



DOI: <https://doi.org/10.52714/dthu.sch.3266.1957>

CHÍNH SÁCH CÔNG NGHIỆP VIỆT NAM TRONG BỐI CẢNH HỘI NHẬP KINH TẾ ĐÔNG Á: NHỮNG DỊCH CHUYỂN CHIẾN LƯỢC VÀ YẾU TỐ TÁC ĐỘNG

Bùi Tất Tố

Khoa Kinh Tế, Đại học Bình Dương, Việt Nam

Email: bt.to@bdu.edu.vn

Lịch sử bài báo

Ngày nhận: 26/3/2026; Ngày nhận chỉnh sửa: 18/5/2026; Ngày duyệt đăng: 29/5/2026

Tóm tắt

Nghiên cứu này phân tích những dịch chuyển chiến lược trong chính sách công nghiệp của Việt Nam dưới tác động của tiến trình hội nhập kinh tế Đông Á giai đoạn 2001-2025. Sử dụng phương pháp phân tích định tính, cụ thể là phân tích tài liệu kết hợp phân tích chính sách so sánh theo thời gian - dựa trên 87 tài liệu từ văn bản chính sách, báo cáo quốc tế và công trình học thuật, nghiên cứu xác định ba dịch chuyển chiến lược cốt lõi: (1) Từ thay thế nhập khẩu sang hướng xuất khẩu và tham gia chuỗi giá trị toàn cầu; (2) Từ thu hút FDI đại trà sang FDI có chọn lọc gắn với công nghệ cao và liên kết nội địa; (3) Từ công nghiệp thâm dụng lao động sang công nghiệp chế biến, chế tạo có giá trị gia tăng cao. Nghiên cứu cũng xác định hai nhóm yếu tố tác động: bên ngoài (kiến trúc hội nhập Đông Á, cạnh tranh địa chính trị Mỹ - Trung, biến động chuỗi cung ứng toàn cầu) và bên trong (năng lực thể chế nhà nước, áp lực bẫy thu nhập trung bình, chiến lược phát triển dài hạn 2030-2045). Kết quả cung cấp cơ sở học thuật cho hoạch định chính sách công nghiệp Việt Nam trong giai đoạn phát triển mới, đặc biệt trong bối cảnh RCEP đã có hiệu lực và áp lực tái cấu trúc chuỗi cung ứng toàn cầu ngày càng gia tăng.

Từ khóa: Chính sách công nghiệp, dịch chuyển chiến lược, hội nhập Đông Á, Việt Nam, yếu tố tác động.

Trích dẫn: Bùi, T. T. (2026). Chính sách công nghiệp Việt Nam trong bối cảnh hội nhập kinh tế Đông Á: Những dịch chuyển chiến lược và yếu tố tác động. *Tap chí Khoa học Đại học Đồng Tháp*, 15(02S), 224-239. <https://doi.org/10.52714/dthu.sch.3266.1957>

Copyright © 2026 The author(s). This work is licensed under a CC BY-NC 4.0 License.

VIETNAM'S INDUSTRIAL POLICY IN THE CONTEXT OF EAST ASIAN ECONOMIC INTEGRATION: STRATEGIC SHIFTS AND DRIVING FACTORS

Bui Tat To

Faculty of Economics, Binh Duong University, Vietnam

Email: bt.to@bdu.edu.vn

Article history

Received: 26/3/2026; Received in revised form: 18/5/2026; Accepted: 29/5/2026

Abstract

This study examines the strategic shifts in Vietnam's industrial policy under the impact of East Asian economic integration during the 2001–2025 period. Employing a qualitative approach, specifically document analysis combined with longitudinal comparative policy analysis, and drawing on 87 sources including policy documents, international reports, and academic studies, this study identifies three core strategic shifts: (1) from import substitution to export-oriented industrialization and participation in global value chains (GVCs); (2) from broad-based foreign direct investment (FDI) attraction to selective FDI prioritizing high technology and domestic linkages; and (3) from labor-intensive industries to high value-added processing and manufacturing industries. Also, two groups of driving factors shaping these transformations are identified. External factors include the architecture of East Asian integration, U.S.–China geopolitical competition, and global supply chain disruptions, while internal factors are state institutional capacity, pressures associated with the middle-income trap, and long-term development strategies for 2030–2045. The findings provide an academic foundation for the formulation of Vietnam's industrial policy in the new development phase, particularly in the context of the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) coming into force and the growing pressures for global supply chain restructuring.

Keywords: *East Asian integration, industrial policy, influencing factors, strategic shifts, Vietnam.*

1. Giới thiệu

Trong gần bốn thập kỷ kể từ công cuộc Đổi Mới (1986), Việt Nam đã trải qua một hành trình chuyển đổi kinh tế ấn tượng, trở thành một trong những nền kinh tế năng động nhất khu vực Đông Á. Đến năm 2025, kim ngạch xuất khẩu dự kiến đạt kỷ lục 475,0 tỷ USD, trong đó khu vực có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) chiếm 66,9%, và vốn FDI thực hiện đạt 27,62 tỷ USD, với công nghiệp chế biến, chế tạo là động lực dẫn dắt (Tổng cục Thống kê, 2026). Sự gắn kết sâu sắc vào các chuỗi cung ứng khu vực đã tạo ra cả cơ hội lẫn áp lực, buộc Việt Nam phải liên tục điều chỉnh chính sách công nghiệp để thích ứng.

Tuy nhiên, các nghiên cứu hiện có thường tập trung vào phân tích định lượng hoặc chỉ xem xét từng khía cạnh riêng lẻ, do đó quá trình và logic tổng thể của các dịch chuyển chiến lược trong chính sách công nghiệp Việt Nam vẫn chưa được làm sáng tỏ một cách đầy đủ. Khoảng trống này trở nên đặc biệt có ý nghĩa trong bối cảnh Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực (RCEP) đã có hiệu lực và các mục tiêu phát triển đầy tham vọng được đặt ra đến năm 2045. Cụ thể, việc trở thành nước phát triển, thu nhập cao đòi hỏi một sự định vị lại chiến lược công nghiệp quốc gia một cách cấp bách.

Nghiên cứu này nhằm lấp đầy khoảng trống đó thông qua việc trả lời ba câu hỏi nghiên cứu: (1) Chính sách công nghiệp Việt Nam đã trải qua những dịch chuyển chiến lược nào trong bối cảnh hội nhập kinh tế Đông Á giai đoạn 2001-2025? (2) Những yếu tố bên ngoài nào từ tiến trình hội nhập đã định hình các dịch chuyển đó? (3) Những yếu tố nội tại nào của Việt Nam đã điều tiết và định hình các dịch chuyển chiến lược đó?

2. Tổng quan lý thuyết và lược sử nghiên cứu

2.1. Các lý thuyết nền tảng

Nghiên cứu này được xây dựng trên nền tảng tích hợp của ba khung lý thuyết có liên quan chặt chẽ với nhau.

Lý thuyết Nhà nước phát triển (Developmental State Theory): Được khởi xướng bởi Johnson (1982) trong nghiên cứu về mô hình phát triển Nhật Bản, sau đó được Wade (1990) và Amsden (1989) phát triển qua kinh nghiệm Đài Loan và Hàn Quốc, lý thuyết này nhấn mạnh vai trò chủ động, có định hướng của nhà nước trong hoạch định và thực thi chính sách công nghiệp, không chỉ tạo lập môi trường thị trường mà còn can thiệp có chủ đích vào cơ cấu sản xuất, lựa chọn ngành ưu tiên và dẫn dắt quá trình tích lũy tư bản theo mục tiêu phát triển dài hạn (Evans, 1995). Khung lý thuyết này đặc biệt phù hợp để phân tích trường hợp của Việt Nam - một quốc gia theo mô hình kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với nhà nước đóng vai trò điều tiết mạnh mẽ, có những điểm tương đồng đáng kể với mô hình Nhà nước phát triển Đông Á (Perkins, 2001).

Khung lý thuyết này phù hợp để phân tích Việt Nam - quốc gia theo mô hình kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với nhà nước đóng vai trò điều tiết mạnh mẽ, có những điểm tương đồng đáng kể với mô hình Nhà nước phát triển Đông Á (Perkins, 2001).

Mô hình Đàn ngỗng bay (Flying Geese Model): Được đề xuất bởi Akamatsu (1962) và cập nhật bởi Ozawa (2011), mô hình này mô tả quá trình chuyển dịch công nghiệp tuần tự trong khu vực Đông Á, trong đó các nền kinh tế phát triển hơn lần lượt chuyển giao các ngành công nghiệp đã trưởng thành sang các nền kinh tế đang phát triển ở tầng dưới, làn sóng dịch chuyển sản xuất từ Trung Quốc sang Việt Nam là biểu hiện rõ ràng nhất của mô hình này trong thế kỷ XXI. Tuy nhiên, Bernard và Ravenhill (1995) cảnh báo rằng mô hình này có thể dẫn đến tình trạng các nền kinh tế đi sau bị mắc kẹt ở các công đoạn thấp trong chuỗi giá trị nếu không có chính sách nâng cấp công nghiệp chủ động - cảnh báo có giá trị thực tiễn cao đối với Việt Nam hiện nay. Kasahara (2004) và Doner & cs. (2009) phát triển thêm phê phán này, lập

luận rằng mô hình Đàn ngỗng bay có xu hướng mô tả hơn là giải thích, tức là nó ghi nhận kết quả của sự dịch chuyển công nghiệp nhưng không làm rõ điều kiện thể chế để sự dịch chuyển đó thực sự tạo ra nâng cấp giá trị. Chính vì vậy, nghiên cứu này kết hợp mô hình Đàn ngỗng bay với lý thuyết Nhà nước phát triển và khung chuỗi giá trị toàn cầu để khắc phục hạn chế giải thích này.

Lý thuyết Chuỗi giá trị toàn cầu (Global Value Chain - GVC): Gereffi & cs. (2005) phát triển khung phân tích GVC để lý giải cách thức các quốc gia đang phát triển tham gia và nâng cấp vị trí trong chuỗi sản xuất toàn cầu, phân biệt giữa nâng cấp sản phẩm và nâng cấp chức năng. Lin (2012) đề xuất mô hình "từ Đàn ngỗng bay đến Rồng dẫn đầu", trong đó các nước đang phát triển không chỉ thụ động đón nhận sự chuyển dịch công nghiệp mà còn chủ động xây dựng lợi thế cạnh tranh mới thông qua chính sách công nghiệp có mục tiêu - đây là nền tảng lý thuyết quan trọng cho hướng dịch chuyển chiến lược mà chính sách công nghiệp Việt Nam đang theo đuổi trong giai đoạn 2021-2030.

2.2. Lược sử nghiên cứu

Nghiên cứu về chính sách công nghiệp Việt Nam trong bối cảnh hội nhập Đông Á có thể phân thành ba dòng chính. Dòng thứ nhất tập trung vào phân tích định lượng tác động của FDI và thương mại đối với công nghiệp hóa (Le & Diem, 2020; Vo & Nguyen, 2023), song còn thiếu phân tích về quá trình và logic chính sách đằng sau các kết quả định lượng đó. Dòng thứ hai nghiên cứu chiến lược hội nhập và tham gia chuỗi giá trị toàn cầu (Deprez, 2018; Vo & Nguyen, 2023), nhấn mạnh vai trò của địa chính trị trong định hình chiến lược hội nhập của Việt Nam, nhưng chưa phân tích đủ sâu về sự dịch chuyển chiến lược theo thời gian. Dòng thứ ba phân tích chính sách công nghiệp từ góc độ thể chế (Ohno, 2009; Perkins, 2001; Nguyen & Nguyen, 2010), chỉ ra những hạn chế về năng lực hoạch định và thực thi chính sách, song ít cập nhật với bối cảnh hội nhập Đông Á giai đoạn sau 2018.

Về đóng góp lý thuyết, bài báo này không chỉ áp dụng mà còn kiểm nghiệm và mở rộng ba khung lý thuyết trong bối cảnh đặc thù của Việt Nam theo ba hướng: (i) bổ sung chiều phân biệt vào mô hình Đàn ngỗng bay bằng cách chỉ ra rằng điều kiện thể chế, mà không phải bản thân sự dịch chuyển công nghiệp, mới là nhân tố quyết định liệu quá trình đó có tạo ra nâng cấp giá trị thực chất hay không (Bernard & Ravenhill, 1995; Kasahara, 2004); (ii) làm phong phú lý thuyết Nhà nước phát triển bằng bằng chứng từ một nền kinh tế chuyên đổi vận hành trong bối cảnh hội nhập đa tầng, trong đó Nhà nước phải đồng thời điều tiết cả áp lực bên ngoài lẫn các ràng buộc thể chế bên trong (Evans, 1995; Perkins, 2001); (iii) đóng góp vào tranh luận GVC về "bẫy tham gia chuỗi giá trị" (GVC participation trap), trường hợp mà tham gia GVC không tự động dẫn đến nâng cấp chức năng nếu thiếu chính sách công nghiệp chủ động và năng lực hấp thụ công nghệ nội sinh (Gereffi & cs., 2005; Ohno, 2009).

Từ tổng quan trên, có thể xác định rõ khoảng trống học thuật mà nghiên cứu này hướng đến: chưa có một công trình nào phân tích một cách định tính, hệ thống và có chiều sâu về quá trình và logic của các dịch chuyển chiến lược trong chính sách công nghiệp Việt Nam. Nói cách khác, các nghiên cứu trước đây chưa lý giải một cách thuyết phục tại sao và như thế nào chính sách công nghiệp Việt Nam lại thay đổi dưới tác động đồng thời của cả áp lực hội nhập bên ngoài lẫn các yếu tố thể chế bên trong giai đoạn 2001-2025. Nghiên cứu này lấp đầy khoảng trống đó bằng cách tích hợp ba khung lý thuyết nêu trên với dữ liệu và văn bản chính sách cập nhật, qua đó đóng góp cả về mặt lý thuyết lẫn thực tiễn.

3. Dữ liệu và phương pháp nghiên cứu

3.1. Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu sử dụng phương pháp phân tích định tính, cụ thể là *phân tích tài liệu* (document analysis) kết hợp với *phân tích chính sách so sánh theo thời gian* (longitudinal

comparative policy analysis). Phương pháp định tính được lựa chọn vì mục tiêu nghiên cứu là hiểu sâu *quá trình* và *logic* của các dịch chuyển chiến lược, điều mà các phương pháp định lượng khó nắm bắt đầy đủ. Quy trình phân tích gồm bốn bước tuần tự: (i) *thu thập* có hệ thống các văn bản chính sách, báo cáo quốc tế và công trình học thuật liên quan; (ii) *phân loại và mã hóa* tài liệu theo chủ đề và giai đoạn thời gian; (iii) *phân tích nội dung* trong mối quan hệ với khung lý thuyết đã xác lập; (iv) *tổng hợp* và *luận giải* thành các luận điểm học thuật có hệ thống về dịch chuyển chiến lược và yếu tố tác động.

Để đảm bảo tính tin cậy và giá trị của nghiên cứu định tính, bài báo áp dụng nguyên tắc tam giác hóa nguồn dữ liệu (data triangulation) - đối chiếu đồng thời giữa văn bản chính sách, số liệu thống kê và công trình học thuật độc lập để kiểm chứng chéo các luận điểm (Creswell & Poth, 2018). Để đảm bảo độ tin cậy (reliability) và giá trị nội tại (internal validity), mỗi luận điểm phân tích chính đều được kiểm chứng từ ít nhất ba nguồn độc lập thuộc các nhóm dữ liệu khác nhau, cụ thể là đối chiếu đồng thời giữa văn bản chính sách, số liệu thống kê và công trình học thuật độc lập. Cách tiếp cận này giúp hạn chế rủi ro diễn giải thiên lệch từ một nguồn đơn lẻ và tăng cường tính thuyết phục của các kết luận phân tích.

Khung phân tích tích hợp ba lý thuyết nền tảng (Phần 2) theo hai chiều song song: (i) chiều nội dung: chính sách thay đổi như thế nào; và (ii) chiều nguyên nhân: tại sao thay đổi theo hướng đó. Sự kết hợp này cho phép lý giải cả cái gì, tại sao và như thế nào và những đóng góp phân tích cốt lõi của bài báo.

3.2. Nguồn dữ liệu và phạm vi nghiên cứu

Nghiên cứu sử dụng bốn nhóm nguồn dữ liệu có độ tin cậy cao, được mô tả trong Bảng 1.

Bảng 1. Các nhóm nguồn dữ liệu của nghiên cứu

| Nhóm | Nguồn cụ thể | Mục đích sử dụng |
|--|---|---|
| Nhóm 1: Văn bản chính sách | <i>Nghị quyết 23-NQ/TW (2018); Nghị quyết 50-NQ/TW (2019); Quyết định 165/QĐ-TTg (2023); Văn kiện ĐH XIV (2026)</i> | Phân tích định hướng và mục tiêu chính sách công nghiệp |
| Nhóm 2: Báo cáo quốc tế | <i>World Bank (2025); OECD (2023, 2025); ADB (2024); UNCTAD (2024)</i> | Đánh giá độc lập và so sánh quốc tế |
| Nhóm 3: 14 báo cáo và bộ số liệu thống kê | <i>NSO/GSO (2026); MPI (2025a, 2025b); MOIT (2024, 2025)</i> | Minh họa và kiểm chứng luận điểm |
| Nhóm 4: Công trình học thuật | <i>Từ cơ sở dữ liệu Scopus, JSTOR, Google Scholar, giai đoạn 2009-2025, tập trung vào chính sách công nghiệp, hội nhập Đông Á và kinh tế Việt Nam</i> | Khung lý thuyết và đối chiếu phát hiện |

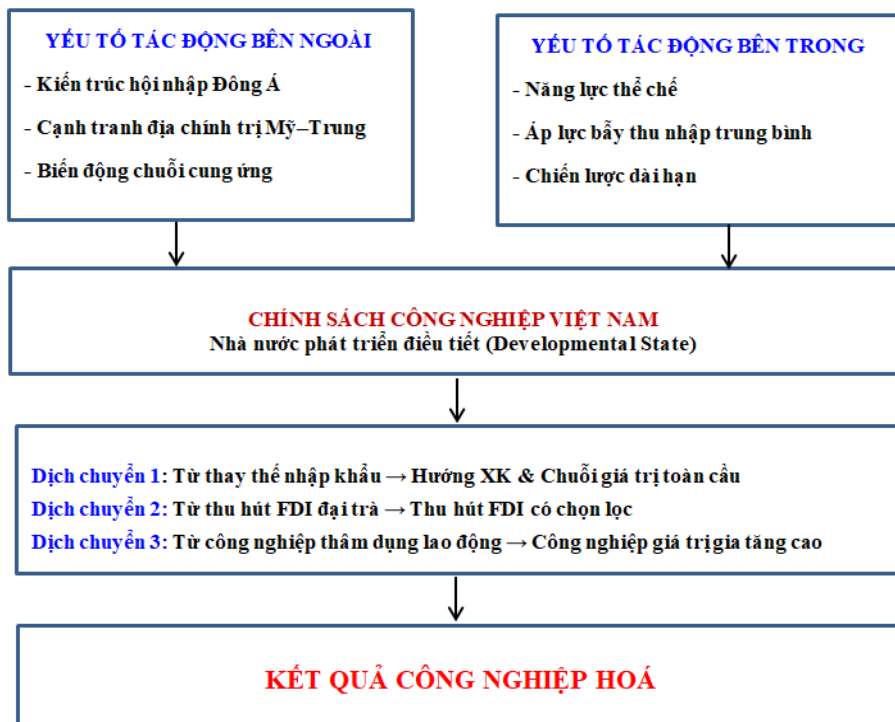
Về quy mô và tiêu chí chọn lọc tài liệu, nghiên cứu sử dụng tổng cộng 87 tài liệu được chọn lọc có hệ thống. Quá trình lựa chọn tuân thủ ba tiêu chí nghiêm ngặt: (i) phạm vi thời gian, ưu tiên các tài liệu được ban hành hoặc xuất bản từ năm 2009 đến 2026 để đảm bảo tính cập nhật; (ii) mức độ liên quan, chỉ chọn các tài liệu đề cập trực tiếp đến chính sách công nghiệp, hội nhập kinh tế Đông Á hoặc phát triển kinh tế Việt Nam; (iii) độ tin cậy, tài liệu phải được công bố bởi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, các tổ chức quốc tế uy tín (WB, OECD, ADB, UNCTAD), hoặc được bình duyệt trên các cơ sở dữ liệu học thuật (Scopus, JSTOR, Google Scholar). Cơ cấu tài liệu gồm: 12 văn bản chính sách, 18 báo cáo quốc tế, 14 bộ số liệu thống kê và 43 công trình học thuật được bình duyệt (peer-reviewed). Quá trình mã

hóa áp dụng phân tích chủ đề (thematic analysis) theo hai chiều song song, bao gồm chiều nội dung (chính sách thay đổi như thế nào) và chiều nguyên nhân (tại sao thay đổi theo hướng đó), sử dụng ma trận mã hóa chủ đề (thematic coding matrix). Mỗi chủ đề mã hóa được kiểm chứng chéo (cross-validated) bởi ít nhất hai nguồn độc lập trước khi đưa vào phân tích chính thức.

Về phạm vi nghiên cứu, bài báo tập trung vào giai đoạn 2001-2025, từ khi Việt Nam triển khai Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 10 năm đầu tiên trong bối cảnh hội nhập ASEAN đã định hình, đến năm kết thúc giai đoạn kế hoạch 5 năm 2021-2025. Nghiên cứu giới hạn ở cấp độ chính sách công nghiệp quốc gia và định nghĩa “Đông Á” theo khuôn khổ ASEAN+3, bao gồm mười nước ASEAN cộng với Nhật Bản, Hàn Quốc và Trung Quốc, phù hợp với cách định nghĩa phổ biến trong các nghiên cứu về hội nhập khu vực (ADB, 2024).

3.3. Khung phân tích tổng hợp

Hình 1 trình bày khung phân tích tổng hợp, thể hiện ba luận điểm cốt lõi: (i) Dịch chuyển chiến lược là kết quả tương tác có cấu trúc giữa áp lực bên ngoài và yếu tố bên trong; (ii) Nhà nước đóng vai trò chủ động điều tiết theo mô hình Nhà nước phát triển (Johnson, 1982; Evans, 1995); (iii) Kết quả được đánh giá qua chỉ số kinh tế vĩ mô và vị trí trong chuỗi giá trị Đông Á.



Hình 1. Khung phân tích các dịch chuyển chiến lược trong chính sách công nghiệp Việt Nam

Nguồn: Tác giả xây dựng dựa trên Johnson (1982), Gereffi & cs. (2005), Ozawa (2011).

4. Kết quả và thảo luận

4.1. Tổng quan chính sách công nghiệp Việt Nam qua các giai đoạn (2001-2025)

Chính sách công nghiệp Việt Nam từ năm 2001 đến năm 2025 có thể chia thành bốn giai đoạn phát triển rõ ràng, được tóm tắt trong Bảng 2.

Bảng 2. Các giai đoạn phát triển chính sách công nghiệp Việt Nam (2001–2025)

| Giai đoạn | Thời kỳ | Định hướng chiến lược chủ đạo | Mốc chính sách và hội nhập tiêu biểu | Kết quả nổi bật |
|-------------|-----------|---|--|--|
| Giai đoạn 1 | 2001-2006 | Công nghiệp hóa theo chiều rộng; thu hút FDI đại trà; bảo hộ có chọn lọc | Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2001-2010; AFTA có hiệu lực đầy đủ (2003) | Tăng trưởng công nghiệp bình quân 10,2%/năm; FDI tăng mạnh |
| Giai đoạn 2 | 2007-2012 | Hội nhập WTO - mở cửa thị trường; bắt đầu tái cơ cấu DNNN | Gia nhập WTO (1/2007); Khủng hoảng tài chính toàn cầu (2008–2009) | Xuất khẩu tăng mạnh; bất ổn vĩ mô |
| Giai đoạn 3 | 2013-2020 | Tái cơ cấu kinh tế; nâng cấp chuỗi giá trị; thu hút FDI có chọn lọc hơn | Nghị quyết 23-NQ/TW (2018); CPTPP (2018); EVFTA (2020); COVID-19 (2020) | Điện tử dẫn đầu xuất khẩu; Samsung chiếm >20% xuất khẩu |
| Giai đoạn 4 | 2021-2025 | Chuyển đổi sang công nghiệp công nghệ cao; kinh tế số; kinh tế xanh; liên kết nội địa | RCEP (1/2022); GDP tăng 8,02% (2025); Văn kiện Đại hội XIV (1/2026) *(định hướng giai đoạn 2026–2030)* | Xuất khẩu đạt kỷ lục 475 tỷ USD; FDI thực hiện 27,62 tỷ USD (2025) |

Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ Bộ Chính trị (2018), ĐCSVN (2026), NSO (2026), MPI (2025a).

Nhìn tổng thể, chính sách công nghiệp Việt Nam giai đoạn 2001-2025 dịch chuyển nhất quán từ chiều rộng sang chiều sâu, song hành với các mốc hội nhập WTO (2007), CPTPP (2018) và RCEP (2022) - ba dịch chuyển cốt lõi được phân tích trong các mục tiếp theo.

So sánh theo thời gian cho thấy sự thay đổi rõ rệt trong logic hoạch định chính sách công nghiệp. Nếu giai đoạn 2001-2006 chủ yếu dựa vào mở rộng quy mô và bảo hộ có chọn lọc, thì từ sau năm 2013, chính sách chuyển dần sang nhấn mạnh nâng cao chất lượng tăng trưởng, gắn với yêu cầu nâng cấp chuỗi giá trị và phát triển năng lực công nghệ nội sinh. Sự chuyển dịch này phản ánh quá trình điều chỉnh chiến lược từ mô hình tăng trưởng dựa trên số lượng sang mô hình dựa trên chất lượng và hiệu quả, nhằm thích ứng với bối cảnh hội nhập ngày càng sâu rộng và phức tạp hơn.

4.2. Phân tích sâu ba dịch chuyển chiến lược cốt lõi

Dịch chuyển 1: Từ thay thế nhập khẩu sang hướng xuất khẩu và tham gia chuỗi giá trị toàn cầu

Sự chuyển dịch này không phải là một sự kiện đơn lẻ mà là một quá trình tiệm tiến, được thúc đẩy bởi các mốc hội nhập quan trọng.

- Giai đoạn 2001-2006: Chính sách vẫn còn mang nặng tư duy bảo hộ có chọn lọc và thay thế nhập khẩu, thể hiện qua việc duy trì thuế quan cao ở nhiều ngành. Tuy nhiên, việc thực thi Hiệp định Khu vực Mậu dịch Tự do ASEAN (AFTA) từ năm 2003 đã tạo ra áp lực cạnh tranh ban đầu, buộc các doanh nghiệp phải hướng dần ra thị trường khu vực.

- Giai đoạn 2007-2012: Việc gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) năm 2007 là một bước ngoặt quyết định, chính thức chuyển dịch mô hình từ thay thế nhập khẩu sang

hướng xuất khẩu. Việc cắt giảm hàng loạt rào cản thuế quan và phi thuế quan đã mở toang cánh cửa thị trường toàn cầu, dẫn đến sự bùng nổ xuất khẩu như Bảng 3 đã chỉ ra (tăng từ 32,4 tỷ USD năm 2005 lên 72,2 tỷ USD năm 2010). Đây là giai đoạn Việt Nam chủ động tham gia sâu hơn vào các chuỗi giá trị, dù chủ yếu ở các công đoạn gia công, lắp ráp có giá trị gia tăng thấp.

- Giai đoạn 2013-2025: Các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới như CPTPP (2018) và EVFTA (2020) đã nâng cao tiêu chuẩn, không chỉ về thương mại mà còn về lao động và môi trường. Điều này buộc chính sách công nghiệp phải chuyển từ việc chỉ tập trung vào số lượng xuất khẩu sang nâng cao chất lượng và tính bền vững. Phân tích dữ liệu trong Bảng 3 cho thấy những hệ quả quan trọng từ sự chuyển dịch này. Tỷ trọng xuất khẩu của khu vực FDI, sau khi đạt đỉnh 72,1% (2018), đã giảm nhẹ xuống 66,9% (2025). Đây không chỉ là một sự thay đổi về số liệu mà còn là một tín hiệu tích cực, cho thấy năng lực cạnh tranh và khả năng tham gia thị trường toàn cầu của doanh nghiệp trong nước đang dần được cải thiện, một phần nhờ vào các chính sách hỗ trợ của chính phủ. Tuy nhiên, phân tích sâu hơn cho thấy một thách thức cấu trúc lớn: kim ngạch xuất khẩu chung vẫn tăng mạnh, nhưng sự phụ thuộc vào khu vực FDI vẫn còn rất cao. Điều này hàm ý rằng, dù Việt Nam đã hội nhập sâu vào chuỗi giá trị toàn cầu, nhưng mức độ lan tỏa công nghệ và khả năng tham gia của doanh nghiệp nội địa vào các khâu có giá trị gia tăng cao vẫn còn hạn chế. Đây chính là bài toán chính sách cốt lõi: làm thế nào để chuyển hóa sự thành công trong thu hút FDI thành động lực nâng cao năng lực nội sinh một cách thực chất.

Bảng 3. Tăng trưởng kim ngạch xuất khẩu hàng hóa Việt Nam và tỷ trọng khu vực FDI (2005-2025)

| Năm | Tổng xuất khẩu (tỷ USD) | Tăng trưởng (%) | Xuất khẩu khu vực FDI (tỷ USD) | Tỷ trọng FDI/ Tổng xuất khẩu (%) |
|------|----------------------------|-----------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| 2005 | 32,4 | - | 10,3 | 31,8 |
| 2010 | 72,2 | +122,8 | 38,8 | 53,7 |
| 2015 | 162,1 | +124,5 | 115,1 | 71,0 |
| 2018 | 243,5 | +50,2 | 175,5 | 72,1 |
| 2020 | 282,6 | +16,1 | 202,9 | 71,8 |
| 2022 | 371,3 | +31,4 | 264,1 | 71,1 |
| 2024 | 405,5 | +14,1 | 291,0 | 71,8 |
| 2025 | 475,0 | +17,1 | 317,8 | 66,9 |

Nguồn: Tổng hợp từ NSO (2026), MPI (2025a), UNCTAD (2024).

Dịch chuyển 2: Từ thu hút FDI đại trà sang FDI có chọn lọc gắn với công nghệ cao và liên kết nội địa

Quá trình chuyển đổi này phản ánh sự trưởng thành trong tư duy hoạch định chính sách của Việt Nam.

- Giai đoạn 2001-2012: Chính sách thu hút FDI mang tính “đại trà”, ưu tiên số lượng vốn đăng ký và số lượng việc làm tạo ra. Mục tiêu chính là tận dụng vốn và công nghệ bên ngoài để thúc đẩy công nghiệp hóa. Cách tiếp cận này đã thành công trong việc tạo ra một khu vực FDI lớn mạnh, nhưng cũng bộc lộ hạn chế về chuyển giao công nghệ và tạo ra hiệu ứng lan tỏa thấp.

- Giai đoạn 2013-2025: Sự chuyển dịch sang thu hút FDI có chọn lọc trở nên rõ nét, được thể chế hóa bằng hai văn bản mang tính bước ngoặt là Nghị quyết 23-NQ/TW (2Ban

Chấp hành Trung ương, 2018) về chính sách công nghiệp và Nghị quyết 50-NQ/TW (Ban Chấp hành Trung ương, 2019) về định hướng thu hút FDI. Sự thay đổi này được thúc đẩy bởi hai yếu tố chính: (1) Áp lực thoát bẫy thu nhập trung bình đòi hỏi một mô hình tăng trưởng dựa trên công nghệ và đổi mới sáng tạo. (2) Bối cảnh cạnh tranh địa chính trị và sự dịch chuyển chuỗi cung ứng toàn cầu tạo cơ hội để Việt Nam đón dòng vốn FDI chất lượng cao hơn. Kết quả là, như Bảng 4 cho thấy, dòng vốn FDI vào công nghiệp chế biến, chế tạo công nghệ cao tăng trưởng ổn định, với sự xuất hiện của các dự án lớn trong lĩnh vực bán dẫn, điện tử. Phân tích sâu hơn Bảng 4 cho thấy ngành công nghiệp chế biến, chế tạo không chỉ là lĩnh vực dẫn đầu mà còn chiếm tỷ trọng áp đảo và ngày càng tăng, thu hút trung bình trên 70% tổng vốn FDI thực hiện trong giai đoạn này. Dữ liệu này là minh chứng rõ nét cho hiệu quả của chính sách thu hút FDI có chọn lọc theo tinh thần Nghị quyết 50, vốn ưu tiên các dự án công nghệ cao, có giá trị gia tăng lớn. Sự tăng trưởng mạnh mẽ của ngành sản xuất, phân phối điện cũng là một xu hướng đáng chú ý, phản ánh nhu cầu năng lượng ngày càng tăng để phục vụ cho một nền sản xuất công nghiệp đang mở rộng. Tuy nhiên, thách thức lớn nhất vẫn là tạo ra sự liên kết thực chất giữa khu vực FDI và doanh nghiệp nội địa (OECD, 2025), một điều kiện tiên quyết để sự tăng trưởng này mang tính bền vững và lan tỏa.

Bảng 4. Vốn FDI thực hiện vào Việt Nam theo lĩnh vực (2019-2025, tỷ USD)

| Lĩnh vực | 2019 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | Xu hướng |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|----------------|
| Công nghiệp chế biến, chế tạo | 16,7 | 14,8 | 16,8 | 17,6 | 17,2 | 18,8 | ↑ Tăng ổn định |
| Sản xuất, phân phối điện | 0,9 | 5,5 | 1,9 | 1,7 | 1,8 | 2,8 | ↑ Tăng |
| Bất động sản | 3,9 | 2,6 | 4,5 | 1,9 | 2,5 | 2,6 | → Biến động |
| Bán buôn, bán lẻ | 0,9 | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 1,3 | ↑ Tăng nhẹ |
| Các lĩnh vực khác | 3,8 | 3,5 | 3,4 | 3,1 | 2,9 | 2,1 | ↓ Giảm |
| Tổng FDI thực hiện | 20,4 | 19,7 | 22,4 | 23,2 | 25,4 | 27,6 | ↑ Tăng mạnh |

Nguồn: Tổng hợp từ NSO (2026), MPI (2025a, 2025b).

Dịch chuyển 3: Từ công nghiệp thâm dụng lao động sang công nghiệp có giá trị gia tăng cao.

Đây là dịch chuyển mang tính cấu trúc, phản ánh nỗ lực nâng cấp vị thế của Việt Nam trong chuỗi giá trị toàn cầu.

- Giai đoạn 2001-2015: Nền công nghiệp Việt Nam chủ yếu dựa vào các ngành thâm dụng lao động như dệt may, da giày. Lợi thế cạnh tranh chính là chi phí nhân công thấp. Trong giai đoạn này, tỷ trọng hàng công nghệ thấp và trung bình thấp chiếm phần lớn cơ cấu xuất khẩu.

- Giai đoạn 2016-2025: Sự dịch chuyển diễn ra mạnh mẽ. Bên ngoài, xu hướng tự động hóa toàn cầu làm giảm lợi thế của lao động giá rẻ. Bên trong, chiến lược phát triển quốc gia và áp lực tăng năng suất lao động buộc chính phủ phải ưu tiên các ngành có giá trị gia tăng cao hơn. Sự đầu tư của các tập đoàn công nghệ lớn đã tạo ra một cú hích, biến Việt Nam thành một trung tâm sản xuất điện tử toàn cầu. Kết quả là, dữ liệu trong Bảng 5 minh họa rõ nét sự thay đổi này: tỷ trọng hàng công nghệ cao trong xuất khẩu đã tăng vọt từ 18,2% (2010) lên 44,7% (2025). Sự thay đổi trong Bảng 5 sau đây không chỉ là một sự dịch chuyển về tỷ trọng mà còn phản ánh một bước tiến về chất trong cơ cấu kinh tế Việt Nam. Việc tỷ trọng hàng công nghệ cao tăng gần gấp ba lần trong vòng 15 năm là một thành tựu ấn tượng, trực tiếp cho thấy kết quả của chiến lược thu hút các tập đoàn công nghệ lớn và nỗ lực dịch chuyển lên các nấc thang cao hơn trong chuỗi giá trị. Song song đó, sự sụt giảm đáng kể của tỷ trọng hàng công nghệ thấp và trung bình thấp (từ 38,5% xuống 22,4%) khẳng định quá trình tái cơ cấu

đang đi đúng hướng, giảm dần sự phụ thuộc vào các ngành thâm dụng lao động. Đây là bằng chứng định lượng quan trọng cho thấy Việt Nam đang từng bước thoát khỏi mô hình gia công, lắp ráp để tiến gần hơn đến mục tiêu của Nghị quyết 23-NQ/TW (Ban Chấp hành Trung ương, 2018) về một nền công nghiệp hiện đại.

Bảng 5. Dịch chuyển cơ cấu xuất khẩu Việt Nam theo hàm lượng công nghệ (2010-2025)

| Nhóm hàng theo hàm lượng công nghệ | 2010 (%) | 2015 (%) | 2020 (%) | 2023 (%) | 2025 (%) | Xu hướng |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| Hàng công nghiệp cao (điện tử, máy tính, thiết bị viễn thông, bán dẫn) | 18,2 | 28,4 | 38,6 | 41,3 | 44,7 | ↑ Tăng mạnh |
| Hàng công nghiệp trung bình cao (máy móc công nghiệp, phương tiện vận tải) | 12,3 | 13,1 | 13,4 | 13,2 | 13,5 | → Ổn định |
| Hàng công nghiệp thấp và trung bình thấp (dệt may, da giày, đồ gỗ) | 38,5 | 32,1 | 26,8 | 24,1 | 22,4 | ↓ Giảm dần |
| Hàng nông sản, khoáng sản và nguyên liệu thô | 31,0 | 26,4 | 21,2 | 21,4 | 19,4 | ↓ Giảm |
| Tổng | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | |

Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NSO (2026), World Bank (2025), OECD (2025).

Nhìn tổng thể, các dịch chuyển chiến lược không diễn ra một cách rời rạc mà phản ánh một cơ chế tác động mang tính cấu trúc. Cụ thể, các áp lực hội nhập từ bên ngoài làm thay đổi hệ thống khuyến khích đối với doanh nghiệp và nền kinh tế, trong khi năng lực thể chế và vai trò điều tiết của nhà nước quyết định mức độ và hướng thức hấp thụ các áp lực này. Cơ chế tương tác này định hình quỹ đạo chuyển dịch chính sách công nghiệp theo hướng nâng cao giá trị gia tăng và năng lực cạnh tranh dài hạn.

4.3. Phân tích cơ chế tác động của các yếu tố chính

Kiến trúc hội nhập Đông Á và các FTA thế hệ mới

Đây là yếu tố bên ngoài có tác động định hình mạnh mẽ và liên tục nhất đến chính sách công nghiệp Việt Nam. Quá trình này không chỉ đơn thuần là việc mở cửa thị trường, mà còn tạo ra những áp lực có cấu trúc, buộc chính sách phải thay đổi theo từng giai đoạn, như được tóm tắt trong Bảng 6.

Bảng 6. Các hiệp định thương mại chủ yếu của Việt Nam với đối tác Đông Á và tác động chính sách công nghiệp

| Hiệp định | Năm hiệu lực | Đối tác Đông Á chính | Tác động chính đến chính sách công nghiệp Việt Nam |
|--------------------------|---------------|----------------------|--|
| AFTA | 2003 (đầy đủ) | ASEAN | Giảm thuế quan nội khối; thúc đẩy xuất khẩu trong ASEAN |
| ACFTA (ASEAN-Trung Quốc) | 2005 | Trung Quốc | Tăng nhập khẩu nguyên liệu; áp lực cạnh tranh hàng công nghiệp |
| AKFTA (ASEAN-Hàn Quốc) | 2007 | Hàn Quốc | Thu hút FDI Hàn Quốc; hình thành chuỗi sản xuất điện tử |

| Hiệp định | Năm hiệu lực | Đối tác Đông Á chính | Tác động chính đến chính sách công nghiệp Việt Nam |
|------------------|---------------------|--|--|
| AJCEP & VJEPA | 2008-2009 | Nhật Bản | Thu hút FDI Nhật Bản; phát triển công nghiệp hỗ trợ |
| CPTPP | 2019 | Nhật Bản, Singapore... | Nâng tiêu chuẩn lao động, môi trường; thúc đẩy cải cách |
| RCEP | 2022 | ASEAN+3 (Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc) | Quy tắc xuất xứ thống nhất; tăng tích hợp chuỗi cung ứng khu vực |

Nguồn: Tổng hợp từ MOIT (2024), ERIA (2022).

Cơ chế tác động của các hiệp định này đã tiến hóa theo thời gian.

Giai đoạn đầu (AFTA, các FTA ASEAN+1): Cơ chế tác động chủ yếu là áp lực từ việc cắt giảm thuế quan. Việc này đã phá vỡ hàng rào bảo hộ, buộc các ngành công nghiệp nội địa phải cạnh tranh trực tiếp, từ đó thúc đẩy mạnh mẽ dịch chuyển sang mô hình hướng xuất khẩu (Dịch chuyển 1).

Giai đoạn sau (CPTPP, RCEP): Cơ chế tác động trở nên phức tạp hơn. Với RCEP, cơ chế cốt lõi là quy tắc xuất xứ chung. Quy tắc này buộc doanh nghiệp Việt Nam phải nâng cao tỷ lệ nội địa hóa (sử dụng nguyên liệu trong khối) để được hưởng ưu đãi thuế quan. Điều này tạo ra áp lực trực tiếp lên chính phủ phải ban hành các chính sách thực chất hơn để phát triển công nghiệp hỗ trợ, thay vì chỉ dừng ở các khẩu hiệu. Với CPTPP, cơ chế tác động đến từ các tiêu chuẩn cao về lao động, môi trường và sở hữu trí tuệ, buộc Việt Nam phải tiến hành cải cách thể chế trong nước, gián tiếp thúc đẩy một môi trường công nghiệp minh bạch và bền vững hơn.

Cạnh tranh địa chính trị và sự tái cấu trúc chuỗi cung ứng toàn cầu

Căng thẳng thương mại và công nghệ Mỹ-Trung từ năm 2018 đã khởi đầu cho một làn sóng tái cấu trúc chuỗi cung ứng toàn cầu. Cơ chế tác động chính ở đây là sự dịch chuyển dòng vốn FDI chất lượng cao nhằm giảm thiểu rủi ro.

- Các doanh nghiệp đa quốc gia đã chủ động đa dạng hóa chuỗi cung ứng theo chiến lược “Trung Quốc cộng một” (China+1) để giảm phụ thuộc vào một thị trường duy nhất. Việt Nam, với vị trí địa lý thuận lợi và ổn định chính trị, đã trở thành điểm đến hàng đầu.

- Sau đó, đại dịch COVID-19 và các xung đột địa chính trị càng thúc đẩy các xu hướng dịch chuyển sản xuất về gần thị trường (nearshoring) và dịch chuyển sản xuất sang các quốc gia thân thiện/đồng minh (friendshoring). Việc đón nhận dòng vốn FDI dịch chuyển này đã tạo ra cả cơ hội và áp lực, buộc chính sách công nghiệp Việt Nam phải nâng cấp để thu hút và giữ chân các nhà đầu tư công nghệ cao, phù hợp với Dịch chuyển 2. Tuy nhiên, Deprez (2018) và Vo & Nguyen (2023) cảnh báo Việt Nam cần một chính sách đối ngoại khôn khéo để không bị cuốn vào vòng xoáy cạnh tranh và duy trì sự tự chủ chiến lược.

Năng lực thể chế nhà nước

Đây là yếu tố nội tại quyết định khả năng chuyển hóa áp lực và cơ hội từ bên ngoài thành chính sách hiệu quả. Nghị quyết 23-NQ/TW (2018) và Quyết định 165/QĐ-TTg (2023) là minh chứng cho khả năng lập kế hoạch chiến lược dài hạn. Tuy nhiên, thách thức nằm ở khâu thực thi. Sự phối hợp liên bộ còn chưa hiệu quả và khoảng cách giữa chính sách ban hành và thực thi còn đáng kể, đặc biệt trong việc xây dựng liên kết giữa khu vực FDI và doanh nghiệp trong nước (OECD, 2025).

Áp lực bẫy thu nhập trung bình và chiến lược phát triển dài hạn

Đây là yếu tố nội tại tạo ra sức ép cải cách từ bên trong. Với GDP bình quân đầu người đạt khoảng 4.700 USD năm 2024 (World Bank, 2025), Việt Nam đang đứng trước nguy cơ rơi vào bẫy thu nhập trung bình. Cơ chế tác động ở đây là sự nhận thức rằng mô hình tăng trưởng dựa trên lao động giá rẻ và tài nguyên đã tới hạn. Ohno (2009) chỉ ra rằng để vượt bẫy, Việt Nam phải phát triển năng lực công nghiệp nội sinh. Mục tiêu trở thành nước phát triển có thu nhập cao vào năm 2045, như Văn kiện Đại hội XIV đã xác lập, tạo ra một áp lực chính trị to lớn, buộc chính sách công nghiệp phải chuyển dịch theo hướng chất lượng và chiều sâu, tập trung vào năng suất và đổi mới sáng tạo.

4.4. Thảo luận: Đối thoại học thuật và những đóng góp mới

Kết quả phân tích không chỉ xác nhận mà còn mở rộng các khung lý thuyết nền tảng trong bối cảnh đặc thù của Việt Nam.

Thứ nhất, nghiên cứu này làm phong phú thêm lý thuyết Nhà nước phát triển (Developmental State) bằng cách chỉ ra một mô hình “Nhà nước phát triển trong bối cảnh toàn cầu hóa sâu rộng”. Vai trò chủ động của Nhà nước Việt Nam trong việc ban hành các nghị quyết chiến lược (Nghị quyết 23, 50) và điều tiết các dịch chuyển chính sách là phù hợp với mô hình cổ điển của Johnson (1982). Tuy nhiên, khác với Nhật Bản hay Hàn Quốc trong giai đoạn phát triển thần kỳ, Nhà nước Việt Nam phải vận hành trong một môi trường mở, phụ thuộc nhiều vào vốn và công nghệ từ FDI. Điều này dẫn đến một nghịch lý cấu trúc mà chúng tôi gọi là “nghịch lý phụ thuộc chất lượng FDI” (FDI quality-dependency paradox).

Khái niệm này mô tả tình huống: trong khi chính sách nhà nước ngày càng hướng đến việc thu hút FDI có chọn lọc, chất lượng cao để thúc đẩy nâng cấp công nghệ và liên kết nội địa, thì bản thân nền kinh tế lại ngày càng phụ thuộc vào chính khu vực FDI này để tăng trưởng và xuất khẩu. Bằng chứng là dù đã có chính sách chọn lọc, khu vực FDI vẫn chiếm tới 66,9% tổng kim ngạch xuất khẩu năm 2025 (Tổng cục Thống kê, 2026) và liên kết với doanh nghiệp trong nước vẫn còn yếu (OECD, 2025). Nghịch lý này bổ sung một góc nhìn quan trọng cho lý thuyết Nhà nước phát triển trong thế kỷ 21, đồng thời là một cảnh báo thực tiễn cho các nhà hoạch định chính sách Việt Nam.

Thứ hai, kết quả nghiên cứu cung cấp bằng chứng thực nghiệm cho cuộc tranh luận về mô hình Đàn ngỗng bay và “bẫy tham gia GVC”. Việt Nam rõ ràng là một điển hình của việc “đi sau” và đón nhận các làn sóng dịch chuyển công nghiệp từ các nền kinh tế đi trước trong khu vực. Tuy nhiên, sự tăng vọt của tỷ trọng hàng công nghệ cao trong xuất khẩu (từ 18,2% lên 44,7%) cho thấy Việt Nam không hoàn toàn bị mắc kẹt ở các công đoạn giá trị thấp như cảnh báo của Bernard và Ravenhill (1995). Thay vào đó, Việt Nam đang bắt đầu thực hiện bước chuyển mà Lin (2012) gọi là từ “đàn ngỗng bay” sang “rồng dẫn đầu”. Dù vậy, quá trình này mới chỉ ở giai đoạn đầu và còn nhiều thách thức, đặc biệt là việc nâng cao năng lực công nghệ nội sinh.

Bảng 7. Ma trận tổng hợp: Dịch chuyển chiến lược và yếu tố tác động

| Dịch chuyển chiến lược | Yếu tố bên ngoài chủ yếu | Yếu tố bên trong chủ yếu | Bằng chứng thực tiễn |
|--|--|--|---|
| DS1: Thay thế nhập khẩu → Hướng xuất khẩu & GVC | Gia nhập WTO (2007); AFTA; RCEP (2022) | Chiến lược công nghiệp hóa 2001-2010; Cải cách doanh nghiệp nhà nước | Xuất khẩu tăng từ 32,4 tỷ USD (2005) lên 475 tỷ USD (2025) |
| DS2: FDI đại trà → FDI chọn lọc & liên kết nội địa | Xu hướng China+1; Tái cơ cấu chuỗi cung ứng sau COVID-19 | Nghị quyết 23-NQ/TW (2018); Nghị quyết 50-NQ/TW (2019) | FDI thực hiện đạt kỷ lục 27,6 tỷ USD (2025); công nghiệp chế biến, chế tạo dẫn đầu liên tục |

| Dịch chuyển chiến lược | Yếu tố bên ngoài chủ yếu | Yếu tố bên trong chủ yếu | Bảng chứng thực tiễn |
|--|--|---|---|
| DS3: công nghiệp thâm dụng lao động → công nghiệp chế biến, chế tạo giá trị gia tăng cao | Mô hình Đàn ngỗng bay; Cạnh tranh Mỹ-Trung; Xu hướng tự động hóa | Áp lực bẫy thu nhập trung bình; Nghị quyết 23-NQ/TW (2018); Văn kiện Đại hội XIV (2026) | Hàng công nghiệp cao tăng từ 18,2% (2010) lên 44,7% (2025) trong cơ cấu xuất khẩu |

Phân tích tổng hợp từ Bảng 7 cho thấy, dù ba dịch chuyển chiến lược đã mang lại những thành tựu ấn tượng, chúng cũng đồng thời làm nổi bật ba thách thức cấu trúc lớn còn tồn tại. Thứ nhất, mặc dù xuất khẩu hàng công nghệ cao tăng vọt (Bảng 5), tỷ lệ nội địa hóa trong các ngành này vẫn còn thấp, thể hiện qua sự phụ thuộc lớn vào nguyên liệu và linh kiện nhập khẩu (OECD, 2025). Thứ hai, năng lực R&D nội sinh còn hạn chế, với chỉ tiêu chỉ đạt 0,4% GDP, một con số quá thấp để tạo ra sự đột phá về công nghệ (World Bank, 2025). Thứ ba, dù dòng vốn FDI vào công nghiệp chế biến, chế tạo rất lớn (Bảng 4), khoảng cách trong liên kết giữa doanh nghiệp FDI và doanh nghiệp nội địa vẫn chưa được thu hẹp hiệu quả (OECD, 2025). Những thách thức này đặt ra yêu cầu cấp bách phải chuyển sang mô hình tăng trưởng dựa trên năng suất và đổi mới sáng tạo, một nhiệm vụ trọng tâm mà Văn kiện Đại hội XIV xác định cho giai đoạn 2026-2030 (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2026).

Trên cơ sở các kết quả phân tích, nghiên cứu đề xuất khái niệm “nghịch lý phụ thuộc FDI chất lượng” (FDI quality-dependency paradox), trong đó việc thu hút FDI có hàm lượng công nghệ cao không tự động dẫn đến nâng cấp công nghiệp nếu thiếu năng lực hấp thụ công nghệ và liên kết nội địa tương ứng. Khái niệm này mở rộng tranh luận trong lý thuyết chuỗi giá trị toàn cầu về “bẫy tham gia” (GVC participation trap) bằng cách nhấn mạnh vai trò của năng lực thể chế trong việc chuyển hóa sự tham gia thành nâng cấp thực chất.

5. Kết luận và hàm ý chính sách

5.1. Kết luận

Nghiên cứu đã phân tích một cách hệ thống các dịch chuyển chiến lược trong chính sách công nghiệp Việt Nam giai đoạn 2001-2025. Ba kết luận học thuật chính được rút ra:

Chính sách công nghiệp Việt Nam đã trải qua ba dịch chuyển chiến lược nhất quán và có tính hệ thống: (1) từ thay thế nhập khẩu sang hướng xuất khẩu và hội nhập sâu vào chuỗi giá trị toàn cầu; (2) từ thu hút FDI đại trà sang FDI có chọn lọc; và (3) từ công nghiệp thâm dụng lao động sang công nghiệp có giá trị gia tăng cao. Các dịch chuyển này là kết quả của sự tương tác phức hợp giữa áp lực hội nhập và cạnh tranh địa chính trị từ bên ngoài với năng lực thể chế và chiến lược phát triển dài hạn từ bên trong.

Mô hình Nhà nước phát triển vẫn có giá trị giải thích cao, nhưng cần được điều chỉnh cho phù hợp với bối cảnh Việt Nam. Nhà nước đã thể hiện vai trò chủ động, có định hướng. Tuy nhiên, sự phụ thuộc lớn vào FDI đã tạo ra “nghịch lý phụ thuộc chất lượng FDI”, một thách thức đặc thù mà các nhà nước phát triển đi trước không phải đối mặt ở mức độ tương tự.

Việt Nam đang ở một giai đoạn chuyển tiếp chiến lược đầy thách thức. Mặc dù đã đạt được những thành tựu tăng trưởng ấn tượng, các thách thức về cấu trúc (phụ thuộc FDI, liên kết yếu, R&D thấp) đòi hỏi một sự chuyển dịch quyết liệt hơn sang giai đoạn phát triển dựa trên năng suất, công nghệ và đổi mới sáng tạo trong giai đoạn tới.

5.2. Hàm ý chính sách

Từ các kết luận trên, bài báo đề xuất năm hàm ý chính sách cho việc hoạch định chính sách công nghiệp Việt Nam giai đoạn 2026-2030.

Thứ nhất, tăng cường phát triển công nghiệp hỗ trợ và liên kết nội địa. Chính phủ cần có chính sách đủ mạnh để phát triển công nghiệp hỗ trợ, tạo điều kiện cho doanh nghiệp Việt Nam tham gia sâu hơn vào chuỗi cung ứng của các tập đoàn FDI - kinh nghiệm thành công của Hàn Quốc và Đài Loan cho thấy đây là công cụ hiệu quả để nâng cấp năng lực công nghiệp quốc gia trong bối cảnh hội nhập sâu (Amsden, 1989; Wade, 1990).

Thứ hai, đẩy mạnh đầu tư vào R&D và đổi mới sáng tạo. Với tỷ lệ R&D/GDP chỉ đạt 0,4%, thấp hơn nhiều so với các nền kinh tế Đông Á đã thành công, Việt Nam cần lộ trình cụ thể để tăng chi tiêu R&D lên ít nhất 1,5 - 2% GDP vào năm 2030, đồng thời tăng cường liên kết giữa trường đại học, viện nghiên cứu và doanh nghiệp (OECD, 2025).

Thứ ba, chủ động định vị chiến lược trong bối cảnh RCEP và cạnh tranh Mỹ-Trung. Việt Nam cần khai thác cơ hội từ quy tắc xuất xứ thống nhất của RCEP để tăng tích hợp vào chuỗi sản xuất khu vực, đồng thời duy trì chính sách đối ngoại cân bằng và linh hoạt để tối đa hóa lợi ích từ xu hướng "China+1" mà không tạo ra sự phụ thuộc chiến lược vào bất kỳ cường quốc nào (Deprez, 2018; Vo & Nguyen, 2023).

Thứ tư, ưu tiên phát triển các ngành công nghiệp chiến lược thế hệ mới. Trong bối cảnh Cách mạng công nghiệp lần thứ tư và tái cơ cấu chuỗi cung ứng bán dẫn toàn cầu, Việt Nam cần chính sách đủ mạnh để thu hút và phát triển các ngành bán dẫn, trí tuệ nhân tạo, điện tử công nghệ cao và năng lượng tái tạo - điều kiện để đạt mục tiêu trở thành nước có công nghiệp hiện đại vào năm 2030 (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2026).

Thứ năm, nâng cao năng lực thể chế trong hoạch định và thực thi chính sách công nghiệp. Cần cải cách cơ chế phối hợp liên bộ, tăng cường năng lực phân tích chính sách dựa trên bằng chứng và xây dựng hệ thống đánh giá, giám sát chính sách công nghiệp theo chuẩn mực quốc tế (OECD, 2023, 2025; ADB, 2024).

5.3. Hạn chế và hướng nghiên cứu tiếp theo

Nghiên cứu có hai hạn chế mở ra hướng nghiên cứu tiếp theo: (i) về phương pháp, cần các mô hình kinh tế lượng để lượng hóa mức độ tác động của từng yếu tố đến kết quả chính sách; (ii) về phạm vi, cần đi sâu phân tích sự khác biệt trong thực thi chính sách công nghiệp giữa các địa phương hoặc các ngành cụ thể, đặc biệt trong bối cảnh phân cấp quản lý kinh tế ngày càng mạnh mẽ tại Việt Nam hiện nay.

Tài liệu tham khảo

- Akamatsu, K. (1962). A historical pattern of economic growth in developing countries. *Journal of Developing Economies*, 1(1), 3-25.
- Amsden, A. H. (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford University Press.
- Asian Development Bank (ADB). (2024). *Asian economic integration report 2024: De-risking Asia's supply chains*. <https://doi.org/10.22617/TCS240310>
- Ban Chấp hành Trung ương. (2018). *Nghị quyết số 23-NQ/TW ngày 22/3/2018 về định hướng xây dựng chính sách phát triển công nghiệp quốc gia đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045*.
- Ban Chấp hành Trung ương. (2019). *Nghị quyết số 50-NQ/TW ngày 20/8/2019 về định hướng hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao chất lượng, hiệu quả hợp tác đầu tư nước ngoài đến năm 2030*.
- Bernard, M., & Ravenhill, J. (1995). Beyond product cycles and flying geese: Regionalization, hierarchy, and the industrialization of East Asia. *World Politics*, 47(2), 171-209.

<https://doi.org/10.1017/S0043887100016075>

- Bộ Công Thương (MOIT). (2024). *Báo cáo xuất nhập khẩu Việt Nam 2023*. NXB Công Thương.
- Bộ Công Thương (MOIT). (2025). *Báo cáo xuất nhập khẩu Việt Nam 2024*. NXB Công Thương.
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI). (2025a). *Báo cáo tình hình đầu tư nước ngoài năm 2024*. Cục Đầu tư nước ngoài.
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI). (2025b). *Báo cáo tình hình thu hút đầu tư nước ngoài năm 2025*. Cục Đầu tư nước ngoài.
- Chính phủ. (2023). *Quyết định số 165/QĐ-TTg ngày 28/02/2023 phê duyệt Đề án tái cơ cấu ngành công nghiệp giai đoạn đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045*.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Deprez, S. (2018). The strategic vision behind Vietnam's international trade integration strategy. *Asian Politics & Policy*, 10(3), 453-472. <https://doi.org/10.1111/aspp.12408>
- Doner, R. F., Ritchie, B. K., & Slater, D. (2009). Systemic vulnerability and the origins of developmental states: Northeast and Southeast Asia in comparative perspective. *International Organization*, 59(2), 327-361. <https://doi.org/10.1017/S0020818305050113>
- Đảng Cộng sản Việt Nam. (2026). *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIV*. NXB Chính trị Quốc gia Sự thật.
- Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA). (2022). *RCEP and the new trade architecture in East Asia*. <https://www.eria.org/>
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.
- Gereffi, G., Humphrey, J., & Sturgeon, T. (2005). The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, 12(1), 78-104. <https://doi.org/10.1080/09692290500049805>
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese miracle: The growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford University Press.
- Kasahara, S. (2004). *The flying geese paradigm: A critical study of its application to East Asian regional development* (UNCTAD Discussion Paper No. 169). https://unctad.org/system/files/official-document/osgdp20043_en.pdf
- Le, T. T., & Diem, N. T. (2020). From industrial policy to economic and social upgrading in Vietnam: The case of Binh Duong province. *Journal of Southeast Asian Economies*, 37(2), 253-271. <https://doi.org/10.1355/ae37-2f>
- Lin, J. Y. (2012). From flying geese to leading dragons: New opportunities and strategies for structural transformation in developing countries. *Global Policy*, 3(4), 397-409. <https://doi.org/10.1111/j.1758-5899.2012.00172.x>
- Nguyen, T. T., & Nguyen, T. A. (2010). *Vietnam's industrial policy: Designing policies for sustainable development* (MPRA Paper No. 27549). Munich Personal RePEc Archive. <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/27549>

- Ohno, K. (2009). Avoiding the middle-income trap: Renovating industrial policy formulation in Vietnam. *ASEAN Economic Bulletin*, 26(1), 25-43. <https://doi.org/10.1355/ae26-1c>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2023). *OECD economic surveys: Viet Nam 2023*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/c7d85cd5-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2025). *OECD economic surveys: Viet Nam 2025*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e3d0c3e5-en>
- Ozawa, T. (2011). The (Japan-born) "flying-geese" theory of economic development revisited-and reformulated from a structuralist perspective. *Global Policy*, 2(3), 272-285. <https://doi.org/10.1111/j.1758-5899.2011.00112.x>
- Perkins, D. H. (2001). Industrial and financial policy in China and Vietnam. In J. E. Stiglitz & S. Yusuf (Eds.), *Rethinking the East Asia miracle* (pp. 247-294). World Bank & Oxford University Press.
- Tổng cục Thống kê (NSO). (2026). *Báo cáo tình hình kinh tế - xã hội năm 2025*. <https://www.gso.gov.vn/>
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2024). *World investment report 2024: Investment facilitation and digital government*. <https://doi.org/10.18356/9789210028240>
- Vo, X. V., & Nguyen, T. T. (2023). Economic integration and national security in East Asia: Implications for Vietnam. *Asian-Pacific Economic Literature*, 37(1), 45-62. <https://doi.org/10.1111/apel.12345>
- Wade, R. (1990). *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton University Press.
- World Bank. (2025). *Vietnam macro monitoring - January 2025*. <https://www.worldbank.org/en/country/vietnam/publication/vietnam-macro-monitoring>