏi phải tách biệt cơ quan thẩm định điều kiện ràng buộc khỏi cơ quan phân bổ ưu đãi và công khai toàn bộ KPI dự án trên hệ thống dữ liệu mở quốc gia.

Nhóm thứ hai là rủi ro năng lực thể chế không đủ để triển khai hiệu quả. Theo Ohno (2017), đây là đặc điểm của văn hóa chính sách hệ thống và có hàm ý quan trọng: tham vọng chính sách công nghiệp biển xanh phải được hiệu chỉnh theo năng lực thể chế thực có, và nâng cao năng lực thể chế phải là một phần không tách rời của chiến lược chính sách công nghiệp biển xanh chứ không phải điều kiện tiên quyết cần đạt được trước.

Nhóm thứ ba là rủi ro áp lực sản lượng thủy sản đẩy ngược lại mục tiêu nội địa hóa thiết bị. Logic xã hội hóa nguồn lực trong Quyết định 339/QĐ-TTg, tức để thị trường tự quyết định nguồn cung thiết bị, mâu thuẫn trực tiếp với triết lý của chính sách công nghiệp biển xanh. Giải pháp là thành lập Ban điều phối chính sách công nghiệp biển xanh liên bộ (Bộ Công Thương, Bộ Nông nghiệp và Môi trường, Bộ Tài chính) có thẩm quyền phê duyệt kết quả tích hợp xuyên ngành và yêu cầu 20% thiết bị nuôi biển trong Quyết định 339 có xuất xứ nội địa vào năm 2028.

5. Kết luận và khuyến nghị chính sách

Từ phân tích trên, có thể rút ra năm nguyên tắc thiết kế chính sách công nghiệp biển xanh phù hợp với bối cảnh Hải Phòng và Việt Nam, được tóm tắt trong bảng 4.

Bảng 4. Năm nguyên tắc thiết kế chính sách công nghiệp biển xanh cho Việt Nam

Nguyên tắc	Nội dung	Ví dụ áp dụng cho Hải Phòng
Chọn sứ mệnh, không chọn ngành	Nhà nước đặt ra mục tiêu xã hội đo lường được thay vì chỉ định ngành cụ thể	Sứ mệnh an ninh thực phẩm từ biển tạo nhu cầu chung cho đóng tàu, logistics và nuôi biển cùng phát triển
Ưu tiên lan tỏa năng lực	Hỗ trợ ưu tiên các chuyển dịch ngành gần nhau về năng lực kỹ thuật; hạn chế nhảy vọt quá xa	Hỗ trợ nhà máy đóng tàu chuyển sang chế tạo lồng nuôi thông minh trước khi đặt mục tiêu công nghệ sinh học biển phức tạp
Gắn điều kiện ràng buộc đo lường được	Mọi ưu đãi phải đổi lấy cam kết cụ thể về nội địa hóa, đào tạo và phát thải	Thiết bị nuôi biển nhận hỗ trợ phải đáp ứng lộ trình xuất xứ nội địa: 20% vào năm 2028, 35% vào năm 2031

Nguyên tắc	Nội dung	Ví dụ áp dụng cho Hải Phòng
Thiết kế cơ chế thoát từ đầu	Điều khoản hoàng hôn tự động chấm dứt hỗ trợ nếu không đạt kết quả; đánh giá độc lập định kỳ	Quỹ đầu tư xanh lam giải ngân theo giai đoạn; dừng nếu sau bốn năm năng lực chuyển đổi không được xác nhận
Xây dựng năng lực thể chế song song	Chính sách công nghiệp biển xanh chỉ hiệu quả khi có bộ máy thẩm định độc lập và hệ thống dữ liệu mở	Thành lập Ban điều phối liên bộ với quyền thẩm định độc lập KPI tích hợp xuyên ngành

Nguồn: Tổng hợp của tác giả.

Khuyến nghị thứ nhất là thành lập quỹ đầu tư xanh lam do nhà nước dẫn dắt với cơ chế giải ngân theo giai đoạn. Quỹ này nên được thiết kế theo mô hình đồng đầu tư có điều kiện: nhà nước đầu tư cùng với doanh nghiệp tư nhân và FDI, nhưng chỉ giải ngân từng giai đoạn khi kết quả được xác nhận độc lập. Điều khoản hoàng hôn sau năm năm đánh giá lại toàn bộ danh mục đầu tư, dừng các khoản không đạt hiệu quả và tái phân bổ cho các cơ hội mới.

Khuyến nghị thứ hai là xây dựng liên minh R&D giữa Trường Đại học Hàng hải Việt Nam, các nhà máy đóng tàu Hải Phòng và Viện Nghiên cứu Nuôi trồng Thủy sản. Liên minh này cần được nhà nước tài trợ có điều kiện để phát triển tiêu chuẩn kỹ thuật và giải pháp chế tạo nội địa cho lồng nuôi thông minh và tàu hậu cần sống, với điều kiện ràng buộc là kết quả R&D phải được thương mại hóa trong thời hạn xác định.

Khuyến nghị thứ ba là yêu cầu tỷ lệ xuất xứ nội địa 20% đối với thiết bị nuôi biển trong Quyết định 339/QĐ-TTg vào năm 2028 và 35% vào năm 2031. Cơ chế này cần áp dụng theo nguyên tắc phân tầng: bắt buộc chỉ cho các hạng mục năng lực đã được chứng minh như kết cấu lồng và hệ thống neo đậu, còn công nghệ cảm biến và giám sát từ xa áp dụng ưu đãi khuyến khích với lộ trình dài hơn. Hai khuyến nghị đầu có thể triển khai ngay lập tức và tạo nền tảng cho khuyến nghị thứ ba.

Thành công của chính sách công nghiệp biển xanh không phụ thuộc vào quy mô hỗ trợ tài chính mà phụ thuộc vào chất lượng thiết kế điều kiện ràng buộc, cơ chế giám sát độc lập và năng lực thể chế được nâng cao song song. Đây cũng là hàm ý trực tiếp từ phân tích của Juhász và Lane (2024): thất bại chính phủ trong chính sách công nghiệp hiếm khi xuất phát từ sai lầm lý thuyết mà thường là hệ quả của năng lực thể chế không đủ để thực thi đúng những gì đã thiết kế đúng.

Tài liệu trích dẫn

- Angrist J.D., Pischke J.-S. (2010), "The credibility revolution in empirical economics: how better research design is taking the con out of econometrics", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 24, no. 2, pp. 3–30.
- Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2018), Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045, Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22-10-2018.
- Bộ Giao thông Vận tải (2024), Báo cáo thực trạng ngành đóng tàu Việt Nam giai đoạn 2019–2023.
- Chính phủ Việt Nam (2025), Điều chỉnh Quy hoạch tổng thể quốc gia thời kỳ 2021–2030, tầm nhìn đến năm 2050, Nghị quyết số 306/NQ-CP ngày 5-10-2025.
- European Commission (2012), *Blue Growth: Opportunities for Marine and Maritime Sustainable Growth*, COM(2012) 494 final, European Commission.
- Hidalgo C.A., Hausmann R. (2009), "The building blocks of economic complexity", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 106, no. 26, pp. 10.570–10.575.
- International Monetary Fund [IMF] (2023), "The rise of the walking dead: zombie firms around the world", *IMF Working Paper*, no. 2023/125.
- International Monetary Fund [IMF] (2024), "Industrial policy coverage in IMF surveillance: broad considerations", *IMF Policy Paper*, no. PPEA2024008.
- Juhász R., Lane N., Rodrik D. (2024), "The new economics of industrial policy", *Annual Review of Economics*, vol. 16, pp. 213–242.
- Lane N. (2022), "Manufacturing revolutions: industrial policy and industrialization in South Korea", *CSAE Working Paper*, Centre for the Study of African Economies, University of Oxford.
- Mazzucato M. (2018), "Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities", *Industrial and Corporate Change*, vol. 27, no. 5, pp. 803–815.
- Mazzucato M., Rodrik D. (2023), "Industrial policy with conditionalities: a taxonomy and sample cases", *UCL Institute for Innovation and Public Purpose Working Paper*, IIPP WP 2023-07.
- Nguyen K.G. (2025), "Vietnam's new industrial policy under To Lam", *ISEAS Trends in Southeast Asia*, no. TRS23/25, ISEAS–Yusof Ishak Institute.

- OECD (2016), *The Ocean Economy in 2030*, OECD Publishing.
- Ohno K. (2009), "Avoiding the middle-income trap: renovating industrial policy formulation in Vietnam", *ASEAN Economic Bulletin*, vol. 26, no. 1, pp. 25–43.
- Ohno K. (2017), "The quality of industrial policy and middle income traps: comparing Vietnam with other countries", *VNU Journal of Science*, vol. 32, no. 1S, pp. 179–189.
- Popay J. et al. (2006), "Guidance on the conduct of narrative synthesis in systematic reviews", ESRC Methods Programme, Lancaster University.
- Quốc hội Việt Nam (2024), Quy hoạch không gian biển quốc gia thời kỳ 2021–2030, tầm nhìn đến năm 2050, Nghị quyết số 139/2024/QH15.
- Rodrik D. (2004), "Industrial policy for the twenty-first century", UNIDO Working Paper, United Nations Industrial Development Organization.
- Sjöholm F. (2021), "Industrial policy and foreign direct investment", IFN Working Paper, no. 1400, Research Institute of Industrial Economics (IFN), Stockholm.
- Thủ tướng Chính phủ (2021), Phê duyệt Chiến lược phát triển thủy sản Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045, Quyết định số 339/QĐ-TTg ngày 11-3-2021.
- UBND Thành phố Hải Phòng (2022), Báo cáo Quy hoạch thành phố Hải Phòng thời kỳ 2021–2030, tầm nhìn đến năm 2050, Sở Kế hoạch và Đầu tư Hải Phòng, tháng 9 năm 2022.
- Thủ tướng Chính phủ (2022), Phê duyệt Đề án phát triển cụm liên kết ngành kinh tế biển gắn với xây dựng các trung tâm kinh tế biển mạnh thời kỳ đến năm 2030, Quyết định số 892/QĐ-TTg ngày 26-7-2022.
- Thủ tướng Chính phủ (2024), Phê duyệt Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045, Quyết định số 215/QĐ-TTg ngày 1-3-2024.
- Tổng cục Thống kê (2023), Niên giám thống kê Hải Phòng 2023.