

CHÍNH SÁCH CÔNG NGHIỆP THỂ HỆ MỚI NHƯ MỘT CÔNG CỤ NÂNG CAO NĂNG LỰC CHỐNG CHỊU KINH TẾ CỦA VIỆT NAM TRƯỚC CÚ SỐC KÉP CÔNG NGHỆ VÀ ĐỊA KINH TẾ

ThS. Nguyễn Thu Phương

Viện Kinh tế Việt Nam và Thế giới

Tóm tắt: Bài viết lập luận rằng trong bối cảnh cú sốc kép gồm cách mạng công nghệ số và phân mảnh địa kinh tế toàn cầu, năng lực chống chịu kinh tế của Việt Nam không thể được củng cố chỉ thông qua các công cụ ổn định hóa vĩ mô truyền thống mà cần thiết phải có chính sách công nghiệp thể hệ mới đóng vai trò tích cực trong việc tái cơ cấu năng lực sản xuất, nâng cấp vị trí trong chuỗi giá trị toàn cầu và giảm thiểu sự phụ thuộc vào các nút nghẽn bên ngoài. Bài viết đánh giá thực trạng năng lực chống chịu kinh tế của Việt Nam nhìn từ góc độ cơ cấu công nghiệp, sau đó đề xuất ba nhóm giải pháp chính sách có tính bổ trợ lẫn nhau: đa dạng hóa cơ cấu sản xuất, nâng cấp công nghệ có điều kiện ràng buộc và tăng cường liên kết nội địa.

Từ khóa: Năng lực chống chịu kinh tế, chính sách công nghiệp thể hệ mới, cú sốc kép, chuỗi giá trị toàn cầu, Việt Nam.

1. Đặt vấn đề

Nền kinh tế toàn cầu đang chịu tác động đồng thời của hai lực lượng có tính hệ thống. Lực lượng thứ nhất là cuộc cách mạng công nghệ số, mà trí tuệ nhân tạo tạo sinh và tự động hóa tiên tiến là những biểu hiện tập trung nhất, đang làm thay đổi nhanh chóng lợi thế so sánh của các quốc gia, đe dọa các mô hình tăng trưởng dựa trên lao động chi phí thấp và tái định hình toàn bộ cấu trúc chuỗi giá trị toàn cầu. Lực lượng thứ hai là sự phân mảnh địa kinh tế, trong đó chủ nghĩa bảo hộ thương mại, cạnh tranh chiến lược giữa các cường quốc và xu hướng tái nội địa hóa hay dịch chuyển chuỗi cung ứng sang các đối tác thân thiện đang làm đứt gãy các chuỗi cung ứng vốn được tối ưu hóa trong nhiều thập kỷ hội nhập.

Hai lực lượng này không vận hành độc lập mà tương tác và khuếch đại lẫn nhau, tạo thành một cú sốc kép vừa có tính đột ngột vừa có tính dai dẳng. Với một nền kinh tế mở, phụ thuộc cao vào xuất khẩu và đầu tư trực tiếp nước ngoài như Việt Nam, mức độ phơi bày trước cú sốc kép này là đặc biệt lớn.

Trong bối cảnh đó, giới nghiên cứu ngày càng nhìn nhận năng lực chống chịu kinh tế không chỉ là khả năng hấp thụ và phục hồi sau các cú sốc ngắn hạn mà còn là khả năng thích ứng và chuyển đổi cấu trúc trong dài hạn (Briguglio và cộng sự, 2009; Aiginger và Rodrik, 2020). Luận điểm trung tâm của bài viết là: năng lực chống chịu kinh tế trước cú sốc kép không thể được bảo đảm chủ yếu bằng các công cụ ổn định hóa vĩ mô như chính sách tiền tệ hay tài khóa phản chu kỳ, mà đòi hỏi một chính sách công nghiệp thể hệ mới có khả năng tái định hình cơ cấu kinh tế theo hướng giảm phơi bày điểm yếu, khó bị tổn thương hơn và ít phụ thuộc hơn vào các yếu tố bên ngoài. Bài viết sử dụng phương pháp phân tích chính sách dựa trên tổng thuật tài liệu có chọn lọc, kết hợp với đánh giá định tính về thực trạng Việt Nam.

2. Khung lý thuyết về chính sách công nghiệp và năng lực chống chịu kinh tế

2.1. Cú sốc kép và giới hạn của chính sách ổn định hóa vĩ mô

Năng lực chống chịu kinh tế truyền thống được hiểu chủ yếu thông qua lăng kính vĩ mô: dự trữ ngoại hối đầy đủ, thâm hụt ngân sách thấp, nợ công bền vững và tỷ lệ lạm phát được kiểm soát. Những yếu tố này có giá trị không thể phủ nhận, song chúng có tính bị động, nghĩa là chúng chủ yếu giúp nền kinh tế hấp thụ cú sốc đã xảy ra mà không ngăn chặn cú sốc đang hình thành.

Cú sốc kép mang tính hệ thống khác về bản chất với các cú sốc chu kỳ thông thường. Nó không đơn thuần tạo ra thiếu hụt tổng cầu hay áp lực lạm phát tạm thời mà làm thay đổi lâu dài lợi thế so sánh, cấu trúc việc làm và vị thế chuỗi giá trị của các quốc gia. Chính sách tiền tệ và tài khóa không có công cụ nào để tái cơ cấu năng lực sản xuất, nâng cấp hàm lượng công nghệ trong xuất khẩu hay xây dựng các ngành công nghiệp hỗ trợ nội địa. Khoảng trống chính sách này chính là lý do để chính sách công nghiệp trở thành thành tố không thể thiếu của chiến lược năng lực chống chịu kinh tế trong bối cảnh hiện tại.

2.2. Chính sách công nghiệp thể hệ mới và các kênh tác động đến năng lực chống chịu kinh tế

Chính sách công nghiệp thế hệ mới, qua tổng kết của Juhász và cộng sự (2024) cũng như IMF (2024), khác với các tiếp cận truyền thống ở ba phương diện chủ yếu. Thứ nhất, về mục tiêu: chính sách không còn chỉ hướng đến tăng trưởng sản lượng và xuất khẩu mà tích hợp đồng thời các mục tiêu về an ninh công nghệ, chuyển đổi xanh và tăng cường năng lực chống chịu kinh tế. Thứ hai, về công cụ: chính sách ưu tiên các cơ chế có điều kiện ràng buộc, trong đó hỗ trợ của nhà nước gắn liền với cam kết nâng cấp công nghệ, tạo liên kết nội địa và đạt chuẩn năng suất. Thứ ba, về phạm vi: chính sách không giới hạn ở khu vực chế tạo mà bao phủ cả các ngành dịch vụ công nghệ cao và hệ sinh thái đổi mới sáng tạo.

Chính sách công nghiệp thế hệ mới tác động đến năng lực chống chịu kinh tế thông qua ba kênh chính. Kênh thứ nhất là đa dạng hóa cơ cấu, trong đó việc phát triển nhiều ngành và nhiều thị trường song song giúp giảm mức độ phơi bày điểm yếu của nền kinh tế trước các cú sốc tác động không đồng đều lên các khu vực. Kênh thứ hai là nâng cấp công nghệ, trong đó tăng hàm lượng công nghệ trong sản xuất giúp giảm mức độ dễ tổn thương trước tự động hóa và tạo điều kiện dịch chuyển lên các công đoạn có giá trị gia tăng cao hơn trong chuỗi giá trị. Kênh thứ ba là tăng liên kết nội địa, trong đó phát triển công nghiệp hỗ trợ và mạng lưới nhà cung cấp trong nước giúp giảm phụ thuộc vào các nút nghẽn nhập khẩu và tăng tính tự chủ trước các cú sốc chuỗi cung ứng.

3. Thực trạng năng lực chống chịu kinh tế của Việt Nam nhìn từ góc độ cơ cấu công nghiệp

3.1. Những điểm mạnh hiện có

Nền kinh tế Việt Nam đã duy trì tốc độ tăng trưởng thuộc nhóm cao nhất thế giới trong hai thập kỷ vừa qua, đồng thời thực hiện thành công quá trình hội nhập kinh tế quốc tế thông qua sự tham gia vào nhiều hiệp định thương mại tự do thế hệ mới. Năng lực xuất khẩu đã được đa dạng hóa đáng kể, từ hàng nông sản và dệt may sang điện tử và thiết bị công nghệ cao. Lực lượng lao động trẻ, tỷ lệ biết chữ cao và khả năng hấp thụ công nghệ tương đối tốt là những lợi thế nền tảng quan trọng.

Về phương diện ổn định vĩ mô, Việt Nam đã tích lũy được dự trữ ngoại hối ở mức tương đối an toàn, duy trì nợ công trong ngưỡng bền vững và kiểm

soát được lạm phát trong phần lớn thời gian qua. Những yếu tố này tạo ra không gian chính sách quan trọng để ứng phó với các cú sốc ngắn hạn.

3.2. Những điểm yếu cấu trúc

Song song với các điểm mạnh, Việt Nam có ba điểm yếu cấu trúc làm giảm đáng kể năng lực chống chịu kinh tế trước cú sốc kép. *Điểm yếu thứ nhất* là sự phụ thuộc quá lớn vào khu vực FDI trong các ngành công nghiệp có hàm lượng công nghệ cao. Khu vực FDI chiếm hơn 70% giá trị xuất khẩu hàng chế tạo của Việt Nam (Tổng cục Thống kê, 2024), nhưng tỷ lệ nội địa hóa và mức độ chuyển giao công nghệ vẫn ở mức thấp. Điều này có nghĩa là năng lực xuất khẩu của Việt Nam phần lớn phụ thuộc vào quyết định chiến lược của các tập đoàn đa quốc gia, vốn có thể thay đổi nhanh chóng khi điều kiện địa kinh tế biến động.

Điểm yếu thứ hai là mức độ liên kết nội địa thấp. Các nghiên cứu về chuỗi cung ứng cho thấy doanh nghiệp trong nước tham gia rất hạn chế vào mạng lưới cung ứng của các tập đoàn FDI lớn, trong khi công nghiệp hỗ trợ phát triển chậm và manh mún. Khi cú sốc địa kinh tế làm đứt gãy chuỗi cung ứng hoặc buộc tái cơ cấu chuỗi giá trị, năng lực chủ động của doanh nghiệp nội địa để lấp đầy khoảng trống là rất hạn chế.

Điểm yếu thứ ba là nguy cơ tụt hậu công nghệ trong bối cảnh tự động hóa. Một phần đáng kể lực lượng lao động trong khu vực chế tạo đang đảm nhiệm các công đoạn lắp ráp thâm dụng lao động, vốn là những công đoạn dễ bị tự động hóa thay thế nhất trong làn sóng AI và robot hiện tại. Nếu không có chính sách công nghiệp chủ động để nâng cấp vị trí trong chuỗi giá trị, Việt Nam có thể đối mặt với nguy cơ bẫy thu nhập trung bình theo dạng mới, trong đó tăng trưởng bị chặn không phải do thiếu vốn mà do thiếu năng lực công nghệ.

4. Giải pháp chính sách công nghiệp để nâng cao năng lực chống chịu kinh tế

4.1. Đa dạng hóa cơ cấu sản xuất và thị trường xuất khẩu

Nhóm giải pháp đầu tiên nhắm vào kênh giảm bị tổn thương thông qua đa dạng hóa. Về cơ cấu sản xuất, Việt Nam cần có chiến lược phát triển có chọn lọc các ngành công nghiệp bổ sung cho nhóm điện tử và dệt may hiện tại, đặc biệt là các ngành có khả năng tạo liên kết nội địa mạnh như chế biến thực phẩm công

nghe cao, vật liệu mới và thiết bị cơ khí chính xác. Chính sách lựa chọn ngành cần dựa trên tiêu chí rõ ràng về tiềm năng nâng cấp công nghệ, khả năng tạo kết nối ngược với doanh nghiệp nội địa và triển vọng thị trường dài hạn.

Về thị trường xuất khẩu, chính sách kinh tế đối ngoại cần đặt chiến lược đa dạng hóa đối tác thương mại vào trọng tâm. Sự phụ thuộc quá cao vào một số thị trường lớn khiến nền kinh tế tăng mức độ phơi bày điểm yếu trước các quyết định chính sách đơn phương của các đối tác đó. Hỗ trợ doanh nghiệp thâm nhập các thị trường mới nổi ở Trung Đông, Nam Á và Châu Phi cần được gắn với chính sách thương hiệu quốc gia và nâng cấp tiêu chuẩn sản phẩm.

4.2. Nâng cấp công nghệ với cơ chế điều kiện ràng buộc

Nhóm giải pháp thứ hai nhắm vào kênh giảm lỗ hổng trước cú sốc công nghệ. Bài học từ các nền kinh tế Đông Á thành công cho thấy nâng cấp công nghệ hiệu quả đòi hỏi sự kết hợp giữa hỗ trợ có mục tiêu của nhà nước và cơ chế điều kiện ràng buộc, trong đó hỗ trợ chỉ được duy trì khi doanh nghiệp đáp ứng các mốc năng suất và công nghệ đã cam kết (Rodrik, 2004).

Đối với Việt Nam, cần xây dựng một chương trình nâng cấp công nghệ quốc gia với ba cấu phần chính. Cấu phần thứ nhất là hỗ trợ nghiên cứu và phát triển, trong đó ưu đãi thuế cho chi tiêu R&D của doanh nghiệp nội địa được gắn với yêu cầu về công bố kết quả và hợp tác với cơ sở đào tạo trong nước. Cấu phần thứ hai là chính sách hấp thụ công nghệ từ FDI, trong đó các gói ưu đãi bổ sung dành cho nhà đầu tư nước ngoài phải đi kèm với yêu cầu ràng buộc về chuyển giao công nghệ, đào tạo nhân lực địa phương và tỷ lệ nội địa hóa theo lộ trình. Cấu phần thứ ba là đầu tư vào nguồn nhân lực kỹ thuật, trong đó Nhà nước cần thể chế hóa chiến lược đào tạo nhân lực định hướng theo nhu cầu thực tế của các ngành công nghiệp ưu tiên thông qua cơ chế hội đồng kỹ năng ngành có sự tham gia của doanh nghiệp.

Một điểm đặc biệt quan trọng trong bối cảnh AI là Việt Nam cần có chiến lược chủ động về ứng dụng AI trong sản xuất, thay vì chờ thị trường tạo áp lực ép doanh nghiệp phải chuyển đổi. Hỗ trợ doanh nghiệp vừa và nhỏ tiếp cận công cụ AI và tự động hóa, kết hợp với chương trình tái đào tạo lao động bị dịch chuyển, là chính sách có tính phòng ngừa cao về năng lực chống chịu kinh tế.

Ở tầng sâu hơn, chiến lược nâng cấp công nghệ cần hướng đến mục tiêu xây dựng hệ sinh thái số có tính chống chịu nội sinh, trong đó Việt Nam không chỉ là thị trường tiêu thụ hay công xưởng lắp ráp sản phẩm số của nước ngoài mà từng bước nội địa hóa các công đoạn cốt lõi của chuỗi giá trị số, từ hạ tầng dữ liệu và nền tảng đám mây đến phần mềm ứng dụng và dịch vụ số chuyên ngành. Khi cú sốc địa kinh tế có thể làm gián đoạn quyền truy cập vào các nền tảng và dịch vụ số do nước ngoài kiểm soát, một hệ sinh thái số nội địa đủ mạnh trở thành thành tố không thể thiếu của năng lực chống chịu kinh tế trong kỷ nguyên số. Đây là nhánh chính sách đòi hỏi phân tích chuyên sâu trong một nghiên cứu độc lập.

4.3. Tăng cường liên kết nội địa và phát triển công nghiệp hỗ trợ

Nhóm giải pháp thứ ba nhằm vào kênh giảm phụ thuộc vào các nút nghẽn bên ngoài thông qua tăng liên kết nội địa. Đây là nhóm giải pháp có thách thức triển khai lớn nhất nhưng cũng có tác động bền vững nhất đối với năng lực chống chịu kinh tế dài hạn.

Chính sách kết nối FDI với doanh nghiệp nội địa cần vượt qua khuôn khổ chấp vá hiện tại, hướng tới mô hình hệ sinh thái, trong đó vai trò của nhà nước là tạo điều kiện gặp gỡ, chuẩn hóa năng lực nhà cung cấp và hỗ trợ đầu tư nâng cấp để đáp ứng tiêu chuẩn của chuỗi cung ứng toàn cầu. Kinh nghiệm của Singapore với chương trình Local Industry Upgrading Programme hay của Đài Loan với chính sách phát triển mạng lưới vệ tinh quanh các tập đoàn lớn cho thấy mô hình hệ sinh thái có khả năng tạo ra bước nhảy về liên kết nội địa trong thời gian tương đối ngắn.

Chính sách phát triển cụm liên kết ngành cần được tích hợp với chiến lược phát triển vùng, trong đó mỗi cụm có một ngành trụ cột được lựa chọn dựa trên lợi thế địa phương và được hỗ trợ bằng hạ tầng chuyên biệt, dịch vụ kỹ thuật và kết nối với hệ thống đại học kỹ thuật trong vùng. Cách tiếp cận này vừa tạo ra hiệu ứng tập trung về năng suất vừa phân tán rủi ro địa lý, từ đó tăng năng lực chống chịu kinh tế theo cả chiều ngang lẫn chiều dọc.

Một vấn đề thể chế quan trọng là chính sách công nghiệp về liên kết nội địa cần có cơ quan điều phối liên bộ với đủ thẩm quyền và nguồn lực để giải quyết các xung đột lợi ích giữa các bộ ngành và giữa trung ương với địa phương. Sự phân tán trách nhiệm hiện tại giữa các bộ, các cơ quan là một trong những

nguyên nhân dẫn đến tình trạng chính sách thiếu nhất quán và khó đánh giá hiệu quả.

5. Kết luận

Cú sốc kép công nghệ và địa kinh tế đang đặt ra yêu cầu mới đối với năng lực chống chịu kinh tế của Việt Nam, vượt ra ngoài phạm vi mà các công cụ ổn định hóa vĩ mô truyền thống có thể đáp ứng. Chính sách công nghiệp thế hệ mới, với ba nhóm giải pháp về đa dạng hóa cơ cấu, nâng cấp công nghệ có điều kiện ràng buộc và tăng liên kết nội địa, cung cấp một bộ công cụ có khả năng tái định hình nền kinh tế theo hướng ít phơi bày, ít dễ tổn thương và ít phụ thuộc hơn vào các yếu tố bên ngoài.

Thành công của cách tiếp cận này phụ thuộc vào ba điều kiện nền tảng. *Điều kiện thứ nhất* là năng lực thể chế đủ mạnh để thiết kế, triển khai và đánh giá chính sách theo cơ chế có điều kiện ràng buộc, tránh rơi vào bẫy trợ cấp không điều kiện và bảo hộ vô thời hạn. *Điều kiện thứ hai* là sự phối hợp hiệu quả giữa các cấp quản lý và giữa nhà nước với khu vực tư nhân, trong đó doanh nghiệp không chỉ là đối tượng thụ hưởng mà là đối tác đồng thiết kế chính sách. *Điều kiện thứ ba* là cam kết dài hạn đủ để tạo ra niềm tin và khuyến khích đầu tư tư nhân vào các lĩnh vực có độ trễ thu hồi vốn cao như nghiên cứu phát triển và xây dựng công nghiệp hỗ trợ. Nếu đáp ứng được ba điều kiện này, chính sách công nghiệp thế hệ mới có thể trở thành động lực cốt lõi trong chiến lược nâng cao năng lực chống chịu kinh tế của Việt Nam trong thập kỷ tới. Trong số các ưu tiên đó, xây dựng hệ sinh thái số có tính chống chịu và từng bước nội địa hóa chuỗi giá trị số nổi lên như một hướng chính sách riêng biệt, đủ phức tạp và đủ quan trọng để được phân tích chuyên sâu trong một nghiên cứu độc lập./.

Tài liệu tham khảo

5.1.1.1.1. Aiginger K. and Rodrik D. (2020), Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century, *Journal of Industry, Competition and Trade*, 20(2), 189–207.

- 5.1.1.1.2. Briguglio L., Cordina G., Farrugia N. and Vella S. (2009), Economic vulnerability and resilience: Concepts and measurements, *Oxford Development Studies*, 37(3), 229–247.
- 5.1.1.1.3. IMF (2024), *Industrial Policy in the Global Economy*, IMF World Economic Outlook, Chapter 3. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- 5.1.1.1.4. Juhász R., Lane N. and Rodrik D. (2024), The new economics of industrial policy. *Annual Review of Economics*, 16, 213–242.
- 5.1.1.1.5. Rodrik D. (2004), *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, UNIDO Working Paper, Cambridge: Harvard University.
- 5.1.1.1.6. Tổng cục Thống kê (2024), *Niên giám Thống kê Việt Nam 2023*, Hà Nội: Nhà xuất bản Thống kê.