

Việt Nam 2045:

Các vấn đề và thách thức đối với phát triển

(Bản dịch)

*Ấn phẩm mừng kỷ niệm 50 năm thiết lập
quan hệ ngoại giao Việt Nam-Nhật Bản*

Chủ biên

Fukunari Kimura

Nhóm nghiên cứu Việt Nam 2045

NHÀ XUẤT BẢN THANH NIÊN

64 Bà Triệu – Hoàn Kiếm - Hà Nội - ĐT: (84.024). 39439044

Fax: 024.39436024. Website: nxbthanhvien.vn;

Email: nxbthanhvien1954@gmail.com

Chi nhánh: 145 Paster, phường 6, Quận 3, TP. Hồ Chí Minh.

ĐT: (028) 39106263

VIỆT NAM 2045 CÁC VẤN ĐỀ VÀ THÁCH THỨC ĐỐI VỚI PHÁT TRIỂN (Bản dịch)

**Ấn phẩm mừng kỷ niệm 50 năm
thiết lập quan hệ ngoại giao Việt Nam - Nhật Bản**

Chủ biên:
Fukunari Kimura
Nhóm nghiên cứu Việt Nam 2045

Chịu trách nhiệm xuất bản
Giám đốc - Tổng Biên tập: **LÊ THANH HÀ**
Biên tập viên: **CHU QUANG KHÁNH**
Bìa: **NGUYỄN VĂN LONG**

ISBN: 978-604- 397-009-8
In 100 cuốn, khổ 21x29,7cm tại Công Ty TNHH Thiết Kế In Gia Thịnh
Số xác nhận ĐKXB: 95-2023/CXBIPH/137-01/TN
Quyết định xuất bản số: 2555/QĐ-NXBTN, cấp ngày 06/11/2023
In xong và nộp lưu chiểu quý 4 năm 2023b

LỜI MỞ ĐẦU

Năm 2021, Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng Cộng sản Việt Nam đã đề ra mục tiêu trở thành nước phát triển vào năm 2045. Nghị quyết chỉ rõ lộ trình thực hiện mục tiêu dài hạn này, bắt đầu từ việc vượt qua mức thu nhập trung bình thấp vào năm 2025 – kỷ niệm 50 năm giải phóng hoàn toàn miền Nam, thống nhất đất nước. Đến năm 2030, kỷ niệm 100 năm thành lập Đảng Cộng sản Việt Nam, Việt Nam trở thành nước có thu nhập trung bình cao. Đến năm 2045, kỷ niệm 100 năm thành lập nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, nay là nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Việt Nam đặt mục tiêu trở thành quốc gia có thu nhập cao. Đây là lần đầu tiên Đảng Cộng sản Việt Nam công bố lộ trình dài hạn một cách chi tiết như vậy, cho thấy Việt Nam tự tin vào tiến trình phát triển sắp tới.

Việt Nam đã thiết lập quan hệ ngoại giao với Nhật Bản vào ngày 21 tháng 9 năm 1973, 2 năm trước ngày giải phóng hoàn toàn miền Nam. Hai nước kỷ niệm 50 năm thiết lập quan hệ ngoại giao vào năm 2023. Để đánh dấu cột mốc quan trọng này, theo đề xuất của Ngài Yamada Takio, Đại sứ Nhật Bản tại Việt Nam, Viện Nghiên cứu kinh tế ASEAN và Đông Á (ERIA) đã thực hiện một nghiên cứu toàn diện nhằm định hình kịch bản phát triển đến năm 2045, cùng với các khuyến nghị chính sách hướng tới hiện thực hóa mục tiêu quốc gia của Việt Nam.

Ấn phẩm nghiên cứu này gồm ba chủ đề: (i) quan điểm lịch sử và mô hình phát triển; (ii) phát triển công nghiệp là động lực cho tăng trưởng kinh tế; và (iii) tính bền vững và các vấn đề xã hội. Dựa trên 21 nghiên cứu về ba chủ đề này, ấn phẩm đưa ra nhiều khuyến nghị chính sách phục vụ chiến lược phát triển của Việt Nam.

Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII được thông qua trong bối cảnh thế giới đang biến động nhanh và phức tạp hơn bao giờ hết, với tâm lý chống toàn cầu hóa và căng thẳng địa chính trị gia tăng, và tiến bộ công nghệ chưa từng có tiền lệ. Dù định hình chiến lược phát triển như thế nào, Việt Nam đều phải giải quyết những thách thức này và tối ưu hóa những cơ hội có được. Trên tinh thần đó, tôi hi vọng ấn phẩm này sẽ giúp Việt Nam cụ thể hóa tầm nhìn phát triển đến năm 2045 cũng như thúc đẩy hợp tác Việt Nam-Nhật Bản trong nhiều năm tới.

Giáo sư Tetsuya Watanabe

Chủ tịch, Viện Nghiên cứu kinh tế ASEAN và Đông Á (ERIA)

LỜI CẢM ƠN

Ấn phẩm nghiên cứu “*Việt Nam 2045: Các vấn đề và thách thức đối với phát triển*” có được nhờ những đóng góp quý báu của một tập thể chuyên gia giàu kinh nghiệm về lịch sử, kinh tế và các vấn đề xã hội ở Việt Nam. Thay mặt Viện Nghiên cứu kinh tế ASEAN và Đông Á (ERIA), tôi chân thành cảm ơn sự đóng góp tận tâm của các chuyên gia trong từng chương.

Tôi đặc biệt cảm ơn nhóm chuyên gia do Giáo sư Fukunari Kimura, Chuyên gia kinh tế trưởng của ERIA, chủ trì, với các thành viên: Ông Nguyễn Anh Dương, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (CIEM), Việt Nam; Ông Shozo Sakata, Viện Các nền kinh tế đang phát triển, Tổ chức Xúc tiến Thương mại Nhật Bản (IDE-JETRO), Nhật Bản; Ông Fusanori Iwasaki, Trưởng Ban nghiên cứu chính sách, ERIA; Tiến sĩ Keita Oikawa, Chuyên gia kinh tế, ERIA; Ông Yasuhiro Yamada, Trợ lý đặc biệt của Chủ tịch ERIA về các vấn đề Cam-pu-chia, Lào, Mi-an-ma và Việt Nam.

Ngoài ra, tôi đánh giá cao những đóng góp của Ông Izumi Matsumoto, Đại sứ quán Nhật Bản tại Việt Nam; Giáo sư Trần Thị Thu Thủy, Trường Đại học Ngoại thương Hà Nội; và Bà Rumiko Sakuma, Nhà nghiên cứu lịch sử hiện đại của Việt Nam, giúp hoàn thiện ấn phẩm này.

Tôi cũng cảm ơn Ông Stefan Wesiak và các đồng nghiệp, cũng như Bà Yuanita Suhud, Nghiên cứu viên của ERIA, đã nỗ lực điều phối để hoàn thiện ấn phẩm nghiên cứu này.

Giáo sư Tetsuya Watanabe

Chủ tịch, Viện Nghiên cứu kinh tế ASEAN và Đông Á (ERIA)

DANH SÁCH THÀNH VIÊN DỰ ÁN

Các tác giả

Alloysius Joko Purwanto

Chuyên gia kinh tế năng lượng

Viện Nghiên cứu kinh tế ASEAN và Đông Á (ERIA)

Emi Kojin

Nghiên cứu viên cao cấp, Trung tâm nghiên cứu liên ngành, Viện Nghiên cứu các nền kinh tế đang phát triển – Cơ quan Xúc tiến Thương mại Nhật Bản (IDE-JETRO)

Fukunari Kimura

Chuyên gia kinh tế trưởng, ERIA

Fusanori Iwasaki

Giám đốc Nghiên cứu Chính sách và Trợ lý chính của Chủ tịch ERIA, ERIA

Đoàn Thị Thanh Hà

Chuyên gia kinh tế, ERIA

Han Phoumin

Chuyên gia kinh tế năng lượng cao cấp, ERIA

Hideo Kobayashi

Giáo sư danh dự, Cố vấn, Viện nghiên cứu Công nghiệp ô tô và phụ tùng, Đại học Waseda

Keita Oikawa

Chuyên gia kinh tế, ERIA

Kenta Goto

Giáo sư, Khoa Kinh tế, Đại học Kansai

Lại Văn Mạnh

Trưởng Ban, Ban Kinh tế Tài nguyên và Môi trường, Viện Chiến lược, Chính sách Tài nguyên và Môi trường; Thành viên Nhóm nghiên cứu xuất sắc về Kinh doanh, Thương mại và Phát triển bền vững, Đại học Nông nghiệp Việt Nam

Mai Fujita

Giám đốc Nhóm Nghiên cứu Đông Nam Á II, IDE-JETRO

Masaya Shiraishi

Giáo sư danh dự, Đại học Waseda

Motonori Tsuno

*Nguyên Trưởng đại diện Văn phòng Việt Nam
Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JICA)*

Motoo Furuta

Hiệu trưởng Trường Đại học Việt-Nhật, Đại học Quốc gia Hà Nội

Nguyễn Anh Dương

*Trưởng Ban, Ban Nghiên cứu tổng hợp
Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (CIEM)*

Vũ Công Nguyên

Phó Viện trưởng, Viện Sức khỏe Dân số và Phát triển Việt Nam

Nguyễn Thị Xuân Thúy

*Phó Giám đốc, Trung tâm hỗ trợ phát triển công nghiệp IDC – Cục Công nghiệp,
Bộ Công Thương, Việt Nam*

Phạm Ánh Huyền

Nghiên cứu viên, Viện Chiến lược, Chính sách Tài nguyên và Môi trường

Ryo Ikebe

Giáo sư, Trường Thương mại, Đại học Senshu

Seio Nakajima

*Giáo sư và Trưởng khoa, Trường Cao học về Nghiên cứu Châu Á-Thái Bình Dương,
Đại học Waseda; Giám đốc Viện Nghiên cứu Công nghiệp Ô tô và Phụ tùng;
Giám đốc, Viện Nghiên cứu Châu Á-Thái Bình Dương Waseda*

Shigeru Kimura

Cố vấn đặc biệt về các vấn đề năng lượng, ERIA

Shozo Sakata

Nghiên cứu viên cấp cao, IDE-JETRO

Trần Văn Thọ

Giáo sư danh dự, Đại học Waseda

Venkatachalam Anbumozhi

Giám đốc Chiến lược Nghiên cứu và Đổi mới, ERIA

Võ Trí Thành

*Chủ tịch Ủy ban Hợp tác Kinh tế Thái Bình Dương của Việt Nam (VNCPEC);
Chuyên gia cao cấp, Nguyên Phó Viện trưởng CIEM*

Yasuhiko Saito

*Cố vấn cấp cao của Tổng thống về Lão hóa dân số, ERIA, và Giáo sư dự án
nghiên cứu tại Trường Cao đẳng Kinh tế, Đại học Nihon, Tokyo, Nhật Bản*

Yasuhiro Yamada

Trợ lý đặc biệt của Chủ tịch ERIA về các vấn đề Môi trường, ERIA

Yasushi Ueki

*Nghiên cứu viên cấp cao (khách mời), Viện nghiên cứu công nghiệp ô tô và phụ tùng,
Đại học Waseda, và Nghiên cứu viên cấp cao, Trung tâm nghiên cứu phát triển,
IDE-JETRO*

Yoichi Hiruma

Nghiên cứu viên tập sự, Đại học Shizuoka

Yuka Minagawa

Phó Giáo sư, Khoa Nghệ thuật Tự do, Đại học Sophia

Các điều phối viên dự án của ERIA

Yasuhiro Yamada

Trợ lý đặc biệt của Chủ tịch ERIA về các vấn đề Môi trường, ERIA

Fusanori Iwasaki

Giám đốc Nghiên cứu Chính sách và Trợ lý chính của Chủ tịch ERIA, ERIA

Stefan Wesiak

Tổng biên tập và Giám đốc xuất bản, ERIA

Asuka Nagatani

Cán bộ chính sách cấp cao về Chính sách chăm sóc sức khỏe và chăm sóc dài hạn, ERIA

Yuanita Suhud

Nghiên cứu viên tập sự, ERIA

Fadriani Trianingsih

Trợ lý xuất bản, ERIA

Eunike Septiana

Trợ lý Xuất bản, ERIA

Iin Salimah

Trợ lý cấp cao, ERIA

MỤC LỤC

Lời nói đầu	i
Lời cảm ơn	ii
Danh mục thành viên dự án	iii
Mục lục	vii
Danh mục các hình	x
Danh mục các bảng	xv
Danh mục các hộp	xix
Danh mục từ viết tắt	xx
Nội dung tóm tắt	xxvi

Phần I: Quan điểm lịch sử và mô hình phát triển

Chương 1	Năm 2045 trong chặng đường phát triển của Việt Nam độc lập <i>Furuta Motoo</i>	1
Chương 2	Chính sách ngoại giao của Việt Nam sau khi bắt đầu thực hiện Đổi mới và diễn biến quan hệ Nhật Bản-Việt Nam <i>Masaya Shiraishi</i>	19
Chương 3	Vai trò của hỗ trợ phát triển chính thức từ Nhật Bản đối với phát triển kinh tế-xã hội ở Việt Nam <i>Monotori Tsuno</i>	51
Chương 4	Việt Nam: Chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa <i>Võ Trí Thành</i>	103
Chương 5	Đầu tư trực tiếp nước ngoài và quá trình công nghiệp hóa của Việt Nam <i>Ryo Ikebe</i>	127

Chương 6	Điều kiện để Việt Nam phát triển lên nước thu nhập cao: Làm sao tránh bẫy thu nhập trung bình? <i>Trần Văn Thọ</i>	157

Chương 7	Hội nhập kinh tế ở Đông Á và Việt Nam <i>Nguyễn Anh Dương và Đoàn Thị Thanh Hà</i>	189

Phần II: Phát triển công nghiệp là động lực cho tăng trưởng kinh tế

Chương 8	Tổng quan về Chuyển đổi số, Cách mạng công nghiệp 4.0 và Đổi mới sáng tạo <i>Nguyễn Anh Dương và Fukunari Kimura</i>	217

Chương 9	Việt Nam năm 2045: Ngành công nghiệp ô tô <i>Kobayashi Hideo, Nakajima Seio, và Ueki Yasushi</i>	245

Chương 10	Công nghiệp điện tử là động lực phát triển kinh tế Việt Nam <i>Nguyễn Thị Xuân Thúy</i>	273

Chương 11	Các hoạt động kinh doanh trên nền tảng chuyển đổi số <i>Nguyễn Anh Dương</i>	297

Chương 12	Ngành dệt may Việt Nam trong chuỗi giá trị toàn cầu <i>Kenta Goto</i>	319

Chương 13	Phát triển công nghiệp hỗ trợ trong thời kỳ hội nhập kinh tế quốc tế <i>Mai Fujita</i>	337

Chương 14	Những khía cạnh mới trong phát triển nông nghiệp của Việt Nam <i>Shozo Sakata</i>	365

Phần III: Tính bền vững và các vấn đề xã hội

Chương 15	Bảo đảm nguồn cung năng lượng bền vững <i>Shigeru Kimura, Alloysius Joko Purwanto, và Han Phoumin</i>	385

Chương 16	Tăng cường thích ứng với biến đổi khí hậu, giảm thiểu rủi ro thiên tai và tăng trưởng bền vững <i>Venkatachalam Anbumozhi và Lại Văn Mạnh</i>	415
Chương 17	Kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam <i>Lại Văn Mạnh và Phạm Ánh Huyền</i>	459
Chương 18	Những vấn đề đặt ra hướng tới tăng trưởng bao trùm <i>Emi Kojin</i>	509
Chương 19	Các vấn đề xã hội trong xã hội già hóa tại Việt Nam <i>Yuka Minagawa, Nguyễn Công Vũ , Yoichi Hiruma, và Yasuhiko Saito</i>	529
Phần IV: Kết luận và khuyến nghị chính sách		
Chương 20	Định hướng hợp tác công nghiệp Nhật Bản - Việt Nam <i>Fusanori Iwasaki, Keita Oikawa và Yasuhiro Yamada</i>	561
Chương 21	Kết luận: Khuyến nghị chính sách để Việt Nam trở thành nước thu nhập cao vào năm 2045 <i>Keita Oikawa</i>	577

DANH MỤC CÁC HÌNH

Hình 5.1. Sơ đồ khái niệm ảnh hưởng của FDI đối với năng suất của doanh nghiệp trong nước.....	129
Hình 5.2. Tiến triển công nghiệp hóa và sự tham gia của doanh nghiệp FDI và doanh nghiệp trong nước	131
Hình 5.3. Vốn đầu tư trực tiếp của nước ngoài vào Việt Nam.....	134
Hình 6.1. Mô hình cạnh tranh quốc tế của một nước phát triển liên tục	161
Hình 6.2. Tỷ trọng của công nghiệp chế biến, chế tạo trong GDP trong giai đoạn dân số vàng (%).....	167
Hình 6.3. Tỷ trọng tham gia vào chuỗi giá trị toàn cầu của Việt Nam, %	169
Hình 6.4. Cơ cấu giá trị gia tăng của hàng công nghiệp xuất khẩu của Việt Nam (2018)	170
Hình 6.5. Năng suất lao động Việt Nam phân theo cơ cấu sở hữu.....	174
Hình 6.6. Thay đổi trong cạnh tranh quốc tế của Việt Nam và con đường phát triển lý tưởng tương lai	183
Hình 7.1. Các FTA của Việt Nam tại thời điểm tháng 12 năm 2022.....	190
Hình 7.2. Xuất nhập khẩu của Việt Nam, 2010 - 2022	193
Hình 7.3. Xuất khẩu của doanh nghiệp có vốn ĐTNN, 2010 – 2022	194
Hình 7.4. FDI vào Việt Nam, 2010-2021	198
Hình 7.5. FDI đăng ký theo đối tác, lũy kế đến cuối năm 2022.....	201
Hình 7.6. Tỷ trọng giá trị gia tăng trong nước trong xuất khẩu của Việt Nam (%)	202
Hình 8 1. Thuế quan của Việt Nam đối với sản phẩm chế biến, chế tạo, 2002-2020 (%)	220
Hình 8.2. Chỉ số mức độ phổ biến của biện pháp phi thuế quan đối với nhập khẩu của Việt Nam, 2015 và 2018	224
Hình 8 3. Kết quả hoạt động của phân ngành công nghiệp chế biến chế tạo, 2005-2022	225
Hình 8.4. Chỉ số Thay đổi tư duy số.....	235
Hình 10.1. Top 10 nhà xuất nhập khẩu hàng điện tử.....	276

Hình 10.2. 10 sản phẩm điện tử được giao dịch thương mại nhiều nhất	276
Hình 10.3. Dịch vụ thương mại.....	277
Hình 10.4. Số lượng doanh nghiệp và lao động trong ngành điện tử tại Việt Nam	278
Hình 10.5. Giá trị gia tăng và giá trị xuất khẩu của ngành điện tử Việt Nam...	279
Hình 10.6. Thương mại Dịch vụ IT của Việt Nam.....	280
Hình 10.7. Chuỗi cung ứng của ngành công nghiệp điện tử.....	282
Hình 10.8. Giá trị thương mại của các sản phẩm điện tử của Việt Nam theo phân khúc chuỗi cung ứng	284
Hình 10.9. Sự tham gia của chuỗi giá trị toàn cầu của ngành công nghiệp điện tử Việt Nam	284
Hình 10.10. Thị trường xuất khẩu hàng điện tử Việt Nam, 2020.....	286
Hình 11.1: Doanh thu của các hoạt động liên quan đến du lịch.....	306
Hình 11.2: Số lượt khách quốc tế, triệu lượt	306
Hình 12.1. Sản xuất và phân phối trong chuỗi giá trị dệt may.....	319
Hình 12.2. Sơ đồ sản xuất và giá trị gia tăng trong ngành may	325
Hình 12.3. Hình mặt cười trong ngành may: Hệ thống phân cấp chức năng trong chuỗi sản xuất-phân phối hàng may mặc	329
Hình 13.1. Phạm vi của công nghiệp hỗ trợ.....	340
Hình 13.2. Tỷ lệ xuất khẩu ròng các loại sản phẩm chế tạo chủ yếu.....	345
Hình 13.3. Số sản phẩm chế tạo chính được sản xuất, triệu chiếc	347
Hình 14.1. 10 nước đứng đầu thế giới và 4 nước đứng đầu Đông Nam Á về kim ngạch xuất khẩu nông sản, Năm 2020.....	367
Hình 14.2. Biến đổi khối lượng phân hóa học được sử dụng (đơn vị: tấn)	369
Hình 14.3. Diễn biến năng suất đất, năng suất lao động (1990 ~2010)	370
Hình 14.4. Sản lượng cây trồng hàng hóa xuất khẩu không tính lúa gạo	370
Hình 14.5. Kim ngạch xuất khẩu gạo, rau quả tươi (đơn vị: triệu đô la Mỹ) ...	375
Hình 15.1. Tiêu thụ năng lượng cuối cùng, theo loại nhiên liệu.....	387
Hình 15.2. Tiêu thụ năng lượng cuối cùng, theo tỷ lệ nhiên liệu.....	388
Hình 15.3. Tiêu thụ năng lượng cuối cùng theo ngành (Đơn vị: KTOE)	388
Hình 15.4. Tiêu thụ năng lượng cuối cùng theo tỷ trọng ngành (%)	389

Hình 15.5. Mức phát điện, phân theo nguồn năng lượng (GWh)	390
Hình 15.6. Mức phát điện theo thị phần (%).....	390
Hình 15.7. Cung năng lượng sơ cấp (Đơn vị: KTOE)	391
Hình 15.8. Cung năng lượng sơ cấp theo tỷ lệ nhiên liệu (%)	391
Hình 15.9. Loại sản phẩm trong nước theo loại nhiên liệu (Đơn vị: KTOE)....	392
Hình 15.10. Nhập khẩu năng lượng theo loại nhiên liệu (Đơn vị: KTOE).....	393
Hình 15.11. Phát thải CO ₂ , phân theo ngành (Đơn vị: kt-C)	393
Hình 15.12. Phát thải CO ₂ theo tỷ lệ nhiên liệu (%).....	394
Hình 15.13. Xu hướng cường độ năng lượng và cường độ CO ₂ (2000=100) ..	395
Hình 15.14. Phụ thuộc vào nhập khẩu theo nhiên liệu (%).....	395
Hình 15.15. Dự báo TFEC theo kịch bản BAU và APS đến năm 2050 (phân theo nhiên liệu, Đơn vị: KTOE).....	397
Hình 15.16. Dự báo TFEC theo kịch bản BAU và APS đến năm 2050, phân theo ngành (Đơn vị: KTOE).....	397
Hình 15.17. Dự báo sản lượng điện đến năm 2050, phân theo nhiên liệu (Đơn vị: GWh)	398
Hình 15.18. Dự báo TPES theo kịch bản BAU và APS đến năm 2050, phân theo nhiên liệu (Đơn vị: KTOE).....	399
Hình 15.19. Dự báo lượng phát thải CO ₂ theo kịch bản BAU và APS vào năm 2050 (Đơn vị: kt-C)	400
Hình 15.20. Dự báo các chỉ số năng lượng đến năm 2050 (1990=100).....	401
Hình 15.21. Mức tiêu thụ năng lượng cuối cùng vào năm 2050 theo các kịch bản BAU, APS and LCET-CN (Đơn vị: KTOE).....	409
Hình 15.22. Cơ cấu phát điện vào năm 2050 theo kịch bản BAU, APS và LCET-CN (Đơn vị: GWh).....	410
Hình 15.23. Phát thải CO ₂ vào năm 2050 theo kịch bản BAU, APS và LCET-CN (Đơn vị: Mt-C).....	411
Hình 16.1. Lộ trình trở thành quốc gia có thu nhập cao của Việt Nam vào năm 2045	415
Hình 16.2. Số người chết và bị thương do thiên tai ở Việt Nam giai đoạn 2011–2021	419

Hình 16.3. Số lượng nhà cửa bị hư hại hoặc ảnh hưởng do thiên tai ở Việt Nam,

2011–2021	420
Hình 16.4. Thiệt hại về diện tích lúa và hoa màu do thiên tai gây ra ở Việt Nam, 2011–2021	420
Hình 16.5. Tổng thiệt hại kinh tế hàng năm do thiên tai ở Việt Nam, 2011–2021	421
Hình 16.6. BĐKH và rủi ro an ninh lương thực ở Việt Nam giai đoạn 2020–2050	422
Hình 16.7. Hệ thống tổ chức ứng phó với BĐKH ở Việt Nam.....	424
Hình 16.8. Khung chính sách và hành động ứng phó với BĐKH của Việt Nam	426
Hình 16.9. Chiến lược quốc gia về thích ứng với BĐKH giai đoạn đến năm 2050	427
Hình 16.10. Diễn biến tổng dư nợ tín dụng xanh giai đoạn 2021 – 2022.....	433
Hình 16.11. Cơ cấu dư nợ tín dụng xanh của Việt Nam trong các năm 2017-2021	433
Hình 16.12. Các khu vực cấp nước sinh hoạt bị gián đoạn hoặc ngưng trệ do hạn hán trong 30 năm qua	435
Hình 16.13. Khung chiến lược của Nhật Bản về ứng phó với BĐKH.....	437
Hình 16.14. Chi ngân sách của Nhật Bản cho Phòng chống lũ lụt/Phát triển thông minh với khí hậu.....	439
Hình 16.15. Cơ chế hợp tác tài trợ rủi ro công nghệ và rủi ro thiên tai và điều phối quốc gia	447
Hình 17.1. Chuyển đổi từ kinh tế tuyến tính sang kinh tế tuần hoàn.....	460
Hình 17.2. Mối quan hệ giữa kinh tế tuần hoàn và Internet vạn vật.....	462
Hình 17.3. Thương mại cho hàng hóa và dịch vụ thương mại.....	464
Hình 17.4. Khung chính sách và pháp lý để phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam	465
Hình 17.5. Khung Kinh tế Tuần hoàn cho Cộng đồng Kinh tế ASEAN.....	476
Hình 18.1. Diễn biến thu nhập bình quân tháng theo nông thôn-thành thị và theo vùng	511
Hình 18.2. Quan hệ di chuyển nông-công nghiệp của lực lượng lao động và đô thị hóa	517

Hình 18.3. Tổng tỷ lệ nhập học	518
Hình 18.4. Tình hình có việc làm của nam và nữ.....	519
Hình 18.5. Cơ cấu kinh tế xã hội xung quanh tầng lớp bị bỏ lại phía sau.....	522
Hình 19.1. Dự tính thay đổi số lượng người cao tuổi từ 60 trở lên có dấu hiệu trầm cảm, 2020-2045	539
Hình 19.2. Dự tính thay đổi số lượng người từ 60 tuổi trở lên với sa sút trí tuệ, 2020-2045.....	539
Hình 19.3. Dự tính thay đổi về số lượng người từ 60 tuổi trở lên với nhu cầu chăm sóc dài hạn, 2020-2045.....	543

DANH MỤC CÁC BẢNG

Bảng 3.1. Kết quả viện trợ ODA đối với Việt Nam, trăm triệu Yên	66
Bảng 3.2. Diễn biến vốn vay ODA được chấp thuận, trăm triệu Yên.....	68
Bảng 5.1. Khái quát tình hình FDI của Việt Nam, số liệu lũy kế cuối năm.....	141
Bảng 5.2. Tỷ trọng FDI trong các chỉ tiêu kinh tế chủ yếu.....	144
Bảng 5.3. Tỷ trọng FDI trong sản xuất công nghiệp và mức tăng tỷ lệ vốn - thiết bị.....	146
Bảng 5.4. Cơ cấu xuất nhập khẩu của Việt Nam.....	148
Bảng 5.5. Hệ số chuyên môn hóa xuất nhập khẩu	148
Bảng 6.1. Giá trị gia tăng công nghiệp chế biến trên đầu người.....	168
Bảng 6.2. Quy mô khu vực phi chính thức ở Việt Nam (2019)	172
Bảng 6.3. Số doanh nghiệp trong các ngành công nghiệp hỗ trợ, 2018.....	175
Bảng 7.1. Tỷ trọng và tốc độ tăng xuất khẩu của Việt Nam theo quốc gia và đối tác FTA, 2010-2020.....	195
Bảng 7.2. Tỷ trọng và tốc độ tăng nhập khẩu của Việt Nam theo quốc gia và đối tác FTA, 2010-2020.....	195
Bảng 7 3. Chỉ số tương đồng xuất khẩu của Việt Nam so với một số đối tác, 2001-2020	199
Bảng 7 4. Chỉ số hỗ trợ thương mại của Việt Nam với một số đối tác, 2001-2020	199
Bảng 7.5. Chỉ số hỗ trợ thương mại của một số đối tác đối với Việt Nam, 2001-2020	199
Bảng 7.6. Chỉ số cường độ thương mại của Việt Nam với một số đối tác, 2001-2020	200
Bảng 7 7. Chỉ số cường độ thương mại của một số đối tác đối với Việt Nam, 2001-2020	200
Bảng 8.1. Các chỉ số thành phần về Đổi mới sáng tạo của Việt Nam trong Chỉ số Năng lực Cạnh tranh Toàn cầu, 2010–2018	226
Bảng 8.2. Khả năng thích ứng của các khung pháp lý và tăng trưởng đổi mới sáng tạo	236
Bảng 9.1. Công suất sản xuất xe ô tô của Việt Nam	247

Bảng 9.2. Mục tiêu chính sách của Việt Nam (năm 2025 và năm 2030)	251
Bảng 9.3. Tiêu chí đánh giá cấp 1, cấp 2, cấp 3	254
Bảng 9.4. Số doanh nghiệp cấp 1, cấp 2, cấp 3 phân theo nguồn vốn đầu tư ...	256
Bảng 9.5. Doanh nghiệp sản xuất phụ tùng xe hai bánh, xe bốn bánh phân theo nguồn vốn đầu tư	257
Bảng 9.6: Doanh số, sản lượng và công suất dự đoán năm 2019 (chiếc)	258
Bảng 9.7: Kim ngạch xuất khẩu phụ tùng xe ô tô năm 2020, triệu đô la Mỹ ...	258
Bảng 10 1. Phạm vi ngành Điện tử và IT được xác định bởi ISIC phiên bản 4273	
Bảng 10.2. Mã HS của các mặt hàng điện tử	274
Bảng 10.3. Công nghiệp điện tử tại Việt Nam theo phân ngành, 2020	283
Bảng 10.4. Quy tắc xuất xứ hàng điện tử từ Việt Nam xuất khẩu sang các thị trường chủ yếu.....	286
Bảng 11.1: Thương mại điện tử B2C ở Việt Nam, 2015-2022.....	303
Bảng 12.1. Số liệu tổng quan về ngành dệt may Việt Nam.....	322
Bảng 12.2. Tổng quan về thương mại hàng dệt may, triệu đô la Mỹ	323
Bảng 12.3. Tỷ trọng doanh nghiệp theo quy mô lao động, ngày 31 tháng 12 năm 2020	324
Bảng 12 4. Tỷ trọng doanh nghiệp theo quy mô vốn, ngày 31 tháng 12 năm 2020	324
Bảng 13.1. Tổng quan ngành công nghiệp hỗ trợ, tháng 7 năm 2022.....	349
Bảng 13.2. Tỷ lệ doanh nghiệp công nghiệp hỗ trợ theo quốc gia và vùng lãnh thổ, khu vực, ngành nghề.....	350
Bảng 13.3. Năm thành lập doanh nghiệp công nghiệp hỗ trợ theo quốc gia và vùng lãnh thổ	351
Bảng 13.4. Quốc gia và vùng lãnh thổ của doanh nghiệp công nghiệp hỗ trợ và khách hàng chủ yếu (trả lời nhiều phương án).....	352
Bảng 13.5. Tình hình xuất khẩu của doanh nghiệp công nghiệp hỗ trợ theo vùng	353
Bảng 13.6. Doanh nghiệp ngành công nghiệp hỗ trợ có xuất khẩu và không xuất khẩu (Theo ngành của doanh nghiệp trong nước được cung cấp)	354
Bảng 13.7. Tình hình cùng chia sẻ ngành của doanh nghiệp công nghiệp hỗ trợ	355

Bảng 14.1. 10 nước đứng đầu về xuất khẩu các mặt hàng nông sản	368
Bảng 14.2. Biến đổi đơn vị sản xuất nông nghiệp	373
Bảng 14.3. Tỷ lệ hộ nông dân theo quy mô ruộng đất (đơn vị: %)... ..	374
Bảng 14.4. Tình hình công nhận đạt tiêu chuẩn VietGAP (Năm 2016).....	375
Bảng 15.1. Các công nghệ Carbon thấp sử dụng trong mô hình	408
Bảng 16.1. Thay đổi nhiệt độ trung bình từ năm 1958 đến năm 2018 của các vùng khí hậu (°C)	416
Bảng 16.2. Thay đổi về lượng mưa trung bình trong giai đoạn 1958–2018 của các vùng khí hậu (mm)	417
Bảng 16.3. Các loại và hình thức tác động của hiện tượng thời tiết cực đoan đối với kinh tế Việt Nam	418
Bảng 16.4. Chỉ số Rủi ro Khí hậu giai đoạn 2000–19 trong khu vực ASEAN	422
Bảng 16.5. Chỉ số Quản lý rủi ro ở Việt Nam, các nước ASEAN khác và Nhật Bản	423
Bảng 17.1. Động lực về giá trị của kinh tế tuần hoàn và lợi ích cho người tiêu dùng.....	462
Bảng 17.2. Ứng dụng các công nghệ số trong kinh doanh và quản lý chất thải	463
Bảng 17.3. Định hướng và chính sách về kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam	466
Bảng 17.4. Biểu hiện kinh tế tuần hoàn ở một số ngành, lĩnh vực tại Việt Nam	474
Bảng 17.5. Tổng quan pháp luật và chính sách về kinh tế tuần hoàn ở Nhật Bản	478
Bảng 17.6. Vị trí của Việt Nam so với các quốc gia trong khu vực về một số yếu tố thúc đẩy thực hiện kinh tế tuần hoàn	487
Bảng 17.7. Các tiêu chí và chỉ tiêu đo lường thực hiện kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam	488
Bảng 17.8. Đề xuất lộ trình chuyển đổi sang kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam....	496
Bảng 18.1. Tỷ lệ nghèo đa chiều theo vùng	512
Bảng 18.2. Tỷ lệ số xã có cơ hội việc làm phi nông nghiệp trong số các xã hoặc các vùng đi làm (%).....	513
Bảng 18.3. Tình hình trang bị cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội, năm 2020, %	513

Bảng 18.4. Hệ số Gini, theo thu nhập.....	514
Bảng 18.5. Hoạt động kinh tế chính của dân số trên 15 tuổi theo dân tộc.....	515
Bảng 18.6: Tỷ lệ hoàn thành giáo dục của dân số ở độ tuổi từ 25 trở lên, (%)	518
Bảng 18.7. Tỷ trọng việc làm phi chính thức theo hoạt động kinh tế (%).....	521
Bảng 19.1. Số năm để tỷ lệ người cao tuổi tăng từ 7% lên 14% ở tại một số quốc gia	530
Bảng 19.2. Nhân viên sức khỏe tâm thần ở một số nước Châu Á, 2020	538

DANH MỤC CÁC HỘP

Hộp 4.1: Lộ trình cải cách DNNN	109
Hộp 4.2: Đặc điểm hội nhập quốc tế của Việt Nam.....	112
Hộp 4.3: Những đặc điểm chủ yếu của nền KTTTĐHXHCN Việt Nam	114
Hộp 4.4: Các xu hướng lớn mới trên thế giới	118
Hộp 4.5: Chính sách và định hướng cải cách trong giai đoạn 2011-2022	121
Hộp 8.1. Chính sách phát triển của Thâm Quyển, Trung Quốc	227
Hộp 10.1. Kinh nghiệm phát triển công nghiệp điện tử của Ma-lai-xi-a	287
Hộp 16.1. Tóm tắt sự thay đổi mực nước biển ở Việt Nam.....	417
Hộp 16.2. Thiên tai thường xuyên xảy ra ở Nhật Bản do yếu tố địa hình	434
Hộp 16.3. Kinh nghiệm của Nhật Bản trong việc xây dựng hệ thống cơ sở hạ tầng nước thích ứng với biến đổi khí hậu	436
Hộp 16.4. Đánh giá khả năng chống chịu của chuỗi cung ứng đối với lũ lụt hoặc bão nhiệt đới.....	445

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

AANZFTA	Hiệp định thương mại tự do ASEAN-Ôtx-trây-li-a và Niu Di-lân
ACFTA	Khu vực mậu dịch tự do ASEAN-Trung Quốc
ADB	Ngân hàng Phát triển châu Á
ADL	Hoạt động chức năng cơ bản hàng ngày
AEC	Cộng đồng Kinh tế ASEAN
AEO	Chương trình doanh nghiệp ưu tiên
AFD	Cục phát triển Pháp
AFTA	Khu vực Thương mại tự do ASEAN
AI	Trí tuệ nhân tạo
AJCEP	Hiệp định đối tác toàn diện ASEAN-Nhật Bản
AKFTA	Khu vực mậu dịch tự do ASEAN-Hàn Quốc
AMED	Tổ chức nghiên cứu phát triển y tế Nhật Bản
AMM	Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN
APEC	Diễn đàn Hợp tác Kinh tế châu Á-Thái Bình Dương
APS	Kịch bản có chính sách thay thế
ARF	Diễn đàn Khu vực ASEAN
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
ATIGA	Hiệp định thương mại hàng hóa ASEAN
AZEC	Cộng đồng không phát thải châu Á
BAU	Kịch bản trong điều kiện phát triển thông thường
BĐKH	Biến đổi khí hậu
BEV	Xe chạy bằng pin
BMI	Chỉ số khối cơ thể
BOT	Xây dựng-Kinh doanh-Chuyển giao
Bộ GTVT	Bộ Giao thông vận tải
Bộ KH&ĐT	Kế hoạch và đầu tư
Bộ NN&PTNT	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
Bộ TNMT	Bộ Tài nguyên và Môi trường
CASE	Kết nối, tự động, chia sẻ và điện
CBU	Xe nguyên chiếc
CCS	Thu giữ và Lưu trữ Carbon

CCUS	Thu hồi, lưu trữ và sử dụng carbon
CG	Hội nghị nhóm các nhà tài trợ cho Việt Nam
CIEM	Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương
CKD	Lắp ráp trong nước với 100% linh kiện nhập khẩu
CLMV	Cam-pu-chia, Lào, Mi-an-ma và Việt Nam
CLV	Cam-pu-chia, Lào và Việt Nam
CMCN 4.0	Cách mạng Công nghiệp lần thứ tư
COMECON	Hội đồng Tương trợ Kinh tế
COP26	Hội nghị lần thứ 26 Các bên tham gia Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu
COVID-19	Vi-rút corona
CPTPP	Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương
CRI	Chỉ số rủi ro khí hậu
CSIRO	Tổ chức Nghiên cứu Khoa học và Công nghiệp Thịnh vượng chung
CTSH	Thay đổi phân nhóm hàng hóa
CTH	Thay đổi nhóm hàng hóa
DESA	Ủy ban Các vấn đề kinh tế xã hội Liên hợp quốc
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
DNNVV	Doanh nghiệp nhỏ và vừa
ĐTNN	Đầu tư nước ngoài
DVA	Giá trị gia tăng trong nước
DX	Chuyển đổi số
EAS	Hội nghị cấp cao Đông Á
ECDC	Trung tâm châu Âu về Năng lực cạnh tranh số
EEC	Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả
EEC	Giải pháp quản lý sử dụng và bảo toàn năng lượng
EIC	Mạch tích hợp điện tử
EMCC	Khoản vay tăng cường năng lực vận hành kinh tế, năng lực cạnh tranh
ERIA	Viện Nghiên cứu kinh tế ASEAN và Đông Á
ES	Chỉ số tương đồng xuất khẩu
ESG	Môi trường, xã hội và quản trị
EU	Liên minh châu Âu

EV	Xe điện
EVFTA	Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - Liên minh châu Âu
FCV	Xe sử dụng pin nhiên liệu
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
FTA	Hiệp định thương mại tự do
FTAAP	Khu vực Thương mại Tự do của Châu Á - Thái Bình Dương
GCI	Chỉ số Năng lực cạnh tranh toàn cầu
GDP	Tổng sản phẩm trong nước
GEC	Quỹ Trung tâm Môi trường Toàn cầu
GHG	Khí nhà kính
GMS	Tiểu vùng sông Mê Công mở rộng
GNI	Tổng thu nhập quốc gia
GRDP	Tổng sản phẩm trên địa bàn
GSC	Chuỗi cung ứng toàn cầu
GSP	Hệ thống ưu đãi thuế quan phổ cập
GVC	Chuỗi giá trị toàn cầu
GII	Chỉ số Đổi mới sáng tạo Toàn cầu
HCMA	Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh
HEDSPI	Dự án hỗ trợ phát triển giáo dục đại học về công nghệ thông tin và truyền thông
IADL	Các công cụ để hỗ trợ sinh hoạt hàng ngày
ICI	Chỉ số cạnh tranh quốc tế
ICT	Công nghệ thông tin và truyền thông
IDEA	Cục Thương mại điện tử và Kinh tế số
IFPRI	Viện Nghiên cứu Chính sách Lương thực Quốc tế
ILO	Tổ chức Lao động Quốc tế
IMHEN	Viện Khoa học Khí tượng Thủy văn và Biến đổi khí hậu
IoT	Internet vạn vật
IP	Tài sản trí tuệ
IPEF	Khung khổ Kinh tế Ấn Độ Dương-Thái Bình Dương
IPP	Dự án nguồn điện độc lập
ISIC	Phân loại công nghiệp theo tiêu chuẩn quốc tế
IT	Công nghệ thông tin
ITC	Trung tâm Thương mại Quốc tế

JBIC	Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản
JDS	Học bổng Phát triển Nguồn nhân lực
JICA	Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản
JST	Tổ chức phát triển khoa học kỹ thuật
KTTTĐHXHCN	Kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa
KHCN	Khoa học công nghệ
LCET-CN	Kịch bản chuyển đổi năng lượng carbon thấp
LEAP	Quỹ cơ sở hạ tầng khu vực tư nhân châu Á
LSAHV	Nghiên cứu số liệu bảng về sức khỏe người cao tuổi tại Việt Nam
M&A	Sáp nhập và mua lại
MaaS	Tính di động như một dịch vụ
METI	Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp Nhật Bản
MFA	Hiệp định đa sợi
MFN	Nguyên tắc đối xử tối huệ quốc
MOE	Bộ Môi trường Nhật Bản
MOFA	Bộ Ngoại giao Nhật Bản
MUTRAP	Dự án Hỗ trợ Thương mại và Đầu tư Đa biên
MVA	Giá trị gia tăng ngành chế biến chế tạo
NAMA	Hỗ trợ các hành động giảm nhẹ biến đổi khí hậu phù hợp với điều kiện quốc gia
NDC	Đóng góp do quốc gia tự quyết định
NIC	Trung tâm Đổi mới sáng tạo Quốc gia
NIHE	Viện Vệ sinh dịch tễ Trung ương
NT	Đối xử quốc gia
NTM	Biện pháp phi thuế quan
NGO	Tổ chức phi chính phủ
NHNN	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam
NHTM	Ngân hàng thương mại
OCOP	Mỗi xã một sản phẩm
ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức
ODR	Xử lý tranh chấp thương mại trực tuyến
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
OECF	Quỹ hợp tác kinh tế hải ngoại Nhật Bản
OEM	Nhà sản xuất phụ tùng gốc

PMU	Ban Quản lý dự án
POLYVAC	Trung tâm sản xuất vắc-xin
PPP	Đối tác công-tư
PRSC	Khoản vay hỗ trợ xóa đói giảm nghèo
PRSP	Chiến lược xóa đói giảm nghèo
R&D	Nghiên cứu và phát triển
RCA	Lợi thế so sánh thể hiện
RCEP	Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực
RoO	Quy tắc xuất xứ
RTA	Hiệp định thương mại khu vực
RVC	Hàm lượng giá trị khu vực
SARS	Hội chứng suy hô hấp cấp nặng
SATREPS	Hợp tác khoa học kỹ thuật quốc tế ứng phó với các vấn đề toàn cầu
SDG	Mục tiêu Phát triển Bền vững
SEZ	Đặc khu kinh tế
SHTT	Sở hữu trí tuệ
SLC	Phí dịch vụ kết nối
SPC	Ủy ban Kế hoạch Nhà nước
SPL	Chương trình tín dụng chuyên ngành
SP-RCC	Chương trình hỗ trợ ứng phó với biến đổi khí hậu
SRH	Tự đánh giá tình trạng sức khỏe
STEM	Khoa học, công nghệ, kỹ thuật, và toán học
STEP	Điều khoản đặc biệt cho quan hệ đối tác kinh tế
SWOT	Điểm mạnh, Điểm yếu, Cơ hội và Thách thức
TAC	Hiệp ước Thân thiện và Hợp tác
TBT	Rào cản kỹ thuật đối với thương mại
TC	Chỉ số hỗ trợ thương mại
TCTK	Tổng cục Thống kê
TFEC	Tổng tiêu thụ năng lượng cuối cùng
TFP	Năng suất nhân tố tổng hợp
TFR	Tổng tỷ suất sinh
TGVC	Chuỗi giá trị dệt may toàn cầu
TII	Chỉ số cường độ thương mại

TiVA-OECD	Cơ sở dữ liệu giá trị gia tăng trong thương mại, Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế
TNHH	Trách nhiệm hữu hạn
TPES	Tổng cung năng lượng sơ cấp
TPP	Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương
TTĐB	Tiêu thụ đặc biệt
UBND	Ủy ban nhân dân
UKVFTA	Hiệp định thương mại tự do giữa Việt Nam và Liên hiệp Vương quốc Anh và Bắc Ai-len
UN	Liên hợp quốc
UNCTAD	Hội nghị Liên hợp quốc về Thương mại và Phát triển
UNDP	Chương trình Phát triển Liên hợp quốc
UNIDO	Tổ chức Phát triển Công nghiệp Liên hợp quốc
USAID	Cơ quan Hợp tác quốc tế Hoa Kỳ
USMCA	Hiệp định thương mại Hoa Kỳ, Mê-hi-cô và Ca-na-đa
VAC	Vườn-Ao-Chuồng
VACR	Vườn-Ao-Chuồng-Rừng
VCCI	Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam
VECOM	Hiệp hội Thương mại điện tử Việt Nam
VJCC	Viện phát triển nguồn nhân lực Việt Nam - Nhật Bản
VJEPA	Hiệp định Đối tác Kinh tế Việt Nam - Nhật Bản
VKFTA	Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – Hàn Quốc
VNACCS/VCIS	Hệ thống thông quan hàng hóa tự động/Hệ thống thông tin hải quan
VN-US BTA	Hiệp định thương mại song phương Việt Nam – Hoa Kỳ
WEF	Diễn đàn Kinh tế Thế giới
WHO	Tổ chức Y tế Thế giới
WIPO	Tổ chức Sở hữu Trí tuệ Thế giới
WITS	Giải pháp thương mại tích hợp toàn cầu
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới
YFR	Quy tắc xuất xứ từ sợi

NỘI DUNG TÓM TẮT

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII Đảng Cộng sản Việt Nam, họp trong các tháng 01-02 năm 2021, đã quyết nghị các mục tiêu đầy tham vọng của Việt Nam. Đến năm 2025, kỷ niệm 50 năm giải phóng miền Nam, thống nhất đất nước, Việt Nam sẽ vượt qua mức thu nhập trung bình thấp. Đến năm 2030, kỷ niệm 100 năm ngày thành lập Đảng Cộng sản Việt Nam, Việt Nam đặt mục tiêu trở thành nước đang phát triển, có nền tảng công nghiệp hiện đại trong số các nước có thu nhập trung bình cao. Đến năm 2045, kỷ niệm 100 năm Việt Nam độc lập, Việt Nam đạt được vị thế là một quốc gia công nghiệp phát triển, có thu nhập cao. Đây là lần đầu tiên Việt Nam công bố lộ trình trung dài hạn cụ thể, phản ánh niềm tin vững chắc vào con đường phát triển.

Là một công trình kỷ niệm 50 năm thiết lập quan hệ ngoại giao Nhật Bản-Việt Nam, ấn phẩm nghiên cứu này nhìn lại chặng đường phát triển của Việt Nam cho đến thời điểm này, tập trung vào những lợi thế đã tạo dựng được. Trên cơ sở đó, nghiên cứu đưa ra những khuyến nghị chính sách có tính thực tiễn nhằm hiện thực hoá khát vọng phát triển của Việt Nam. Ngoài ra, nghiên cứu còn đề xuất định hướng hợp tác giữa Nhật Bản và Việt Nam trong bối cảnh cùng hành động hướng tới năm 2045. Trong đó, chuyển đổi số được đánh giá là yếu tố then chốt để phát triển kinh tế sâu rộng, thoát khỏi “*bẫy thu nhập trung bình*” và xử lý các vấn đề kinh tế, xã hội cấp bách, bao gồm những thách thức do xã hội già hóa, tăng trưởng bao trùm, và quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế tuần hoàn.

Ấn phẩm bao gồm 21 chương, chia thành bốn phần như sau: (i) Phân tích lịch sử và mô hình phát triển của Việt Nam (Chương 1-7); (ii) Các ngành thúc đẩy tăng trưởng của Việt Nam đến năm 2045 (Chương 8-14); (iii) Tính bền vững và các vấn đề xã hội (Chương 15-19); và (iv) Kết luận và khuyến nghị chính sách (Chương 20 và 21). Sau đây là tóm tắt nội dung các Chương.

Chương 1 (do Motoo Furuta thực hiện) đánh giá ý nghĩa của năm 2045 đối với Việt Nam từ góc độ lịch sử. Sau khi giành độc lập, Việt Nam đã trải qua thời kỳ chiến tranh kéo dài, đầy biến động trong suốt 46 năm. Chỉ đến năm 1991, Việt Nam mới thoát khỏi lửa đạn và mở ra một tương lai tươi sáng hơn. Đối với Việt Nam, để thời kỳ hòa bình và thịnh vượng dài hơn thời kỳ chiến tranh thì phải chờ đến năm 2037. Năm 2045 đánh dấu một cột mốc quan trọng, là thời kỳ mà sau khi giành độc lập, nền hòa bình và tiến bộ trở thành động lực trên chặng đường phát triển của Việt Nam. Hơn nữa, sự thống nhất của Việt Nam có ý nghĩa to lớn, không chỉ cho chính Việt Nam mà còn giúp cả khu vực Đông Nam Á sớm thoát khỏi cấu trúc Chiến tranh lạnh. Việt Nam thống nhất mở đường cho việc gia nhập ASEAN vào năm 1995, một sự kiện có tầm quan trọng đặc biệt tiến tới sự ra đời

của ASEAN 10. Thành tựu này chỉ có thể thực hiện được sau khi giải phóng hoàn toàn miền Nam, thống nhất đất nước.¹ Chiến tranh kéo dài đang để lại cho Việt Nam nhiều di chứng, ảnh hưởng lâu dài, nhất là sự hy sinh to lớn của người dân Việt Nam. Trong thời kỳ chiến tranh, khi không biết ngày mai sẽ như thế nào thì tầm nhìn của con người bị bó hẹp hơn. Tuy nhiên, tác giả muốn nhấn mạnh rằng nền tảng phát triển nhanh chóng sau năm 1991 giúp Việt Nam thực hiện được “*giấc mơ lớn*” trở thành một nước phát triển vào năm 2045 đã được tạo dựng vào chính thời kỳ chiến tranh kéo dài này.

Chương 2 (do Masaya Shiraishi thực hiện) thảo luận về chính sách đối ngoại của Việt Nam sau Đổi mới. Cuối năm 1991, hai sự kiện then chốt đã làm thay đổi đáng kể cục diện khu vực Đông Á xung quanh Việt Nam bao gồm: hoà bình được lập lại ở Cam-pu-chia và quan hệ Việt Nam-Trung Quốc được cải thiện. Trong thời gian đó, làn sóng toàn cầu hoá và khu vực hoá đã phát triển ngày càng mạnh mẽ trên toàn thế giới. Việt Nam đã thể hiện rõ hơn đường lối ngoại giao toàn diện phù hợp với diễn biến tình hình mới. Trong suốt thập niên 1990, Việt Nam có mức tăng trưởng kinh tế tương đối ổn định nhờ nhiều điều kiện bên ngoài thuận lợi. Hiệp định về Thương mại Song phương Việt Nam-Hoa Kỳ (VN-US BTA) được ký kết vào tháng 7 năm 2000, nhanh chóng đưa Hoa Kỳ trở thành thị trường xuất khẩu chủ yếu của Việt Nam. Tiếp đó, Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) vào tháng 01 năm 2007 đã mở ra thêm cơ hội phát triển thương mại, và các doanh nghiệp nước ngoài ngày càng đa dạng hoá đầu tư vào Việt Nam. Đây cũng là cơ hội để Việt Nam hoàn thiện thể chế và luật pháp ở trong nước. Nhờ công cuộc cải cách này, Việt Nam đã tiếp tục phát triển kinh tế-xã hội, và đạt được những cột mốc quan trọng trong tăng trưởng kinh tế. GDP bình quân đầu người đã vượt mốc 1.000 đô la Mỹ vào năm 2008 và tăng vọt lên 2.000 đô la Mỹ vào năm 2014, đưa Việt Nam thoát khỏi nhóm nước thu nhập thấp. Tuy nhiên, Việt Nam đang phải đối mặt với thách thức mới là thoát khỏi bẫy thu nhập trung bình và xây dựng lộ trình để đạt được mức tăng trưởng kinh tế cao hơn. Nhật Bản đã có nhiều đóng góp quan trọng nhằm hỗ trợ Việt Nam trong quá trình này. Sau 30 năm hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) cho Việt Nam, Nhật Bản hiện là đối tác cung cấp vốn vay ODA lớn nhất cho Việt Nam với tổng số tiền hơn 3 nghìn tỷ Yên, bao gồm các khoản vay bằng đồng Yên, viện trợ không hoàn lại và hợp tác kỹ thuật.

Chương 3 (do Motonori Tsuno thực hiện) xem xét toàn diện ODA Nhật Bản đối với phát triển kinh tế-xã hội ở Việt Nam. Chương này cũng tập trung phân tích đóng góp của ODA Nhật Bản trong việc tạo dựng nền tảng cho mối quan hệ hữu

¹ Trong ấn phẩm này, thuật ngữ “*Chiến tranh Việt Nam*” được hiểu là cuộc kháng chiến chống Mỹ cứu nước.

ngệ và đối tác chiến lược giữa Việt Nam và Nhật Bản. Chương này cũng thảo luận những thành tựu và thách thức cụ thể, từ đó đề xuất nhằm tăng cường hợp tác trong kỷ nguyên mới. ODA từ Nhật Bản được đánh giá là có cách tiếp cận mẫu mực, với nhiều đặc trưng như thúc đẩy quan hệ đối tác sâu rộng bao gồm các tập đoàn Nhật Bản, chính quyền địa phương, trường đại học và các tổ chức phi chính phủ (NGO). Ngoài ra, ODA từ Nhật Bản còn áp dụng cách tiếp cận toàn diện, tích hợp các yếu tố hỗ trợ hữu hình và vô hình. Hỗ trợ của Nhật Bản bao gồm lập kế hoạch phát triển chiến lược và thực hiện các dự án hỗ trợ, và thông qua hợp tác thúc đẩy các sáng kiến địa phương, tăng cường ý thức sở hữu và sự tham gia của người dân. Thông qua phát triển cơ sở hạ tầng, phát triển nguồn nhân lực và hoàn thiện hệ thống pháp luật, ODA của Nhật Bản đóng vai trò quan trọng trong việc tăng cường quan hệ giữa hai quốc gia và giải quyết các vấn đề như giảm nghèo và tăng trưởng kinh tế. Hợp tác Nhật Bản - Việt Nam trong tương lai bao gồm các lĩnh vực tăng cường cơ sở hạ tầng có chất lượng, hợp tác ba bên và phát triển nguồn nhân lực, nhằm đưa Việt Nam trở thành đối tác chiến lược trong khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương tự do và rộng mở.

Chương 4 (do Võ Trí Thành thực hiện) điểm lại quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa của Việt Nam, và trình bày một số cải cách quan trọng sau thời kỳ Đổi mới. Tiếp đó, tác giả giải đáp hai câu hỏi về những bài học quý báu rút ra từ quá trình Đổi mới, và có tồn tại “*mô hình Việt Nam*” hay không. Cuối cùng, tác giả phân tích tình hình mới mà Việt Nam hiện đang phải đối mặt và những trở ngại phải vượt qua để tiến về phía trước, từ đó đề xuất một số chính sách. Bên cạnh những thành tựu đáng ghi nhận như việc từ một nước nghèo có thu nhập bình quân thấp đã trở thành nước có thu nhập trung bình, và là một trong những nền kinh tế mở nhất toàn cầu, Việt Nam còn phải đối mặt với nhiều thách thức. Việt Nam có nguy cơ rơi vào bẫy thu nhập trung bình, trong khi phải đối mặt với những hậu quả về môi trường do quá trình tăng trưởng kinh tế trước đây. Để bảo đảm thành công trên con đường phát triển, tác giả đã rút ra những bài học kinh nghiệm trong quá khứ, trong đó nhấn mạnh yếu tố ý chí và tư tưởng chính trị, cải cách hành chính và hội nhập quốc tế. Chương này cũng tìm hiểu khái niệm “*mô hình Việt Nam*” về nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, thừa nhận vai trò của cạnh tranh lành mạnh và vai trò chủ đạo của khu vực nhà nước. Việt Nam đặt mục tiêu trở thành nước thu nhập trung bình cao vào năm 2030 và trở thành quốc gia phát triển vào năm 2045. Trên cơ sở đó, các kiến nghị chính sách quan trọng bao gồm tăng cường năng lực của các cơ quan nhà nước, cải thiện khung khổ pháp lý, đẩy mạnh cải cách cơ cấu, phát triển nguồn nhân lực và tăng cường hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia để thoát khỏi bẫy thu nhập trung bình và đạt được các mục tiêu phát triển. Về cơ bản, Việt Nam phải tiếp tục quá trình Đổi mới.

Chương 5 (do Ryo Ikebe thực hiện) phân tích sâu về diễn biến đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) vào Việt Nam, kể từ thập niên 1980. Việt Nam đã nỗ lực thu hút FDI nhằm thu hẹp khoảng cách về vốn và công nghệ, nhờ đó đạt được nhiều lợi ích hữu hình như tạo việc làm và gia tăng xuất khẩu. Tiếp nhận FDI cũng có tác động chuyển đổi cơ cấu kinh tế kiểu cũ, đặc biệt là ở doanh nghiệp nhà nước. Gia tăng dòng vốn FDI vào Việt Nam phần lớn là nhờ nỗ lực ngoại giao và các hiệp định thương mại của Việt Nam, bao gồm việc gia nhập WTO vào năm 2007, và tham gia nhiều FTA khác nhau. FDI của Việt Nam đạt 176,9 tỷ đô la Mỹ vào cuối năm 2020, cho thấy sức hấp dẫn của Việt Nam như là một địa điểm đầu tư ở khu vực Đông Nam Á. Chương này đã phân tích các giai đoạn phát triển FDI và tác động của từng giai đoạn đến việc định hình nền kinh tế Việt Nam, về tạo cơ hội việc làm và thúc đẩy quá trình công nghiệp hóa hướng xuất khẩu. Tác giả cũng nhấn mạnh sự cần thiết phải tiếp tục chuyển dịch sang các ngành thâm dụng vốn và công nghệ, đồng thời phát triển các ngành công nghiệp hỗ trợ để đảm bảo tăng trưởng bền vững.

Chương 6 (do Trần Văn Thọ thực hiện) tập trung phân tích khái niệm và tác động của bẫy thu nhập trung bình đến Việt Nam. Bẫy thu nhập trung bình là hiện tượng một nền kinh tế đạt đến một mức thu nhập bình quân đầu người nhất định nhưng gặp khó khăn để vượt qua ngưỡng đó. Việt Nam đã trở thành nước có thu nhập trung bình thấp vào năm 2008, với Tổng thu nhập quốc gia (GNI) bình quân đầu người là 3.560 đô la Mỹ vào năm 2021. Tác giả nhấn mạnh tầm quan trọng của việc dịch chuyển từ tăng trưởng dựa vào mở rộng nhân tố đầu vào sang tăng trưởng dựa vào tăng năng suất nhân tố tổng hợp (TFP), và vai trò của cải cách thể chế nhằm duy trì tăng trưởng. Tác giả cũng đề cập đến điểm chuyển hoán Lewis, qua đó nhấn mạnh sự cần thiết phải tăng năng suất lao động để phù hợp với mức lương cao. Để thoát khỏi bẫy thu nhập trung bình và duy trì tăng trưởng dài hạn, Việt Nam cần tập trung vào các chính sách thúc đẩy công nghiệp hóa, hỗ trợ các doanh nghiệp nhỏ và vừa, hoàn thiện các thị trường nhân tố sản xuất, tăng cường giáo dục và đào tạo cũng như đầu tư vào nghiên cứu và phát triển (R&D).

Chương 7 (do Nguyễn Anh Dương và Đoàn Thị Thanh Hà thực hiện) xem xét các lộ trình tiềm năng của hội nhập kinh tế Đông Á đến năm 2045 và tầm quan trọng của hội nhập kinh tế Đông Á đối với Việt Nam. Nhóm tác giả rà soát các dấu mốc hội nhập kinh tế của Việt Nam, gồm việc gia nhập ASEAN, ký kết VN-US BTA, gia nhập WTO và thực hiện Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), Hiệp định thương mại tự do Việt Nam-Liên minh châu Âu (EVFTA). Nhóm tác giả nhấn mạnh việc Việt Nam đặt ASEAN ở vị trí trung tâm vì cách tiếp cận này đã góp phần thu hút đầu tư theo chuỗi cung ứng từ các quốc gia như Nhật Bản, Hàn Quốc, và Liên minh Châu Âu. Nhóm tác

giả cũng nhấn mạnh yêu cầu tăng cường cải cách cơ cấu, đồng bộ hóa chính sách thương mại và đầu tư, thúc đẩy vai trò trung tâm của ASEAN và duy trì sự ủng hộ đối với chủ nghĩa đa phương trong tiến trình hội nhập kinh tế Đông Á đến năm 2045 ở Việt Nam.

Chương 8 (do Fukunari Kimura và Nguyễn Anh Dương thực hiện) trình bày tổng quan về phát triển ngành công nghiệp của Việt Nam. Từ năm 2016, tốc độ tăng trưởng kinh tế dài hạn của Việt Nam đã suy giảm do mô hình tăng trưởng truyền thống đã gần đạt đến giới hạn. Cần lưu ý, mô hình tăng trưởng truyền thống chủ yếu dựa vào việc mở rộng các nhân tố sản xuất như đất đai, lao động và vốn. Để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, Việt Nam đã tập trung thúc đẩy đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số. Phát triển kinh tế số được kỳ vọng sẽ tăng mức thu nhập, góp phần giúp Việt Nam đạt được mức thu nhập cao vào năm 2045. Chính sách công nghiệp hóa của Việt Nam chuyển sang tập trung nhiều hơn vào ngành chế biến chế tạo từ đầu những năm 2000, chú trọng vào chiến lược bảo hộ tập trung vào một loạt phân ngành công nghiệp. Tuy nhiên, chính sách công nghiệp của Việt Nam phải đối mặt với nhiều thách thức trong thích ứng với những thay đổi của Cách mạng công nghiệp lần thứ tư (CMCN 4.0) và xu hướng chuyển đổi số. Chuyển đổi số, CMCN 4.0 và đổi mới sáng tạo đang trở thành những xu hướng mới. Trí tuệ nhân tạo (AI) và Internet vạn vật (IoT) đang đóng một vai trò quan trọng trong việc thay đổi hoạt động sản xuất. Ở Việt Nam, thị trường IoT đang phát triển, việc áp dụng AI và tự động hóa giúp nâng cao hiệu quả sản xuất. Nghị quyết của Bộ Chính trị về CMCN 4.0 năm 2019 đề ra tầm nhìn đến năm 2045, Việt Nam trở thành một trong những trung tâm sản xuất và dịch vụ thông minh, trung tâm khởi nghiệp, đổi mới sáng tạo thuộc nhóm dẫn đầu khu vực Châu Á. Để phát triển kinh tế số, Việt Nam phải giải quyết các thách thức liên quan đến phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước, điều chỉnh các tiêu chuẩn kỹ thuật, ban hành các quy định cơ bản để hỗ trợ chuyển đổi số và bồi dưỡng nguồn nhân lực am hiểu công nghệ số.

Chương 9 (do Seio Nakajima, Hideo Kobayashi và Yasushi Ueki thực hiện) tập trung phân tích ngành công nghiệp ô tô tại Việt Nam. Tính chung 9 tháng đầu năm 2022, doanh số bán ô tô của Việt Nam đạt 296.403 chiếc, tăng 56,9% so với cùng kỳ năm 2021. Về ngắn hạn, ngành công nghiệp ô tô có xu hướng phục hồi. Tuy nhiên, về dài hạn, Việt Nam vẫn phải đối mặt với nhiều thách thức do thị trường trong nước tương đối nhỏ. Lịch sử ngành công nghiệp ô tô Việt Nam bắt đầu từ những năm 1990 với sự ra đời của các công ty liên doanh giữa Việt Nam và đối tác nước ngoài. Ngành này đã phát triển nhanh chóng, cả về số lượng và năng lực nhà sản xuất. Chính phủ Việt Nam đã ban hành nhiều chính sách thúc đẩy sản xuất ô tô, trong đó có cả chính sách bảo hộ ngành công nghiệp ô tô trong

nước. Chìa khoá giúp ngành công nghiệp ô tô phát triển nằm ở phát triển ngành công nghiệp phụ tùng trong nước, trong đó, cần tập trung vào nâng cao năng lực công nghệ, mở rộng thị trường, tận dụng ngành công nghiệp phụ tùng xe hai bánh, hoàn thiện hệ thống cung cấp phụ tùng cho xe điện. Việt Nam ngày càng tăng cường vai trò của mình trong ngành công nghiệp ô tô, phụ tùng ô tô ASEAN, đặc biệt là trong sản xuất bộ dây điện. Nhóm tác giả đã xem xét 2 cách tiếp cận phát triển ngành công nghiệp ô tô: tăng sản lượng xe nguyên chiếc và xúc tiến xuất khẩu phụ tùng xe ô tô. Việt Nam nên tập trung vào điện hóa ô tô, mở cửa thương mại, chuyển đổi số và phát triển năng lực của nhà cung cấp Việt Nam. Nhóm tác giả đề xuất các nội dung hợp tác giữa Việt Nam và Nhật Bản trong phát triển công nghiệp ô tô, bao gồm phát triển nguồn nhân lực, hợp tác chuỗi cung ứng và phát triển cơ sở hạ tầng để xây dựng hệ thống di động bền vững.

Chương 10 (do Nguyễn Thị Xuân Thúy thực hiện) tập trung phân tích ngành công nghiệp điện tử. Công nghiệp điện tử ngày càng phát triển, trở thành một ngành quan trọng trong nền kinh tế Việt Nam, và thể hiện được sức chống chịu trong giai đoạn khó khăn do đại dịch COVID-19. Trong 3 thập kỷ qua, tốc độ phát triển nhanh của ngành đã giúp Việt Nam vươn lên trở thành một trong những nước xuất khẩu sản phẩm điện tử hàng đầu thế giới. Công nghiệp điện tử đã thay đổi nhanh chóng chủ yếu nhờ động lực từ CMCN 4.0, kết hợp giữa các hoạt động sản xuất với IoT, dữ liệu lớn, AI, v.v. Các xu hướng chính trong ngành điện tử bao gồm: IoT cho bảo trì dự đoán, sản xuất thông minh, công nghệ dựa trên dữ liệu lớn, phần mềm và các nền tảng dựa trên AI, các vật liệu cao cấp, và cơ cấu lại chuỗi cung ứng. Ngành điện tử Việt Nam đang phụ thuộc chủ yếu vào doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (doanh nghiệp FDI), nhưng đã có đóng góp đáng kể vào tăng trưởng GDP, tạo việc làm, và xuất khẩu. Công nghiệp điện tử là ngành ưu tiên phát triển trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam, và được hưởng các ưu đãi đầu tư. Một hệ sinh thái thuận lợi để thu hút đầu tư vào ngành công nghiệp điện tử bao gồm các yếu tố thiết yếu, như nguồn nhân lực có kỹ năng và trình độ, mạng lưới nhà cung cấp trong nước có năng lực và có khả năng thay thế, có hệ thống logistics và tài chính hiệu quả, khả năng tiếp cận các đối tác công nghệ. Do chưa có lợi thế về những yếu tố này, Việt Nam phải tập trung xử lý để bắt kịp các nước khác, và trở thành nước có thu nhập cao.

Chương 11 (do Nguyễn Anh Dương thực hiện) tập trung vào chuyển đổi số ở Việt Nam. Việt Nam quyết tâm tìm kiếm các động lực mới cho tăng trưởng trong tương lai nhằm đạt được mục tiêu trở thành quốc gia có thu nhập cao vào năm 2045, trong đó kinh tế số là một động lực quan trọng. Chính phủ Việt Nam đang thực hiện nhiều biện pháp để thúc đẩy chuyển đổi số, hoàn thiện thể chế số, và tạo điều kiện phát triển các lĩnh vực kinh doanh trên nền tảng số, như kinh tế chia sẻ

và kinh tế nền tảng, thương mại điện tử, du lịch trực tuyến và kinh tế GIG. Thị trường thương mại điện tử Việt Nam đã tăng trưởng nhanh, với số lượng người mua sắm trực tuyến và tỷ trọng của thương mại điện tử trong tổng doanh số bán lẻ ngày càng tăng. Tuy nhiên, Việt Nam vẫn còn gặp nhiều thách thức, bao gồm yêu cầu tiếp tục cải thiện khung pháp lý, tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan chính phủ và tập trung phát triển nguồn nhân lực cho chuyển đổi số.

Ngành dệt may ở Việt Nam có phạm vi rộng, bao gồm nhiều lĩnh vực phụ trợ khác nhau. Chương 12 (do Kenta Goto thực hiện) tập trung đánh giá vị thế của ngành dệt may Việt Nam trong chuỗi giá trị toàn cầu. Ngành may mặc của Việt Nam bắt đầu tăng trưởng đáng kể từ đầu những năm 1990, trong đó, thời điểm then chốt là năm 2001 khi VN-US BTA có hiệu lực, khiến xuất khẩu gia tăng mạnh mẽ. Hoa Kỳ trở thành thị trường xuất khẩu lớn nhất đối với ngành may mặc của Việt Nam. Tuy nhiên, ngành dệt vẫn tụt hậu so với hàng may, chủ yếu nhập khẩu sợi và vải. Về chuỗi giá trị ngành may, gần giống với các nước xuất khẩu sản phẩm may mặc khác như Băng-la-đét và Cam-pu-chia, Việt Nam chủ yếu tập trung chuyên môn hóa vào quy trình CMT. Nâng cao năng lực cạnh tranh và nâng cấp trong công đoạn CMT cũng là vấn đề quan trọng đối với doanh nghiệp Nhật Bản sản xuất hướng tới thị trường Nhật Bản nên công nghệ đã được chuyển giao. Tuy nhiên, doanh nghiệp Việt Nam sẽ phải tự giải quyết việc xây dựng thương hiệu và thiết kế. Ngành dệt may Việt Nam hiện đang ở thời điểm quan trọng. Dẫn dắt tăng trưởng của Việt Nam từ lâu song ngành dệt may Việt Nam đã đạt đến giới hạn về năng lực cạnh tranh dựa vào lao động giá rẻ và dồi dào. Thách thức quan trọng nhất là phải đẩy mạnh hơn nữa việc nâng cấp công đoạn và sản phẩm trong chuỗi giá trị toàn cầu. Doanh nghiệp trong ngành này khá đa dạng, từ các công ty lớn với máy móc hiện đại đến các doanh nghiệp nhỏ hơn, tập trung vào thị trường trong nước. Ngành may Việt Nam chủ yếu tập trung vào khâu lắp ráp sản phẩm, đòi hỏi phải nâng cao năng lực cạnh tranh. Tính bền vững và tuân thủ các tiêu chuẩn toàn cầu đóng vai trò rất quan trọng cho sự tăng trưởng bền vững của ngành. Triển vọng tăng trưởng ngành dệt may trong tương lai phụ thuộc vào việc nhân rộng những thực tiễn tốt của doanh nghiệp về xã hội và môi trường để duy trì năng lực cạnh tranh.

Chương 13 (do Mai Fujita thực hiện) tập trung vào phân tích ngành công nghiệp hỗ trợ. Công nghiệp hỗ trợ ở Việt Nam là những ngành cung cấp đầu vào cần thiết cho quá trình sản xuất thành phẩm, có ý nghĩa sống còn đối với quá trình công nghiệp hóa thông qua đầu tư nước ngoài. Từ năm 2007, Chính phủ đã ban hành một số chính sách nhằm phát triển công nghiệp hỗ trợ, trong đó, xác định phạm vi và mục tiêu phát triển cho các ngành công nghiệp hỗ trợ. Từ năm 2010, Chính phủ đã quan tâm nhiều hơn đến các ngành công nghiệp hỗ trợ, với trọng

tâm là nâng cao hiệu quả của FDI. Tuy nhiên, tỷ lệ mua đầu vào từ trong nước của các công ty Nhật Bản hoạt động tại Việt Nam vẫn thấp hơn một số nước khác. Nhiều doanh nghiệp công nghiệp hỗ trợ đang tham gia xuất khẩu, với thị trường xuất khẩu ngày càng đa dạng. Các doanh nghiệp giao dịch với đối tác trong nhiều ngành khác nhau, bao gồm cả những ngành có đặc điểm công nghệ khác nhau. Các ngành công nghiệp hỗ trợ được kỳ vọng sẽ tiếp tục phát triển và tăng trưởng trong những năm tới, trong bối cảnh nhiều biến động như căng thẳng Hoa Kỳ - Trung Quốc và cơ cấu lại chuỗi cung ứng do tác động của đại dịch COVID-19.

Chương 14 (do Shozo Sakata thực hiện) tập trung nghiên cứu sự phát triển của lĩnh vực nông nghiệp của Việt Nam kể từ sau Đổi mới. Chương này cũng xác định những lĩnh vực hợp tác tiềm năng thông qua ODA của Nhật Bản và đối với các doanh nghiệp tư nhân tại Việt Nam. Trong thời kỳ đầu Đổi mới, nhiều chính sách mới nhằm thúc đẩy tự do hóa sản xuất và tiêu thụ nông sản được ban hành, cùng với đó là cải thiện năng suất đất đai. Thập niên 2000 là thời kỳ chuyển đổi mạnh mẽ của ngành nông nghiệp từ tự cung tự cấp sang sản xuất nông nghiệp ở quy mô thương mại. Cùng với diễn biến tích cực của thị trường thế giới, quá trình chuyển đổi của nông nghiệp Việt Nam đã kéo theo sự phát triển sản xuất các loại cây trồng như cà phê, chè, cao su, hạt tiêu và hạt điều. Kể từ sau Nghị quyết số 26-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng năm 2008, mở rộng ruộng đất, tăng cường sự tham gia của khu vực tư nhân, thúc đẩy các mô hình nông nghiệp “*công nghệ cao*” và hiện đại hóa chuỗi giá trị đã trở thành những trụ cột của chính sách nông nghiệp. Việc nâng cao tiêu chuẩn chất lượng và mức độ an toàn đã góp phần tăng sản lượng nông sản có giá trị gia tăng cao và kim ngạch xuất khẩu. Các thách thức trong tương lai bao gồm đáp ứng những điều kiện khắt khe về vấn đề vệ sinh và chất lượng ở thị trường xuất khẩu, áp dụng các giải pháp nông nghiệp hiện đại và hiệu quả, giải quyết tình trạng thiếu lao động do dân số già hóa và tập trung vào bảo vệ môi trường trong nông nghiệp.

Chương 15 (do Han Phoumin thực hiện) tập trung vào chính sách năng lượng của Việt Nam. Để đạt được mục tiêu trở thành quốc gia có thu nhập cao vào năm 2045 và nhiệm vụ trung hòa carbon vào năm 2050 hoặc 2060, Việt Nam nhấn mạnh tầm quan trọng của các nguồn năng lượng bền vững, bao gồm năng lượng tái tạo và các công nghệ tiên tiến như thu hồi, lưu trữ và sử dụng carbon (CCUS). Tác giả dự báo tổng mức tiêu thụ năng lượng cuối cùng (TFEC) sẽ tăng đáng kể, nếu tốc độ tăng trưởng kinh tế hàng năm là 5,2%. Đáng chú ý, hệ số đàn hồi năng lượng theo GDP dự kiến sẽ cải thiện, cho thấy hiệu quả của mô hình tiêu thụ năng lượng. Tác giả nhấn mạnh việc giảm sự phụ thuộc vào nhập khẩu năng lượng thông qua sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả (EEC), tăng cường sử dụng năng lượng tái tạo và chuyển đổi từ than sang khí tự nhiên để sản xuất điện. Tác

giả đã khuyến nghị thúc đẩy năng lượng tái tạo, kết nối lưới điện, sản xuất hydro từ than với CCUS và lưu trữ CO₂ để phát triển năng lượng bền vững của Việt Nam.

Chương 16 (do Venkatachalam Anbumozhi, Lại Văn Mạnh, Nguyễn Tuấn Anh và Phan Mai Linh thực hiện) tập trung vào vấn đề biến đổi khí hậu và giảm thiểu rủi ro thiên tai ở Việt Nam. Việt Nam đang chịu tác động của biến đổi khí hậu, như nhiệt độ tăng và lượng mưa thay đổi ảnh hưởng đến nông nghiệp, tài nguyên nước, ... Các vùng ven biển và đồng bằng rất dễ bị tổn thương khi nước biển dâng cao. Việt Nam đã phải gánh chịu thiệt hại kinh tế đáng kể do biến đổi khí hậu, ảnh hưởng đến các lĩnh vực như nông nghiệp, giao thông và thủy sản, đồng thời làm gián đoạn chuỗi cung ứng toàn cầu và tăng chi phí cho các doanh nghiệp. Để giải quyết những thách thức này, Việt Nam đã cam kết đạt mức phát thải ròng bằng 0 vào năm 2050, chấm dứt nạn phá rừng vào năm 2030 và giảm lượng phát thải khí mê-tan. Tuy nhiên, Việt Nam vẫn phải đối mặt với nhiều thách thức, cần có các chính sách thích ứng với biến đổi khí hậu mạnh mẽ hơn, thúc đẩy đầu tư của khu vực tư nhân, cải cách doanh nghiệp nhà nước và khả năng chống chịu của khu vực tài chính. Nhóm tác giả đề xuất tăng cường hợp tác với Nhật Bản về kinh nghiệm thích ứng với biến đổi khí hậu. Nhóm tác giả cũng khuyến nghị cần xây dựng lộ trình cho từng lĩnh vực về khả năng chống chịu đối với biến đổi khí hậu, bao gồm các lĩnh vực nông nghiệp, cơ sở hạ tầng, công nghiệp, vùng ven biển và thành phố thông minh.

Chương 17 (do Lại Văn Mạnh và Phạm Ánh Huyền thực hiện) tập trung vào kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam. Theo Luật Bảo vệ Môi trường 2020, kinh tế tuần hoàn là mô hình kinh tế trong đó các hoạt động thiết kế, sản xuất, tiêu dùng và dịch vụ nhằm giảm khai thác nguyên liệu, vật liệu, kéo dài vòng đời sản phẩm, hạn chế chất thải phát sinh và giảm thiểu tác động xấu đến môi trường. Quá trình chuyển sang kinh tế tuần hoàn có thể diễn ra với các giải pháp bao gồm từ chối sử dụng các sản phẩm có hại cho môi trường; áp dụng cơ chế sửa chữa, tái sử dụng và tái sản xuất; và giảm mức tiêu thụ nguyên liệu. Khu vực công và các bên liên quan đóng vai trò quan trọng trong việc tạo ra và thúc đẩy các hệ sinh thái tuần hoàn. Sự phát triển công nghệ số như công nghệ di động, phân tích dữ liệu lớn và hệ thống in 3D sẽ thúc đẩy việc triển khai kinh tế tuần hoàn. Khung chính sách và pháp lý để phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam bao gồm các chính sách, chiến lược của Chính phủ và các luật và quy định pháp luật hiện hành. Việt Nam đã có một số sáng kiến và mô hình mang biểu hiện của kinh tế tuần hoàn, song vẫn phải đối mặt với những thách thức về tính bền vững. Nhóm tác giả đã đưa ra một số đề xuất để thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam, gồm hoàn thiện khung khổ pháp lý, xây dựng kế hoạch hành động quốc gia, thu hút sự

tham gia của doanh nghiệp và tất cả các bên liên quan, đồng thời thúc đẩy hợp tác với Nhật Bản thông qua chia sẻ kinh nghiệm và thực tiễn tốt nhất.

Chương 18 (do Emi Kojin thực hiện) tập trung phân tích khái niệm tăng trưởng bao trùm ở Việt Nam. Theo đó, tăng trưởng bao trùm chính là chìa khóa để Việt Nam hiện thực hóa mục tiêu đến năm 2045 trở thành nước có thu nhập cao đi đôi với ổn định xã hội. Nghiên cứu thực chứng đã chỉ ra rằng tính công bằng trong phân phối thu nhập là điều kiện tiên quyết để tăng trưởng kinh tế bền vững. Nếu chỉ nhìn vào hệ số Gini ở phạm vi cả nước, tăng trưởng kinh tế của Việt Nam cho đến nay không làm gia tăng bất bình đẳng. Tuy nhiên, các vấn đề bất bình đẳng ngoài phạm vi hệ số Gini dường như đang tăng ở Việt Nam. Cụ thể, có sự chênh lệch rõ rệt giữa các vùng miền, đặc biệt ở vùng nông thôn và vùng dân tộc thiểu số. Bất bình đẳng giữa nông thôn và thành thị đã thu hẹp, song tác giả nhấn mạnh sự bất bình đẳng ở khu vực nông thôn ngày càng tăng. Khả năng tiếp cận đối với cơ hội thu nhập phi nông nghiệp và tiếp cận đối với đất nông nghiệp là những yếu tố chính ảnh hưởng đến bất bình đẳng ở nông thôn. Nhóm dân tộc thiểu số, lao động di cư, phụ nữ, người khuyết tật, và nông dân sản xuất nhỏ đặc biệt dễ bị tổn thương và gặp khó khăn về kinh tế. Tác giả đưa ra một góc nhìn kếp về tăng trưởng kinh tế của Việt Nam, xem xét cả cấp độ khu vực và cấp độ cá nhân/hộ gia đình, để làm rõ sự khác biệt trong từng bối cảnh. Tác giả cũng xem xét các vấn đề về cơ cấu kinh tế xã hội làm cơ sở đánh giá những bất bình đẳng này ở mỗi cấp độ.

Chương 19 (do Yuka Minagawa, Vũ Công Nguyên, Yoichi Hiruma và Yasuhiko Saito thực hiện) tập trung vào vấn đề xã hội già hóa. Dân số Việt Nam tăng nhanh, từ 27,4 triệu người năm 1954 lên 97,3 triệu người vào năm 2020. Tỷ suất sinh cao, góp phần vào tốc độ tăng trưởng dân số, song các chính sách hạn chế sinh con đã làm giảm tổng tỷ suất sinh. Kết quả là tốc độ tăng dân số chậm lại và dân số Việt Nam được dự báo sẽ đạt khoảng 109,0 triệu người vào năm 2045. Trong khi đó, tuổi thọ trung bình của người dân cũng tăng lên, với nguyên nhân tử vong chính thay đổi từ các bệnh truyền nhiễm sang không truyền nhiễm. Những thay đổi nhân khẩu học này đã dẫn đến già hóa dân số. Tỷ lệ dân số trong độ tuổi lao động đạt đỉnh ở mức 70,5% vào năm 2013, giảm xuống còn 68,9% vào năm 2020. Trong khi đó, quy mô của dân số già (từ 65 tuổi trở lên) lại liên tục tăng, từ mức 4,9% của năm 1975 đã tăng lên 7,9% vào năm 2020, dự báo sẽ đạt mức 18,3% vào năm 2045. Hơn nữa, số năm cần thiết để tỷ lệ dân số già tăng từ 7% lên 14% tương đối ngắn, chỉ trong 18 năm, từ năm 2016 đến năm 2034. Thời gian này ngắn hơn so với Nhật Bản (24 năm, 1970–1994), Trung Quốc (23 năm, 2002–2025) và Thái Lan (20 năm, 2002–2022). Việt Nam đã điều chỉnh tuổi nghỉ hưu do tuổi thọ được cải thiện. Đáp ứng nhu cầu chăm sóc sức khỏe tâm thần

và dịch vụ chăm sóc trở thành những vấn đề mới quan trọng. Tác giả đã đưa ra các khuyến nghị về cải cách khu vực y tế, giải quyết các thách thức về sức khỏe tâm thần, cân nhắc bảo hiểm chăm sóc dài hạn và tăng cường hợp tác quốc tế.

Chương 20 (do Fusanori Iwasaki, Keita Oikawa và Yasuhiro Yamada thực hiện) phân tích triển vọng hợp tác công nghiệp Nhật Bản và Việt Nam. Quan hệ Nhật Bản – Việt Nam đã đang phát triển mạnh mẽ với các hoạt động ngoại giao của lãnh đạo cấp cao. Các chuyến thăm cấp cao và các tuyên bố chung đã đề cập đến nội dung hợp tác trong nhiều lĩnh vực, bao gồm phục hồi kinh tế sau đại dịch COVID-19, tăng cường khả năng chống chịu của chuỗi cung ứng, chuyển đổi số, đa dạng hóa cơ sở sản xuất, và công nghiệp hỗ trợ. Trong kỷ nguyên số, định hướng hợp tác công nghiệp bao gồm đổi mới công nghệ mạnh mẽ thông qua công nghệ số, chuỗi cung ứng có khả năng chống chịu, và phát triển nguồn nhân lực công nghiệp mới. Trọng tâm hợp tác cũng bao gồm phát triển cơ sở hạ tầng cho xã hội số, tự do dịch chuyển dữ liệu, và cân nhắc các nội dung về phát triển bền vững trong chuỗi cung ứng. Ngành công nghiệp ô tô và công nghiệp hỗ trợ là chủ đề chính trong quan hệ hợp tác Nhật Bản và Việt Nam, có tiềm năng đóng góp nhiều hơn vào tăng trưởng và phát triển kinh tế ở Việt Nam.

Chương 21 (do Keita Oikawa thực hiện) tập trung vào các khuyến nghị chính sách cho Việt Nam. Việt Nam đã duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế cao kể từ đầu những năm 1990 nhờ cải cách kinh tế và mở cửa, hội nhập kinh tế quốc tế. Tăng trưởng GNI bình quân đầu người hàng năm luôn ở mức khoảng 5,0% trong giai đoạn năm 1995 - 2019, vượt đáng kể so với các nền kinh tế lớn. Để đạt được mức thu nhập cao vào năm 2045, Việt Nam phải đạt tốc độ tăng trưởng trung bình hàng năm là 5,4%, theo đó phải tăng năng suất và nâng cấp công nghiệp. Việt Nam cũng cần chuyển mạnh mẽ từ mô hình tăng trưởng dựa vào mở rộng nhân tố đầu vào sang tăng trưởng lấy đổi mới sáng tạo làm chủ đạo, đề cao nguồn nhân lực, hiệu quả của thị trường vốn và lao động, cạnh tranh và ứng dụng công nghệ. Công nghệ số đóng vai trò then chốt trong quá trình chuyển đổi này. Các ngành công nghiệp chính như điện tử, nông nghiệp công nghệ cao, dệt may, các ngành liên quan đến chuyển đổi số, ô tô, y tế và năng lượng được kỳ vọng sẽ đóng góp vào tăng trưởng kinh tế và kinh tế tuần hoàn. Thúc đẩy hợp tác với Nhật Bản, đặc biệt là trong lĩnh vực chuyển đổi số, sẽ giúp Việt Nam tiến tới hiện thực hóa mục tiêu trở thành nước thu nhập cao vào năm 2045. Tác giả cũng đề xuất thúc đẩy hợp tác trong nhiều lĩnh vực khác nhau, như công nghiệp ô tô, nông nghiệp công nghệ cao, biến đổi khí hậu, kinh tế tuần hoàn và giải quyết những thách thức của một xã hội già hóa.

Phần I

Quan điểm lịch sử và mô hình phát triển

Chương 1

Năm 2045 trong chặng đường phát triển của Việt Nam độc lập

Furuta Motoo

Việt Nam đặt mục tiêu trở thành nước phát triển vào năm 2045, nhân dịp kỷ niệm 100 năm đất nước độc lập. Sau khi độc lập, Việt Nam đã trải qua một thời kỳ chiến tranh kéo dài. Công cuộc Đổi mới được khởi xướng năm 1986 đã đặt dấu chấm hết cho thời kỳ chiến tranh này, nhưng trên thực tế, phải đến năm 1991, Việt Nam mới thoát khỏi lửa đạn quân sự. Thật ra, sau khi độc lập, chiến tranh còn tiếp tục kéo dài trong suốt 46 năm nữa. Đối với đất nước Việt Nam độc lập, để thời kỳ hòa bình và phát triển dài hơn thời kỳ chiến tranh thì phải chờ đến năm 2037. Như vậy, năm 2045 trở thành thời kỳ mà sau một thời gian dài, nền hòa bình và phát triển mới chiếm ưu thế trong chặng đường phát triển ở nước Việt Nam độc lập.

Nếu cho rằng vấn đề cơ bản của lịch sử cận đại Châu Á, bao gồm Việt Nam, hoặc của thế giới thứ ba là đấu tranh chống lại sự xâm lược của chủ nghĩa đế quốc, giành quyền tự chủ dân tộc, trở thành quốc gia dân tộc độc lập thì có thể đánh giá cuộc Chiến tranh Đông Dương chống Pháp mà Việt Nam đã chiến đấu, cuộc kháng chiến chống Mỹ của Việt Nam là những điển hình của phong trào giải phóng dân tộc. Tuy nhiên, hiện nay, do sự phát triển kinh tế của các nước Châu Á, người ta ngày càng có khuynh hướng xem vấn đề cơ bản của lịch sử cận hiện đại là phát triển kinh tế. Từ quan điểm này, người ta chú ý nhiều hơn tới một Việt Nam hiện đại, phát triển trong thời kỳ cải cách Đổi mới, còn Chiến tranh Việt Nam sẽ trở thành một nhánh phụ rời xa dòng chảy chính của quá trình phát triển lịch sử (Furuta, 2007:31-35).

Tác giả cho rằng cách tổng kết lịch sử như vậy là phiến diện. Tác giả nghĩ rằng, việc Việt Nam trải qua thời kỳ chiến tranh và thống nhất đất nước có ý nghĩa to lớn trong quá trình Việt Nam đạt được sự phát triển nhanh chóng vào thời kỳ hòa bình và phát triển sau đó. Việt Nam thống nhất đã giúp không chỉ bản thân Việt Nam mà toàn bộ khu vực Đông Nam Á nhanh chóng thoát khỏi tình trạng Chiến tranh lạnh. Việt Nam gia nhập Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN), hiện thực hóa ASEAN 10 là những sự kiện đã được thực hiện chính nhờ vào sự hiện diện của một nước Việt Nam thống nhất.

Từ quan điểm trên, trong bài viết này, trên cơ sở nhìn lại khái quát thời kỳ chiến tranh của Việt Nam, tác giả muốn xem xét mối quan hệ giữa Chiến tranh Việt Nam và sự phát triển kinh tế của Đông Nam Á, ý nghĩa sự hiện diện của nước Việt Nam thống nhất trong thời đại phát triển kinh tế (tham khảo Furuta 1991, 1996, 2002, 2018; Ban Chỉ đạo Tổng kết Chiến tranh, 2002).

1 Thời kỳ chiến tranh

1.1 Chiến tranh Đông Dương

Khi nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa tuyên bố độc lập vào tháng 9 năm 1945, thực dân Pháp vẫn chưa sẵn sàng công nhận điều đó. Sau Chiến tranh thế giới thứ hai, khi Pháp quay trở lại với mong muốn tái cơ cấu bộ máy thống trị tại các nước thuộc địa thì cuộc chiến tranh giữa Pháp với các thế lực độc lập của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, Cam-pu-chia, Lào nổ ra. Cuộc chiến tranh này được gọi là Chiến tranh Đông Dương, ở Việt Nam gọi là cuộc kháng chiến chống Pháp.

Là một cuộc chiến tranh độc lập xảy ra ở các nước Đông Nam Á sau khi Chiến tranh thế giới thứ hai kết thúc, cuộc Chiến tranh Đông Dương có tính chất giống như cuộc chiến tranh giành độc lập của In-đô-nê-xi-a. Tuy nhiên, sau khi nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa được thành lập vào năm 1949, cuộc Chiến tranh Đông Dương được gắn với quan hệ đối lập của Chiến tranh lạnh Đông-Tây. Hoa Kỳ chi viện cho Pháp từ góc độ chống chủ nghĩa cộng sản, còn nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa lại nhận chi viện của Trung Quốc - Liên Xô. Do đó, cuộc chiến đã bị kéo dài, phải đến năm 1954, khi căng thẳng trong quan hệ Đông – Tây có dấu hiệu hạ nhiệt thì nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa mới đạt được đình chiến thông qua Hiệp định Giơ-ne-vơ.

Chiến dịch Điện Biên Phủ năm 1954 là trận chiến quyết định bên nào sẽ nắm quyền chủ đạo của cuộc đình chiến này. Tại đây, quân đội Pháp đã đầu hàng quân Việt Nam Dân chủ Cộng hòa. Sự kiện này đồng nghĩa với việc chấm dứt sự thống trị thuộc địa của Pháp.

Trên chiến trường, nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa chiếm ưu thế, nhưng Hội nghị Giơ-ne-vơ là hội nghị hòa bình do các nước lớn nắm quyền chủ đạo. Tại Hội nghị, tuy quyền độc lập của Việt Nam, Cam-pu-chia, Lào được thừa nhận, nhưng do áp lực từ Trung Quốc, Liên Xô không mong muốn kéo dài chiến tranh, không mong muốn có sự can thiệp quân sự của Hoa Kỳ, mà vĩ tuyến 17 phân chia Việt Nam thành 2 miền Nam-Bắc đã được đặt là đường ranh giới quân sự. Tạm thời, Việt Nam đã bị phân ly thành hai miền Nam-Bắc với cam kết sẽ tiến hành bầu cử thống nhất Nam-Bắc sau 2 năm.

1.2 Chiến tranh Việt Nam

Là nước chi viện cho Pháp từ cuối thời kỳ Chiến tranh Đông Dương, Hoa Kỳ coi đường ranh giới quân sự này là ranh giới “*lãnh thổ*” của hai phe Đông-Tây đối đầu nhau trong Chiến tranh lạnh. Việt Nam được thống nhất dưới sự chỉ đạo của miền Bắc do những người theo chủ nghĩa cộng sản nắm quyền kiểm soát. Hoa Kỳ cho rằng miền Nam thuộc phe của mình nên đối với Hoa Kỳ, việc “*mất*” miền Nam là khó có thể chấp nhận được. Lãnh đạo của Hoa Kỳ thời bấy giờ chỉ nhìn nhận Việt Nam trong bối cảnh Chiến tranh lạnh. Nếu định ngăn chặn sự bành trướng ảnh hưởng của Trung Quốc đối với Đông Nam Á thì sự hiện diện của một Việt Nam mạnh mẽ được thống nhất hai miền chắc chắn đã trở thành một hàng rào phòng thủ hữu hiệu nhất. Nhưng các nhà lãnh đạo Hoa Kỳ thời bấy giờ đã không thể có được phán đoán địa chính trị điềm tĩnh như vậy.

Giữa phe Hoa Kỳ và chính quyền miền Nam chống cộng thân Hoa Kỳ được Hoa Kỳ chi viện (ban đầu là nước Việt Nam, từ sau 1955 là nước Việt Nam Cộng hòa), với phe Việt Nam Dân chủ Cộng hòa ở miền Bắc cố gắng đánh đổ chính quyền miền Nam thân Hoa Kỳ để thống nhất hai miền Nam-Bắc và Mặt trận Dân tộc Giải phóng miền Nam Việt Nam ở miền Nam đã xảy ra chiến tranh. Đó chính là cuộc kháng chiến chống Mỹ cứu nước (các học giả quốc tế gọi là “*Chiến tranh Việt Nam*”; đây cũng là thuật ngữ sử dụng xuyên suốt Báo cáo này).

Lúc đầu, cuộc chiến đã xảy ra giữa Mặt trận Dân tộc Giải phóng miền Nam Việt Nam được miền Bắc chi viện và chính quyền Ngô Đình Diệm kiểm soát miền Nam Việt Nam dưới sự chi viện của Hoa Kỳ. Chính quyền Diệm đã khéo léo loại bỏ phe thân Pháp, và có vẻ như đã đạt được sự kiểm soát ổn định tạm thời. Với kỳ vọng thực thi cuộc bầu cử thống nhất hai miền Nam-Bắc đã được cam kết ở Hiệp định Giơ-ne-vơ, Đảng Lao động Việt Nam (Đảng cầm quyền miền Bắc, và ở miền Nam cũng có tổ chức Đảng) đã kiềm chế phát động chiến tranh vũ trang ở miền Nam.

Đối mặt với nguy cơ tổ chức Đảng ở miền Nam bị sụp đổ do sự đàn áp của chính quyền Diệm, năm 1959, Đảng Lao động Việt Nam đã chấp nhận tái triển khai đấu tranh vũ trang ở miền Nam. Việc này đã làm bùng lên làn sóng phản đối chính quyền Diệm vốn đã bị kìm nén cho đến lúc bấy giờ, và các cuộc nổi dậy chống chính quyền lan rộng ở các vùng nông thôn. Trong bối cảnh đó, dưới sự chỉ đạo của Đảng Lao động, vào tháng 12 năm 1960, Mặt trận Dân tộc Giải phóng miền Nam Việt Nam được thành lập. Đảng Lao động tuy quyết tâm đấu tranh vũ trang ở miền Nam nhưng vẫn muốn tránh sự can thiệp chính thức của quân đội Hoa Kỳ. Đảng Lao động cho rằng trong cuộc Chiến tranh Triều Tiên, việc quân miền Bắc công khai đột phá đường ranh giới quân sự Nam-Bắc ở vĩ tuyến 38 đã dẫn đến sự can thiệp của quân đội Hoa Kỳ. Vì thế, Đảng Lao động không để quân

chính quy của miền Bắc - quân giải phóng đột phá đường ranh giới quân sự tiến vào miền Nam, mà đã cố gắng dồn ép chính quyền Diệm trong nội bộ miền Nam. Tổ chức được thành lập trong bối cảnh này là Mặt trận Giải phóng, một tổ chức của miền Nam.

Sau khi Mặt trận Giải phóng ra đời, chính quyền Diệm dần dần bộc lộ sự suy yếu. Chính quyền Kennedy đã phái cử một lực lượng lớn cố vấn quân sự đến miền Nam Việt Nam. Thế nhưng, chính quyền Diệm ngày càng thể hiện khuynh hướng độc tài, và vào năm 1963, phong trào chống chính quyền ở quy mô lớn của các Phật tử ở các thành phố đã nổ ra. Quân đội miền Nam cảm thấy nguy hiểm trước tình hình này nên đã tiến hành cuộc đảo chính lật đổ chính quyền Diệm vào tháng 11 năm 1963. Nhưng chính quyền quân sự sau đó không ổn định và miền Nam Việt Nam đã bị đặt trong một tình trạng nguy hiểm. Cùng lúc đó, trong nội bộ Đảng Lao động đã xuất hiện phe cứng rắn mà đứng đầu là Bí thư thứ nhất Đảng Lao động Lê Duẩn. Phe này cho rằng phải đưa lực lượng quân đội miền Bắc vào miền Nam và nhân cơ hội đó để dồn ép chính quyền miền Nam. Tháng 12 năm 1963, Ban Chấp hành Trung ương Đảng họp quyết định thay đổi chiến lược, đưa quân đội vào chiến trường miền Nam.

Trước tình hình này, chính quyền Johnson của Hoa Kỳ đã nhận định rằng để duy trì thể chế chống cộng của miền Nam Việt Nam, quân đội Hoa Kỳ buộc phải ra mặt và cần phải đánh miền Bắc vốn đang chi viện cho các hoạt động ở miền Nam. Sau sự kiện Vịnh Bắc Bộ năm 1964, vào tháng 2 năm 1965, Hoa Kỳ bắt đầu ném bom thường kỳ miền Bắc Việt Nam và vào tháng 3 năm đó, quyết tâm đưa lực lượng chiến đấu của lực lượng quân Hoa Kỳ vào miền Nam Việt Nam. Để đáp trả, miền Bắc cũng đưa một lực lượng chiến đấu lớn của quân đội nhân dân vào chiến trường miền Nam. Ở đây, chiến trường Việt Nam chứng kiến cuộc chiến cục bộ lớn nhất thời kỳ Chiến tranh lạnh. Cuộc chiến cục bộ này có quân đội Hoa Kỳ trực tiếp tham gia chiến đấu và kéo dài từ năm 1965 đến năm 1973.

Một lượng lớn lính Hoa Kỳ được đưa vào miền Nam Việt Nam, thời điểm nhiều nhất vượt quá 500.000 quân. Do đó, miền Bắc và Mặt trận Giải phóng miền Nam chịu hi sinh rất lớn, số người hi sinh của hai miền Nam-Bắc bao gồm cả dân thường lên đến 3 triệu người, trong đó, số quân nhân hy sinh là 1,2 triệu người. Nhưng việc này không có nghĩa là chiến tranh được triển khai theo như ý đồ của Hoa Kỳ. Trong Chiến tranh Triều Tiên, việc quân đội Hoa Kỳ vượt qua giới tuyến quân sự Nam-Bắc để tiến lên phía Bắc đã dẫn đến sự can thiệp của quân đội Trung Quốc và đã gây ra nhiều thương vong. Từ "*phản tỉnh*" đó, trong Chiến tranh Việt Nam, Hoa Kỳ không chọn phương án cho lực lượng tấn công miền Bắc Việt Nam mà chỉ giới hạn chiến đấu ở miền Nam Việt Nam. Phương thức chiến tranh sở trường của quân đội Hoa Kỳ là phát huy tính ưu việt của hỏa lực và khả năng cơ

động, đẩy lực lượng tiền tuyến về phía quân địch. Nhưng do chỉ giới hạn trận chiến ở miền Nam nên Hoa Kỳ không thể áp dụng phương thức sở trường này mà đành phải thực hiện “*cuộc chiến không tiền tuyến*” với đối thủ là quân du kích. Tại đây, quân đội Hoa Kỳ đã sử dụng “*chiến lược tiêu hao*” mang đến cho quân địch tổn thất vượt qua năng lực cung cấp nguồn nhân lực. Thế nhưng, Miền Bắc và Mặt trận Giải phóng đã gửi binh lực từ miền Bắc vào chiến trường miền Nam để bù đắp nên chiến lược này của quân đội Hoa Kỳ đã không phát huy tác dụng.

Vào tết âm lịch năm 1968, quân đội nhân dân miền Bắc và Mặt trận Giải phóng đã tiến hành tổng tiến công các thành phố lớn của miền Nam Việt Nam (Cuộc tổng tiến công tết Mậu Thân). Cuộc tổng tiến công này mang lại cho nhân dân Hoa Kỳ một ấn tượng sâu sắc là chiến tranh không tiến triển một cách suôn sẻ. Số lính Hoa Kỳ chết trong Chiến tranh Việt Nam là hơn 58.000 người, ít hơn nhiều so với số người hy sinh của phía Việt Nam. Tuy nhiên, nếu xét từ góc độ đối với Việt Nam, Chiến tranh Việt Nam là cuộc chiến tổng lực, còn đối với Hoa Kỳ, đó là một cuộc chiến cục bộ mà Hoa Kỳ chỉ đưa vào một phần tiềm lực quốc gia một cách có giới hạn thì đối với xã hội Hoa Kỳ, đây là một “*sự hy sinh không thể chịu đựng nổi*”. Từ sự kiện tổng tiến công tết Mậu Thân, phong trào phản đối chiến tranh trong và ngoài Hoa Kỳ dâng cao, chính quyền Nixon ra mắt vào năm 1969 đành phải giảm mức độ can thiệp của quân đội Hoa Kỳ vào cuộc chiến này. Tận dụng cơ hội miền Bắc và Mặt trận Giải phóng chịu tổn thất nặng nề về người trong Cuộc tổng tiến công tết Mậu Thân mạo hiểm tấn công vào thành phố lớn, chính quyền Nixon đã mở rộng chiến tranh sang nước láng giềng Cam-pu-chia để duy trì chính quyền chống cộng thân Hoa Kỳ của miền Nam.

Tuy nhiên, việc mở rộng cuộc chiến sang Cam-pu-chia đã không có kết quả như Hoa Kỳ kỳ vọng. Do nền tảng của thế lực thân Hoa Kỳ yếu ớt nên thế lực chống Hoa Kỳ mở rộng khu vực kiểm soát, và tình hình chiến sự ở Cam-pu-chia cũng đã ảnh hưởng đến miền Nam Việt Nam. Vào năm 1972, quân đội nhân dân miền Bắc Việt Nam và Mặt trận Giải phóng đã tiến hành Cuộc tấn công mùa xuân, vực dậy sự yếu thế của mình sau Cuộc tổng tiến công tết Mậu Thân. Cục diện chiến tranh ở miền Nam Việt Nam rơi vào bế tắc, nên vào tháng 01 năm 1973, Hiệp định hòa bình Paris đã được ký kết và lực lượng chiến đấu của quân đội Hoa Kỳ đã rút khỏi miền Nam Việt Nam.

Sau đó, chiến sự ở miền Nam Việt Nam vẫn tiếp tục. Sau năm 1971, Hoa Kỳ có ý định dựa vào việc cải thiện quan hệ với Trung Quốc để khống chế miền Bắc Việt Nam và duy trì thể chế chống cộng ở miền Nam Việt Nam. Tuy nhiên, Hoa Kỳ không thể duy trì chính quyền miền Nam Việt Nam mà không có sự can thiệp quân sự của Hoa Kỳ. Hơn nữa, sự ủng hộ đối với cuộc Chiến tranh Việt Nam của nhân dân Hoa Kỳ đã tiến triển vượt trên sự suy đoán của chính quyền. Kết

cục, vào ngày 30 tháng 4 năm 1975, trước sự tấn công quân sự của miền Bắc và Mặt trận Giải phóng, Việt Nam Cộng hòa đã sụp đổ, Chiến tranh Việt Nam kết thúc và năm kế tiếp, năm 1976, nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam thống nhất hai miền Nam-Bắc đã được thành lập.

1.3 Cuộc chiến tranh sau Chiến tranh Việt Nam

Khi Chiến tranh Việt Nam kết thúc, nhiều người ở Việt Nam và trên thế giới đã nghĩ rằng có lẽ hòa bình sẽ đến với Việt Nam. Tuy nhiên, sự kỳ vọng của mọi người đã không thành hiện thực. Cuộc chiến nhằm vào Việt Nam tiếp tục kéo dài thêm 16 năm nữa.

Yếu tố cơ bản nhất của tranh chấp sau Chiến tranh Việt Nam là việc Trung Quốc và phe Pôn Pốt của Cam-pu-chia không muốn ảnh hưởng của nước Việt Nam thống nhất được mở rộng ở bán đảo Đông Dương. Cuộc tấn công của Pôn Pốt nhằm vào Việt Nam bắt đầu ngay sau khi Chiến tranh Việt Nam kết thúc và ngày càng khốc liệt, đến năm 1977, đã lan đến toàn tuyến biên giới Việt Nam và Cam-pu-chia. Vào năm 1978, Trung Quốc tỏ rõ lập trường ủng hộ phe Pôn Pốt, xung đột giữa Việt Nam và Trung Quốc xung quanh vấn đề Hoa kiều ở Việt Nam cũng trở nên rõ ràng.

Việt Nam đối mặt nguy cơ về mặt an ninh quốc gia khi đồng thời bị tấn công từ hai gọng kìm Trung Quốc và Cam-pu-chia. Tháng 02 năm 1978, Trung Quốc lấy lý do “*trừng phạt*” Việt Nam, cho quân đội xâm nhập toàn tuyến biên giới Việt-Trung. Trung Quốc tuyên bố rút quân khỏi Việt Nam trong vòng hơn 1 tháng, nhưng xung đột quân sự ở biên giới Việt-Trung tiếp tục kéo dài cho đến năm 1991. Ở Cam-pu-chia, xung đột quân sự giữa chính quyền với các thế lực đối lập tiếp tục diễn ra. Việt Nam đã cử quân tình nguyện đến Cam-pu-chia. Đến tháng 10 năm 1991, Hiệp định Hòa bình Paris được ký kết.

Có thể nói tranh chấp sau Chiến tranh Việt Nam là sự hỗn loạn xảy ra giữa bản thân Việt Nam và các nước láng giềng như Trung Quốc, Cam-pu-chia xoay quanh việc đánh giá sức mạnh của nước Việt Nam thống nhất – kết quả của cuộc Chiến tranh Việt Nam. Có thể nói rằng Trung Quốc và phe Pôn Pốt đã quá phóng đại về “*mối đe dọa*” của nước Việt Nam thống nhất, còn Việt Nam thì quá phóng đại sự yếu kém về an ninh quốc gia của nước Việt Nam thống nhất.

2 Ý nghĩa của thời kỳ chiến tranh

Dù sao, thời kỳ chiến tranh kéo dài 46 năm cũng đã là một thời kỳ mà Việt Nam buộc phải đấu tranh vũ trang để đảm bảo độc lập và thống nhất đất nước. Ý nghĩa đối với lịch sử thế giới và ý nghĩa đối với Việt Nam của thời kỳ chiến tranh, đặc biệt là Chiến tranh Việt Nam là gì? Ngay cả hiện tại, có lẽ điều tương đối dễ

hiểu là cuộc Chiến tranh Việt Nam là “*cuộc chiến tranh mà Hoa Kỳ bại trận*”, là cuộc chiến tranh mà Việt Nam đã giành được độc lập và thống nhất đất nước. Đặc biệt, Hoa Kỳ là một quốc gia bá quyền trên thế giới nên ảnh hưởng của việc Hoa Kỳ bại trận lan rộng trên toàn thế giới trong nhiều lĩnh vực khác nhau từ ngoại giao, quân sự đến văn hóa. Thêm vào đó, cũng có thể dễ dàng nhận ra vai trò của Chiến tranh Việt Nam trong việc hình thành chủ nghĩa dân chủ hiện đại. Trong cuộc chiến tranh này, một nước nhỏ như Việt Nam đã loại bỏ được sự can thiệp quân sự của một siêu cường là Hoa Kỳ, giành được độc lập và thống nhất đất nước. Nhờ vào sự liên kết với nhiều phong trào xã hội khác nhau, bao gồm cả phong trào phản đối Chiến tranh Việt Nam lan rộng trên phạm vi toàn thế giới lúc bấy giờ, cuộc chiến tranh này đã thúc đẩy sự công nhận quyền lợi của “*kẻ yếu*” trong xã hội ở nhiều phương diện khác nhau như dân tộc nhỏ yếu, phe thiểu số, phụ nữ... và mở rộng chủ nghĩa dân chủ vốn là của “*người giàu*”, “*kẻ mạnh*” sang đến “*kẻ yếu*”. Nếu phân biệt chủ nghĩa dân chủ có nghĩ cho “*kẻ yếu*” với chủ nghĩa dân chủ cận đại vốn chỉ dành cho “*kẻ mạnh*” và gọi đó là chủ nghĩa dân chủ hiện đại thì Chiến tranh Việt Nam có lẽ đã phát huy được vai trò to lớn trong việc hình thành nên chủ nghĩa dân chủ hiện đại đó (Furuta, 1999:27-28).

Tuy nhiên, sự thật là ở một số khía cạnh, chúng ta khó nhìn thấy ý nghĩa của Chiến tranh Việt Nam đối với lịch sử thế giới. Có những lý do sau đây khiến chúng ta khó nhìn thấy ý nghĩa đối với lịch sử thế giới của Chiến tranh Việt Nam. Thứ nhất, có lẽ là vì khi Chiến tranh Việt Nam xảy ra, cuộc chiến tranh này được nhìn nhận là “*tâm điểm của thế giới*” do cái gọi là “*Lý thuyết khủng hoảng chung*” coi lịch sử hiện đại là thời kỳ quá độ chuyển từ chủ nghĩa tư bản lên chủ nghĩa xã hội, nhưng sau đó, do sự sụp đổ của phe xã hội chủ nghĩa nên “*Lý thuyết khủng hoảng chung*” đã mất đi hiệu lực. Với khung “*Lý thuyết khủng hoảng chung*”, cuộc kháng chiến chống Hoa Kỳ của Việt Nam được xem là đã thể hiện các nguồn lực thúc đẩy sự phát triển của lịch sử thế giới như chủ nghĩa xã hội, phong trào giải phóng dân tộc, phản đối chiến tranh của các nước chủ nghĩa tư bản... Tuy nhiên, khi Chiến tranh Việt Nam kết thúc với thắng lợi thuộc về Việt Nam thì phía bộc lộ nhiều hạn chế lại chính là phía “*thế lực cải cách*” này. Do phe xã hội chủ nghĩa sụp đổ vào cuối thế kỷ 20, xung đột dân tộc trở nên trầm trọng hơn nên bản thân khung lý giải lịch sử hiện đại vốn ủng hộ cách lý giải về Chiến tranh Việt Nam, như trình bày ở trên, đã mất đi hiệu lực (Furuta, 1999:156-161). Chưa cần mở rộng phạm vi tranh luận đến toàn bộ “*Lý thuyết khủng hoảng chung*” thì vẫn có thể thấy “*Chủ nghĩa xã hội và Chiến tranh Việt Nam*” là một chủ đề chứa đựng nhiều vấn đề cần phải bàn luận.

Sự sụp đổ của hệ thống xã hội chủ nghĩa ở Liên Xô, Đông Âu cũng làm tan rã phe xã hội chủ nghĩa vốn phân chia thế giới thành hai cực trong hệ thống Chiến

tranh lạnh. Vì vậy, có thể nói ngày nay khó nhìn thấy được ý nghĩa sự hiện diện của chủ nghĩa xã hội như một phe phái sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Thế nhưng, trong cuộc Chiến tranh Việt Nam, chủ nghĩa xã hội tồn tại như một phe phái đã có một ý nghĩa to lớn.

Năm 1965, khi đưa một lượng lớn lực quân vào Việt Nam, Tổng thống Johnson chỉ giới hạn trong phạm vi Miền Nam Việt Nam. Đây là tính toán để không dẫn đến sự can thiệp của quân đội Trung Quốc như trong cuộc chiến tranh Triều Tiên. Nhưng Hoa Kỳ đã không thể đánh trận theo phương thức chiến tranh thông thường mà Hoa Kỳ có sở trường là đẩy tiền tuyến lên phía Bắc giống như trong Chiến tranh Triều Tiên. Hoa Kỳ buộc phải đánh trận theo phương thức chiến tranh tiêu hao, do đó khó phát huy ưu thế của quân đội Hoa Kỳ với đối phương là lực lượng du kích Miền Nam Việt Nam. Theo thuyết xét lại về Chiến tranh Việt Nam của phái Điều hâu trong nội bộ Hoa Kỳ sau khi Chiến tranh Việt Nam kết thúc, đây là lựa chọn nhiều lần bị chỉ trích là “*sai lầm*” của chính quyền Johnson.

Phái Điều Hâu cho rằng lãnh đạo Trung Quốc đương thời đang trong quá trình đối đầu với Liên Xô và đã không có ý định đối đầu với Hoa Kỳ ở Việt Nam. Nhưng trong thực tế, cho đến giai đoạn năm 1965, trong giới lãnh đạo Trung Quốc cũng đã có ý kiến cho rằng tùy thuộc vào hành xử của Hoa Kỳ mà xung đột tại Việt Nam giữa quân đội Trung Quốc và quân đội Hoa Kỳ có thể là điều không tránh khỏi. Trong trường hợp đó, Trung Quốc buộc phải chọn con đường cùng hợp tác với Liên Xô. Suy nghĩ này của Trung Quốc đã thay đổi khi Trung Quốc biết được Hoa Kỳ không đưa lực quân vào miền Bắc Việt Nam. Thực tế, vào giai đoạn tháng 5 năm 1965, Mao Trạch Đông đã chắc chắn về quan điểm của chính quyền Johnson là không đưa lực quân vào miền Bắc và đã gửi cho phía Hoa Kỳ thông điệp rằng, nếu đã như vậy thì Trung Quốc sẽ không có hành động xung đột trực tiếp với quân đội Hoa Kỳ. Từ tháng 6, Trung Quốc đã gửi quân Giải phóng Nhân dân Trung Quốc vào miền Bắc Việt Nam với nhiệm vụ chính là đảm bảo đường tiếp tế lực lượng phòng không, lực lượng đường sắt, lực lượng công binh của Trung Quốc cho miền Bắc Việt Nam (Chu, 2001:242-412).

Ngay cả đoàn chuyên gia quân sự của Liên Xô được cử sang hỗ trợ cho miền Bắc Việt Nam cũng coi trọng vấn đề phòng không mà trước tiên là khả năng điều khiển tên lửa chống lại không kích của quân đội Hoa Kỳ tại miền Bắc. Tại thời điểm đó, do không thể phủ nhận khả năng lực quân Hoa Kỳ tấn công miền Bắc Việt Nam nên vị trí trưởng đoàn cố vấn được giao cho người đã từng làm sư đoàn trưởng sư đoàn bộ binh thiết giáp, có kiến thức quân sự tổng hợp đảm nhiệm. Các nước xã hội chủ nghĩa lớn như Liên Xô, Trung Quốc, tùy tình hình đã có ý định chi viện cho Việt Nam bao gồm cả việc phái cử lực lượng chiến đấu quy mô

lớn như trong Chiến tranh Triều Tiên. Có thể nói điều này đã khiến chính quyền Johnson chỉ dám giới hạn đưa lực quân trong phạm vi miền Nam.

Trong Chiến tranh Việt Nam, lực lượng đảm nhận nhiệm vụ chiến đấu trên bộ với quân đội Hoa Kỳ ở miền Nam là quân đội của Việt Nam, gồm quân đội Nhân dân của miền Bắc và quân của Mặt trận Giải phóng Miền Nam, khác xa với Chiến tranh Triều Tiên khi quân tình nguyện Trung Quốc là lực lượng chính chiến đấu với quân của Liên hợp quốc. Thế nhưng, không thể đánh giá thấp ý nghĩa của sự chi viện từ Liên Xô và Trung Quốc dành cho Việt Nam. Chi viện nhân lực quân sự quan trọng từ Liên Xô, Trung Quốc là nội dung mà phải sau hơn 20 năm mới được làm rõ. Từ tháng 4 năm 1965, Liên Xô gửi đoàn chuyên gia quân sự đến miền Bắc Việt Nam với thành phần chính là lực lượng phòng không tên lửa. Hình thức là “*Trung tâm huấn luyện*” của lực lượng phòng không tên lửa quân đội Nhân dân Việt Nam, nhưng thực tế là quân nhân Liên Xô trực tiếp chỉ huy chiến đấu với máy bay quân đội Hoa Kỳ và có phóng cả tên lửa đất đối không. Đoàn chuyên gia quân sự của Liên Xô, khi nhiều nhất là 500 người, tổng số chuyên gia được cử sang Việt Nam là 6.459 người, trong đó có 13 người hy sinh. Mặt khác, như trình bày ở trên, cho đến năm 1968, Trung Quốc cũng phái cử tổng cộng 320.000 binh lính sang Việt Nam, chủ yếu là lực lượng chi viện cho phòng vệ, sửa chữa đường vận chuyển, cơ sở quốc phòng ở các khu vực của miền Bắc Việt Nam tiếp giáp với Trung Quốc. Số người hy sinh trong cuộc Chiến tranh Việt Nam lên đến 1.100 người.

Phải nói rằng, khi một nước nhỏ như Việt Nam tham gia vào một vấn đề có tính thách thức một siêu cường quốc như Hoa Kỳ, với việc giải phóng miền Nam, thống nhất Nam-Bắc thì sự hiện diện của các nước xã hội chủ nghĩa như một phe có ảnh hưởng trên chính trường quốc tế, trong đó có các cường quốc hạt nhân như Liên Xô, Trung Quốc là rất quan trọng. Trong thời kỳ Chiến tranh Việt Nam, giữa Liên Xô và Trung Quốc đã có sự đối lập sâu sắc, nhưng họ không thể tự công nhận mình là “*minh chủ của cải cách thế giới*” nếu “*bỏ rơi*” Việt Nam đang trên tuyến đầu chiến đấu với “*Chủ nghĩa đế quốc Mỹ*” (Kurihara, 2000).

“*Cái giá*” mà Việt Nam phải trả để giành được vị trí của một thành viên hoặc quốc gia tuyến đầu của phe xã hội chủ nghĩa cũng không phải là nhỏ. Một trong những “*cái giá*” lớn nhất là Việt Nam buộc phải chấp nhận “*Mô hình phổ biến của chủ nghĩa xã hội*” đang được thực hiện ở Liên Xô, Trung Quốc như là một định hướng cơ bản để xây dựng đất nước Việt Nam. Trở lại câu chuyện trước Chiến tranh Việt Nam, vào tháng 2 năm 1950, ngay sau khi nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa được thành lập, để có được sự chi viện của Liên Xô và Trung Quốc cho cuộc chiến trường kỳ với Pháp, Hồ Chí Minh đã hội đàm với Stalin ở Mát-xcơ-va khi Mao Trạch Đông cũng đang ở đó. Để cố gắng tập trung nhiều nhân

lực cho cuộc kháng chiến chống Pháp, Hồ Chí Minh đã tuyên bố giải thể Đảng Cộng sản và không đưa ra đề xuất cải cách ruộng đất vốn muốn loại bỏ quyền sở hữu đất đai của địa chủ. Nghe nói trong cuộc hội đàm với Hồ Chí Minh, Stalin xem đó là một vấn đề. Ông chỉ vào 2 chiếc ghế trước mặt và chất vấn Hồ Chí Minh: “*Chiếc này là ghế của nông dân, chiếc kia là ghế của địa chủ, còn nhà cách mạng Việt Nam định ngồi vào chiếc ghế nào?*” (Do, 2000:6). Dầu sao, sự viện trợ của phe chủ nghĩa xã hội, từ bước đi đầu tiên đã đi kèm với sự can thiệp ép buộc thực hiện “*mô hình phổ biến*”. Cơ cấu này không thay đổi trong thời kỳ Chiến tranh Việt Nam.

Tuy nhiên, mặc dù quá trình xây dựng chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc Việt Nam trong thời kỳ Chiến tranh Việt Nam mang đậm tính chất áp dụng “*Mô hình phổ biến*” một cách máy móc, nhưng điều này không có nghĩa là chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc Việt Nam không có tác dụng trong cuộc chiến tranh. Trái lại, mang đậm tính chất “*chủ nghĩa xã hội chia sẻ sự nghèo khổ*”, “*mô hình phổ biến*” đã có một sức mạnh to lớn như một nền tảng của thể chế thời chiến và cũng phát huy vai trò quan trọng trong Chiến tranh Việt Nam. Chính vì thế, tuy đây là “*mô hình phổ biến*” bị “*cưỡng chế*” thực hiện nhưng có lẽ phải nhìn nhận rằng nó đã có chỗ đứng vững chắc trong Chiến tranh Việt Nam.

Miền Bắc Việt Nam vào thời kỳ Chiến tranh Việt Nam là một xã hội nông nghiệp, về cơ bản, chủ nghĩa xã hội là tập thể hóa nông nghiệp. Ở miền Bắc Việt Nam, vào năm 1958, khi công cuộc cải tạo xã hội chủ nghĩa được chính thức hóa, ngay trong lĩnh vực nông nghiệp, tập thể hóa nông nghiệp cũng bắt đầu với hình thức xây dựng hợp tác xã sản xuất nông nghiệp do nông dân góp đất và gia súc. Kế hoạch 5 năm lần thứ nhất bắt đầu từ năm 1961, hướng đến mục tiêu tái tổ chức hợp tác xã thành các hợp tác xã bậc cao mà đất đai nông nghiệp và gia súc hoàn toàn trở thành sở hữu tập thể. Hợp tác xã sản xuất nông nghiệp ở miền Bắc Việt Nam này áp dụng mô hình tập thể hóa nông nghiệp của Trung Quốc trước đây với việc áp dụng hình thức công xã nhân dân, nhưng so với Trung Quốc, năng lực hỗ trợ của công nghiệp cho nông nghiệp còn thấp. Vì thế, ở miền Bắc Việt Nam lúc đó, rất khó để chỉ ra rõ ràng cho nông dân thấy lợi thế kinh tế của nông nghiệp tập thể. Công cuộc xây dựng hợp tác xã bậc cao lúc tiến lúc lùi, không đột phá. Vào năm 1965, khi Chiến tranh Việt Nam trở nên khốc liệt, miền Bắc Việt Nam bị Hoa Kỳ ném bom liên tục thì cuối cùng cũng đã có quá nửa số nông dân tham gia vào hợp tác xã bậc cao. Từ đây có thể thấy rằng hợp tác xã bậc cao đã định hình vững chắc với tư cách là nền tảng của thể chế thời chiến.

Có thể quan sát thấy sự thay đổi lớn trong những đánh giá về nông nghiệp tập thể tại Việt Nam. Trước tiên, ngay sau khi Chiến tranh Việt Nam kết thúc, nền nông nghiệp tập thể được đánh giá là cống hiến to lớn cho chiến thắng của cuộc

chiến tranh, cho thấy “*tính ưu việt của chủ nghĩa xã hội*”. Đến thập niên 1980, khi bắt đầu công cuộc cải cách nông nghiệp tập thể dưới hình thức áp dụng chế độ khoán sản phẩm, nông nghiệp tập thể trong thời chiến được đánh giá là đã cống hiến cho thắng lợi của cuộc chiến tranh, nhưng từ góc độ kinh tế thì còn có nhiều mặt chưa hợp lý. Hơn nữa, từ cuối thập niên 1980, khi nông nghiệp tập thể bị giải thể, xuất hiện đánh giá cho rằng nền nông nghiệp tập thể gây trở ngại cho sự phát triển của nông nghiệp Việt Nam do áp dụng một cách máy móc mô hình của nước ngoài. Thậm chí cũng có tranh luận cho rằng, những đóng góp của hợp tác xã trong cuộc chiến tranh không phải dựa vào “*tính tiên tiến*” của thể chế kinh tế đó, mà là dựa vào “*tính lạc hậu*” đã đóng khuôn chủ nghĩa bình quân tồn tại trong cộng đồng làng xã truyền thống.

Từ khi tập thể hóa nông nghiệp thực hiện vào những năm 1960 cho đến khi chiến tranh kết thúc vào năm 1975, năng suất nông nghiệp hầu như không tăng. Một mặt, nguồn nhân lực lớn được dồn vào chiến tranh, lực lượng lao động nông nghiệp giảm. Mặt khác, hợp tác xã bị áp đặt nghĩa vụ cấp lương thực rất nặng nề. Ý nghĩa tồn tại của hợp tác xã đối với người nông dân trong tình hình này là phân chia thành quả sản xuất theo chủ nghĩa bình quân. Phân chia mang tính chất bình quân chủ nghĩa như vậy đã góp phần to lớn cho việc đưa nguồn nhân lực ở nông thôn tham gia vào chiến đấu.

Chiến tranh Việt Nam leo thang thành chiến tranh cục bộ vào năm 1965. Trong cuộc chiến đó, quân đội Hoa Kỳ buộc phải giới hạn hoạt động chiến đấu trên bộ chỉ trong phạm vi Miền Nam Việt Nam và sử dụng Chiến lược tiêu hao nhằm gây ra cho thể lực cách mạng ở miền Nam tổn thất vượt quá năng lực cung cấp nhân sự quân đội của họ. Nhưng sở dĩ chiến lược tiêu hao này không phát huy được hiệu quả binh lực của lực lượng cách mạng ở miền Nam Việt Nam - tuy bị hy sinh nhiều nhưng vẫn duy trì được ở một mức độ nhất định là do năng lực bổ sung nhân lực từ Miền Bắc rất lớn. Từ khi Đảng lao động Việt Nam quyết tâm phát động đấu tranh vũ trang ở miền Nam Việt Nam vào năm 1959 cho đến khi Chiến tranh Việt Nam kết thúc vào năm 1975, tổng số nhân lực được miền Bắc gửi vào miền Nam đạt đến 2,3 triệu người, bao gồm cả chiến sĩ và cán bộ chính trị (1959-1964: 14.000 người, 1965-1968: 400.000 người, 1969-1975: 1.888.000 người). Con số này ở quy mô vượt ngưỡng 10% dân số miền Bắc Việt Nam khi đó. Nếu tính cả những người làm việc trong quân đội ở miền Bắc, thì tuy là một nước nông nghiệp nhưng miền Bắc Việt Nam đã đạt được mức động viên nhân lực cho chiến tranh ngang bằng các nước công nghiệp phát triển với mức trên 10% dân số. Động viên nhân lực cho chiến tranh với quy mô lớn sau năm 1965 mang lại ảnh hưởng quyết định cho khuynh hướng Chiến tranh Việt Nam, và nền tảng

để thực hiện được điều này chính là nông nghiệp tập thể hợp tác xã (Furuta, 1996:31-37).

Với nước Việt Nam đã đạt được sự phát triển kinh tế hiện nay, “*nông nghiệp tập thể*” trong thời kỳ chiến tranh được nhìn nhận như một di sản của quá khứ. Tuy nhiên, vẫn cần phải nhìn nhận rằng có cả “*di sản tích cực*” của nông nghiệp tập thể. Đối với Việt Nam sau này, khi quyền kinh doanh nông nghiệp của nông dân cá thể được xác lập, kinh doanh tiểu nông trở nên phổ biến thì sự tập trung ruộng đất không có tiền triển. Một trong những lý do đó là, tại khu vực nông thôn Bắc bộ và Trung bộ Việt Nam, sau khi quyền sử dụng đất của nông dân được xác lập thì đất nông nghiệp vẫn bị chia đều cho các thành viên trong làng. Tuy quá trình tích tụ đất nông nghiệp không tiến triển, nhưng việc duy trì kinh doanh tiểu nông trên phạm vi rộng đã phát huy tác dụng như một mạng lưới an toàn đối với người dân về lương thực và những mặt khác trong bối cảnh nền kinh tế thị trường biến động mạnh. Điều này cũng giúp kiềm chế dòng nhập cư từ nông thôn ra thành thị. Những lý do này đã giúp Việt Nam duy trì được xã hội ổn định trong thời kỳ dịch COVID-19. Có lập luận cho rằng, việc chia đều đất nông nghiệp tại các vùng nông thôn Bắc bộ và Trung bộ chính là sự khôi phục lại cộng đồng làng xã truyền thống. Di sản này là của chủ nghĩa xã hội trước Đổi mới. Đây cũng chính là cơ sở để hình thành nền nông nghiệp đồng nhất sau Cải cách ruộng đất những năm 1950, đồng thời cũng là di sản của chủ nghĩa bình quân trong nông nghiệp tập thể giai đoạn sau đó. Mối quan hệ giữa di sản của chủ nghĩa xã hội và phát triển sau Đổi mới là vấn đề cần được xem xét ở nhiều góc độ (Furuta, 2013:341–369).

3 Chiến tranh Việt Nam và phát triển kinh tế Đông Nam Á

Việc chỉ đưa lực lượng Hoa Kỳ vào miền Nam Việt Nam là nhận định được Hoa Kỳ đưa ra từ “*Bài học Chiến tranh Triều Tiên*”. Phe xã hội chủ nghĩa cũng đối phó dựa theo “*Bài học Chiến tranh Triều Tiên*”, cân nhắc sao cho Liên Xô, Trung Quốc không trực tiếp đối đầu quân sự với quân đội Hoa Kỳ. Vì vậy, so với Chiến tranh Triều Tiên, Chiến tranh Việt Nam đã trở thành cuộc Chiến tranh cục bộ “*có quy tắc*” hơn hẳn. Với trường hợp Chiến tranh Việt Nam, có thể nói rằng giữa các nước lớn thuộc hai phe Đông-Tây đã có một “*thỏa thuận ngầm*” là chiến trường chỉ giới hạn ở Việt Nam-Đông Dương (cuộc chiến trên bộ chỉ giới hạn ở miền Nam Việt Nam), không mở rộng thành chiến tranh trực tiếp giữa các nước lớn hay chiến tranh thế giới. Vì thế, các nước lớn không cần phải lo ngại về nguy cơ nổ ra chiến tranh thế giới, có thể đưa vũ khí tối tân, ngoại trừ vũ khí hạt nhân vào chiến trường, gia tăng rõ rệt cường độ chiến tranh tại một chiến trường đã được giới hạn. Người ta cho rằng tổng lượng bom đạn mà quân đội Hoa Kỳ sử dụng trong Chiến tranh Việt Nam và tại chiến trường Lào, Cam-pu-chia tương tự

Việt Nam đạt đến con số gấp 2,4 lần Chiến tranh thế giới thứ hai. Số người Việt Nam hy sinh là khoảng 3 triệu người, bao gồm những thành viên tham gia chiến đấu và dân thường. Số quân Hoa Kỳ và quân các nước đồng minh tử trận là trên 60.000 người. Sự mất mát to lớn này đã cho thấy sự tàn khốc của cuộc chiến tranh.

Trong khi đó, đối với các nước xung quanh, Chiến tranh Việt Nam là “*Chiến tranh cục bộ có nguyên tắc*” đã giúp họ có thể theo đuổi lợi ích kinh tế mà không cần lo lắng chiến tranh lan rộng hay lửa đạn chiến tranh lan đến nước mình. Sự phồn vinh về kinh tế của các nước xung quanh mà trước tiên là Nhật Bản và việc triển khai chiến tranh khốc liệt ở Việt Nam và Đông Dương không phải là những hiện tượng riêng biệt mà có quan hệ mật thiết với nhau.

Khu vực Đông Nam Á có ý nghĩa to lớn đối với sự phồn vinh kinh tế của các nước như Nhật Bản. Ngay từ đầu, Chiến tranh Việt Nam có liên quan mật thiết với sự hình thành khu vực Đông Nam Á này. Giới hoạch định chính sách của Hoa Kỳ bắt đầu ý thức được rõ rệt về khái niệm khu vực Đông Nam Á là từ sau khi nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa ra đời vào năm 1949. Ý nghĩa chiến lược mà Hoa Kỳ đặt ra cho Đông Nam Á là trở thành một khu vực Đông Nam Á ngăn chặn sự lan rộng ảnh hưởng của Cách mạng Trung Quốc, hỗ trợ tái thiết kinh tế của Nhật Bản. Tại Đông Nam Á, nơi được nhận thức là tuyến đầu có sự uy hiếp quân sự từ chủ nghĩa cộng sản- quân bài đầu tiên của thuyết domino là Việt Nam, Đông Dương, nơi diễn ra Chiến tranh Đông Dương lần thứ nhất. Đây chính là tiền đề giải thích cho sự can thiệp của Hoa Kỳ vào khu vực này từ năm 1950.

Tuy nhiên, kế hoạch “*Đông Nam Á hỗ trợ phát triển kinh tế Nhật Bản*” đã không được thực hiện ngay. Nhân tố giúp nền kinh tế Nhật Bản phục hồi vào đầu thập niên 1950 là nhu cầu đặc biệt của Chiến tranh Triều Tiên. Nói đúng hơn thì ý tưởng “*Đông Nam Á hỗ trợ phát triển kinh tế Nhật Bản*” được thực hiện nhờ vào việc “*rái đô la Mỹ*” cho Chiến tranh Việt Nam vào thập niên 1960, sau khi Nhật Bản bồi thường chiến tranh cho các nước Đông Nam Á vào nửa sau của thập niên 1950.

Đối với nền kinh tế Nhật Bản, nhu cầu đặc biệt của Chiến tranh Triều Tiên đạt đến trên 60% lượng xuất khẩu thời bấy giờ. Trong khi đó, nhu cầu của Chiến tranh Việt Nam, bao gồm cả nhu cầu trực tiếp lẫn nhu cầu gián tiếp, là 7-8%, và có thể nói rằng không có tác động mạnh như Chiến tranh Triều Tiên. Tuy nhiên, nếu Chiến tranh Triều Tiên phát huy vai trò đối với nền kinh tế Nhật Bản thì Chiến tranh Việt Nam cũng phát huy vai trò đó đối với Hàn Quốc, Đài Loan và một số nền kinh tế Đông Nam Á. Nhờ nhu cầu đặc biệt của Chiến tranh Việt Nam, công cuộc phát triển kinh tế của các nền kinh tế Đông Á-Đông Nam Á đi vào quỹ đạo. Nếu nhìn nhận Nhật Bản đã trở thành một cường quốc kinh tế nhờ tăng cường mối quan hệ kinh tế với các nền kinh tế Đông Á-Đông Nam Á thì lập luận cho

rằng kế hoạch “*Đông Nam Á hỗ trợ phát triển kinh tế Nhật Bản*” được thực hiện thông qua cuộc Chiến tranh Việt Nam là hoàn toàn có lý. Đặc biệt, nhờ định hướng thay thế nhập khẩu của các nước Đông Nam Á, quan hệ bổ sung lẫn nhau giữa Nhật Bản và Đông Nam Á đã được hình thành. Nhật Bản đã đảm bảo được thị trường ổn định đối với sản phẩm công nghiệp nặng và hóa chất, còn Đông Nam Á hình thành được nền tảng ban đầu của công nghiệp hóa (Kawamura, 2010:303-348).

Có thể thấy việc Hoa Kỳ nhìn nhận Chiến tranh Việt Nam trong xu hướng phát triển của khu vực Đông Nam Á giải thích cho việc tại sao Hoa Kỳ quyết tâm can thiệp chính thức vào Chiến tranh Việt Nam thời điểm năm 1950.

Đối với Hoa Kỳ, Đông Nam Á vào năm 1965 tiềm ẩn nhiều nguy cơ và có nhiều biến động. Vào tháng 1 năm đó, ở In-đô-nê-xi-a, chính quyền Sukarno tuyên bố rút khỏi Liên Hợp Quốc vì lý do xung đột với Ma-lai-xi-a, ở trong nước thì Đảng Cộng sản mở rộng thế lực, làm sâu sắc thêm sự đối lập giữa Liên Hợp Quốc và chính quyền Sukarno. Tiếp đó, vào tháng 5, Sihanouk của Cam-pu-chia đã cắt đứt quan hệ ngoại giao với Hoa Kỳ. Hơn nữa, vào tháng 6, Xinh-ga-po đã độc lập tách khỏi Ma-lai-xi-a.

Trong tình hình đó, nếu Hoa Kỳ không thể hiện thái độ cứng rắn để duy trì chính quyền thân Hoa Kỳ ở miền Nam Việt Nam thì có khả năng sức ảnh hưởng của Hoa Kỳ trên toàn bộ Đông Nam Á sẽ bị lung lay. Từ nhận định rằng điều này sẽ ảnh hưởng đến độ tin cậy trong những cam kết của Hoa Kỳ với thế giới, Hoa Kỳ đã quyết định đưa một lực lượng lớn quân đội chiến đấu vào Việt Nam ở thời điểm tháng 7 năm 1965. Tuy nhiên, có thể thấy tình hình biến động của Đông Nam Á lúc bấy giờ đã ảnh hưởng rất lớn đến quyết định này của Hoa Kỳ (Furuta, 2002:182-188).

Đối với Hoa Kỳ, tình hình biến động của Đông Nam Á đã được cải thiện rất nhiều sau khi xảy ra sự kiện 30/9 ở In-đô-nê-xi-a vào năm 1965, dẫn đến Đảng Cộng sản In-đô-nê-xi-a sụp đổ, chính quyền Suharto thân Hoa Kỳ chống Cộng ra đời. Tuy nhiên, vẫn cần thêm vài năm nữa để những nước Đông Nam Á vốn thể hiện thái độ chống chủ nghĩa cộng sản có được triển vọng ổn định chính trị và phát triển kinh tế ở mức độ nhất định. Nếu nhìn từ phía các nhà lãnh đạo các nước Đông Nam Á chống cộng thì sự can thiệp của Hoa Kỳ vào Việt Nam chính là một cách “*câu giờ*” bằng cách ngăn chặn “*sự uy hiếp của chủ nghĩa cộng sản*” cho đến khi các nước này có được triển vọng tự lực tự cường (Ang, 2010:28-29). Đối với các nước Đông Nam Á, Chiến tranh Việt Nam với hiệu ứng lan tỏa kinh tế, mang lại cơ hội phát triển kinh tế là một vận may. Vào thập niên 1970, Đông Nam Á đã chính thức đón “*thời kỳ phát triển*”. Tình hình này đã làm giảm ý nghĩa quốc tế

của việc Hoa Kỳ can thiệp quân sự vào Việt Nam, nhưng đến lúc này, Chiến tranh Việt Nam đã trở thành cuộc chiến dài nhất của Hoa Kỳ với nước ngoài.

Như vậy, khi xem xét Chiến tranh Việt Nam từ Đông Nam Á, chiến tranh và phát triển kinh tế có quan hệ mật thiết không thể tách rời. Các thảo luận sẽ không thể tách riêng hai vấn đề này.

4 Vai trò năng động của ASEAN và nước Việt Nam thống nhất

Sau chiến tranh, Việt Nam đã phát triển vượt bậc. Có lẽ một yếu tố quan trọng thúc đẩy Việt Nam phát triển là việc Việt Nam gia nhập ASEAN, hình thành ASEAN10 bao trùm toàn bộ khu vực Đông Nam Á. Những sự kiện này đã biến khu vực Đông Nam Á thành một khu vực hòa bình và phát triển năng động.

ASEAN ngày nay không chỉ phát huy vai trò to lớn trong quá trình hội nhập của khu vực Đông Nam Á với tư cách là một tổ chức hợp tác khu vực quy tụ đủ 10 nước Đông Nam Á, mà còn phát huy vai trò chủ đạo trong việc nuôi dưỡng chủ nghĩa khu vực ở Đông Á, hình thành khu vực thương mại tự do, ví dụ như Cộng đồng Đông Á, Diễn đàn Hợp tác Kinh tế Châu Á-Thái Bình Dương, Đối thoại Á - Âu, kết nối đa phương trong khu vực thương mại tự do với trục chính là ASEAN. Lý do khiến ASEAN, vốn dĩ đã là liên minh giữa các nước nhỏ, phát huy được vai trò năng động này là nhờ ASEAN đã trở thành liên minh quốc gia quy tụ đủ 10 nước Đông Nam Á. Quan điểm cho rằng ASEAN 10 được hình thành là nhờ sự phát triển kinh tế của các nước ASEAN đi trước, còn các nước Đông Dương chẳng qua chỉ ăn theo sẽ là rất phiến diện. Việc Việt Nam gia nhập ASEAN vào năm 1995 có ý nghĩa rất lớn đối với sự thành lập của ASEAN 10. Sở dĩ Việt Nam có thể gia nhập ASEAN là nhờ Việt Nam đã thắng lợi, thống nhất được hai miền Nam-Bắc trong Chiến tranh Việt Nam. Tiếng nói của các nước thành viên ủng hộ Việt Nam gia nhập ASEAN trở nên mạnh mẽ sau khi xung đột Cam-pu-chia được giải quyết và có thể tin vào sự ổn định ở Đông Dương. Giả sử sự chia cắt hai miền Nam-Bắc của Việt Nam kéo dài đến sau năm 1975 thì toàn bộ khu vực Đông Dương bao gồm Cam-pu-chia, Lào sẽ không ổn định do đối kháng hai miền Nam-Bắc Việt Nam. Khi đó, chưa chắc phía ASEAN đã chấp nhận một Đông Dương không ổn định như vậy gia nhập vào trong tổ chức của mình. Với ý nghĩa này, việc Việt Nam thống nhất Nam-Bắc, tạo nền tảng cho một khu vực Đông Dương ổn định có một ý nghĩa quan trọng trong quá trình các nước ASEAN đi trước chấp thuận Việt Nam gia nhập ASEAN.

Xem xét về Việt Nam, sở dĩ trong nội bộ Đảng Cộng sản Việt Nam vào thời điểm năm 1986, đường lối Đổi mới đã chiếm được đa số phiếu ủng hộ là vì, tuy sát nút, nhưng tương quan lực lượng nghiêng nhiều hơn về phe cải cách (tham khảo Furuta, 2009). Nếu xét từ góc độ này, giả sử không đạt được thống nhất

Nam-Bắc, lãnh đạo Đảng Cộng sản Việt Nam vẫn cảm thấy mối đe dọa lớn đối với an ninh quốc phòng của miền Bắc Việt Nam thì phe cải cách khó chiếm được ưu thế trong nội bộ Đảng vào nửa sau thập niên 1980. Khi đó, có lẽ Đảng Cộng sản Việt Nam cũng buộc phải duy trì đường lối cứng nhắc về an ninh quốc phòng và vận hành kinh tế giống như các nhà lãnh đạo Triều Tiên. Tác giả nghĩ rằng văn hóa, chính trị của Triều Tiên và Việt Nam khác nhau rất lớn, Đảng Cộng sản Việt Nam mang tính chủ nghĩa hiện thực hơn Đảng Lao động Triều Tiên. Tuy nhiên, yếu tố cơ bản làm thay đổi lớn hướng đi của Triều Tiên và Việt Nam sau Chiến tranh lạnh là Việt Nam đã thống nhất được hai miền Nam-Bắc, còn bán đảo Triều Tiên thì vẫn tiếp tục phân chia Nam-Bắc. Nếu cho rằng việc bắt đầu cải cách Đổi mới là yếu tố quyết định trong quá trình đưa Việt Nam hướng tới ưu tiên xây dựng môi trường quốc tế hòa bình hỗ trợ phát triển kinh tế, chuyển đổi sang ngoại giao đa phương bao gồm cải thiện quan hệ với các nước xung quanh, gia nhập khối ASEAN thì có lẽ cần tái khẳng định ý nghĩa của việc thống nhất Việt Nam như là một tiền đề của những thay đổi đó.

Vì quan hệ quốc tế của Đông Bắc Á không khắc phục được sự phân ly trên bán đảo Triều Tiên nên vẫn như trước đây, đồng minh quân sự được hình thành trong thời kỳ Chiến tranh lạnh vẫn là cốt lõi. Trong khi đó, Đông Nam Á đã tạm giải quyết xong di sản của Chiến tranh lạnh trong khu vực nhờ vào việc hiện thực hóa ASEAN10, từ đó đang phát huy vai trò vô cùng năng động trong hội nhập khu vực mới. Đến đây có lẽ phải nhìn nhận rằng việc Việt Nam thống nhất được hai miền Nam-Bắc đã tạo nên tiền đề quan trọng cho tiến trình đó.

ASEAN ngày nay bao gồm hai nhóm: nhóm những nước đã trải qua thời kỳ Chiến tranh lạnh với chiến thắng trong cuộc chiến giải phóng dân tộc và nhóm những nước trải qua Chiến tranh lạnh như một thời kỳ phát triển kinh tế dưới chủ nghĩa phát triển. Nếu cho rằng hai nhóm này tạo nên một ASEAN ngày nay thì có lẽ phải nói rằng việc so sánh giữa chiến tranh và phát triển kinh tế, cái nào quan trọng hơn là cách nhìn nhận về lịch sử vô cùng thiên cận. Từ quan điểm này có lẽ phải nhìn nhận rằng, ngay từ khi thành lập vào năm 1967, ASEAN đã khởi đầu không phải với tư cách là một khối đồng minh chống Cộng sản mà là một tổ chức mở đối với các nước Đông Nam Á, đồng thuận với Tuyên ngôn Băng Cốc nhằm mục đích hợp tác khu vực với trọng tâm là tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội có ý nghĩa vô cùng quan trọng (Sato, 2011:340).

Tất nhiên, thời kỳ chiến tranh kéo dài đang để lại cho Việt Nam nhiều di chứng mà trước hết phải kể đến sự hi sinh to lớn của người dân Việt Nam. Để thống nhất hai miền Nam Bắc, liệu có con đường nào khác ngoài một cuộc chiến tranh mang đến sự hy sinh của 3 triệu con người hay không là câu hỏi lớn nhất được đặt ra cho lịch sử hiện đại Việt Nam. Sự chia cắt giữa những người dân Việt

Nam do chiến tranh có lẽ là một ví dụ điển hình. Trong thời kỳ chiến tranh, khi không biết ngày mai sẽ như thế nào thì tầm nhìn của con người trở nên thiên cận. Tuy nhiên, tác giả muốn nhấn mạnh rằng chính trong thời kỳ chiến tranh nói trên, Việt Nam đã tạo dựng được nền tảng để phát triển nhanh chóng sau năm 1991 và giúp có được “*giấc mơ lớn*” là trở thành một nước phát triển vào năm 2045.

Tài liệu tham khảo

(Thứ tự sắp xếp giữ nguyên theo bản gốc tiếng Anh)

- Ang, C.G. (2020), *Đông Nam Á và chiến tranh Việt Nam [Southeast Asia and the Vietnam War]*, Singapore: Nhà xuất bản Routledge.
- Do, Q.H. (2000), Bác Hồ vào mùa xuân 1950, Quá khứ & Hiện tại, 75, 5-2000, tr. 5–6, 19.
- Furuta, M. (1991), *Chiến tranh Việt Nam với tư cách lịch sử*, Otsuki Shoten. Tiếng Nhật.
- Furuta, M. (1996), ‘Chiến tranh Việt Nam’ [‘Vietnam War’]. Trong Rekishigaku K. (chủ biên), *Lịch sử thế giới Koza Tập 10 [Koza World History Vol. 10]*. Tokyo: Nhà xuất bản Đại học Tokyo, tr. 13-44.
- Furuta, M. (1999), ‘Thời kỳ tăng trưởng kinh tế và căng thẳng quốc tế’. Trong Bài giảng Iwanami Lịch sử thế giới 26, Iwanami Shoten. Tiếng Nhật.
- Furuta, M.o (2002), ‘Chiến tranh Đông Dương’. Trong Suehiro, A. (chủ biên), Bài giảng Iwanami Lịch sử Đông Nam Á 9, Iwanami Shoten. Tiếng Nhật.
- Furuta, M. (2009), *Sự ra đời của Đổi mới*, Tokyo: Aoki Shoten. Tiếng Nhật.
- Furuta, M. (2012), ‘Ý nghĩa của Chiến tranh Việt Nam đối với lịch sử thế giới’. Trong: Hội nghiên cứu lịch sử Metropolitan (chủ biên), *Chiến tranh ở thế kỷ 20*, Yushisha. Tiếng Nhật.
- Furuta, M. (2013), ‘Chủ nghĩa xã hội và làng quê ở Việt Nam’. Trong Minamiduka S. và cộng sự (chủ biên), *Chủ nghĩa xã hội cho người bình thường [Socialism for Ordinal People]*. Tokyo: Yushisya, tr. 313–75. Tiếng Nhật.
- Furuta, M. (2018), *Lịch sử Đông Nam Á*, Tokyo: Đại học mở Nhật Bản. Tiếng Nhật.
- Kawamura, M. (2010), ‘Tăng trưởng cao và Đông Nam Á’. Trong Daimon M. và cộng sự (chủ biên), *Thời kỳ tăng trưởng cao - Tập 2*, Tokyo: Aoki Shoten. Tiếng Nhật.
- Kurihara, H. (2000), ‘Trung Quốc và Liên Xô trong Chiến tranh Việt Nam’,

Nghiên cứu châu Á, 46(3-4), tr. 111–40. Tiếng Nhật.

Sato, K. (2010), ‘Xuất phát của ASEAN’. Trong Nakano, S. và cộng sự (chủ biên), *Bài giảng Iwanami Tổng quan lịch sử cận hiện đại Đông Á*, Tập 8, Iwanami Shoten. Tr. 335-53. Tiếng Nhật.

Ban Chỉ đạo Tổng kết Chiến tranh trực thuộc Bộ Chính trị (2002), *Tổng kết cuộc kháng chiến chống Mỹ, cứu nước - Thắng lợi và bài học*. Hà Nội, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.

Zhu, J. (2001), *Chiến tranh Việt Nam của Mao Trạch Đông*, Tokyo: Iwanami Shoten. Tiếng Nhật.

Chương 2

Chính sách ngoại giao của Việt Nam sau khi bắt đầu thực hiện Đổi mới và diễn biến quan hệ Nhật Bản-Việt Nam

Shiraishi Masaya

1 Lời mở đầu

Tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng vào tháng 12 năm 1986, Đảng Cộng sản Việt Nam đã thông qua chính sách Đổi mới. Sau đó, đặc biệt là kể từ khi hòa bình lập lại ở Cam-pu-chia vào tháng 10 năm 1991, Việt Nam đã phát triển nhanh chóng và mở rộng các mối quan hệ đối ngoại.

Vào thời điểm năm 1986, khi thông qua đường lối Đổi mới, Việt Nam vẫn còn bị cô lập trong cộng đồng quốc tế, và là nước thu nhập thấp với Tổng sản phẩm trong nước (GDP) bình quân đầu người chưa đến 100 đô la Mỹ. 35 năm sau đó, vào thời điểm năm 2021, Việt Nam đã ký kết hiệp định thương mại song phương với hơn 60 quốc gia và hiệp định đầu tư với 40 quốc gia, trở thành nước có thu nhập trung bình thấp với GDP đầu người là 3.600 đô la Mỹ.

Nhật Bản là một trong những nước luôn thiện chí hỗ trợ Việt Nam phát triển đất nước, gia nhập cộng đồng khu vực, cộng đồng quốc tế. Những năm gần đây, nền kinh tế Việt Nam phát triển mạnh mẽ, vai trò của Việt Nam trong cộng đồng khu vực, cộng đồng quốc tế được nâng cao. Cùng với đó, tầm quan trọng của Việt Nam đối với Nhật Bản đã tăng lên đáng kể, khía cạnh hợp tác song phương cũng ngày càng gia tăng.

Phần 2 sẽ tổng quan diễn biến quan hệ đối ngoại của Việt Nam sau khi bắt đầu thực hiện Đường lối Đổi mới. Phần 3 bàn về việc mở rộng quan hệ giữa Nhật Bản và Việt Nam từ đầu thập niên 1990. Phần 4 phân tích khái quát mối quan hệ song phương đang ngày càng quan trọng hơn đối với cả Nhật Bản và Việt Nam trong thời gian gần đây.

2 Quan hệ đối ngoại của Việt Nam và phát triển đất nước sau khi Đường lối Đổi mới được thông qua

Tháng 8 năm 1945, Việt Nam chính thức giành độc lập và bắt đầu kiến thiết đất nước. Tuy nhiên, ngay sau đó, chiến tranh đã nổ ra. Việt Nam đã trải qua thời

kỳ chiến tranh kéo dài khoảng nửa thế kỷ. Đầu tiên là Cuộc chiến tranh Đông Dương lần thứ nhất (1945-1954), tiếp theo là Chiến tranh Đông Dương lần thứ hai hoặc gọi là Kháng chiến chống Mỹ cứu nước (1960-1975), rồi Xung đột Trung Quốc - Việt Nam và Xung đột Cam-pu-chia (1978-1991).

Mãi sau khi Hiệp ước hòa bình Cam-pu-chia được thiết lập, Việt Nam mới bước vào thời kỳ hòa bình lâu dài.

2.1 Đường lối Đổi mới được thông qua

Nguyên nhân quan trọng nhất khiến cho Việt Nam có thể chuyển sang thời kỳ mới là sự quyết đoán và nỗ lực của chính Việt Nam. Tháng 12 năm 1986, tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI, Đảng Cộng sản Việt Nam đã thông qua đường lối mới về cải cách kinh tế và mở cửa đối ngoại. Về chính sách đối ngoại, Việt Nam thể hiện rõ quyết tâm mở rộng quan hệ với tất cả các nước trên toàn thế giới, bao gồm cả các nước tư bản chủ nghĩa trên cơ sở nhận thức mới rằng trong cộng đồng quốc tế, sự phụ thuộc lẫn nhau về kinh tế đang tiến triển mạnh mẽ, vượt qua sự khác biệt về thể chế chính trị, xã hội. Phương châm hành động trong chính sách đối ngoại được thông qua trong Đại hội Đảng lần này là “*kết hợp sức mạnh dân tộc với sức mạnh thời đại*”. Đó là bước đi đầu tiên trong quá trình chuyển đổi từ thế giới quan tư tưởng truyền thống sang tư tưởng thực tế hơn dựa trên lợi ích quốc gia (Shiraishi, 2004).

Sau Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng, các nhà lãnh đạo Việt Nam đã có những thay đổi mang tính quyết định hơn về đường lối quốc phòng, an ninh và quan hệ đối ngoại. Nghĩa là, thay đổi từ quan điểm quốc phòng và an ninh truyền thống lấy quân đội làm trung tâm sang quan điểm quốc phòng và an ninh toàn diện tập trung vào sức mạnh kinh tế và nỗ lực ngoại giao (điều 2 Nghị quyết của Bộ Chính trị tháng 7 năm 1987 về Bảo vệ tổ quốc, Nghị quyết của Bộ Chính trị tháng 1988 về Chính sách đối ngoại).

Trên cơ sở đường lối đó, Quốc hội thông qua Luật đầu tư nước ngoài vào tháng 12 năm 1987, Luật đất đai vào tháng 12 năm 1989, cắt giảm lực lượng quân đội chính quy theo Chiến lược quốc phòng mới, tháng 9 năm 1989, rút quân đội Việt Nam ra khỏi Cam-pu-chia và tháng 12 năm 1989, Quốc hội quyết định cắt bỏ điều khoản xem Trung Quốc, Mỹ là thù địch trong Lời nói đầu của Hiến pháp 1982.

2.2 Hòa bình lập lại ở Cam-pu-chia

Yếu tố thứ hai khiến cho Việt Nam có thể chuyển sang thời kỳ mới là sự thay đổi môi trường quốc tế, môi trường khu vực xung quanh Việt Nam. Nhờ đó, Việt Nam đã có thể thoát khỏi sự cô lập quốc tế, bắt đầu gia nhập cộng đồng khu vực, cộng đồng quốc tế.

Nước đầu tiên có phản ứng tích cực với đường lối mới của Việt Nam là các nước trong Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN). Tháng 7 năm 1988, In-đô-nê-xia chủ trì Hội nghị không chính thức Jakarta lần thứ nhất về vấn đề Cam-pu-chia (JIM-1) và tháng 8 năm 1988, Thái Lan đã tuyên bố phương châm mới về vấn đề Đông Dương (chuyển từ chiến trường sang thị trường).

Kế thừa sáng kiến của các nước ASEAN, tháng 7~8 năm 1989, cộng đồng quốc tế đã tổ chức Hội nghị quốc tế về vấn đề Cam-pu-chia tại Paris. Tháng 6 năm 1990, chính phủ Nhật Bản cũng đã sắp xếp Hội đàm Tokyo với sự tham gia của đại diện các phe phái của Cam-pu-chia.

Trong thời gian này, vào cuối thập niên 1980, cân bằng quyền lực quốc tế đã có sự thay đổi căn bản. Sau khi Liên Xô bắt đầu cải tổ, tháng 5 năm 1989, Tổng bí thư Gorbachev đã thăm Bắc Kinh, bắt hòa giữa Trung Quốc và Liên Xô đã được khai thông. Hơn nữa, vào tháng 11 năm 1989, Tổng bí thư Gorbachev và Tổng thống Hoa Kỳ Bush đã hội đàm cấp cao tại đảo Malta, tuyên bố kết thúc thời kỳ Chiến tranh lạnh Đông - Tây.

Giữa Việt Nam và Trung Quốc, từ tháng 1 năm 1989, hai nước bắt đầu đàm phán cấp thứ trưởng, và trong hội đàm cấp cao không chính thức được tổ chức tại Thành Đô vào tháng 9 năm 1990, hai bên đã thống nhất ý kiến về vấn đề hòa bình Cam-pu-chia.

Như vậy, vào tháng 10 năm 1991, đại diện của 19 nước, bao gồm Nhật Bản, đã ký Hiệp định hòa bình Cam-pu-chia và tháng 2 năm 1992, Cơ quan chuyển tiếp Liên hợp quốc tại Cam-pu-chia (UNTAC) đã được thành lập. Trong thời gian đó, vào tháng 11 năm 1999, ngay sau khi Hiệp định hòa bình Cam-pu-chia được ký kết, lãnh đạo cấp cao của Việt Nam và Trung Quốc đã hội đàm tại Bắc Kinh và đưa ra tuyên bố chính thức bình thường hóa quan hệ hai nước.

2.3 Ngoại giao toàn diện và đa dạng hóa, đa phương hóa quan hệ đối ngoại

Cho đến cuối những năm 1980, Việt Nam bị quốc tế cô lập, bị các nước trong khu vực và các nước tư bản phát triển cấm vận kinh tế. Tuy nhiên, việc hòa bình được lập lại ở Cam-pu-chia và quan hệ Việt Nam - Trung Quốc được cải thiện vào cuối năm 1991 đã khiến môi trường Đông Á xung quanh Việt Nam thay đổi một cách rõ rệt. Trong thời gian đó, làn sóng toàn cầu hóa và khu vực hóa đã bắt đầu lan tỏa trên toàn thế giới.

Môi trường quốc tế, môi trường khu vực những năm 1990 trở nên thuận lợi và thân thiện với Việt Nam.

Việt Nam đã thể hiện rõ hơn đường lối ngoại giao toàn diện phù hợp với diễn biến tình hình mới. Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng Cộng sản

Việt Nam được tổ chức vào tháng 6 năm 1991 đã thông qua phương châm hành động về quan hệ đối ngoại là “*Việt Nam muốn là bạn với tất cả các nước trong cộng đồng quốc tế*”. Hơn nữa, Hiến pháp mới được Quốc hội thông qua vào tháng 4 năm 1992 đã nêu rõ: “*Việt Nam mở rộng giao lưu và hợp tác với tất cả các nước trên thế giới, không phân biệt chế độ chính trị và xã hội khác nhau*”.

Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng lần thứ 3 khóa VII được tổ chức vào tháng 6 năm 1992 đã ra quyết định về chính sách đối ngoại mới “*Đa dạng hóa và đa phương hóa*”. “*Đa phương hóa*” ở đây có nghĩa là trước hết tiếp cận ASEAN với tư cách là một tổ chức khu vực (Thayer, 1999; Shiraishi, 2004).

2.4 Gia nhập ASEAN

Tại Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN được tổ chức tại Manila vào tháng 7 năm 1992, Việt Nam và Lào đã ký vào Hiệp ước Thân thiện và Hợp tác tại Đông Nam Á (TAC) và trở thành quan sát viên của ASEAN.

Tháng 2 năm 1993, Hội nghị của Bộ Chính trị Đảng Cộng sản Việt Nam đã đưa ra nghị quyết “*Việt Nam sẵn sàng gia nhập ASEAN vào thời điểm thích hợp*”. Trong thời gian đó, tháng 7 năm 1994, Diễn đàn Khu vực ASEAN (ARF) được tổ chức tại Bangkok, hai quan sát viên của ASEAN là Việt Nam và Lào cũng tham dự Diễn đàn này. ARF là khung khổ hợp tác an ninh trong khu vực Châu Á - Thái Bình Dương được thành lập dựa trên sáng kiến của ASEAN.

Tháng 7 năm 1994, Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN (AMM) được tổ chức tại Bangkok đã thống nhất ý kiến hoan nghênh Việt Nam với tư cách là thành viên chính thức thứ 7 của ASEAN. Nhận thông tin đó, Bộ Chính trị Đảng Cộng sản Việt Nam đã họp khẩn cấp tại Hà Nội và quyết định gia nhập ASEAN trong năm 1995. Kết quả là, tại Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN được tổ chức tại Brunei vào tháng 7 năm 1995, Việt Nam chính thức gia nhập ASEAN. Từ tháng 1 năm 1996, Việt Nam bắt đầu lộ trình cắt giảm thuế quan trên cơ sở Hiệp định thương mại tự do ASEAN (AFTA) (Yamakage, 1997; Nguyen, 2021)

Việc gia nhập ASEAN có ý nghĩa nhiều mặt đối với Việt Nam.

Thứ nhất, thể chế chính trị của Việt Nam được các nước láng giềng công nhận, góp phần to lớn vào việc tăng cường an ninh chính trị của nước mình. Một nguyên tắc của “*Phương thức ASEAN*” là các nước không can thiệp lẫn nhau. Hơn nữa, tình trạng đối đầu trong Chiến tranh lạnh đã chấm dứt nên sự khác biệt về hệ tư tưởng chính trị không còn là vấn đề tranh chấp nghiêm trọng trong quan hệ quốc tế.

Thứ hai, quan hệ giữa Việt Nam và các nước láng giềng trong khu vực ổn định. Trong suốt thời kỳ Chiến tranh lạnh, Việt Nam đã có quan hệ đối đầu với

một số nước ASEAN, đặc biệt là với Thái Lan, Phi-lip-pin. Nhưng giờ đây, Việt Nam đã ký Hiệp ước TAC của ASEAN, một hình thái cộng đồng phi chiến tranh. Vì thế, Việt Nam đã có điều kiện thuận lợi để mở rộng xây dựng lòng tin với các nước láng giềng.

Thứ ba, Việt Nam đã tham gia mạng lưới hợp tác khu vực đa tầng ở Đông Nam Á. Thông qua mạng lưới này, Việt Nam có được nhiều kinh nghiệm, kiến thức và kỹ năng quý báu cần thiết cho việc gia nhập vào cộng đồng khu vực và cộng đồng quốc tế.

Thứ tư, gia nhập ASEAN có ý nghĩa quan trọng trong việc mở rộng phạm vi hợp tác với các nước ngoài khu vực. Vào thời điểm Việt Nam gia nhập ASEAN, ASEAN đã thành lập các khung khổ hợp tác như Hội nghị cấp cao ASEAN + 1 (tổ chức không định kỳ), Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN mở rộng và Diễn đàn Khu vực ASEAN (ARF, tổ chức hàng năm), mời các quốc gia ngoài khu vực tham gia và thúc đẩy hợp tác trên nguyên tắc ASEAN là trung tâm. Hơn nữa, sau đó ASEAN đã thể chế hóa ASEAN + 3 và Hội nghị cấp cao Đông Á (EAS). Việt Nam đã tận dụng được những cơ hội này để tiếp xúc với các nhà lãnh đạo của các nước ngoài khu vực.

Với tư cách là một tổ chức khu vực, ASEAN đã ký kết Hiệp định thương mại tự do (FTA), Hiệp định đối tác kinh tế (EPA) với Trung Quốc, Hàn Quốc, Nhật Bản, Ấn Độ, Ô-x-trây-li-a, Niu Di-lân, và gần đây là với Hồng Kông theo phương thức ASEAN + 1. Ngoài ra, tất cả các nước ASEAN cũng tham gia các khung khổ hợp tác giữa các khu vực như Hội nghị Á - Âu (ASEM), hợp tác trong khu vực như Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện (RCEP).

Thứ năm, việc gia nhập ASEAN giúp Việt Nam nâng cao uy tín và vị thế trên trường quốc tế, mở ra con đường tham gia vào các khung khổ hợp tác đa phương như Diễn đàn Hợp tác Kinh tế Châu Á – Thái Bình Dương (tháng 11 năm 1998), Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) (tháng 1 năm 2007) (Shiraishi, 2008).

2.5 Kinh tế bắt đầu cất cánh: Công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước

Khi Việt Nam gia nhập ASEAN, các mối quan hệ với các nước chủ yếu trong khu vực và trên toàn thế giới cũng được khôi phục và mở rộng.

1 năm sau khi hòa bình lập lại ở Cam-pu-chia, vào tháng 11 năm 1992, Nhật Bản đã tiên phong đi trước các nước phát triển khác, sớm nổi lại cung cấp các khoản vay ưu đãi bằng đồng Yên cho Việt Nam và từ đó cho đến nay, vẫn duy trì vị trí nhà tài trợ hàng đầu của Việt Nam.

Việt Nam cũng đã bình thường hóa quan hệ với đối tác quan trọng khác trong khu vực Đông Á. Cụ thể, tháng 6 năm 1991, Việt Nam đã nhất trí với Đài Loan cùng mở các văn phòng kinh tế-văn hóa.

Là một bên tham gia Chiến tranh Việt Nam trong thời gian dài, ban đầu, Hoa Kỳ cũng thận trọng trong việc tiếp cận với Việt Nam. Nhưng vào tháng 4 năm 1991, Chính quyền Bush (cha) đã đề ra lộ trình bình thường hóa quan hệ với Việt Nam. Chính quyền Clinton tiếp sau cũng kế thừa lộ trình đó và từng bước cải thiện quan hệ với Việt Nam. Ví dụ, vào tháng 9 năm 1993, Chính quyền Clinton bật đèn xanh để các tổ chức tài chính quốc tế dỡ bỏ cấm vận tín dụng đối với Việt Nam và tháng 11 năm 1993, mở ra con đường để Hội nghị các nước viện trợ cho Việt Nam được tổ chức lần đầu tiên tại Paris vào tháng 11 năm 1994. Tháng 2 năm 1993, Chính quyền Clinton tuyên bố dỡ bỏ hoàn toàn lệnh cấm xuất khẩu đối với Việt Nam và cuối cùng vào tháng 7 năm 1995, Tổng thống Clinton đã tuyên bố bình thường hóa quan hệ ngoại giao với Việt Nam.

Vào tháng 7 năm 1995, Liên minh châu Âu (EU) cũng đã ký kết Hiệp định khung về hợp tác với Việt Nam (có hiệu lực từ tháng 6 năm 1996) và công nhận đối xử tối huệ quốc với Việt Nam (Nguyễn và cộng sự, 2005; Vũ, 2015).

Tóm lại, ở trong nước, Việt Nam phải đương đầu với nhiều khó khăn về kinh tế, xã hội, nhưng về mặt đối ngoại, khi mất đi những đối tác truyền thống như Liên Xô và Đông Âu, Việt Nam đã có thể cải thiện, mở rộng quan hệ với các nước trong khu vực, với các nước phát triển và với các tổ chức quốc tế.

Vào giữa những năm 1990, đã xuất hiện làn sóng thứ nhất của “*Bùng nổ Việt Nam*”, đầu tư của Đài Loan, Hàn Quốc, Hồng Kông, Nhật Bản, ASEAN, EU... vào Việt Nam đã gia tăng.

Nhờ những cố gắng nỗ lực trong nước và nhanh chóng mở rộng quan hệ đối ngoại theo Đường lối Đổi Mới, Việt Nam đã thoát khỏi khủng hoảng kinh tế, xã hội, tình hình kinh tế ổn định và có điều kiện để bước vào giai đoạn mới của phát triển kinh tế.

Tháng 1 năm 1994, Đảng Cộng sản Việt Nam tổ chức Hội nghị toàn thể giữa nhiệm kỳ. Với nhận định rằng Việt Nam đã có được những điều kiện tiên đề để bước vào giai đoạn mới của phát triển kinh tế, nghĩa là giai đoạn công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, Hội nghị đã thông qua phương châm hành động là thực hiện mục tiêu “*dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng và văn minh*”.

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng họp vào tháng 6 năm 1996 đã đề ra mục tiêu đến năm 2000, GDP bình quân đầu người tăng gấp đôi năm 1990, đến năm 2020 Việt Nam trở thành nước công nghiệp.

2.6 Cơ hội và thách thức

Những thuận lợi trong mở cửa và hội nhập khu vực, hội nhập quốc tế mang lại cho Việt Nam nhiều cơ hội cũng như thách thức.

Kinh nghiệm xương máu đầu tiên là khủng hoảng tài chính khu vực Châu Á năm 1997 - 1998. Việt Nam không bị ảnh hưởng trực tiếp từ cuộc khủng hoảng này nhưng không tránh khỏi những ảnh hưởng gián tiếp do đầu tư nước ngoài, xuất nhập khẩu và lượng khách nước ngoài giảm.

Trong thời gian đó, vào năm 1997, một cuộc biểu tình quy mô lớn của nông dân đã xảy ra tại tỉnh Thái Bình thuộc khu vực đồng bằng Bắc Bộ, gióng lên hồi chuông cảnh báo về vấn đề phân hóa giàu nghèo, chênh lệch giữa thành thị và nông thôn đang ngày càng nổi rõ và nạn tham nhũng ngày càng gia tăng.

Vào tháng 12 năm 1997, trong khi khủng hoảng tài chính Châu Á đang ở giai đoạn nghiêm trọng nhất, Hội nghị cấp cao ASEAN + 3 lần thứ nhất đã được tổ chức tại Kuala Lumpur. Nhân cơ hội này, quan hệ hợp tác giữa ASEAN và 3 nước Đông Bắc Á (Nhật Bản, Trung Quốc và Hàn Quốc) bắt đầu có bước phát triển nhảy vọt. Cơ chế hợp tác ASEAN + 3 nhanh chóng được thể chế hóa, phát triển thành khung khổ giao lưu, hợp tác ở cấp lãnh đạo, cấp bộ trưởng, cấp quan chức cấp cao, cấp chuyên gia.

Tháng 12 năm 1998, Hội nghị cấp cao ASEAN + 3 lần thứ hai được tổ chức tại thủ đô Hà Nội và Thủ tướng Nhật Bản Obuchi Keizo cũng đã tham gia Hội nghị này. Sau Hội nghị cấp cao Cộng đồng Pháp ngữ được tổ chức vào tháng 11 năm 1997, Hội nghị này là hội nghị cấp cao đa phương lần thứ hai mà Việt Nam tổ chức.

2.7 Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng Cộng sản Việt Nam và Nghị quyết Trung ương 8

Ở Việt Nam, thuật ngữ “*kinh tế thị trường*” đã bị né tránh một cách thận trọng trong thời gian dài. Thay vào đó, thuật ngữ được sử dụng chính thức là “*nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, theo định hướng xã hội chủ nghĩa*” được thông qua tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng. Đến Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng vào tháng 4 năm 2001, cuối cùng, khái niệm “*Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*” đã được thông qua. Đại hội Đảng lần này cũng đã nhận định diễn biến mới của thế kỷ 21: “*Toàn cầu hóa kinh tế là một xu thế khách quan, lôi cuốn ngày càng nhiều nước tham gia*” và “*thành phần kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài*” là một thành phần quan trọng của nền kinh tế quốc dân. Về quan hệ đối ngoại, trong phương châm hành động được Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII của Đảng tổ chức vào năm 1991 thông qua có thêm từ “*Đối tác tin cậy*”. Nghĩa là,

phương châm hành động mới là “*Việt Nam mong muốn trở thành bạn tốt, đối tác tin cậy của tất cả các nước trong cộng đồng quốc tế*”.

Tháng 11 năm 2001, hai tuần trước khi Hiệp định thương mại song phương Việt Nam-Hoa Kỳ (VN-US BTA) có hiệu lực, Bộ Chính trị đã ra Nghị quyết số 07-NQ/TW về hội nhập kinh tế quốc tế, xác nhận lại việc mở rộng các quan hệ kinh tế đối ngoại để thúc đẩy công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng lần thứ 8 khóa IX tổ chức vào tháng 7 năm 2003 đã thông qua Nghị quyết về Chiến lược quốc phòng trong tình hình mới. Nghị quyết này nêu rõ định nghĩa “*đối tác*” và “*đối tượng*”. “*Đối tác*” là “*những ai tôn trọng độc lập chủ quyền, thiết lập và mở rộng quan hệ hữu nghị và hợp tác bình đẳng cùng có lợi với Việt Nam*”, “*đối tượng*” là “*thế lực có âm mưu và hành động chống phá mục tiêu cách mạng Việt Nam trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc*”. Tuy nhiên, Hội nghị cũng chỉ ra rằng “*trong mỗi đối tác có thể có mặt mâu thuẫn với lợi ích của ta cần phải đấu tranh*” và vì thế “*cần phải khắc phục cả hai khuynh hướng: khuynh hướng mơ hồ, thiếu tinh thần cảnh giác và khuynh hướng cứng nhắc*” (Mai, 2018).

2.8 Hiệp định thương mại song phương Việt Nam-Hoa Kỳ và gia nhập WTO

Trong suốt thập niên 1990, nhờ môi trường bên ngoài thuận lợi toàn diện nên Việt Nam đã có thể tăng trưởng kinh tế thuận lợi, nhưng mặt khác, quan hệ thương mại, kinh doanh với Hoa Kỳ vẫn dậm chân tại chỗ. Khi chính thức bắt đầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, rồi trải qua kinh nghiệm đắng cay từ cuộc khủng hoảng tài chính Châu Á, Việt Nam càng nhận thức rõ tầm quan trọng của thị trường Hoa Kỳ để phát triển hơn nữa.

Đàm phán song phương kéo dài nhưng cuối cùng VN-US BTA cũng đã được ký kết vào tháng 7 năm 2000, và bắt đầu có hiệu lực từ tháng 12 năm 2001. Kết quả là Hoa Kỳ đã nhanh chóng trở thành thị trường xuất khẩu chủ yếu của Việt Nam. Việc ký kết VN-US BTA là bước quan trọng để Việt Nam đẩy nhanh tốc độ đàm phán gia nhập WTO.

Việt Nam làm đơn xin gia nhập WTO vào tháng 01 năm 1995. Sau đó, Việt Nam đàm phán gia nhập song phương với 25 quốc gia, và vào tháng 5 năm 2006, cuối cùng cũng đã đạt được thỏa thuận với Hoa Kỳ là nước đàm phán cuối cùng. Vào tháng 11 năm 2006, Hội nghị Bộ trưởng của WTO đã bật đèn xanh cho Việt Nam gia nhập WTO và từ tháng 01 năm 2007, Việt Nam đã trở thành thành viên chính thức thứ 150 của WTO.

Gia nhập WTO là một cơ hội giúp Việt Nam phát triển hơn nữa thương mại quốc tế, và ngày càng đa dạng hóa đầu tư của doanh nghiệp nước ngoài vào Việt

Nam. Đó cũng là cơ hội để Việt Nam hoàn thiện cơ chế chính sách và luật pháp ở trong nước. Ví dụ, chế độ phân biệt đối xử vốn trong nước và vốn ngoài nước, chênh lệch giữa lệ phí dành cho người Việt Nam và lệ phí dành cho người nước ngoài cũng đã được bãi bỏ (Fujita, 2006).

2.9 Vấn đề mới cần giải quyết

Tháng 4 năm 2006, Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng Cộng sản Việt Nam đã quyết định đẩy nhanh tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, gia nhập kinh tế quốc tế và thoát khỏi nhóm nước có thu nhập thấp.

Thực tế, Việt Nam tiếp tục phát triển kinh tế, xã hội và đã thoát khỏi nhóm nước thu nhập thấp, trở thành nước có thu nhập trung bình với GDP đầu người năm 2008 là 1.000 đô la Mỹ, năm 2014 vượt qua mức 2.000 đô la Mỹ. Thế nhưng, cùng với đó, Việt Nam cũng phải đối mặt với thách thức là làm thế nào để thoát khỏi “*bẫy thu nhập trung bình*” và đạt được mức tăng trưởng kinh tế cao hơn (Trần và Karikomi, 2019).

Trong thời gian đó, đã bắt đầu xuất hiện nhiều vấn đề mới mà cộng đồng quốc tế và cộng đồng khu vực (Việt Nam là 1 thành viên) cần phải ứng phó.

Thứ nhất, do xảy ra sự kiện 11 tháng 9 (vụ tấn công khủng bố ở Hoa Kỳ) và phát sinh nhiều tội phạm xuyên quốc gia trên đất liền ở khu vực Đông Nam Á nên hợp tác quốc tế, hợp tác khu vực về “*an ninh phi truyền thống*” nổi lên như một vấn đề quan trọng.

Thứ hai, việc Liên hợp quốc thông qua Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDG) vào tháng 9 năm 2000, Mục tiêu Phát triển Bền vững (SDG) vào tháng 9 năm 2015, rồi việc bệnh dịch lây lan, phân hóa giàu nghèo đang ngày càng nổi rộng tại các nước trên thế giới, tàn phá môi trường ngày càng trầm trọng đã cho thấy “*an ninh con người*” càng trở nên quan trọng.

Thứ ba, việc hình thành cộng đồng ASEAN (năm đạt mục tiêu được rút ngắn từ năm 2020 về năm 2015), và phát triển hơn nữa vào giai đoạn sau đó đang trở thành vấn đề quan trọng đối với các nước trong khu vực Đông Nam Á.

Thứ tư, các Hiệp định thương mại tự do diện rộng được ký kết đã đặt ra thách thức mới. Cả Nhật Bản và Việt Nam đều tham gia Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương gồm 11 thành viên (TPP11) (tháng 3 năm 2010, 8 nước bắt đầu đàm phán, tháng 3 năm 2018, 11 nước ký kết Hiệp định) và RCEP (tháng 11 năm 2012, 16 nước bắt đầu tham gia đàm phán, tháng 11 năm 2020, 15 nước ký kết Hiệp định), nhưng làm thế nào để Việt Nam có thể thúc đẩy công nghiệp hóa, thúc đẩy đất nước phát triển lên một tầm cao mới trong những điều kiện thương mại tự do này?

Thứ năm, tranh chấp Biển Đông ngày càng trở nên nghiêm trọng. Việt Nam là một bên liên quan trực tiếp trong tranh chấp này.

2.10 Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI và XII của Đảng

Tháng 1 năm 2011, Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng Cộng sản Việt Nam đã thông qua phương châm mới về mô hình phát triển mới, coi trọng mở rộng về chất thay vì mở rộng về lượng thông thường. Mục tiêu từ trước đến giờ là gia nhập nhóm các nước công nghiệp trước năm 2020, nhưng Đại hội lần này đã chỉ rõ mục tiêu cụ thể là phần đầu GDP đầu người đạt 3.000 đô la Mỹ, tỷ trọng ngành công nghiệp và dịch vụ chiếm trong GDP là 85%. Hơn nữa, Đại hội cũng đã khởi xướng phương châm kết nạp những người là chủ doanh nghiệp tư nhân vào Đảng. Về hợp tác khu vực, Đại hội đã đưa ra nghị quyết là Việt Nam tích cực đóng góp nhằm xây dựng cộng đồng chung ASEAN vững mạnh (Teramoto và Fujita, 2012).

Tháng 10 năm 2013, Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng lần thứ 8 khóa XI đã thông qua Nghị quyết mới về Chiến lược bảo vệ tổ quốc sau khi tổng kết tình hình thực hiện Nghị quyết do Hội nghị Ban chấp hành Trung ương lần thứ 8 khóa IX thông qua. Hội nghị nhấn mạnh việc thay đổi quan điểm về đối tác và đối tượng từ quan điểm cũ cứng nhắc sang quan điểm mang tính biện chứng hơn. Nghĩa là, trong mỗi đối tác có thể có mặt mâu thuẫn với lợi ích của mình cần phải đấu tranh, trong mỗi đối tượng vẫn có thể có mặt phù hợp với lợi ích của nước mình và cần tranh thủ hợp tác. Nói chung, Hội nghị đã chỉ rõ phương châm *“thêm bạn, bớt thù, vừa hợp tác vừa đấu tranh”* (Tạp chí Quốc phòng toàn dân, 10-6-2014, Kusama, 2012).

Tháng 1 năm 2016, Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng đã được tổ chức nhưng không đề cập đến mục tiêu trở thành nước công nghiệp trước năm 2020. Về quan hệ đối ngoại, đứng trước vấn đề Biển Đông, Đại hội nhấn mạnh việc bảo vệ vững chắc tổ quốc, và kế thừa Hội nghị Ban chấp hành Trung ương lần thứ 8 khóa XI, chỉ rõ phương hướng giữ vững môi trường hòa bình và ổn định theo phương châm *“vừa hợp tác vừa đấu tranh”*.

2.11 Các vấn đề gần đây và Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng

Diễn biến gần đây nhất là dịch bệnh COVID-19 lan rộng đang ảnh hưởng trầm trọng đến kinh tế, xã hội trong nước và quốc tế.

Chính biến Mi-an-ma tháng 02 năm 2021 là một thử thách nghiêm trọng đối với việc thống nhất ASEAN.

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng họp vào các tháng 01-02 năm 2021 đã đề ra mục tiêu dài hạn mới là đến giữa thế kỷ 21, Việt Nam trở thành

nước phát triển theo định hướng xã hội chủ nghĩa thay cho mục tiêu trước đây là trở thành nước công nghiệp trước năm 2020. Cụ thể hơn, đến năm 2025 (kỷ niệm 50 năm giải phóng miền Nam), Việt Nam trở thành nước đang phát triển có thu nhập vượt qua mức thu nhập trung bình thấp, đến năm 2030 (kỷ niệm 100 năm thành lập Đảng Cộng sản Việt Nam), trở thành nước đang phát triển có mức thu nhập trung bình cao, đến năm 2045 (kỷ niệm 100 năm Cách mạng tháng 8), trở thành nước phát triển có mức thu nhập cao.

Đại hội đã nêu ra 6 nhiệm vụ chủ yếu. Trong nhiệm vụ thứ 2 có nhiệm vụ đối phó dịch bệnh COVID-19. Trong nhiệm vụ thứ 3 có ghi rõ *“tiếp tục nâng cao chất lượng, hiệu quả của quan hệ đối ngoại, hội nhập quốc tế”, “kiên quyết, kiên trì bảo vệ vững chắc độc lập, chủ quyền, thống nhất, toàn vẹn lãnh thổ, biển, đảo, vùng trời”, “giữ vững môi trường hoà bình, ổn định để phát triển đất nước”*.

3 Đường lối Đổi mới và diễn biến quan hệ Nhật Bản - Việt Nam

Sau khi Việt Nam bắt đầu thực hiện Đường lối Đổi mới, đặc biệt là sau khi hòa bình lập lại ở Cam-pu-chia, quan hệ Nhật Bản - Việt Nam ngày càng sâu sắc và phát triển vững chắc. Phần sau đây sẽ khái quát tiến trình đó.

3.1 Đổi mới, viện trợ nhất quán của Nhật Bản đối với Việt Nam

Một trong những nước nhất quán, nhiệt tình viện trợ cho Việt Nam phát triển đất nước và gia nhập cộng đồng quốc tế là Nhật Bản.

Như đã trình bày ở trên, vào tháng 11 năm 1992, 1 năm sau khi hòa bình lập lại ở Cam-pu-chia, Nhật Bản đã đi trước các nước phát triển khác, sớm nối lại hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) cho Việt Nam.

Trong thời gian đó, Nhật Bản đã phát huy vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy cộng đồng quốc tế quan tâm hỗ trợ đối với Việt Nam. Ví dụ, tháng 11 năm 1993, khi Hội nghị nhóm các nhà tài trợ cho Việt Nam (CG) lần đầu tiên tổ chức tại Paris, chính phủ Nhật Bản cùng với chính phủ Pháp đã nỗ lực hết sức để thực hiện điều đó. Hơn nữa, trên cơ sở đề xướng của Thủ tướng Miyazawa Kiichi vào tháng 1 năm 1993, Nhật Bản đã chủ trì Hội nghị Bộ trưởng của Diễn đàn phát triển toàn diện Đông Dương (FCDI) tại Tokyo vào tháng 2 năm 1995, thúc giục cộng đồng quốc tế quan tâm đến phục hồi kinh tế, phát triển kinh tế của 3 nước Đông Dương là Việt Nam, Cam-pu-chia và Lào.

Sau cuộc khủng hoảng tài chính Châu Á, vào tháng 5 năm 1999, Bộ trưởng Bộ tài chính Miyazawa Kichi thăm Hà Nội và trong cuộc hội đàm với Thủ tướng Phan Văn Khải, đã cam kết cho Việt Nam vay 20 tỷ Yên để cải cách kinh tế (Bộ Tài chính Nhật Bản, ngày 16 tháng 5 năm 1999).

Nhật Bản cũng tích cực thúc đẩy Việt Nam gia nhập cộng đồng quốc tế. Ví dụ, vào tháng 8 năm 2005, khi Việt Nam chính thức đàm phán gia nhập WTO, Chính phủ Nhật Bản đã sớm đạt thỏa thuận song phương với Việt Nam. Hơn nữa, vào tháng 12 năm 2008, Hiệp định Đối tác kinh tế Việt Nam-Nhật Bản (VJEPA) được ký kết và đây là FTA đầu tiên mà Việt Nam ký kết (đối với Nhật Bản là hiệp định thứ 10).

Vào năm 2011, Nhật Bản đi trước các nước G7 với việc công nhận Việt Nam là nước có nền kinh tế thị trường.

3.2 Các chuyến thăm song phương của các lãnh đạo Nhật Bản và Việt Nam

Khi ODA của Nhật Bản dành cho Việt Nam được nối lại vào tháng 11 năm 1992, thì nửa năm sau đó, vào tháng 3 năm 1993, Thủ tướng Chính phủ Võ Văn Kiệt lần đầu tiên chính thức thăm Nhật Bản với tư cách là Thủ tướng Chính phủ của Việt Nam. Vào tháng 8 năm 1994, Thủ tướng Murayama Tomiichi lần đầu tiên chính thức thăm Thủ đô Hà Nội của nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam với tư cách là Thủ tướng của Nhật Bản. Kể từ đó, các chuyến thăm lẫn nhau giữa các nhà lãnh đạo Nhật Bản và Việt Nam đã trở thành sự kiện thường niên và kéo dài cho đến bây giờ.

Tổng Bí thư Đỗ Mười thăm Nhật Bản lần đầu tiên với tư cách là Tổng Bí thư Đảng Cộng sản Việt Nam vào tháng 4 năm 1995. Sau đó, tháng 10 năm 2002, Tổng Bí thư Nông Đức Mạnh và tháng 4 năm 2009, Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng thăm chính thức Nhật Bản với cương vị Tổng Bí thư. Và có 3 Chủ tịch nước của Việt Nam đã có chuyến thăm cấp nhà nước tới Nhật Bản: Chủ tịch nước Nguyễn Minh Triết vào tháng 11 năm 2007, Chủ tịch nước Trương Tấn Sang vào tháng 3 năm 2014, Chủ tịch nước Trần Đại Quang vào tháng 5-6 năm 2018.

Mặt khác, với tư cách là hoàng tộc Nhật Bản, tháng 6 năm 1999, vợ chồng Hoàng tử Akishino Nomiya, tháng 2 năm 2009, Thái tử (hiện nay là Vua), và tháng 2-3 năm 2017, Vua và Hoàng hậu đời trước đã viếng thăm Việt Nam.

Về giao lưu cấp Bộ trưởng Bộ ngoại giao, từ năm 2007, Ủy ban hợp tác Nhật Bản - Việt Nam đã được tổ chức hàng năm. Đây là một cơ chế mà Bộ trưởng Bộ Ngoại giao của 2 nước là đồng chủ tịch, cán bộ của các bộ ngành liên quan đồng tham gia để thảo luận về nhiều lĩnh vực như kinh tế, nông nghiệp, năng lượng... Hơn nữa, từ cuối năm 2010, Đối thoại đối tác chiến lược Nhật Bản - Việt Nam cấp Thứ trưởng Bộ Ngoại giao, Bộ Quốc phòng cũng được tổ chức nhiều lần (nhưng không định kỳ).

3.3 Khung khổ hợp tác vòng tròn đồng tâm

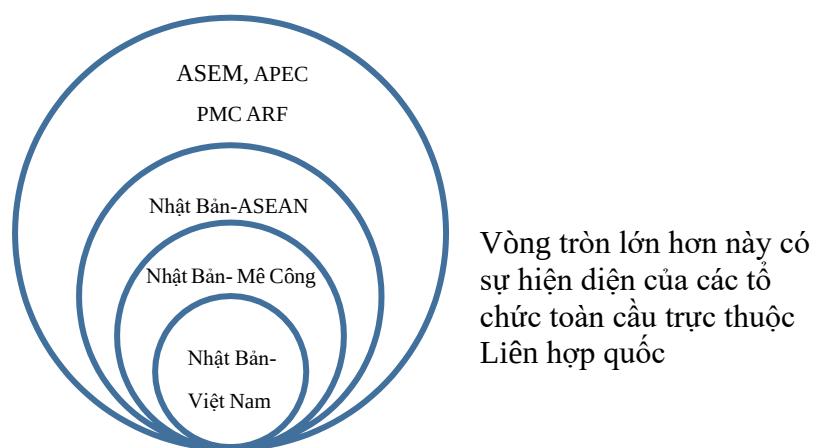
Tiếp xúc giữa lãnh đạo hai nước không chỉ giới hạn ở những chuyến thăm như trên.

Trên thực tế, Nhật Bản và Việt Nam đã tham gia nhiều khung khổ hợp tác đa phương khu vực lấy Đông Á, Châu Á - Thái Bình Dương làm trung tâm, những việc này đã và đang phát huy vai trò củng cố mối quan hệ của hai nước.

Ví dụ, năm 2016, vào tháng 5, Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc đến Nhật Bản tham dự Hội nghị cấp cao G7 Ise Shima, và hội đàm với Thủ tướng Abe Shinzo. Ngoài ra, tháng 9 năm đó, hai Thủ tướng tái hội đàm song phương ở Viên Chăn của Lào khi Hội nghị cấp cao liên quan đến ASEAN được tổ chức. Vào tháng 11, nhân cơ hội Hội nghị cấp cao APEC được tổ chức tại Lima, Peru, Thủ tướng Abe và Chủ tịch nước Trần Đại Quang đã tiến hành hội đàm song phương.

Như vậy, vào dịp diễn ra các Hội nghị đa phương như Hội nghị cấp cao liên quan đến ASEAN, Hội nghị APEC, ASEM, các cuộc họp song phương riêng lẻ giữa Nhật Bản và Việt Nam thường xuyên được tổ chức không những ở cấp lãnh đạo tối cao, mà còn ở cấp Bộ trưởng, cấp quan chức, cấp nghiệp vụ và góp phần đưa quan hệ hợp tác giữa hai nước ngày càng đi vào chiều sâu và đa dạng.

Hình 2.1. Các lớp hợp tác xung quanh Nhật Bản và Việt Nam



Nguồn: Tác giả.

3.4 Hợp tác Nhật Bản-Mê Công

Khung khổ hợp tác khu vực đáng chú ý nhất mà cả hai bên Nhật Bản và Việt Nam đều tham gia là Hợp tác giữa Nhật Bản và các nước khu vực sông Mê Công. Các nước khu vực sông Mê Công gồm 5 nước thuộc khu vực lục địa Đông Nam Á. Trong đó, trừ Thái Lan, 4 nước CLMV (Cam-pu-chia, Lào, Mi-an-ma, Việt Nam) là những nước mới tham gia vào ASEAN từ những năm 1990.

Cùng với sự tham gia của các nước này, ASEAN với tư cách là một tổ chức khu vực đã nảy sinh nhiều vấn đề mới như chênh lệch phát triển giữa nhóm nước gia nhập trước và nhóm nước mới gia nhập sau. Để đảm bảo tính đồng nhất, ASEAN cần phải nỗ lực thu hẹp khoảng cách giữa hai nhóm nước này.

Ngay từ sớm, chính phủ Nhật Bản đã thể hiện sự quan tâm và không tiếc công sức hợp tác để giải quyết vấn đề này. Diễn đàn Phát triển toàn diện Đông Dương (FCDI) đã trình bày ở trên là một ví dụ đầu tiên.

Hơn nữa, vào năm 1995, nhóm các nước ASEAN gia nhập trước và Nhật Bản đã cùng liên kết, hợp tác thành lập nhóm công tác trực thuộc Hội nghị Bộ trưởng kinh tế Nhật Bản - ASEAN để viện trợ phát triển cho các nước CLMV. Vào năm 1998, trong lúc thể chế ASEAN 10 đang được triển khai, nhóm công tác này đã tổ chức lại và mở rộng thành Ủy ban hợp tác Kinh tế - Công nghiệp Nhật Bản - ASEAN (AMEICC) và hoạt động cho đến ngày nay.

Về hợp tác tiểu vùng sông Mê Công Mở rộng (GMS) được Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) khởi xướng năm 1992, đến năm 1998, khi Kế hoạch Hành lang kinh tế GMS được đề xuất, chính phủ Nhật Bản đã cấp viện trợ ODA (viện trợ hoàn lại và viện trợ không hoàn lại) ở quy mô lớn để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông của Hành lang Đông Tây và Hành lang phía Nam. Ngoài ý nghĩa thu hẹp chênh lệch của ASEAN, những dự án này còn bao hàm ý nghĩa tái cơ cấu tính liên kết của các nước thuộc khu vực lục địa Đông Nam Á đã bị phân cắt trong suốt thời kỳ Chiến tranh lạnh.

Sau đó, vào năm 2003, chính phủ Nhật Bản đã công bố “*khái niệm mới về phát triển khu vực sông Mê Công*”, sáng lập khung khổ hợp tác Nhật Bản - CLV (Cam-pu-chia, Lào, Việt Nam). Từ năm 2004 đến 2008, nhân dịp tham gia các Hội nghị liên quan đến ASEAN, Nhật Bản đã tổ chức các cuộc họp lãnh đạo cấp cao, cấp Bộ trưởng ngoại giao giữa Nhật Bản và các nước CLV. Một chương trình nghị sự chủ yếu trong hợp tác Nhật Bản và CLV là viện trợ của Nhật Bản cho kế hoạch “*Tam giác phát triển*” (xóa đói giảm nghèo, phát triển kinh tế, xã hội của các tỉnh biên giới), được bắt đầu như một dự án chung của 3 nước CLV.

Năm 2006, trên cơ sở đề xuất của Thủ tướng Kozumi Junichiro, Quỹ hội nhập Nhật Bản - ASEAN (JAIF) được thành lập để viện trợ xóa đói giảm nghèo, phát triển kinh tế cho các nước CLMV, đóng góp vào quá trình hội nhập của ASEAN.

Vào năm 2007, chính phủ Nhật Bản công bố “*Chương trình quan hệ đối tác Nhật Bản và khu vực sông Mê Công*”. Trên cơ sở đó, năm 2008, Nhật Bản đã chủ trì Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao Nhật Bản - Mê Công lần thứ nhất (Tokyo). Tiếp theo, từ năm 2009, cùng với Hội nghị Bộ trưởng Bộ Ngoại giao Nhật Bản -

Mê Công, Hội nghị cấp cao và Hội nghị Bộ trưởng kinh tế cũng được tổ chức hàng năm. Đặc biệt, cứ 3 năm một lần, Hội nghị cấp cao Nhật Bản - Mê Công xây dựng kế hoạch hành động trung hạn cho hợp tác Nhật Bản - Mê Công và hoạt động đó duy trì cho đến bây giờ (Shiraishi, 2010; Shiraishi, 2016).

3.5 Quan hệ đối tác chiến lược Nhật Bản - Việt Nam

Khi quan hệ Nhật Bản - Việt Nam ngày càng thân thiết, lãnh đạo hai nước đã thường xuyên đưa ra những văn bản chung xác định mối quan hệ giữa hai nước là “*quan hệ đối tác*”, tiếp theo là “*quan hệ đối tác chiến lược*”.

Như trình bày ở trên, tại Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa IX tổ chức vào tháng 7 năm 2003, Việt Nam đã làm rõ định nghĩa “*đối tác*” và bắt đầu ngoại giao để xây dựng “*quan hệ đối tác*” với các nước chủ yếu. Nước đối tác đầu tiên là Nga (năm 2001). Hiện nay (thời điểm tháng 4 năm 2019), Việt Nam có “*quan hệ đối tác chiến lược toàn diện*” với 3 nước Nga, Trung Quốc và Ấn Độ, “*quan hệ đối tác chiến lược*” với 13 nước, trong đó có Nhật Bản và “*quan hệ đối tác toàn diện*” với 14 nước, trong đó có Hoa Kỳ (Chính phủ nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, ngày 23 tháng 4 năm 2019).

Mặt khác, từ năm 2002-2003, Nhật Bản cũng bắt đầu ngoại giao “*quan hệ đối tác chiến lược*”. Vào thời điểm tháng 6 năm 2013, Nhật Bản đã công bố văn bản chung về quan hệ đối tác chiến lược song phương với 21 quốc gia (Shiraishi, 2014a).

Cơ hội đầu tiên để các nhà lãnh đạo Nhật Bản và Việt Nam thể hiện quan hệ song phương “*đối tác*” là trong Thông cáo báo chí chung của Tổng Bí thư Nông Đức Mạnh và Thủ tướng Koizumi Junichiro nhân chuyến thăm của Tổng Bí thư đến Nhật Bản vào tháng 10 năm 2002. Trong đó, thể hiện hai nước là “*đối tác tin cậy, ổn định lâu dài*” của nhau. Tiếp theo, tháng 7 năm 2004, nhân dịp thăm Việt Nam, Bộ trưởng Bộ Ngoại giao Nhật Bản Kawaguchi Junko và Bộ trưởng Ngoại giao Nguyễn Dy Niên cùng ra Tuyên bố chung, bày tỏ hướng đến xây dựng “*chân trời mới cho quan hệ đối tác lâu dài*” giữa hai nước.

Cơ hội đầu tiên để các nhà lãnh đạo hai nước đề cập “*quan hệ đối tác chiến lược*” là trong Tuyên bố chung của Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Tấn Dũng và Thủ tướng Abe Shinzo nhân dịp Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Tấn Dũng thăm Nhật Bản vào tháng 10 năm 2006. Trong đó, Thủ tướng hai nước đã nhất trí hướng đến xây dựng “*quan hệ đối tác chiến lược*” giữa hai nước. Tháng 4 năm 2009, nhân dịp thăm chính thức Nhật Bản, Tổng Bí thư Nông Đức Mạnh và Thủ tướng Abe Shinzo đã ra Tuyên bố chung, trong đó xác nhận rằng hai nước đã xây dựng xong “*quan hệ đối tác chiến lược*”.

Tiếp theo, vào tháng 10 năm 2010, nhân dịp đến Hà Nội để tham dự Hội nghị cấp cao liên quan đến ASEAN, Thủ tướng Kan Naoto đã hội đàm với Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Tấn Dũng và đưa ra Tuyên bố chung “*thúc đẩy mạnh mẽ và toàn diện hơn nữa*” quan hệ đối tác chiến lược.

Hơn nữa, tháng 3 năm 2014, Chủ tịch nước Trương Tấn Sang đã thăm Nhật Bản với tư cách là quốc khách thứ hai của Việt Nam. Nhân dịp đó, Chủ tịch Trương Tấn Sang đã cùng Thủ tướng Abe Shinzo ra Tuyên bố chung, nhất trí xây dựng “*quan hệ đối tác chiến lược sâu rộng*” giữa hai nước. Sau đó, tháng 9 năm 2015, Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng thăm Nhật Bản và cùng Thủ tướng Abe Shinzo ra Tuyên bố chung chia sẻ nhận thức rằng hai bên đã có “*quan hệ đối tác chiến lược sâu rộng*” (Shiraishi, 2014b). Gần đây, tháng 11 năm 2021, Thủ tướng Chính phủ Phạm Minh Chính thăm Nhật Bản, cùng với Thủ tướng Kishida Fumio thông qua Tuyên bố chung với tiêu đề “*Hướng tới một giai đoạn mới của quan hệ Đối tác Chiến lược sâu rộng (giữa Việt Nam và Nhật Bản) vì hoà bình và thịnh vượng ở châu Á*” (Bộ Ngoại giao Nhật Bản, ngày 24 tháng 11 năm 2021a).

Tóm lại, nếu theo phân loại của phía Việt Nam, Nhật Bản chưa là “*đối tác chiến lược toàn diện*” cao nhất, nhưng đang được xếp hạng theo tiêu chuẩn này, nghĩa là Nhật Bản đã được định vị là nước đối tác “*thúc đẩy toàn diện*” “*quan hệ đối tác chiến lược*” và gần đây là nước có “*quan hệ đối tác chiến lược sâu rộng*”.

3.6 ODA của Nhật Bản đối với Việt Nam

Nguồn vốn ODA của Nhật Bản đã góp phần quan trọng trong việc xây dựng và thúc đẩy quan hệ đối tác chiến lược giữa hai nước. Tháng 11 năm 2021, Thủ tướng Chính phủ Phạm Minh Chính thăm Nhật Bản và trong Tuyên bố chung với Thủ tướng Kishida Fumio, đã bày tỏ “*Việt Nam cảm ơn Chính phủ và nhân dân Nhật Bản về sự hỗ trợ hiệu quả trong công cuộc phát triển kinh tế - xã hội và xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam thông qua hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) trong 30 năm qua*” (Bộ Ngoại giao Nhật Bản (MOFA), ngày 24 tháng 11 năm 2021a).

Như đã trình bày ở trên, vào tháng 11 năm 1992, 1 năm sau khi hòa bình lập lại ở Cam-pu-chia, chính phủ Nhật Bản đã đi trước các nước tư bản phát triển, nối lại ODA với Việt Nam. Sau đó, Nhật Bản liên tục là nhà tài trợ hàng đầu đối với Việt Nam. Tổng vốn ODA mà Nhật Bản viện trợ cho Việt Nam cho đến cuối năm 2021 đạt đến 3.000 tỷ Yên (26 tỷ đô la Mỹ). Trong đó, khoản vay ưu đãi bằng đồng Yên là 2.700 tỷ Yên, tập trung vào các dự án phát triển cơ sở hạ tầng thuộc lĩnh vực giao thông, lĩnh vực năng lượng, còn lại là viện trợ không hoàn lại và viện trợ hợp tác kỹ thuật trong các lĩnh vực y tế, môi trường, phát triển nông thôn, nâng cao năng lực, giáo dục, văn hóa... (Bộ Ngoại giao Nhật Bản, ngày 26 tháng 5 năm 2022). Viện trợ của Nhật Bản trong nhiều lĩnh vực đã đóng góp to lớn cho

phục hồi kinh tế, thúc đẩy công nghiệp hóa, kinh tế hóa đất nước, đào tạo nguồn nhân lực và góp phần tăng cường năng lực cạnh tranh của nền kinh tế Việt Nam, tăng cường mức độ hấp dẫn của Việt Nam với tư cách là một điểm đến đầu tư.

Trong số đó, ví dụ, Dự án nghiên cứu chung liên quan đến chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường của Việt Nam được thực hiện từ năm 1995 (Dự án Ishikawa) (Ishikawa, 2004), Viện trợ hoàn thiện luật pháp được thực hiện từ năm 1996 (Aikyo, 2011) là những dự án viện trợ trí tuệ tiên phong của chính phủ Nhật Bản và Việt Nam là nước nhận viện trợ đầu tiên. Trên cơ sở thành quả này, chính phủ Nhật Bản đã thực hiện những dự án viện trợ tương tự ở các nước chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường khác.

Hơn nữa, như đã trình bày ở trên, vào năm 1999, sau khi khủng hoảng tài chính Châu Á bùng nổ, Bộ trưởng Bộ Tài chính Nhật Bản Miyazawa Kiichi đã cam kết cho Việt Nam vay 20 tỷ Yên để cải cách kinh tế.

Bước vào thế kỷ mới, chính phủ Nhật Bản đã bắt đầu hoạch định “*kế hoạch viện trợ theo quốc gia*” đối với các nước nhận viện trợ chủ yếu. Kế hoạch viện trợ cho Việt Nam là kế hoạch đầu tiên hoàn thành vào tháng 6 năm 2000 (Shiraishi, 2009).

Năm 2003, trên cơ sở thỏa thuận giữa Thủ tướng Koizumi Junichiro và Thủ tướng Chính phủ Phan Văn Khải, “*Sáng kiến chung Nhật Bản - Việt Nam*” về cải thiện môi trường đầu tư để tăng cường năng lực cạnh tranh kinh tế của Việt Nam đã được khởi xướng. Đây là một phép thử nhằm khắc phục những khiếm khuyết và không hoàn thiện trong hệ thống và tổ chức kinh tế của Việt Nam được chính phủ Nhật Bản và các nhà kinh tế chỉ ra (Đại sứ quán Nhật Bản tại Việt Nam, ngày 17 tháng 12 năm 2019). Phép thử mạnh dạn này có lẽ đã không thể thực hiện được nếu chính phủ Việt Nam và chính phủ Nhật Bản không có mối quan hệ tin cậy mạnh mẽ lẫn nhau. “*Sáng kiến chung*” này được duy trì cho đến hiện nay và cuộc họp khởi động giai đoạn 8 đã được tổ chức vào tháng 10 năm 2021.

Cùng lúc với Sáng kiến chung Nhật Bản - Việt Nam được khởi động, vào tháng 5 năm 2002, Việt Nam đã đề ra “*Văn bản về Chiến lược xóa đói giảm nghèo*” như một phép thử nghiệm đầu tiên của Châu Á. Văn bản ban đầu phản ánh mong muốn của Ngân hàng Thế giới và các nhà tài trợ Châu Âu khi đó, có nội dung xem nhẹ các yếu tố tăng trưởng kinh tế nhờ phát triển cơ sở hạ tầng. Trái lại, Nhật Bản, nhà tài trợ lớn nhất phát huy sáng kiến của mình và đã nhận được sự đồng thuận của Chính phủ Việt Nam. Dự thảo sửa đổi có bổ sung một chương về phát triển cơ sở hạ tầng được thông qua tại Hội nghị các nước tài trợ vào tháng 12 năm 2003 (Shiraishi, 2009).

Từ đó, những ghi chép về Việt Nam trong Sách trắng ODA của chính phủ Nhật Bản (phát hành hàng năm) đã có những thay đổi lớn. Cụ thể, vào đầu thế kỷ 20 đã có sự chuyển dịch từ giọng điệu xem Việt Nam là một nhân tố bất ổn định tiềm ẩn trong khu vực Đông Nam Á sang thái độ đánh giá cao vai trò tích cực của Việt Nam trong việc thu hẹp chênh lệch ở khu vực ASEAN và thúc đẩy hội nhập khu vực. Sự ổn định và phát triển của Việt Nam là yếu tố quan trọng để thúc đẩy phát triển cân bằng trong khu vực ASEAN, cùng với đó, rõ ràng với tư cách là nước đi đầu trong các nước mới gia nhập ASEAN, Việt Nam trở thành “*mô hình mẫu*” lý tưởng cho các nước gia nhập ASEAN sau khác (CLM) (Shiraishi, 2009). Như đã trình bày ở trên, trong Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng, chính Việt Nam đã tự hào mình là “*đối tác tin cậy*” trong cộng đồng quốc tế.

Đối với Nhật Bản, Việt Nam là nước nhận ODA đứng thứ nhất hoặc thứ hai trong 10 năm đầu thế kỷ 21. Nhưng theo Sách trắng ODA của Bộ Ngoại giao Nhật Bản, vào năm 2017-2018, Việt Nam rơi xuống vị trí thứ ba, rồi năm 2019-2020, vị trí thứ 6 và đến năm 2021 là vị trí thứ 8. Việt Nam vẫn là nước nhận viện trợ chủ yếu của Nhật Bản nhưng có thể xem đây là dấu hiệu cho thấy Việt Nam đang dần dần “*tốt nghiệp*” khỏi các nước tiếp nhận ODA. Theo kết quả năm 2020, vốn ODA mà Nhật Bản viện trợ cho Việt Nam là 620,40 triệu đô la Mỹ, nếu trừ 545,24 triệu đô la Mỹ tiền thu hồi (số tiền mà Việt Nam đã trả nợ) thì vốn ODA ròng chỉ còn 75,18 triệu đô la Mỹ (Sách trắng ODA, 2021).

3.7 Nhân tố Trung Quốc trong quan hệ Nhật Bản - Việt Nam

Một nhân tố thúc đẩy quan hệ giữa Nhật Bản và Việt Nam ngày càng trở nên khăng khít hơn gần đây mà không thể xem nhẹ là Trung Quốc.

Tháng 9 năm 2010 đã xảy ra vụ xung đột giữa tàu tuần tra của Lực lượng bảo vệ bờ biển Nhật Bản và tàu đánh cá Trung Quốc ở ngoài khơi quần đảo Senkaku ở Biển Hoa Đông, và nhân cơ hội đó, Trung Quốc đã tạm dừng xuất khẩu đất hiếm sang Nhật Bản. Ngay sau đó, vào tháng 10, Thủ tướng Kan Naoto đã thăm Việt Nam. Nhân dịp này, Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Tấn Dũng đã đề xuất cùng khai thác phát triển đất hiếm ở Việt Nam khiến cho các bên liên quan phía Nhật Bản vô cùng cảm kích (Umeda, 2020).

Một năm sau, vào tháng 10 năm 2011, Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Tấn Dũng thăm Nhật Bản và hội đàm cấp cao với Thủ tướng Noda Yoshihiko. Trong Tuyên bố chung của hai bên có câu: “*Hai bên khẳng định hòa bình và ổn định tại Biển Đông là lợi ích chung của cộng đồng quốc tế*”. Đây là lần đầu tiên vấn đề Biển Đông được đề cập trong Tuyên bố chung của Nhật Bản - Việt Nam và trong những Tuyên bố chung do lãnh đạo Nhật Bản và Việt Nam đưa ra sau đó cũng nhất định có điều khoản liên quan đến Biển Đông. Trong hội đàm lần này, hai Thủ

tướng đã ký vào văn bản giữa hai chính phủ liên quan đến khai thác phát triển đất hiếm.

Tháng 7-8 năm 2014, Thủ tướng Kishida Fumio thăm Hà Nội, trong hội đàm với Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư Bùi Quang Vinh, Thủ tướng Kishida đã ký văn bản trao đổi về hợp tác viện trợ không hoàn lại (500 triệu Yên) góp phần nâng cao năng lực của các cơ quan thực thi pháp luật hàng hải của Việt Nam. Đây là văn bản có nội dung cung cấp 6 tàu thủy đã qua sử dụng và máy móc thiết bị liên quan. Tháng 5 năm đó, Tập đoàn dầu khí và khí tự nhiên Trung quốc (CNPC) đã cố ý thăm dò mỏ dầu ngoài khơi trong vùng đặc quyền kinh tế của Việt Nam.

Sau đó, vào tháng 9 năm 2015, Chính phủ Nhật Bản đã ký viện trợ không hoàn lại cung cấp bổ sung tàu đã qua sử dụng và máy móc thiết bị liên quan cho Việt Nam, tháng 6 năm 2017 đã ký cung cấp 6 tàu tuần tra đóng mới dưới dạng cho vay bằng đồng Yên (38,482 tỷ Yên).

Tuy nhiên, từ ví dụ thực tế trên đây, vẫn còn quá sớm để cho rằng Nhật Bản và Việt Nam đang thành lập một chiến tuyến chống lại Trung Quốc. Phương châm cơ bản trong chính sách ngoại giao của Việt Nam, như trình bày ở trên là “*vừa hợp tác vừa đấu tranh*” và Nhật Bản cũng không định hướng đối đầu toàn diện với Trung Quốc.

4 Tầm quan trọng đối với Nhật Bản và Việt Nam

Các nhà lãnh đạo Việt Nam hay đề cập Nhật Bản là đối tác chủ yếu của Việt Nam, đứng thứ nhất về kim ngạch viện trợ ODA, đứng thứ hai về tổng kim ngạch đầu tư, đứng thứ ba về số du khách đến Việt Nam, đứng thứ tư về kim ngạch thương mại. Mặt khác, Việt Nam cũng đang dần dần trở thành đối tác quan trọng đối với Nhật Bản.

4.1 Thương mại

Kim ngạch thương mại hai nước vào năm 1990 đã ở quy mô 5 triệu đô la Mỹ, đến năm 2011 tăng lên 21,2 tỷ đô la Mỹ.

Việc Việt Nam gia nhập WTO (có hiệu lực từ tháng 1 năm 2007) và ký kết VJEPA đã khiến cho kim ngạch thương mại ngày càng tăng. Xuất khẩu của Việt Nam sang Nhật Bản, vào năm 2011 là 10,781 tỷ đô la Mỹ, năm 2019 tăng lên 20,334 tỷ đô la Mỹ, nhập khẩu từ Nhật Bản vào Việt Nam năm 2011 là 10,400 tỷ đô la Mỹ, đến năm 2019 tăng lên 19,540 tỷ đô la Mỹ (theo Niên giám Thống kê của Việt Nam qua các năm).

Một đặc trưng trong quan hệ thương mại Nhật Bản - Việt Nam những năm gần đây là kim ngạch xuất khẩu và kim ngạch nhập khẩu cân bằng nhau. Đặc trưng thứ hai là có sự chuyển dịch cơ cấu thương mại. Thương mại giữa hai nước vào năm 1990 là thương mại theo chiều dọc điển hình, Nhật Bản chủ yếu xuất khẩu sản phẩm công nghiệp, Việt Nam chủ yếu xuất khẩu tài nguyên thiên nhiên (dầu mỏ, hải sản...), sản phẩm ngành công nghiệp nhẹ (dệt may). Nhưng gần đây, xuất khẩu sản phẩm công nghiệp như thiết bị máy móc và phụ tùng, phương tiện giao thông vận tải và phụ tùng từ Việt Nam sang Nhật Bản tăng về cả kim ngạch lẫn tỷ trọng (JETRO, ngày 22 tháng 6 năm 2022). Có lẽ là nhờ có vốn đầu tư nước ngoài (bao gồm cả vốn đầu tư từ Nhật Bản), và điều này cho thấy công cuộc công nghiệp hóa của Việt Nam đang tiến triển nhanh chóng.

Về tầm quan trọng của Nhật Bản với tư cách là đối tác thương mại của Việt Nam, trước đây, cũng có thời kỳ Nhật Bản đứng ở vị trí số 1, nhưng gần đây (sau năm 2013), Nhật Bản đứng ở vị trí thứ tư, sau Trung Quốc, Hàn Quốc và Hoa Kỳ (JBIC, 2019). Trong khi đó, tầm quan trọng thương mại của Việt Nam đối với Nhật Bản ngày càng tăng. Theo tài liệu của Bộ Tài chính Nhật Bản, năm 2000, về xuất khẩu, Việt Nam đứng vị trí thứ 29, nhưng năm 2015 tăng lên vị trí 10 và năm 2019 là vị trí thứ 9. Về nhập khẩu, năm 2000, Việt Nam đứng vị trí thứ 28, năm 2015 là vị trí 14, năm 2019 là vị trí 10. Về tổng kim ngạch xuất khẩu, trong năm 2019, Việt Nam đứng vị trí thứ 8 (Bộ Tài chính Nhật Bản, phiên bản hàng năm).

4.2 Đầu tư trực tiếp nước ngoài

Mục này sẽ khái quát về đầu tư của doanh nghiệp Nhật Bản sang Việt Nam. Tổng số vốn đầu tư được cấp phép từ năm 1988, khi Việt Nam áp dụng Luật đầu tư nước ngoài cho đến cuối năm 2020 là 60,3 tỷ đô la Mỹ (chiếm tổng 15,7% vốn đầu tư nước ngoài), đứng vị trí thứ hai sau Hàn Quốc (70,6 tỷ đô la Mỹ, 18,4%) (Ban kinh tế Đại sứ quán Nhật Bản tại Việt Nam, 2020). Tuy nhiên, Nhật Bản là nước cung cấp vốn đầu tư trực tiếp lớn nhất của Việt Nam trong các năm 2012, 2017, 2018.

Về xu thế chung, cho đến hiện nay, Việt Nam đã trải qua 3 lần sóng đầu tư nước ngoài. Lần thứ nhất từ năm 1995, khi Việt Nam gia nhập ASEAN cho đến năm 1997, khi cuộc khủng hoảng tài chính Châu Á xảy ra. Lần thứ hai từ 2004, khi Hiệp định đầu tư Nhật Bản - Việt Nam (ký kết năm 2003) có hiệu lực đến năm 2008, khi xảy ra cú sốc Lehman. Lần thứ ba là từ đầu thập niên 2010 cho đến năm 2020, khi bắt đầu bùng phát dịch bệnh COVID-19.

Xét theo lĩnh vực, trước đây, vốn đầu tư đổ mạnh vào ngành công nghiệp chế tạo, góp phần mở rộng xuất khẩu của Việt Nam, đặc biệt là xuất khẩu sang Nhật Bản. Nhưng gần đây, cùng với sự tăng trưởng của thị trường tiêu thụ tại Việt

Nam và sự nói lỏng các quy định của Chính phủ, đầu tư của nước ngoài vào ngành bán lẻ và dịch vụ đang nổi trội (Ngân hàng Tokyo Mitsubishi UFJ, 2010).

Doanh nghiệp Nhật Bản ngày càng nhìn nhận Việt Nam là một điểm đến đầu tư quan trọng. Sự thật đã chỉ ra rõ ràng điều đó. Vào mùa hè năm 2021, khi dịch bệnh COVID-19 lan tràn, các nhà máy ở Việt Nam bị ngừng hoạt động làm đứt gãy chuỗi cung ứng toàn cầu của doanh nghiệp Nhật Bản và mang lại cú sốc cho hệ thống sản xuất trong nước Nhật Bản. (Thời báo kinh tế Nhật Bản, ngày 9 tháng 7 năm 2021; Báo Yomiuri, ngày 20 tháng 8 năm 2021; Báo Asahi, ngày 5 tháng 9 năm 2021).

Số doanh nghiệp Nhật Bản là hội viên thuộc Phòng thương mại và công nghiệp Nhật Bản tại Việt Nam (thành lập tại Hà Nội năm 1992, thành phố Hồ Chí Minh năm 1994 và thành phố Đà Nẵng năm 2008) vào thời điểm năm 2010 là 894 công ty, đến năm 2018 tăng lên 1.772 công ty, vượt qua Thái Lan và đứng vị trí thứ nhất ở Đông Nam Á (Umeda, ngày 03 tháng 4 năm 2018). Tất nhiên, nhiều doanh nghiệp chưa đăng ký hội viên nên số doanh nghiệp Nhật Bản thực tế đầu tư ở Việt Nam lớn hơn con số này rất nhiều. Cần nói thêm, tổng số dự án đầu tư được cấp phép tính đến thời điểm năm 2020 là 4.632 dự án.

Về triển vọng trong tương lai, theo khảo sát “*Các quốc gia, khu vực có triển vọng triển khai hoạt động đầu tư trung hạn (3 năm tới) (trả lời nhiều phương án)*” do JBIC thực hiện đối với doanh nghiệp Nhật Bản đang hoạt động tại nước ngoài, năm 2020, Việt Nam đứng vị trí thứ ba sau Trung Quốc, Ấn Độ, năm 2021 đứng vị trí thứ 4 sau Trung Quốc, Ấn Độ và Hoa Kỳ. Hơn nữa, theo khảo sát “*Các quốc gia, khu vực dự định mở rộng hoạt động ở nước ngoài (trả lời nhiều phương án)*” do JETRO thực hiện đối với doanh nghiệp Nhật Bản đang hoạt động tại nước ngoài, năm 2020, Việt Nam đứng thứ hai sau Trung Quốc, năm 2021 chiếm vị trí thứ hai sau Hoa Kỳ. Những khảo sát này cho thấy, nhiều doanh nghiệp Nhật Bản mong muốn triển khai hoạt động tại Việt Nam từ nay về sau.

4.3 Giao lưu con người (1): khách du lịch gia tăng

Số lượng công dân Nhật Bản thăm Việt Nam tăng ổn định. Đường bay định kỳ giữa hai nước được mở rộng, tháng 11 năm 1994, đường bay trực tiếp Kansai - thành phố Hồ Chí Minh, tháng 7 năm 2002, đường bay trực tiếp Narita - Hà Nội được đưa vào khai thác. Từ tháng 1 năm 2004, Chính phủ Việt Nam áp dụng chính sách khuyến khích miễn thị thực đối với du khách người Nhật Bản đến Việt Nam ngắn hạn (trong vòng 15 ngày). Những yếu tố này có tác động trực tiếp, nhưng nhiều yếu tố khác như việc mở rộng quan hệ kinh doanh giữa hai nước, sự gần gũi về mặt địa lý, sự phát triển của ngành du lịch Việt Nam mang lại những tác động phức hợp, góp phần làm gia tăng lượng du khách đến Việt Nam.

Lượng du khách Nhật Bản đến Việt Nam vào năm 1995 là 120.000 người, nhưng đến năm 2003 tăng nhanh chóng lên 210.000 người, năm 2010 lên 440.000 người, năm 2013 là 600.000 người và năm 2019 tăng lên 950.000 người. So sánh con số gần đây, đối với Việt Nam, Nhật Bản là quốc gia có nhiều du khách đến Việt Nam, đứng thứ ba sau Trung Quốc và Hàn Quốc (Niên giám Thống kê qua các năm).

Mặt khác, đối với Nhật Bản, tầm quan trọng của Việt Nam với tư cách là điểm đến nước ngoài đang ngày càng được nâng cao. Trong số các quốc gia, khu vực trên toàn thế giới, năm 2010, Việt Nam đứng vị trí thứ 12, nhưng năm 2015 vươn lên vị trí thứ 8, năm 2019 trở thành điểm đến nước ngoài thứ 6 (0,95 triệu người) sau Hoa Kỳ (3,75 triệu bao gồm Hawaii), Hàn Quốc (3,27 triệu), Trung Quốc (2,68 triệu), Đài Loan (2,12 triệu), Thái Lan (1,81 triệu) (Tổng Công ty giao thông Nhật Bản, phiên bản hàng năm).

Số lượng du khách Việt Nam đến Nhật Bản cũng tăng những năm gần đây. Năm 2003 là 17.000 người, năm 2010 là 42.000 người, nhưng tăng nhanh chóng trong vài năm gần đây, đặc biệt, năm 2013 là 85.000, năm 2014 là 124.000, 2015 là 185.000, 2017 là 309.000, 2018 là 389.000, năm 2019 là 495.000 du khách (Tổng cục du lịch Chính phủ Nhật Bản, 2022). Có thể cho rằng đó là kết quả tổng hòa của nhiều yếu tố như thu nhập của người Việt Nam tăng lên, cảm giác thân thiện gần gũi với Nhật Bản và con người Nhật Bản, các đường bay giá rẻ giữa hai nước trở nên phổ biến. Theo bảng xếp hạng về số lượng du khách nước ngoài đến Nhật, năm 2015, Việt Nam đứng vị trí thứ 15 nhưng tăng dần sau đó, năm 2018 lên vị trí 12, năm 2019 lên vị trí 10 (Tổng cục du lịch Chính phủ Nhật Bản, 2022).

4.4 Giao lưu con người (2): người cư trú dài hạn gia tăng

Cùng với sự mở rộng hoạt động kinh doanh giữa hai nước, số người Nhật Bản sống ở Việt Nam cũng tăng lên. Tuy nhiên, mức tăng trưởng tương đối chậm. Theo tài liệu của Bộ Ngoại giao Nhật Bản, năm 1996 là 1.913 người, năm 2000 là 2.682 người, năm 2010 là 8.543 người, năm 2013 là 12.254 người, năm 2019 là 23.148 người. Theo bảng xếp hạng 50 nước có công dân người Nhật Bản lưu trú nhiều nhất được đăng trên tài liệu trên, thứ hạng của Việt Nam tăng chậm nhưng tăng đều, cụ thể năm 1996 đứng thứ 31, năm 2000 đứng thứ 26, năm 2010 đứng thứ 20, năm 2013 đứng thứ 18, năm 2019 đứng thứ 14 (MOFA, phiên bản hàng năm).

Mặt khác, số người Việt Nam cư trú tại Nhật Bản tăng đột phá trong những năm gần đây. Năm 1995, số người Việt Nam cư trú tại Nhật Bản là 9.009 người và tăng đều những năm sau đó, cụ thể năm 2000 là 16.908 người, năm 2010 là 41.781 người, năm 2013 là 72.256 người, nhưng từ giữa những năm 2010 bắt đầu

tăng đột biến. Cụ thể, năm 2014 tăng lên 99.865 người, năm 2015 là 146.956 người, năm 2016 là 199.990 người, năm 2017 là 262.405 người, năm 2018 là 330.835 người rồi đến năm 2019, tăng lên 411.968 người, năm 2020 lên 426.908 người (Cục Quản lý lưu trú, xuất nhập cảnh Chính phủ Nhật Bản, phiên bản hàng năm).

Theo đó, xếp hạng của Việt Nam về người nước ngoài cư trú tại Nhật Bản cũng tăng nhanh chóng. Cụ thể, năm 2016, Việt Nam đã vượt Bra-xin, xếp vị trí thứ 4 sau Trung Quốc, Hàn Quốc và Phi-lip-pin, hơn nữa, năm 2017 vượt qua Phi-lip-pin xếp vị trí thứ 3, rồi năm 2020 vượt qua cả Hàn Quốc vươn lên vị trí thứ 2 (Cục Quản lý lưu trú, xuất nhập cảnh Chính phủ Nhật Bản, phiên bản hàng năm).

Người cư trú Việt Nam tại Nhật Bản gia tăng nhanh chóng chủ yếu là do số lượng thực tập sinh có kỹ năng và lưu học sinh người Việt Nam tăng.

Về tổng số người lao động làm việc tại Nhật Bản, cho đến năm 2019, thứ hạng của Việt Nam vẫn duy trì ở vị trí thứ 2 sau Trung Quốc, nhưng về số lượng thực tập sinh có kỹ năng, đến thời điểm cuối năm 2016, Việt Nam đã vượt qua Trung Quốc xếp vị trí thứ nhất. Theo số liệu về số lượng thực tập sinh kỹ năng vào thời điểm tháng 10 năm 2019, người Việt Nam vượt trội so với các nước khác, xếp vị trí thứ 1 với 194.000 người, Trung Quốc xếp thứ 2 với 87.000 người, Phi-lip-pin đứng vị trí thứ 3 với 35.000 người, In-đô-nê-xi-a xếp vị trí thứ 5 với 32.000 người. Vào năm 2020, số người Việt Nam vượt qua người Trung Quốc, vươn lên vị trí thứ nhất (theo số liệu của Bộ Y tế, Lao động và Phúc lợi Nhật Bản, phiên bản hàng năm).

Theo Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội Việt Nam, với tư cách là điểm đến nước ngoài của người lao động Việt Nam, năm 2018, Nhật Bản đã vượt Đài Loan đứng vị trí thứ 1. Năm 2019, trong khoảng 150.000 người lao động Việt Nam làm việc ở nước ngoài, 80.000 người xuất cảnh sang Nhật Bản (vị trí thứ 1), 55.000 người sang Đài Loan (vị trí thứ 2), 7.000 người sang Hàn Quốc (vị trí thứ 3) (Báo Asahi, ngày 12 tháng 11 năm 2019, Thời báo kinh tế Nhật Bản, ngày 2 tháng 7 năm 2020).

Mặt khác, về lưu học sinh, quy định của Chính phủ Nhật Bản cho phép lưu học sinh làm việc (làm thêm) tối đa 28 tiếng trong 1 tuần (thời gian nghỉ học dài như nghỉ hè, tối đa 40 tiếng). Quy định này trở thành nguồn khích lệ mạnh mẽ và số người Việt Nam nhập cảnh Nhật Bản với tư cách lưu học sinh đang tăng lên.

Theo bảng xếp hạng quốc gia về số lượng lưu học sinh, năm 2014, Việt Nam đã vượt Hàn Quốc trở thành nước đứng vị trí thứ 2 (vị trí thứ 1 là Trung Quốc). Theo thống kê năm 2019, tổng số lưu học sinh tại Nhật Bản (bao gồm học sinh trường dạy tiếng Nhật) là 312.000 người, trong đó người Việt Nam là 73.000

người, nghĩa là cứ 4 lưu học sinh thì có 1 lưu học sinh người Việt Nam (Tổ chức hỗ trợ sinh viên Nhật Bản, phiên bản hàng năm).

4.5 Tầm quan trọng tương hỗ được thể hiện trong hoạt động ngoại giao giữa hai nước

Thái độ coi trọng lẫn nhau như những đối tác tốt của lãnh đạo hai nước cũng được thể hiện rõ trong các hoạt động ngoại giao. Theo tài liệu của Bộ Ngoại giao Nhật Bản, có một số ví dụ điển hình gần đây như sau.

Cuối năm 2012, Thủ tướng Abe Shinzo đã thành lập Nội các và tháng 01 năm 2013 đã chọn Việt Nam là điểm đến nước ngoài đầu tiên sau khi nhậm chức.

Tháng 5 năm 2016, Chính phủ Nhật Bản chủ trì Hội nghị cấp cao G7 Ise Shima, và đã mời đặc biệt lãnh đạo 7 quốc gia và 5 tổ chức tham gia hội nghị mở rộng, trong đó bao gồm Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc của Việt Nam.

Tháng 2-3 năm 2017, Vua và Hoàng hậu Nhật Bản (nay là Thái thượng hoàng và Hoàng thái hậu) chọn Việt Nam là nước viếng thăm cuối cùng trước khi thoái vị. Tháng 5-6 năm 2018, Chủ tịch nước Trần Đại Quang và Phu nhân đã thăm cấp nhà nước Nhật Bản và là khách mời cuối cùng của Chính phủ được Vua và Hoàng hậu đón tiếp trong thời gian tại vị.

Trong thời gian đó, vào tháng 11 năm 2017, Hội nghị cấp cao APEC được tổ chức tại Đà Nẵng, miền trung Việt Nam. Thủ tướng Abe Shinzo đã tham dự Hội nghị APEC và hội đàm song phương với đại diện chủ nhà là Chủ tịch nước Trần Đại Quang. Hơn nữa, sau khi kết thúc các cuộc họp chính thức tại Đà Nẵng, Thủ tướng Abe Shinzo đã thăm Hội An thuộc tỉnh Quảng Nam, một tỉnh tiếp giáp phía Nam thành phố Đà Nẵng, tham dự tiệc tối do Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc, người xuất thân từ tỉnh Quảng Nam mời. Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc chỉ mời duy nhất Thủ tướng Abe trong số các nhà lãnh đạo tham dự APEC.

Trong thời gian diễn ra Hội nghị cấp cao APEC tại Đà Nẵng, đồng chủ tịch Hội nghị Bộ trưởng đàm phán TPP là Bộ trưởng Bộ Công Thương Việt Nam Trần Tuấn Anh và Bộ trưởng Bộ Phục hồi kinh tế Nhật Bản Motegi Toshimitsu phối hợp chặt chẽ với nhau để hiện thực hóa Thỏa thuận cuối cùng của 11 quốc gia.

Tháng 6 năm 2019, chính phủ Nhật Bản chủ trì Hội nghị cấp cao G20 Osaka và đã mời đặc biệt nhà lãnh đạo của 8 quốc gia và 9 tổ chức, trong đó lại có Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc. Trước đó, Việt Nam cũng đã từng được G20 mời đặc biệt 3 lần, nhưng đó là vì Việt Nam là Chủ tịch ASEAN và nước chủ trì Hội nghị cấp cao APEC vào năm đó. Trái lại, lần thứ tư này là chính phủ Nhật

Bản, nước chủ trì Hội nghị mời vì đã nhận thấy tầm quan trọng của chính Việt Nam.

Tháng 10 năm 2020, trong khi dịch bệnh COVID-19 đang lan tràn, quốc gia mà Thủ tướng Suga Yoshihide đến thăm đầu tiên sau khi nhậm chức là Việt Nam.

Đầu tháng 11 năm 2021, Thủ tướng Kishida Fumio đã đến thăm Glasgow, Anh quốc để tham dự Hội nghị cấp cao về biến đổi khí hậu của Liên hợp quốc (COP26). Đây là điểm đến nước ngoài đầu tiên của Thủ tướng Kishida sau khi nhậm chức. Ngoài tham dự Hội nghị chính, trong khoảng thời gian lưu lại ở Anh, tuy bận rộn nhưng Thủ tướng Kishida đã tận dụng thời gian để hội đàm riêng với 5 nhà lãnh đạo. Đó là Thủ tướng Vương quốc Anh Johnson, Tổng thống Hoa Kỳ Biden, Thủ tướng Ôtx-trây-lia Morrison, Tổng thư ký Liên hợp quốc Guterres và Tân Thủ tướng Chính phủ Việt Nam Phạm Minh Chính. Thủ tướng Kishida đã từng giữ chức Bộ trưởng Bộ Ngoại giao, Thủ tướng Chính phủ Phạm Minh Chính đã từng giữ chức Chủ tịch Hội hữu nghị Việt Nam-Nhật Bản trong thời gian dài nên trước đây đã từng gặp nhau, nhưng đây là lần đầu tiên hai Thủ tướng gặp nhau trên cương vị người đứng đầu chính phủ.

3 tuần sau, cuối tháng 11, Thủ tướng Chính phủ Phạm Minh Chính của Việt Nam đã thăm chính thức Nhật Bản. Đây là vị khách đầu tiên đến thăm Nhật Bản sau khi Thủ tướng Kishida nhậm chức.

5 Kết luận

Các nhà lãnh đạo Việt Nam thường tuyên bố rằng Nhật Bản là người bạn thực sự đáng tin cậy của Việt Nam, quan hệ Việt Nam - Nhật Bản đang ở giai đoạn phát triển nhất trong lịch sử. Ví dụ, bài phát biểu của Chủ tịch nước Trương Tấn Sang tại bữa tiệc tối hoàng gia nhân dịp thăm chính thức Nhật Bản vào tháng 3 năm 2014, bình luận của Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc khi gặp gỡ các nhà báo người Nhật Bản tại Hà Nội vào tháng 5 năm 2016, lời chào mừng của Chủ tịch nước Trần Đại Quang trong buổi tiệc tối tại Hà Nội nhân dịp Vua và Hoàng hậu Nhật Bản thăm Việt Nam vào tháng 3 năm 2017.

Mặt khác, như đã trình bày trong phần 3 chương này, Việt Nam đã là đối tác vô cùng quan trọng đối với Nhật Bản. Ví dụ, Thủ tướng Suga Yoshihide thăm Việt Nam vào tháng 10 năm 2020, và trong cuộc hội đàm với Thủ tướng Chính phủ Phạm Minh Chính đã khẳng định Việt Nam là đối tác quan trọng cần thiết của Nhật Bản trong quá trình hiện thực hóa một “*Án Độ - Thái Bình Dương tự do và rộng mở*” (Bộ Ngoại giao Nhật Bản, ngày 19 tháng 10 năm 2020). Tháng 11 năm 2021, Thủ tướng Kishida Fumio đã phát ngôn nội dung hoàn toàn tương tự như

trên với Thủ tướng Chính phủ Phạm Minh Chính khi ông đến thăm Nhật Bản (Bộ Ngoại giao Nhật Bản, ngày 24 tháng 11 năm 2021b).

Trong thời gian tới, Việt Nam càng phát triển, sức mạnh quốc gia càng được tăng cường thì cơ hội để hai bên giúp đỡ, học hỏi lẫn nhau cũng ngày càng gia tăng. Trong tương lai, để Việt Nam thoát khỏi bẫy thu nhập trung bình, đạt mức tăng trưởng cao hơn thì chắc chắn vẫn còn nhiều nội dung mà Nhật Bản có thể đóng góp. Đối với Nhật Bản, một nước đang bước vào xã hội già hóa, tỷ lệ sinh giảm chưa từng có, thì có lẽ những đóng góp mà Việt Nam có thể mang lại sẽ ngày càng trở nên quan trọng.

Mặt khác, cũng còn nhiều thử thách, nhiều vấn đề mà hai nước phải cùng nhau hoặc độc lập khắc phục. Ví dụ như vấn đề COVID-19, môi trường thực tập sinh Việt Nam tại Nhật Bản, vấn đề trỗi dậy của Trung Quốc... Có lẽ sau này cũng phát sinh những vấn đề mà quan điểm của hai bên không nhất thiết phải thống nhất với nhau, ví dụ như tình hình Mi-an-ma, xung đột ở Ucraina xảy ra gần đây nhất. Và đối với những vấn đề quốc tế liên quan đến toàn bộ thế giới như đối lập giữa Trung Quốc và Trung Quốc, có lẽ sẽ khó để Nhật Bản và Việt Nam hoàn toàn nhất trí với nhau trong tương lai. Ví dụ Việt Nam vẫn không hưởng ứng Đối thoại chiến lược bộ tứ (QUAD) có sự tham gia của Ấn Độ. Trong những trường hợp này, điểm mấu chốt là cả hai bên Việt Nam và Nhật Bản đều phải quan tâm đến lập trường của đối phương, tiếp tục có tâm lòng bao dung và thấu hiểu đối phương.

Tôi tin rằng lãnh đạo hai nước, nhân dân hai nước sẽ phát huy trí tuệ, vượt qua thử thách và khó khăn, xây dựng mối quan hệ hữu nghị, kết nối ở tầm cao hơn.

Tài liệu tham khảo

(Thứ tự sắp xếp giữ nguyên theo bản gốc tiếng Anh)

Aikyou, M. (2011), *Houseibi shien towa nanika* (Hỗ trợ nào cho cải cách hệ thống pháp luật?). Nagoya: Nhà xuất bản Đại học Nagoya.

Asahi Shimbun (Báo Asahi) (2021), ‘Netomarishite hataraku. Kojo-kakuri genkaku Betonamu. Seisan okurete Sekaino himei’ (Công nhân phải ở trong các nhà máy bị khóa. Các biện pháp phòng chống lây nhiễm rất nghiêm ngặt ở Việt Nam. Doanh nghiệp trên thế giới thiệt hại vì sản xuất đình trệ), ngày 5 tháng 9.

Đại sứ quán Nhật Bản tại Việt Nam (2019), ‘Nichi-Etsu kyoudou initiative’ (Sáng kiến chung Nhật Bản-Việt Nam), ngày 17 tháng 12.

- Đại sứ quán Nhật Bản tại Việt Nam, Phòng Kinh tế (2021), ‘2020 nen Betonamu Keizai-toukei’ (Thống kê kinh tế Việt Nam năm 2020), tháng 5.
- Fujita, M. (2006), ‘Betonamu no WTO-kamei eno Ayumi: Koushou no Keii to Kadaai eno Taiou’ (Quá trình Việt Nam gia nhập WTO: Tiến trình đàm phán và ứng phó với thách thức), trong Sakata, S. (chủ biên), *2010-nen ni muketa Betonamu no Hatten-senryaku: WTO-Jidai no aratana Chosen* (Chiến lược phát triển của Việt Nam đến năm 2010: Những thách thức mới trong kỷ nguyên WTO). Tokyo: IDE-JETRO, tr. 75–98.
- Cơ quan Dịch vụ Nhập cư Nhật Bản (hàng năm), *Zairyuu gaikokujin Toukei* (Thống kê cư dân nước ngoài).
- Ishikawa, S. (2004), ‘Betonamu-koku Shijo-keizaika shien Kaihatsu-chosa (Dự án Ishikawa) Taiken-dan’ (Dự án Nghiên cứu Hỗ trợ Việt Nam chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường (Dự án Ishikawa) Câu chuyện kinh nghiệm), Bộ Ngoại giao Nhật Bản, *ODA Hakusho* (Sách trắng về ODA).
- Ishizuka, F. (2022), ‘Dai-13kai Tou taikai, dai15-ki Kokkai giin-senkyo to toukokka shuyou-jinji’ (Đại hội Đảng lần thứ XIII, bầu cử Đại biểu Quốc hội khóa XV và những thay đổi lớn về nhân sự trong các tổ chức Đảng, Nhà nước), trong Fujita M. (chủ biên), *Betonamu ‘Hanei to Kofuku’ eno mosaku: dai-13kai tou taikai ni miru hatten no houkosei to kadaai*, (Việt Nam tìm kiếm ‘Thịnh vượng và Hạnh phúc’: Phương hướng phát triển và thách thức trong Đại hội XIII của Đảng), tr.17–48.
- Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JBIC) (2019), *Betonamu no Toushi-kankyō* (Môi trường đầu tư của Việt Nam).
- Tổ chức Xúc tiến Thương mại Nhật Bản (JETRO) (2020), ‘2019-nen no Betonamu karano roudosha-hakensaki, Nihon ga 2-nen renzoku de saidai’ (Lao động Việt đi nước ngoài năm 2019, Nhật Bản là điểm đến lớn nhất trong 2 năm liên tiếp), 28 tháng 2.
- Tổ chức Xúc tiến Thương mại Nhật Bản (JETRO) (2022), *Betonamu Gaikyou: kihon toukei* (Tình hình chung của Việt Nam: Thống kê cơ bản), 22 tháng 6.
- Bộ Tài chính Nhật Bản (hàng năm), *Boueki Toukei* (Số liệu thương mại).
- Bộ Tài chính Nhật Bản (1999), *Nihon-seifu no Betonamu keizai-kaikaku shien ni tsuite* (Về sự hỗ trợ của Chính phủ Nhật Bản trong cải cách kinh tế Việt Nam), 16 tháng 5.
- Bộ Ngoại giao Nhật Bản (hàng năm), *ODA Hakusho* (Sách trắng về ODA).

- Bộ Ngoại giao Nhật Bản (2020), *Nichi-Betonamu Shunou kaidan* (Hội nghị cấp cao Nhật Bản - Việt Nam), ngày 19 tháng 10.
- Bộ Ngoại giao Nhật Bản (2021a), ‘Tuyên bố chung hướng tới việc mở ra kỷ nguyên mới trong quan hệ đối tác chiến lược sâu rộng Nhật Bản-Việt Nam vì hòa bình và thịnh vượng ở châu Á’ [‘Joint Statement toward the Opening of a New Era in Japan-Viet Nam Extensive Strategic Partnership for Peace and Prosperity in Asia’], ngày 24 tháng 11.
- Bộ Ngoại giao Nhật Bản (2021b), *Nichi-Betonamu Shunou kaidan* (Hội nghị cấp cao Nhật Bản - Việt Nam), ngày 24 tháng 11.
- Bộ Ngoại giao Nhật Bản (2022), ‘Kunibetsu Kaihatsu-kyouroku Jisseki: Betonamu’ (Thành tựu hợp tác phát triển theo quốc gia: Việt Nam), ngày 26 tháng 5.
- Bộ Y tế, Lao động và Phúc lợi (ấn bản hàng năm), ‘*Gaikokujin Koyou joukyou no Todokede joukyou Matome* (Tóm tắt báo cáo ‘Tình hình việc làm của người nước ngoài’).
- Tổ chức Du lịch Quốc gia Nhật Bản (JNTO) (2022), *Kokuseki/Tsukibetsu Hounichi Gaikyaku-su (2003nen-2022nen)* (Khách nước ngoài đến thăm Nhật Bản theo quốc gia và theo tháng (2003-2022). https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/since2003_visitor_arrivals.pdf.
- Tổ chức dịch vụ sinh viên Nhật Bản (JASSO) (hàng năm), *Gaikokujin Ryugakusei zaiseki joukyou Chosa-kekka* (Kết quả nghiên cứu về sinh viên nước ngoài tuyển sinh).
- Cục Du lịch Nhật Bản (JTB) (hàng năm), *Ryokou Nenpou* (Báo cáo thường niên về khảo sát xu hướng du lịch).
- Mai, X.B. (2018), ‘Vấn đề đối tác - đối tượng trong chiến lược bảo vệ Tổ quốc’, *Tạp chí Công sản*. <https://www.tapchicongsan.org.vn/nguyen-cu/-/2018/31758/van-de-doi-tac%2014doi-tuong-trongchien-luoc-bao-ve-to-quoc.aspx>.
- Ngân hàng Mitsubishi-Tokyo-UFJ (2010), ‘Henkasuru tai-Betonamu chokusetsutousi no Doukou: Seizou-kyotenkara Shohi-shijou e’ (Thay đổi xu hướng đầu tư trực tiếp vào Việt Nam: Từ cơ sở sản xuất đến thị trường tiêu thụ), *Keizai Review* (Tạp chí Kinh tế), ngày 31 tháng 3.
- Nguyễn, Đ.B. và cộng sự (2005), *Ngoại Giao Việt Nam 1945-2000*. Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị quốc gia.

- Nguyen, V.T. (2021), *Người mù bay: Quyết định gia nhập ASEAN của Việt Nam* [*Flying Blind: Vietnam's Decision to Join ASEAN*]. Singapore: Viện Nghiên cứu Đông Nam Á.
- Nihon Keizai Shimbun* (Báo Nihon Keizai) (2021), ‘Tai-Betonamu, Saidai-toshi wo fusa. Business nidageki’ (Ở Thái Lan và Việt Nam, các thành phố lớn nhất bị phong tỏa. Doanh nghiệp bị ảnh hưởng nặng nề), ngày 9 tháng 7.
- Sakuma, R. (2012), ‘Kyoryoku shinagara Toso-suru: Betonamu no tai-Chu approach to Taigai-houshin no Henka ni kansuru Ichi-kosatsu’ (Đấu tranh trong khi hợp tác: Nghiên cứu về cách tiếp cận của Việt Nam đối với Trung Quốc và những thay đổi trong chính sách đối ngoại của nước này), trong Ishizuka F. (chủ biên), *Betonamu no ‘Dai-2 no Doimoi’* (‘Đổi mới thứ hai’ của Việt Nam). Tokyo: IDE-JETRO, tr. 125–53.
- Shiraishi, M. (2004), ‘Taigai-kankei to Kokusai-ninshiki no Henka’ (Những thay đổi trong quan hệ đối ngoại và nhận thức quốc tế) trong Shiraishi M. (chủ biên), *Betonamu no Taigai-kankei: 21 seiki no Chosen* (Quan hệ đối ngoại của Việt Nam: Những thách thức trong thế kỷ 21). Tokyo: Akatsukiin Shokan, tr. 5–38.
- Shiraishi, M. (2008), ‘Kakudai ASEAN to Indoshina-shokoku’ (Các nước ASEAN và Đông Dương mở rộng), *Kokusai Mondai* (Quan hệ quốc tế), 576, tr. 37–47.
- Shiraishi, M. (2009), ‘21-seiki shotou no Nihon no Indoshina 3-goku (Kanbojia, Betonamu, Laosu) ni taisuru Enjo seisaku’ (Chính sách viện trợ của Nhật Bản đối với ba nước Đông Dương (Cam-pu-chia, Việt Nam và Lào) đầu thế kỷ 21), *Ajia-Taiheiyō Toukyū* (Tạp chí Nghiên cứu Châu Á - Thái Bình Dương), 12, tr. 91–120.
- Shiraishi, M. (2010), ‘Nhật Bản và sự tái thiết Đông Dương’ [‘Japan and the Reconstruction of Indochina’] trong Faure G. (chủ biên), *Động lực mới giữa Trung Quốc và Nhật Bản ở Châu Á* [*New Dynamics Between China and Japan in Asia*]. Singapore: Khoa học Thế giới, tr. 125–61.
- Shiraishi, M. (2014a), *Nihon no ‘Senryaku-teki Partnership’ Gaikou: Zentaizou no Fukan*. (‘Ngoại giao đối tác chiến lược của Nhật Bản: Tổng quan tình hình chung’). Tokyo: Viện Nghiên cứu Châu Á-Thái Bình Dương Waseda.
- Shiraishi, M. (2014b), ‘Nihon- Betonamu kan no “Senryaku-teki Partnership”: sono Keii to Tenbou’ (‘Quan hệ đối tác chiến lược’ Nhật Bản-Việt Nam: Sự hình thành, phát triển và triển vọng’), *Ajia-Taiheiyō Toukyū* (Tạp chí Nghiên cứu Châu Á - Thái Bình Dương), 22, tr. 289–324.

- Shiraishi, M. (2016), ‘Mekong Chiiki-kyoryoku wo meguru Chugoku, Nihon, Beikoku no Taiou’ (Phản ứng của Trung Quốc, Nhật Bản và Hoa Kỳ về Hợp tác khu vực Mê Công), trong Asomura K. và R. Okudaira (chủ biên), *Myanmar: Kokka to Minzoku* (Myanmar: Nhà nước và dân tộc). Tokyo: Kokon Shoin, tr. 472–89.
- Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2019), ‘Đôi tác chiến lược và toàn diện của Việt Nam’, Báo điện tử, ngày 23 tháng 4.
- Tạp chí Quốc phòng toàn dân* (2014), ‘Đưa nghị quyết của Đảng vào cuộc sống quán triệt, thực hiện nghị quyết’, ngày 10 tháng 6. <http://tapchiquptd.vn/vi/nghien-cuu-thuc-hien-nghi-quyet/mot-so-noi-dungco-ban-cua-chien-luoc-bao-ve-to-quoc-trong-tinh-hinh-moi/5731.html>
- Teramoto, M. và M. Fujita (2012), ‘Shin-shidobu Hossoku: Macro-Keizai no Anteika wo hakari tsutsu, Seichou-Model Tenkan e’ (Sự khởi đầu của ban lãnh đạo mới: Vừa ổn định kinh tế vĩ mô, vừa hướng tới chuyển đổi mô hình tăng trưởng), trong *Ajia Doko Nenpou* (Annual Report of Asian Situation). Tokyo: IDE-JETRO, tr. 193–222.
- Thayer, C. (1999), ‘Chính sách đối ngoại của Việt Nam: Chủ nghĩa đa phương và mối đe dọa của diễn biến hòa bình’ [‘Vietnamese Foreign Policy: Multilateralism and the Threat of Peaceful Evolution’] trong Thayer C. và R. Amer (chủ biên), *Chính sách đối ngoại của Việt Nam trong quá trình chuyển đổi* [Vietnamese Foreign Policy in Transition]. Singapore: Viện Nghiên cứu Đông Nam Á, tr. 1–20.
- Tran, V. T. và S. Karigome (2019), *Chushotoku-koku no Wana to Chugoku, ASEAN* (Bẫy thu nhập trung bình và Trung Quốc, ASEAN). Tokyo: Keisou-shobo.
- Umeda, K. (2018), ‘Nichi-Betonamu kankei no Genjo’ (Quan hệ Nhật Bản-Việt Nam hiện nay), phát biểu tại Đại học Ngoại thương Hà Nội, ngày 3 tháng 4. <http://www.vn.emb-japan.go.jp/files/000352067.pdf>
- Umeda, K. (2019), ‘Gaiko-gakuin koen genko’ (Bản thảo bài phát biểu tại Học viện Ngoại giao Việt Nam), ngày 28 tháng 11. <https://www.vn.emb-japan.go.jp/files/000546308.pdf>
- Umeda, K. (2020), ‘Nihon ni totteno Betonamu no Juyousei’ (Tầm quan trọng của Việt Nam đối với Nhật Bản), Báo cáo trình lên Betonamu Kyoukai (Hiệp hội Nhật-Việt). <http://javn.or.jp/umedareport.pdf>.

- Tổng cục Thống kê (TCTK) (hàng năm), Niên giám thống kê. Hà Nội: Nhà xuất bản Thống kê.
- Vũ, D.N. (2015), *Lịch sử quan hệ đối ngoại Việt Nam (1940-2010)*. Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị quốc gia.
- Yamakage, S. (1997), *ASEAN Pawa (Cường quốc ASEAN)*. Tokyo: Nhà xuất bản Đại học Tokyo.
- Yomiuri Shimbun (Báo Yomiuri) (2021) ‘Kaigai no kanshen-kakudai ga kuruma-seisan ni dageki. Sogyo-teishi aitsugi, handotai-husoku ni oiuchi’ (Sự lây lan của bệnh truyền nhiễm ở nước ngoài giáng một đòn mạnh vào sản xuất ô tô. Các nhà máy lần lượt tạm dừng hoạt động, do đó gây thêm khó khăn cho tình trạng thiếu chất bán dẫn hiện có), ngày 20 tháng 8.

Chương 3

Vai trò của hỗ trợ phát triển chính thức từ Nhật Bản đối với phát triển kinh tế-xã hội ở Việt Nam

Monotori Tsuno

1 Lời mở đầu

Đã 30 năm kể từ khi chính phủ Nhật Bản nối lại hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) cho Việt Nam vào cuối năm 1992. Việt Nam đã gặp khó khăn trong một giai đoạn dài sau khi kết thúc chiến tranh vào năm 1975 và thống nhất hai miền Nam Bắc một năm sau đó. Sau khi Việt Nam ký kết Hiệp định hòa bình Cam-puchia năm 1991, tháng 11 năm 1992, Nhật Bản đã nối lại ODA dành cho Việt Nam trước các nước khác, mở ra con đường viện trợ quốc tế đối với nhiều tổ chức như Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB). Tháng 11 năm 1993, Hội nghị các nước viện trợ lần thứ nhất đã được tổ chức. Kể từ đó đến nay, Nhật Bản đã trở thành nước viện trợ lớn nhất cho Việt Nam.

Ngay sau khi ODA của Nhật Bản được nối lại cho Việt Nam, tác giả đã được cử từ Quỹ hợp tác kinh tế hải ngoại (OECF) - cơ quan thực hiện các khoản vay bằng tiền Yên của chính phủ Nhật Bản - tới Đại sứ quán Nhật Bản tại Hà Nội. Đại sứ quán Nhật Bản lúc đó được bố trí ở một khu tập thể dành cho công nhân ở cách xa trung tâm Hà Nội. Điều này phản ánh những khó khăn trong mối quan hệ Nhật Bản - Việt Nam từ sau khi thiết lập quan hệ ngoại giao giữa hai nước vào năm 1973. Nhân viên Đại sứ quán đã phải sống trong môi trường khá khắc nghiệt tại khu tập thể này. ODA đã làm thay đổi hoàn toàn công việc và cuộc sống của tác giả. Ngày nào tác giả cũng phải chạy đôn chạy đáo để kết nối quan hệ với các bộ ngành Chính phủ Việt Nam và thu thập thông tin. Mặc dù Việt Nam đã đẩy mạnh mở cửa kể từ sau Đổi mới, nhưng vẫn còn khá nhiều hạn chế về mặt cơ chế. Để ra khỏi Hà Nội tới đường 5 - con đường nối giữa Hà Nội và Hải Phòng, dự án ODA đầu tiên tại Việt Nam - tới cảng Hải Phòng cũng cần phải có giấy phép đi lại. Vì đường quốc lộ khi đó vừa hẹp vừa kém chất lượng, nên đi về hai chiều phải mất một ngày. Xung quanh chỉ có đồng ruộng, từ xa có thể thấy bóng dáng những người phụ nữ ướm đầm mồi hôi đang dùng gàu tát nước, những chú trâu đang kéo cày trên đồng ruộng. Không thể tưởng tượng được khung cảnh ngày nay, khi đã có nhiều khu công nghiệp, nhiều nhà máy mọc lên. Sự thay đổi đến ngỡ ngàng - nhờ cải thiện rõ rệt về cơ sở hạ tầng như đường xá, cầu cảng - đã nói lên những

tác động to lớn của ODA. ODA từ Nhật Bản đã mang lại những thành tựu trên bình diện cả nước, từ chuyển đổi sang kinh tế thị trường, hoàn thiện hành lang pháp lý, đến cải thiện chính sách, cơ chế, đào tạo nguồn nhân lực. Từ một nước nghèo nhất vào thời điểm nối lại ODA, Việt Nam đã trở thành một nước có thu nhập trung bình sau 15 năm, được cộng đồng quốc tế đánh giá cao như một mô hình phát triển đồng thời đạt được cả tăng trưởng kinh tế và xóa đói giảm nghèo.

Cùng với ODA, mối quan hệ hữu nghị Nhật Bản - Việt Nam cũng phát triển mạnh mẽ. Năm 1993, sau khi ODA được nối lại cũng là năm kỷ niệm 20 năm thiết lập quan hệ ngoại giao Nhật Bản - Việt Nam. Vào tháng 10, trong suốt một tháng, lần đầu tiên Lễ hội văn hóa Nhật Bản được tổ chức tại Hà Nội. Pháo hoa Oedo, múa truyền thống Ryukyu đã tô thắm thêm tình hữu nghị Nhật Bản - Việt Nam. Thành phố Hà Nội mỗi ngày lại trở nên nhộn nhịp, cởi mở hơn, nguồn năng lượng đó ngày càng thu hút nhiều người dân và doanh nghiệp Nhật Bản, quan hệ hữu nghị giữa các địa phương của hai nước cũng ngày càng khăng khít. Ngày nay, Việt Nam đã trở thành đối tác quan trọng nhất đối với Nhật Bản, quan hệ Nhật Bản - Việt Nam đang phát triển tốt đẹp trên tất cả các lĩnh vực, từ ngoại giao, kinh tế, văn hóa đến an ninh. Chính ODA đã đóng góp một phần quan trọng để tạo dựng nên nền móng đó.

Trong giai đoạn tới, để có thể “*tốt nghiệp*” ODA, thoát khỏi bẫy thu nhập trung bình và bước sang một giai đoạn mới thì Việt Nam cần có đột phá về các yếu tố như cơ sở hạ tầng, nguồn nhân lực và chính sách. Cùng với sự phát triển nhanh chóng trong những năm gần đây của các nước mới nổi như Việt Nam, ODA từ Nhật Bản cũng đang thay đổi từ ODA truyền thống do các nước phát triển dành cho các nước nghèo sang ODA mang ý nghĩa hợp tác, coi trọng quan hệ bổ sung lẫn nhau giữa hai bên. Với chiến lược tăng trưởng nhằm khắc phục những khó khăn do đình trệ kinh tế kéo dài và già hóa dân số, giảm tỷ lệ sinh, bản thân Nhật Bản cũng cần phải coi trọng việc đầu tư cho nguồn nhân lực, công nghệ số, tăng trưởng xanh. Chiến lược này cũng phù hợp với những ưu tiên của Việt Nam trong tương lai. Những thành tựu và bài học có được sau 30 năm hợp tác ODA sẽ là cơ sở để kỳ vọng vào quan hệ hợp tác mới, đóng góp vào sự phát triển của cả hai nước Nhật Bản và Việt Nam.

2 Lịch sử hợp tác ODA Nhật Bản – Việt Nam

2.1 Quan hệ hợp tác được kế thừa từ thập niên 1950

Trở lại với cộng đồng quốc tế kể từ Hiệp ước hòa bình San Francisco (năm 1951) ký kết sau Chiến tranh thế giới thứ hai, hoạt động bồi thường chiến tranh của Nhật Bản đối với Mi-an-ma, Phi-lip-pin, In-đô-nê-xia và Việt Nam (Việt Nam Cộng Hòa) chính là xuất phát điểm của ODA. Các dự án Nhật Bản hợp tác với

Việt Nam thời kỳ đó, đến nay, sau hơn 50 năm, vẫn tiếp tục phát huy tác dụng và trở thành biểu tượng tái khẳng định ý nghĩa của ODA.

(i) Dự án thủy điện Đa Nhim

Bồi thường chiến tranh của Nhật Bản dành cho Việt Nam (năm 1959) chủ yếu được rót vào dự án thủy điện Đa Nhim ở miền Nam. Đây là dự án do các kỹ sư người Nhật Bản xây dựng nhằm khai thác tài nguyên thủy điện tiêu biểu thuộc khu vực sông Mê Công (Nippon Koei, 2010). Đối với Việt Nam, đây là một dự án phát điện quy mô lớn đầu tiên, hoàn thành vào tháng 01 năm 1964, sớm hơn 1 năm so với kế hoạch, là minh chứng cho kỹ thuật xây dựng hàng đầu của Nhật Bản thời bấy giờ. Nhà máy thủy điện này đã cung cấp điện cho khu vực Nam Bộ thông qua lưới điện, đồng thời, với các công trình thủy lợi, dự án đã biến một vùng đất khô cằn thành đồng ruộng canh tác, và được nông dân ở đây truyền tụng là “*hệ thống thủy lợi Nhật Bản*”. Sau khi nổi lại ODA năm 1992, Nhật Bản đã hỗ trợ Việt Nam từ khâu xây dựng kế hoạch đến khâu thực hiện các dự án nâng cấp các thiết bị cũ hỏng thông qua hợp tác kỹ thuật và các khoản vay vốn ODA. Từ năm 2014, Nhật Bản đã triển khai dự án mở rộng sử dụng tối đa nước hồ đập cho phát điện. Nối tiếp dự án thủy điện này, dự án nhiệt điện Cần Thơ hoàn thành vào năm 1973 tại đồng bằng sông Cửu Long bằng vốn vay ODA cũng được bảo trì tốt. Đến nay, sau 50 năm đi vào hoạt động, nhà máy vẫn là một nguồn cung cấp điện quan trọng của Việt Nam.

(ii) Bệnh viện Chợ Rẫy

Hợp tác của Nhật Bản trong lĩnh vực y tế bắt đầu từ hoạt động hợp tác kỹ thuật dành cho bệnh viện Sài Gòn - Chợ Rẫy từ giữa thập niên 1960. Năm 1973, các khoản viện trợ không hoàn lại giúp xây dựng các tòa nhà mới của bệnh viện, người dân gọi đây là “*Bệnh viện Nhật Bản*”. Ngay cả trong giai đoạn ODA của Nhật Bản bị đóng băng do vấn đề Cam-pu-chia thì các gói viện trợ nhân đạo về thiết bị y tế vẫn được duy trì. Khi ODA được nối lại, Nhật Bản đã hỗ trợ các dự án nâng cấp thông qua các khoản viện trợ không hoàn lại, đồng thời triển khai các dự án hợp tác kỹ thuật trong suốt khoảng 15 năm, cho đến năm 2014 với mục tiêu hình thành một cơ sở đào tạo nguồn nhân lực y tế của khu vực Nam Bộ. Mô hình hợp tác với bệnh viện Chợ Rẫy được nhân rộng tại bệnh viện Bạch Mai - Hà Nội và bệnh viện Trung ương Huế, phát triển thành hoạt động hợp tác y tế trên toàn quốc với nòng cốt là 3 bệnh viện trọng điểm nói trên, giúp Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JICA) trở thành hình mẫu về hợp tác y tế trên thế giới.

(iii) Đại học Cần Thơ

Nhật Bản và Việt Nam đều là những nước sản xuất lúa gạo, đã có lịch sử hợp tác lâu dài trong lĩnh vực nông nghiệp. Khoa Nông nghiệp - Đại học Cần Thơ

là một cơ sở đào tạo nguồn nhân lực nông nghiệp của Việt Nam, đã cử sinh viên sang Nhật Bản du học và có hoạt động hợp tác nghiên cứu với Nhật Bản từ thập niên 1960 (hợp tác kỹ thuật của Nhật Bản bắt đầu vào năm 1969). Tiến sỹ Võ Tòng Xuân, được cấp học vị tại trường đại học Kyushu năm 1975, được mệnh danh là “*Tiến sỹ lúa gạo của Việt Nam*”, là một trong số những người đã du học tại Nhật Bản. Ông đã trải qua các vị trí Trưởng khoa nông nghiệp Đại học Cần Thơ, Hiệu trưởng trường đại học An Giang và đã có nhiều đóng góp cho sự phát triển của nền nông nghiệp Đồng bằng sông Cửu Long. Trong số các nhà khoa học thế hệ hiện nay cũng có nhiều người đã từng du học tại Nhật Bản. Vào năm 1995, ngay sau khi ODA được nối lại, tòa nhà mới của Khoa Nông nghiệp đã được xây dựng bằng viện trợ không hoàn lại. Năm 2015, bằng nguồn vốn vay ODA và hợp tác kỹ thuật, cơ sở vật chất của toàn trường đã được nâng cấp. Các hoạt động hợp tác nghiên cứu với các trường đại học, các doanh nghiệp Nhật Bản, hoạt động đưa sinh viên sang Nhật Bản du học... của nhà trường vẫn tiếp tục được hỗ trợ.

[Thái thượng hoàng Nhật Bản với Đại học Cần Thơ]

Mẫu cá bóng chày mới được công bố trong luận văn nghiên cứu của Thái thượng hoàng khi Người còn là Thái tử là mẫu cá do 2 nhà nghiên cứu người Nhật Bản tham gia trong dự án hợp tác nghiên cứu, đào tạo giữa Nhật Bản và Khoa nông nghiệp Đại học Cần Thơ đã lấy được tại một nhánh sông Mê Công. Hiện nay, mẫu cá bóng đó đã được trao tặng cho Đại học quốc gia Việt Nam, luận văn nghiên cứu đã được trao tặng cho Đại học Cần Thơ (Cơ quan nội chính Hoàng gia Nhật Bản, 2007; Taki, 2010). Thái thượng hoàng lần đầu tiên tới thăm Việt Nam trên cương vị Nhật Hoàng vào tháng 3 năm 2017, đã thắt chặt thêm mối quan hệ hữu nghị Nhật Bản - Việt Nam.

2.2 ODA dành cho nước Việt Nam thống nhất

(i) “*Học thuyết Fukuda*”

Năm 1977, trong chuyến thăm các nước Đông Nam Á, Thủ tướng Fukuda Takeo đã tuyên bố về định hướng ngoại giao của Nhật Bản với châu Á. Quá trình tăng trưởng kinh tế cao và đầu tư kinh tế của Nhật Bản đã tạo ra phản ứng tiêu cực từ các nước Đông Nam Á, nên mục tiêu mà định hướng ngoại giao của Nhật Bản trong “*Học thuyết Fukuda*” hướng tới là mở rộng hợp tác với Châu Á như “*một đối tác hợp tác bình đẳng*”, thoát ra khỏi quá khứ đặt nặng về kinh tế, xây dựng “*quan hệ kết nối từ trái tim tới trái tim*” (Iokibe, 2021). Từ quan điểm này, những đóng góp của Nhật Bản cho hòa bình và phát triển của khu vực Đông Dương cũng được chú trọng. Năm 1973, Nhật Bản đã thiết lập quan hệ ngoại giao với miền Bắc Việt Nam, cung cấp viện trợ không hoàn lại thay cho bồi thường chiến tranh (tổng số tiền viện trợ là 13,5 tỷ Yên, từ 1975-1976). Sau khi Việt Nam

thống nhất đất nước, tháng 4 năm 1978, hai bên thỏa thuận về việc tiếp quản các khoản nợ của miền Nam Việt Nam, và các khoản cho vay ưu đãi từ Nhật Bản bắt đầu được cung cấp cho Việt Nam (tháng 7 năm 1978, khoản vay để nhập khẩu hàng hóa tương đương 10 tỷ Yên). Tuy nhiên, ngay sau đó, do vấn đề Cam-pu-chia cuối năm 1978, các khoản viện trợ quốc tế dành cho Việt Nam đã bị dừng lại. Nhật Bản cũng buộc phải tạm dừng ODA đối với Việt Nam. Trước tình hình đó, Việt Nam đã dừng trả nợ các khoản vay vốn ODA bằng tiền Yên. Phải đợi đến năm 1991, ODA mới được nối lại. Việc nối lại các khoản vốn vay ODA dựa trên điều kiện Việt Nam phải giải quyết hết các khoản nợ quá hạn lũy kế trong thời gian trước đó (Furuta, 2000).

(ii) Hòa bình tại Cam-pu-chia và việc nối lại ODA cho Việt Nam

Do bị cô lập trong cộng đồng quốc tế từ năm 1979, Việt Nam đã bị bỏ lại phía sau trong tiến trình phát triển kinh tế của các nước châu Á. Sau khi kết thúc Chiến tranh lạnh Đông Tây, trong bối cảnh tình hình thế giới thay đổi sau khi Liên Xô sụp đổ, tháng 10 năm 1991, khi hòa bình được lập lại tại Cam-pu-chia thì con đường tái hòa nhập với cộng đồng quốc tế đã mở ra với Việt Nam. Thông qua nhiều kênh khác nhau, chính phủ Nhật Bản đã nỗ lực thúc đẩy đàm phán với Việt Nam để nối lại ODA (tháng 11 năm 1989, nghị sỹ Watanabe Michio² tới thăm Việt Nam, hội đàm với Chủ nhiệm Ủy ban Kế hoạch Nhà nước (SPC), hội đàm với Bộ trưởng Ngoại giao Việt Nam vào tháng 6 năm 1991). Ngày 6 tháng 11 năm 1992³, một năm sau khi hòa bình lập lại tại Cam-pu-chia, các khoản vốn vay ODA đã được cung cấp trở lại cho Việt Nam sau 14 năm gián đoạn (Kawano, 1999; Imakawa, 2002; Furuta, 2017). Những đóng góp của Nhật Bản trong việc thiết lập hòa bình tại Cam-pu-chia dựa vào nỗ lực ngoại giao, việc Nhật Bản nối lại ODA cho Việt Nam đã hiện thực hóa tinh thần của Học thuyết Fukuda vốn mong muốn cống hiến cho hòa bình và phát triển của khu vực Đông Dương, đáp lại kỳ vọng của thế giới muốn “*biến Đông Dương từ chiến trường thành thị trường*” (Thủ tướng Thái Lan Chatchai, 1991).

² Nghị sỹ Watanabe (giữ chức Phó Thủ tướng kiêm Bộ trưởng ngoại giao năm 1991) đã gây dựng mối quan hệ với Chủ nhiệm Phan Văn Khải và Phó Chủ nhiệm Võ Hồng Phúc của SPC - cơ quan đầu mối về ODA của Việt Nam. Ông được phía Việt Nam ghi nhận như một chính trị gia có cống hiến nhiều nhất trong việc nối lại ODA của Nhật Bản cho Việt Nam.

³ Căn nhắc tới ảnh hưởng chính trị đối với Hoa Kỳ - nước đã trì hoãn bình thường hóa quan hệ ngoại giao với Việt Nam do vấn đề lính Hoa Kỳ mất tích sau Chiến tranh Việt Nam, việc ký kết vay vốn ODA giữa hai chính phủ Nhật Bản - Việt Nam phải đợi đến ngày bỏ phiếu bầu cử Tổng thống Hoa Kỳ (ngày 03 tháng 11 năm 1992) mới được tổ chức (Kawakami, 2022).

(iii) Giải quyết các khoản nợ quá hạn và các khoản vay để nhập khẩu hàng hóa của Việt Nam

Điều kiện để Nhật Bản nối lại các khoản vốn vay ODA cho Việt Nam là Việt Nam phải thanh toán các khoản nợ quá hạn cho Nhật Bản (bao gồm tiền gốc, tiền lãi và tiền thiệt hại do nợ quá hạn lũy kế từ đầu kỳ). Do Việt Nam gặp khó khăn trong việc thu xếp tiền trả nợ nên Nhật Bản đã chấp nhận giải pháp “*khoản vay bắc cầu*” được cung cấp bởi các ngân hàng tư nhân Nhật Bản (Matsuura, Yamamoto, 2022). Phía Việt Nam đã nhận được các khoản vay từ các ngân hàng của Nhật Bản và trả nợ cho Nhật Bản. Đổi lại, phía Nhật Bản đã cung cấp cho Việt Nam các khoản vay để nhập khẩu hàng hóa (tương đương 45,5 tỷ Yên). Bằng cách sử dụng khoản vay này cho việc nhập khẩu các hàng hóa mà Việt Nam đã hoàn tất thanh toán, nên ngay sau khi ký hợp đồng vay, Việt Nam đã giải ngân được toàn bộ số tiền vay, trong đó sử dụng 23,5 tỷ Yên vào việc trả nợ cho khoản vay bắc cầu, 22 tỷ Yên còn lại cho các hợp đồng nhập khẩu mới (Báo kinh tế Nhật Bản, 1992). Viện trợ ngoại tệ thông qua cung cấp các khoản vay nhập khẩu hàng hóa có áp dụng kinh nghiệm viện trợ cho các nước láng giềng sau khi Liên Xô sụp đổ (sử dụng vốn vay ODA cung cấp cho quỹ ổn định tiền tệ Ba Lan năm 1991, Ezaki, 2022), viện trợ kết hợp với các khoản vay bắc cầu của các ngân hàng tư nhân cũng đã được áp dụng khi Nhật Bản nối lại ODA cho Mi-an-ma (năm 2013)⁴. Liên quan đến vấn đề nợ của các nước đang phát triển, theo thông lệ quốc tế, các nước sẽ chấp thuận các biện pháp cứu trợ như giãn nợ tại hội nghị các nước chủ nợ (Câu lạc bộ Paris) với vai trò trung tâm là Pháp. Tuy nhiên, Nhật Bản đã không lệ thuộc vào cơ chế với Pháp đóng vai trò trung tâm, mà đã chủ động chấp nhận giải pháp thông qua đàm phán song phương với Việt Nam. Có thể nói điều này thể hiện ý chí của chính phủ Nhật Bản mong muốn hỗ trợ cho Việt Nam. Tính đến cuối năm 2021, số dư các khoản vay ưu đãi Nhật Bản dành cho Việt Nam đạt khoảng 1.540 tỷ Yên, số nợ Nhật Bản thu hồi được hàng năm lên tới 67 tỷ yên, nhưng cho đến nay, chưa hề phát sinh bất cứ vấn đề gì liên quan đến việc trả gốc và lãi của Việt Nam.

2.3 Chính thức triển khai các dự án ODA

(i) Vốn vay ODA

Đồng thời với việc nối lại ODA cho Việt Nam bằng các khoản vay để nhập khẩu hàng hóa vào tháng 11 năm 1992, Nhật Bản đã đẩy nhanh quá trình chuẩn

⁴ ODA cho Mi-an-ma đã bị đóng băng sau vụ đàn áp phong trào dân chủ năm 1988. Sau khi phong trào dân chủ có sự tiến triển, năm 2013, sau 36 năm, viện trợ này đã được nối lại cho Mi-an-ma, chậm hơn Việt Nam 20 năm. Tiếp theo Việt Nam, Mi-an-ma trở thành quốc gia trọng điểm tiếp nhận ODA của Nhật Bản, những kinh nghiệm tại Việt Nam được kỳ vọng là sẽ được phát huy cho Mi-an-ma, nhưng đến năm 2021, do những vấn đề tương tự như thời gian trước, ODA cho Mi-an-ma lại bị đóng băng, đến nay vẫn chưa thể dự báo khi nào sẽ được nối lại.

bị các khoản vay dạng dự án để hỗ trợ hoàn thiện cơ sở hạ tầng. Tháng 6 năm 1993, sau quá trình thảo luận giữa hai chính phủ thông qua đoàn khảo sát đầu tiên của chính phủ Nhật Bản liên quan đến các khoản vốn vay ODA, Nhật Bản đã chấp thuận các dự án được sử dụng tiền vay, tổng số có 8 dự án dựa trên kết quả thẩm định của OECF với tổng vốn vay ODA là 52,3 tỷ Yên (tháng 01 năm 1994 ký hợp đồng vay vốn). Các dự án được sử dụng vốn vay gồm có đường quốc lộ 5 ở khu vực Bắc Bộ (nối Hà Nội - Hải Phòng), cảng Hải Phòng, đường quốc lộ 1 nối hai miền Bắc - Nam, nâng cấp cầu đường sắt Bắc - Nam, xây dựng 3 nhà máy phát điện, cải tạo cơ sở hạ tầng ở địa phương (đường bộ, hệ thống cấp nước). Hạ tầng giao thông như đường quốc lộ, cầu, cảng đã bị ném bom trong Chiến tranh Việt Nam đã không được tu sửa đầy đủ và xuống cấp, cần được cải tạo gấp. Trải qua 20 năm sau khi kết thúc Chiến tranh, ODA Nhật Bản đã hỗ trợ thực sự cho quá trình khôi phục của Việt Nam. Phục hồi kinh tế cũng không thể thiếu một nguồn điện được cung cấp ổn định, nhu cầu xây dựng những nhà máy phát điện mới là rất lớn. Để đáp ứng nhu cầu lớn về hạ tầng vận tải, điện lực, Nhật Bản đã tiến hành khảo sát bổ sung và hoàn thiện các kế hoạch còn chưa hoàn tất trong số các kế hoạch Việt Nam đang xây dựng⁵. Mặt khác, tổng chi phí của 8 dự án là trên 250 tỷ Yên, nếu sử dụng các khoản vay ưu đãi theo từng năm thì không thể thu xếp đủ vốn, vì vậy, Nhật Bản đã sử dụng phương thức cung cấp các khoản vay ưu đãi theo từng giai đoạn, tương ứng với tiến độ của từng dự án. Sở dĩ có thể làm được điều này vì ngay từ giai đoạn đầu nói lại ODA cho Việt Nam, Nhật Bản đã xếp Việt Nam thuộc nhóm các nước “*được cung cấp vốn theo năm*” giống như các nước đi trước trong Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN). Hình thức cung cấp vốn này đã hỗ trợ tích cực cho việc hình thành dự án và đã trở thành phương thức cơ bản của các khoản vay ưu đãi sau này.

(ii) Viện trợ không hoàn lại và hợp tác kỹ thuật

Về viện trợ không hoàn lại, Nhật Bản đặt trọng tâm vào những lĩnh vực liên quan đến nhu cầu cơ bản của con người (BHN⁶) như y tế, giáo dục. Song song với việc nói lại các khoản vay ưu đãi, Nhật Bản đã hỗ trợ Việt Nam nâng cấp bệnh viện Chợ Rẫy năm 1992, tiếp đó là hỗ trợ xây dựng cơ sở vật chất cho Khoa Nông nghiệp - Đại học Cần Thơ. Cùng với các dự án viện trợ không hoàn lại, để hỗ trợ Việt Nam đào tạo nguồn nhân lực, Nhật Bản đã mở rộng lĩnh vực hỗ trợ với các dự án hợp tác kỹ thuật có sự tham gia của các chuyên gia người Nhật. Đặc biệt, Việt Nam là nước đầu tiên nhận được hỗ trợ ODA của Nhật Bản để hoàn thiện luật pháp. Trong lĩnh vực khảo sát phát triển hỗ trợ xây dựng dự án, cùng với các

⁵ Khảo sát thúc đẩy hình thành dự án (SAPROF): là cơ chế được OECF áp dụng từ năm 1988 để hỗ trợ hình thành các dự án sử dụng vốn vay ODA, được ưu tiên áp dụng để nói lại các khoản vốn vay ODA cho Việt Nam.

⁶ Tiếng Anh: Basic Human Needs.

khoản vay ưu đãi dành cho dự án Đường quốc lộ số 5 và Cảng Hải Phòng, bắt đầu bằng việc hỗ trợ Việt Nam xây dựng Quy hoạch tổng thể giao thông khu vực phía Bắc (*“Quy hoạch hoàn thiện hệ thống giao thông khu vực phía Bắc”*), cho đến năm 1994, Nhật Bản đã hỗ trợ Việt Nam thực hiện tới 15 cuộc khảo sát liên quan đến Quy hoạch giao thông đô thị của Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, Quy hoạch phát triển các khu công nghiệp tại Hà Nội, Quy hoạch nước thải Hà Nội... sử dụng các khoản vay ưu đãi. Hơn nữa, ngay từ khi mới nổi lại ODA cho Việt Nam, Nhật Bản đã thực hiện *“hỗ trợ chính sách kinh tế thị trường”* như hoạt động khảo sát ở cấp độ chiến lược quốc gia, đặt nền móng cho toàn bộ hoạt động hợp tác Nhật Bản - Việt Nam.

Kết quả là, hệ thống hợp tác đã có tính liên mạch ngay cả từ khi mới bắt đầu các dự án ODA của Nhật Bản. Theo đó, các dự án được thực hiện qua các khoản hợp tác tài chính quy mô lớn (các khoản vay bằng đồng Yên), còn hợp tác kỹ thuật cung cấp các hỗ trợ toàn diện và nhất quán từ góc độ chiến lược phát triển tổng thể đến kế hoạch phát triển ngành và vùng và hình thành các dự án riêng lẻ trên cơ sở các kế hoạch này.

3 Định hướng cơ bản về ODA dành cho Việt Nam

3.1 Tầm quan trọng của Việt Nam đối với chính sách đối ngoại và ODA của Nhật Bản

Học thuyết Fukuda nhằm mục đích cung cấp các đóng góp quốc tế phù hợp với Nhật Bản, quốc gia phát triển duy nhất quốc gia ở châu Á, và tập trung vào hòa bình và tái thiết ở Đông Dương, với ODA dành cho Việt Nam là trọng tâm từ năm 1992. Kể từ đó, Nhật Bản đã trải qua một thời kỳ kinh tế trì trệ, gọi là *“thập kỷ mất mát”*. Trung Quốc đã vượt qua Nhật Bản về GDP năm 2010, trở thành nền kinh tế lớn nhất châu Á, lớn thứ hai thế giới và tăng cường các động thái bá quyền. Trong khi đó, tầm quan trọng của Việt Nam, nằm ở trung tâm của khu vực ASEAN và Mê Công và đã trở thành một nền kinh tế quan trọng, đã gia tăng trong những năm qua. Kể từ năm 2009, Việt Nam đã trở thành *“đối tác chiến lược”* của Nhật Bản. ODA dự kiến sẽ có điều chỉnh về quy mô và phạm vi phù hợp với những diễn biến này.

3.2 Xây dựng Điều lệ ODA và việc nối lại ODA cho Việt Nam

Khi nối lại ODA cho Việt Nam, ODA của Nhật Bản đặt trọng tâm vào các nước In-đô-nê-xi-a, Phi-lip-pin, Thái Lan, Ma-lai-xi-a, Ấn Độ, Trung Quốc. Trong quá trình này, Nhật Bản đã tích lũy được nhiều kinh nghiệm. Ví dụ, thời gian này, Nhật Bản đã hoàn thành nhiều dự án phát triển toàn diện mang tên *“Phát triển vùng ven biển phía Đông”* tại Thái Lan, bao gồm các khu công nghiệp, cảng,

đường bộ, đường sắt, điện lực, hệ thống cung cấp nước sạch... Tại Trung Quốc, dựa vào chính sách cải cách và mở cửa của nước này, các dự án hoàn thiện cơ sở hạ tầng sử dụng viện trợ của Nhật Bản cũng tiến triển thuận lợi. Thêm vào đó, do đồng Yên lên giá từ năm 1985 khiến lượng đầu tư của các doanh nghiệp Nhật Bản vào hai nước này gia tăng; Việt Nam đã kỳ vọng ODA của Nhật Bản sẽ đem lại hiệu quả tương tự. Mặt khác, do các vấn đề về môi trường xã hội như chi tiêu ngân sách quy mô lớn trong Chiến tranh vùng vịnh năm 1991, vấn đề di dân phát sinh do các dự án ODA thu hút sự quan tâm của người dân, vào tháng 6 năm 1992, chính phủ Nhật Bản đã đưa ra “*Điều lệ ODA*” để văn bản hóa triết lý, định hướng của Nhật Bản đối với ODA. Điều lệ này đưa ra triết lý cơ bản trong ODA của Nhật Bản là cân nhắc tới khía cạnh nhân đạo, nhận thức về mối quan hệ phụ thuộc lẫn nhau giữa Nhật Bản và các nước đang phát triển, bảo vệ môi trường và hỗ trợ cho nỗ lực tự thân, quy định về những lưu ý đối với nguyên tắc cơ bản trong thực thi là đạt được cả hai mục tiêu bảo vệ môi trường và phát triển, không sử dụng cho mục đích quân sự, xung đột quốc tế, thúc đẩy dân chủ, nỗ lực áp dụng kinh tế thị trường⁷. Việc nối lại ODA cho Việt Nam được thực hiện ngay sau sự kiện này, các dự án được lựa chọn và triển khai đều dựa trên ý thức nâng cao chất lượng ODA mà Điều lệ hướng tới⁸. Đối với những lĩnh vực trọng điểm, chính phủ Nhật Bản đã thành lập “*Ban nghiên cứu viện trợ cho Việt Nam*”⁹, căn cứ vào Kế hoạch phát triển lần thứ 6 của Việt Nam (1995-2000) để xem xét về kịch bản và chiến lược phát triển. Trên cơ sở những ý kiến của Ban nghiên cứu này, dựa trên kết quả đối thoại chính sách giữa Đoàn khảo sát của chính phủ Nhật Bản (tháng 10 năm 1994, Đoàn khảo sát tổng hợp về hợp tác kinh tế) với chính phủ Việt Nam, đã đồng thuận lựa chọn các lĩnh vực sau đây là lĩnh vực trọng điểm: (1) Đào tạo con

⁷ Bối cảnh là vấn đề di dân, vấn đề môi trường trong các dự án ODA quy mô lớn, áp lực từ các cuộc biểu tình đòi dân chủ tại Mi-an-ma (1988), đóng băng ODA sau sự kiện Thiên An Môn tại Trung Quốc (1989), coi trọng viện trợ quốc tế dành cho các nước đang chuyển đổi sang cơ chế thị trường sau khi Liên Xô sụp đổ.

⁸ Dự án “*Nhà ga sân bay Nội Bài*” - dự án khảo sát phát triển đầu tiên sau khi Nhật Bản nối lại ODA cho Việt Nam được kỳ vọng sẽ trở thành dự án ODA nổi bật sau khi ODA được nối lại, nhưng do quân đội đã sử dụng làm đường băng chính, nên với định hướng của chính phủ Nhật Bản muốn tách biệt hoàn toàn giữa quân dụng và dân dụng, dự án này được xếp vào kế hoạch dài hạn xây dựng sân bay quốc tế mới, nên chính phủ Việt Nam đã xây dựng nhà ga mới bằng tiền vốn của mình (hoàn thành năm 2001). Sau đó, khi hoàn thành nhà ga quốc tế mới bằng nguồn vốn vay ODA của Nhật Bản (cuối năm 2013), nhà ga nói trên được sử dụng cho đường bay trong nước.

⁹ Trưởng ban là giáo sư Ishikawa Shigeru, ngoài các học giả có mối quan hệ sâu sắc với Việt Nam thì còn có các thành ủy viên đến từ Keidanren, OECF, JICA đã thành lập Đội đặc nhiệm bao gồm cả các chuyên gia để hỗ trợ cho Ban nghiên cứu. Căn cứ vào Kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội lần thứ 6 của Việt Nam (1995-2000), Ban nghiên cứu đã đề xuất chiến lược liên quan đến nông nghiệp và phát triển nông thôn, cơ sở hạ tầng, chính sách công nghiệp, phát triển địa phương, giải pháp xóa đói giảm nghèo, đào tạo nguồn nhân lực, y tế (JICA, 1995), sau đó phát triển thành cơ chế đối thoại giữa Ban nghiên cứu và phía Việt Nam về “*Hỗ trợ chính sách chuyển đổi sang cơ chế thị trường*” (Dự án Ishikawa).

người, xây dựng thể chế; (2) Điện lực; (3) Vận tải; (4) Nông nghiệp, phát triển nông thôn; (5) Giáo dục, y tế; và (6) Môi trường.

ODA và định hướng coi trọng nguồn nhân lực: “Hiền tài là nguyên khí quốc gia”

Tháng 8 năm 1994, Thủ tướng Murayama Tomiichi, Thủ tướng Nhật Bản đầu tiên tới thăm Việt Nam, trong bài phát biểu tại tiệc chào mừng đã đề cập đến bộ phim truyền hình “Osin” rất được yêu thích tại Việt Nam và những câu nói được lưu lại trên bia đá ở Văn Miếu - trường đại học đầu tiên của Việt Nam. Ông nói: *“Không quá lời khi nói rằng Nhật Bản có thể phục hồi sau Chiến tranh và phát triển kinh tế là nhờ vào thành quả lao động vất vả của thế hệ những người Nhật Bản như Osin. Để Việt Nam kiến thiết đất nước thì nguồn nhân lực là rất quan trọng. Nhật Bản mong muốn hợp tác với Việt Nam cả trong lĩnh vực đào tạo con người”* (Tuyển tập các bài diễn thuyết của Thủ tướng Murayama, 1998). Bài phát biểu của Thủ tướng Nhật Bản đã đề cập tới Việt Nam khi nhắc tới những gian khổ của Nhật Bản sau Chiến tranh, thể hiện tâm tư của người dân Nhật Bản mong mỗi đất nước hồi phục. Câu nói *“Hiền tài là nguyên khí quốc gia”* khắc trên bia đá Văn Miếu mà Thủ tướng Nhật Bản nhắc tới giờ đây đã trở thành khẩu hiệu được chăng nổi bật tại sảnh chính của Bộ Giáo dục và Đào tạo Việt Nam.

3.3 Điều chỉnh Điều lệ ODA và đặt trọng điểm vào ODA dành cho Việt Nam

(i) Từ Điều lệ ODA trở thành Điều lệ hợp tác phát triển

Trong khi châu Á vốn được coi là khu vực trọng điểm tiếp nhận ODA Nhật Bản đã phát triển thành một trung tâm tăng trưởng của thế giới, Nhật Bản lại rơi vào đình trệ kinh tế kéo dài kể từ sau sự sụp đổ của bong bóng kinh tế vào năm 1991. Ngân sách viện trợ sau khi đạt đỉnh vào năm 1997 đã giảm một nửa. Nhật Bản bắt đầu xác định mục đích của ODA là đem lại lợi ích quốc gia cho Nhật Bản cùng với sự phát triển của các nước đang phát triển. Điều lệ ODA được sửa đổi vào năm 2003 nêu rõ: *“đóng góp tích cực cho sự ổn định và phát triển của các nước đang phát triển sẽ đảm bảo sự an toàn và thịnh vượng của Nhật Bản, gia tăng lợi ích của người dân Nhật Bản”*. Quan điểm công hiến quốc tế gắn liền với lợi ích quốc gia được phản ánh cả trong *“Chiến lược hồi phục Nhật Bản”* sau thảm họa động đất miền Đông Nhật Bản năm 2011 (quyết định của Nội các năm 2013). *“Chiến lược xuất khẩu cơ sở hạ tầng”* sử dụng nhu cầu phát triển cơ sở hạ tầng của thế giới phục vụ cho tăng trưởng kinh tế của Nhật Bản, hay đề cao những đóng góp của ODA trong quá trình triển khai hoạt động tại nước ngoài của các doanh nghiệp Nhật Bản chính là một phần trong định hướng này. Vào năm 2015, thay cho Điều lệ ODA, *“Điều lệ hợp tác phát triển”* được soạn thảo, có sự thay đổi từ ODA (viện trợ) sang *“hợp tác phát triển”*, với triết lý tăng cường sự hợp

tác với các nước đang phát triển như những “*đối tác bình đẳng*”, Nhật Bản coi trọng “*tăng trưởng chất lượng cao*”, “*chia sẻ giá trị phổ biến*”, “*giải quyết các vấn đề toàn cầu*”. Đối với khu vực ASEAN, Nhật Bản coi trọng việc tăng cường hỗ trợ cơ sở hạ tầng phần cứng và phần mềm để “*tăng cường tính liên kết*” (đặc biệt là khu vực Mê Công), đào tạo nguồn nhân lực để thúc đẩy nâng cao năng suất lao động, đổi mới công nghệ để không bị rơi vào “*bẫy thu nhập trung bình*”, nâng cao năng lực phòng chống thiên tai, xử lý hậu quả thiên tai, thúc đẩy thượng tôn pháp luật.

(ii) Đặt trọng tâm vào viện trợ cho Việt Nam

Kể từ khi nổi lại ODA cho Việt Nam, trải qua 10 năm, các dự án sử dụng vốn vay ODA và hợp tác kỹ thuật bắt đầu đi vào quỹ đạo, các vấn đề cũng bộc lộ rõ. Cùng với việc sửa đổi Điều lệ ODA vào năm 2003, định hướng viện trợ cho Việt Nam cũng được điều chỉnh lại. Trong bối cảnh “*Sáng kiến chung Nhật Bản - Việt Nam*” hướng tới cải thiện môi trường đầu tư dựa trên liên kết công-tư giữa Nhật Bản và Việt Nam đã bắt đầu đi vào hoạt động (năm 2003), đàm phán với Ngân hàng Thế giới về kế hoạch xóa đói giảm nghèo được đẩy mạnh, dưới sự chỉ đạo của Đại sứ quán Nhật Bản, “*Đội đặc nhiệm về ODA*” với các thành viên đến từ JICA, Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JBIC) và Tổ chức Xúc tiến Thương mại Nhật Bản (JETRO), với sự hỗ trợ chuyên môn của giáo sư Ohno Kenichi, phía Việt Nam đã chủ động xem xét về dự thảo sửa đổi. Các lĩnh vực trọng điểm tập trung vào 3 trụ cột là: (i) Thúc đẩy tăng trưởng kinh tế; (ii) Cải thiện đời sống xã hội; và (iii) Hoàn thiện thể chế. Cùng với nỗ lực vượt bậc trong phát triển cơ sở hạ tầng và cải thiện môi trường đầu tư, định hướng cơ bản được đưa ra là cân nhắc thu hẹp khoảng cách giàu nghèo, khoảng cách giữa các vùng miền, đồng thời hoàn thiện thể chế trong lĩnh vực hành chính, tư pháp. Trào lưu viện trợ trên thế giới lúc bấy giờ nghiêng về hỗ trợ cho chiến lược xóa đói giảm nghèo do Ngân hàng Thế giới dẫn đầu đứng trên quan điểm đóng góp cho Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ (MDG). Tuy nhiên, Nhật Bản và Việt Nam lại chia sẻ với nhau quan điểm coi trọng xóa đói giảm nghèo thông qua tăng trưởng¹⁰. Sau đó, trên cơ sở xây dựng “*Điều lệ hợp tác phát triển*” mới về ODA của chính phủ Nhật Bản (năm 2015), “*Định hướng hợp tác phát triển với Việt Nam*” hiện hành đã ra đời (năm 2017). Định hướng này, trên cơ sở 3 trụ cột như nêu ở trên, đã tái khẳng định các nội dung: (i) Tăng trưởng kinh tế; (ii) Giải pháp hạn chế tổn thương; và (iii) Tăng cường quản trị. Các vấn đề như nâng cao chất lượng cơ sở hạ tầng, ứng phó với biến đổi khí hậu và dịch bệnh, cải cách hành chính và tư

¹⁰ Tháng 5 năm 2002, với cách tiếp cận toàn diện dựa trên định hướng ưu tiên tăng trưởng, Chính phủ Việt Nam đã bổ sung yếu tố tăng trưởng vào PRSP, xây dựng “*Chiến lược tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo toàn diện*” ưu tiên hoàn thiện cơ sở hạ tầng và cải thiện môi trường đầu tư (CPRGS: Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo, 2002).

pháp, chống tham nhũng cũng được chú trọng. Định hướng đối với khu vực ASEAN nêu trên trong Điều lệ hợp tác phát triển (tính liên kết trong khu vực Mê Công, bấy thu nhập trung bình...) đều là những vấn đề quan trọng đối với Việt Nam. Trong định hướng viện trợ đối với các nước, những vấn đề này cũng có giá trị tăng cường tính liên kết và phát triển kinh tế khu vực Mê Công. Vì vậy, Nhật Bản đã đưa ra mục tiêu góp phần thúc đẩy “*Chiến lược Ấn Độ - Thái Bình dương tự do và rộng mở*”, bổ sung thêm các giải pháp hạn chế tổn thương như giải pháp phòng chống thiên tai, an sinh xã hội, già hóa dân số.

4 Cơ chế thực hiện ODA

4.1 Cơ chế thực hiện của phía Nhật Bản

(i)

ODA của Nhật Bản được thực hiện theo hệ thống tham vấn giữa các Bộ liên quan; chủ yếu là Bộ Ngoại giao Nhật Bản(MOFA); Bộ Tài chính Nhật Bản; Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp Nhật Bản (METI) và các cơ quan thực hiện hợp tác kỹ thuật và các khoản vay bằng đồng yên. Từ những năm 2010, trong bối cảnh nhân mạnh vào ODA sẽ phục vụ chiến lược tăng trưởng của Nhật Bản và lợi ích quốc gia, để đảm bảo thực hiện ODA một cách chiến lược và nhanh chóng hơn, vai trò chỉ đạo điều phối của Văn phòng Thủ tướng được tăng cường. Việt Nam được định vị là “*đối tác chiến lược*” của Nhật Bản từ năm 2009 và các Thủ tướng Nhật Bản và Việt Nam có mối quan hệ thường xuyên gặp gỡ cấp cao, bao gồm cả các chuyến thăm lẫn nhau, còn ODA luôn là một hạng mục quan trọng trong chương trình nghị sự. Ngoài ra, một cơ chế mới đã được thiết lập theo đó Hội đồng Hợp tác Kinh tế và Cơ sở hạ tầng, do Chánh văn phòng Nội các chủ trì, thảo luận và phản hồi trực tiếp tới các bộ liên quan để thúc đẩy Chiến lược xuất khẩu cơ sở hạ tầng, bao gồm dự án ứng cử viên cụ thể.¹¹

(ii) Thống nhất cơ chế thực hiện ODA

ODA của Nhật Bản trong nhiều năm được thực hiện theo cơ chế phân công OECF phụ trách các khoản vay ưu đãi, JICA phụ trách hợp tác kỹ thuật. Từ năm 1999, để thống nhất ODA và hoạt động hỗ trợ xúc tiến thương mại, đầu tư, OECF và Ngân hàng xuất nhập khẩu Nhật Bản được sáp nhập thành JBIC. Tại Việt Nam cũng có nhiều dự án sử dụng vốn vay ODA của Nhật Bản đã được hoàn thành dưới tên của JBIC. Từ năm 2008, trải qua khoảng 10 năm, để nâng cao hiệu quả

¹¹ Trong Chính phủ Việt Nam cũng vậy, Văn phòng Chính phủ cũng bắt đầu đóng vai trò trung tâm hơn trong việc ứng phó với các vấn đề Nhật Bản, nhưng cả dự án Đường sắt cao tốc Bắc Nam và nhà máy điện hạt nhân đều được Thủ tướng Chính phủ nhất trí cùng thời gian đó sau đó đã bị Quốc hội Việt Nam bác bỏ và chưa được thực hiện. Những cái này những trường hợp khó khăn cần được ghi nhận làm bài học cho tương lai.

của ODA, bộ phận cho vay vốn ODA của JBIC lại được chuyển cho JICA (JBIC vẫn tiếp tục tồn tại với tư cách là một tổ chức tín dụng xuất khẩu), tạo nên một cơ chế thực hiện toàn diện và thống nhất các dự án vốn vay ODA và hợp tác kỹ thuật. Đối với Việt Nam, Nhật Bản là nước viện trợ ODA lớn nhất. Sự ra đời của tổ chức JICA mới phụ trách toàn bộ các dự án ODA đã nâng cao vị thế của ODA Nhật Bản trong cộng đồng các nước cung cấp viện trợ. (Tác giả đã làm việc tại Đại sứ quán Nhật Bản tại Hà Nội, văn phòng OECF từ năm 1992 đến năm 1995, và làm Trưởng đại diện JICA tại Việt Nam từ khi tổ chức JICA mới được thành lập đến giữa năm 2013).

(iii) Tăng cường hệ thống thực thi của nước sở tại

Khi mới bắt đầu ODA, đã có các nhân viên của OECF và JICA được phái cử tới Đại sứ quán Nhật Bản. Tiếp đó, tháng 10 năm 1994 là OECF, sau đó 1 năm là JICA đã mở văn phòng đại diện của mình tại Việt Nam. OECF đã bắt đầu hoạt động với bộ máy gồm 2 nhân viên đại diện trong khoảng nửa năm cho đến khi hoàn tất công tác chuẩn bị mở văn phòng. Được SPC tạo điều kiện đặc biệt, họ đã có được văn phòng tạm thời là một phòng cùng tầng với Vụ Kinh tế đối ngoại phụ trách ODA. Bắt đầu công việc với sự tạo điều kiện của SPC đã giúp OECF có được mối quan hệ mật thiết với Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KH&ĐT) sau này¹².

Vai trò của văn phòng đại diện là giám sát và thúc đẩy triển khai các dự án ODA, thu thập thông tin tại nước sở tại trên cơ sở phối hợp với chính phủ Việt Nam và các cơ quan thực hiện dự án. Cùng với sự gia tăng của các dự án ODA, bộ máy của văn phòng bao gồm cả các nhân viên chuyên nghiệp người Việt Nam đã được tăng cường. Thêm vào đó, Trụ sở tại Nhật Bản phân cấp cho văn phòng đại diện tại Việt Nam đối với các thủ tục đấu thầu quốc tế, thực hiện các khoản vay cho các dự án sử dụng vốn vay ODA. Đối với phía Việt Nam, văn phòng đại diện cũng được hoan nghênh vì góp phần đẩy nhanh thủ tục của các khoản vốn vay ODA. Đặc biệt, các nhân viên người Việt Nam tại văn phòng với kinh nghiệm làm việc nhiều năm đã nâng cao uy tín với các cơ quan đối tác phía Việt Nam, trở thành sức mạnh đáng quý hỗ trợ cho các hoạt động thực địa của các dự án ODA.

Ngân hàng Thế giới và ADB cũng đã sớm củng cố cơ cấu hoạt động trong nước, với một giám đốc quốc gia đóng tại Hà Nội và lãnh đạo địa phương các hoạt động từ chính sách viện trợ đến các dự án riêng lẻ. Mặt khác, “*Đội đặc nhiệm về ODA*” (đã đề cập ở trên), với vai trò nòng cốt là Đại sứ quán Nhật Bản, đã phản ánh các thông tin, ý kiến tại hiện trường vào các chính sách viện trợ, cách thức

¹² SPC - cơ quan đầu não của Chính phủ Việt Nam chưa từng tiếp nhận văn phòng cơ quan nước ngoài vào tòa nhà của mình, cơ chế đặc biệt dành cho OECF chỉ có được sau khi báo cáo và nhận được sự chấp thuận của Tổng bí thư Đảng Cộng sản Việt Nam (Nguyên Bộ trưởng Kế hoạch và Đầu tư Võ Hồng Phúc, 2022).

lựa chọn dự án của chính phủ Nhật Bản. Đội đặc nhiệm cũng là đầu mối thống nhất tham gia đối thoại chính sách với chính phủ Việt Nam và các nhà tài trợ như Ngân hàng Thế giới liên quan đến chiến lược phát triển, góp phần quan trọng trong việc phản ánh các ý kiến của Nhật Bản trong các cuộc đối thoại (Shimamura, 2005; Kitano, 2006).

4.2 Cơ chế thực hiện phía Việt Nam

(i) Vai trò nòng cốt của Bộ Kế hoạch đầu tư (Bộ KH&ĐT)

Khi Nhật Bản nối lại ODA cho Việt Nam, cơ quan đầu mối phía Việt Nam là SPC. Năm 1995, SPC được sáp nhập với Ủy ban Hợp tác Đầu tư Nhà nước - cơ quan quản lý đầu tư tư nhân, thành Bộ KH&ĐT phụ trách thống nhất ODA và đầu tư tư nhân. Để đáp ứng việc triển khai các dự án ODA tăng mạnh từ năm 1993, Việt Nam phải hài hòa với chế độ ODA theo tiêu chuẩn quốc tế khác với cơ chế viện trợ của Liên Xô cũ đã dành cho Việt Nam đến thời điểm đó, Bộ KH&ĐT (Vụ Kinh tế đối ngoại) đã đóng vai trò trung tâm. Nguyên Bộ trưởng Kế hoạch và Đầu tư Võ Hồng Phúc (vốn là Phó Chủ nhiệm SPC khi Nhật Bản nối lại ODA cho Việt Nam) đã đảm nhiệm vị trí Bộ trưởng đến năm 2011, dẫn dắt quá trình hoàn thiện bộ máy liên quan đến ODA. Ông nhận được đánh giá cao từ cộng đồng quốc tế. Các hoạt động mới của ODA Nhật Bản, hoạt động hỗ trợ chuyển đổi sang kinh tế thị trường, Sáng kiến chung Nhật Bản - Việt Nam cũng được thực hiện trên cơ sở quan hệ tin cậy giữa Bộ KH&ĐT và các cơ quan chính phủ Nhật Bản.

(ii) Tăng cường bộ máy các Bộ liên quan và các cơ quan thực thi

Căn cứ vào các lĩnh vực trọng điểm trong ODA, các cơ quan phía chính phủ Việt Nam gồm nhiều bộ ngành, ủy ban nhân dân như Bộ Giao thông vận tải, Cục điện lực Việt Nam, Bộ Y tế, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Giáo dục và Đào tạo. Dưới sự giám sát và chỉ đạo của các cơ quan này, mỗi dự án lại có một Ban quản lý dự án (PMU¹³). Để hỗ trợ thực hiện dự án lại có một đội ngũ nhân sự, Bộ KH&ĐT chỉ đạo sát sao các nhân viên của các Bộ, các PMU. Văn phòng OECF, JICA thực hiện việc trao đổi, tư vấn thường xuyên thông qua việc phối hợp chặt chẽ với các cơ quan liên quan của Việt Nam như Bộ KH&ĐT, mời các đối tác phía Việt Nam sang Nhật Bản để tổ chức các chương trình tập huấn tập trung về ODA. Bên cạnh đó, đội ngũ tư vấn viên và chuyên gia hỗ trợ các thủ tục, quản lý thi công trên cương vị cơ quan thực thi đã đóng vai trò hết sức quan trọng ngay từ giai đoạn đầu mới triển khai các dự án ODA¹⁴.

¹³ Tiếng Anh: Project Management Unit.

¹⁴ Ngoài việc giám sát dự án của văn phòng, OECF còn thuê các chuyên gia để hỗ trợ các cơ quan thực thi, sử dụng “*Khảo sát thúc đẩy thực thi dự án*” (SAPI) vào nhiều dự án. Đây là một trong những cơ chế hỗ trợ thực thi các khoản vay ưu đãi được áp dụng vào năm 1989, cùng với “*Khảo sát thúc đẩy hình thành dự án*” (SAPROF), “*Khảo sát thúc đẩy hiệu quả viện trợ*” (SAPS) nhằm cải thiện

Về phía Việt Nam, trong quá trình tích lũy kinh nghiệm, Việt Nam đã có nhiều nỗ lực nhằm thúc đẩy thực hiện các dự án ODA. Từ sau thập niên 2000, tại Bộ Giao thông vận tải, nơi tập trung nhiều nhất các dự án sử dụng vốn vay ODA và triển khai nhiều dự án quy mô lớn, đã thiết lập một cơ chế hoạt động trong đó Thứ trưởng cùng với phía Nhật Bản tổ chức họp hàng tháng để giám sát các dự án, yêu cầu tất cả các cơ quan thực thi báo cáo tiến độ và các vấn đề phát sinh, ngay lập tức chỉ đạo các giải pháp cải thiện. Ở cấp Bộ, đối với các vấn đề khó giải quyết, cơ quan của tác giả lúc đó đã cùng với Phó Thủ tướng Chính phủ phụ trách tổ chức họp định kỳ. Trong trường hợp cần thiết, đích thân Phó Thủ tướng Chính phủ triệu tập các Bộ, các Ủy ban nhân dân có liên quan, đưa ra chỉ đạo giải quyết vấn đề. Gần đây, việc điều phối giữa các Bộ và các cơ quan thực thi mất nhiều thời gian, nhiều trường hợp phải xin ý kiến quyết định của Văn phòng Chính phủ. Tuy nhiên, để có thể thực hiện các dự án ODA một cách thuận lợi thì không thể thiếu tinh thần chủ động mạnh mẽ và sự chỉ đạo sát sao của bản thân chủ thể thực thi¹⁵.

5 Kết quả, đặc điểm và vấn đề tồn tại của ODA Nhật Bản

5.1 Loại hình ODA và cơ cấu

ODA của Nhật Bản bao gồm ba cấu phần chính: các khoản vay bằng đồng yên, viện trợ không hoàn lại và hợp tác kỹ thuật. Về khối lượng, khoản vay bằng đồng Yên chiếm tỷ trọng lớn, phản ánh trình độ phát triển và khả năng vay nợ của các nước châu Á, vốn là khu vực trọng tâm truyền thống của Nhật Bản, và cũng là nơi có nhu cầu lớn về vốn để phát triển cơ sở hạ tầng. Điều này cũng đúng với Việt Nam, nơi tổng số tiền cho vay tích lũy bằng đồng Yên được cấp tính đến cuối năm tài chính 2021 lên tới 2,78 nghìn tỷ Yên, chiếm khoảng 90% trong tổng số tiền ODA 3 nghìn tỷ yên, bao gồm 95,8 tỷ yên tiền viện trợ và 178,4 tỷ Yên trong hợp tác kỹ thuật (Bảng 3.1).

(i) Vốn vay ODA

Trụ cột quan trọng nhất trong định hướng viện trợ cho Việt Nam là phát triển cơ sở hạ tầng phục vụ cho tăng trưởng kinh tế. Trong trụ cột này, lĩnh vực giao thông vận tải chiếm tỷ trọng lớn nhất với 46%, lĩnh vực điện lực chiếm 24%,

chất lượng vận hành sau khi hoàn thành công trình, hình thức này còn được sử dụng tích cực trong các dự án của Việt Nam sử dụng vốn vay ODA.

¹⁵ Khoảng năm 2010 là giai đoạn phải khắc phục nhiều khó khăn trong các dự án quy mô lớn thuộc lĩnh vực vận tải như xử lý sự cố cầu Cần Thơ, vấn đề thanh toán trong dự án đường cao tốc Sài Gòn - Đồng Tây, vấn đề chậm giải phóng mặt bằng trong dự án đường cao tốc Nội Bài - Nhật Tân. Những nỗ lực to lớn của Phó Thủ tướng Chính phủ Hoàng Trung Hải, Thứ trưởng Bộ Giao thông vận tải Ngô Thịnh Đức thời gian đó rất đáng được ghi nhận.

tổng tỷ trọng của hai lĩnh vực này chiếm tới 70% trong tổng thể. Trụ cột thứ hai là hạn chế tổn thương, lĩnh vực cải thiện môi trường nước, phát triển địa phương, dịch vụ xã hội chiếm 14%, các chính sách như xóa đói giảm nghèo, chống biến đổi khí hậu, hỗ trợ tài chính chiếm 11%, tổng cộng đạt 25%. Con số này cho thấy, cùng với lĩnh vực cơ sở hạ tầng, các lĩnh vực mềm như môi trường, phát triển địa phương, hỗ trợ chính sách cũng rất được coi trọng.

Bảng 3.1. Kết quả viện trợ ODA đối với Việt Nam, trăm triệu Yên

Năm tài khóa	Vốn vay ODA	Viện trợ không hoàn lại	Hợp tác kỹ thuật
2016	1.871	11	90
2017	618	26	67
2018	0	5	64
2019	0	24	50
2020	485	21	43
2021	108	7	49
Tổng lũy kế	27.842	958	1.784

Nguồn: Báo cáo thường niên của JICA (Tổng số tiền từ các hợp đồng cho vay hàng năm, hợp đồng cho tặng, kinh phí hợp tác kỹ thuật).

(ii) Viện trợ không hoàn lại

Hợp tác về viện trợ không hoàn lại chủ yếu được áp dụng cho các lĩnh vực BHN như y tế, giáo dục, đem lại hiệu quả toàn diện thông qua việc kết hợp đồng thời giữa nâng cấp cơ sở vật chất bằng viện trợ không hoàn lại dành cho các bệnh viện lớn của Việt Nam (như bệnh viện Chợ Rẫy - Thành phố Hồ Chí Minh, bệnh viện Bạch Mai - Hà Nội, bệnh viện Trung ương Huế), các trường đại học công lập (như Đại học Cần Thơ) và hợp tác kỹ thuật trong đào tạo nguồn nhân lực. Mặt khác, Việt Nam là nước thu nhập trung bình đang bước vào giai đoạn “tốt nghiệp” viện trợ không hoàn lại. Các khoản viện trợ theo năm đã giảm từ khoảng 5 tỷ Yên giai đoạn đến năm 2005 xuống còn khoảng 1~2 tỷ Yên trong những năm gần đây. Ngay cả trong lĩnh vực y tế, giáo dục, các khoản vốn vay ODA cũng chỉ được sử dụng cho những dự án quy mô lớn như trang bị thiết bị y tế cho các bệnh viện địa phương, nâng cấp bệnh viện Chợ Rẫy 2, Đại học Cần Thơ.

(iii) Hợp tác kỹ thuật

Hợp tác kỹ thuật chủ yếu bao gồm hoạt động hợp tác dưới dạng dự án (dự án hợp tác kỹ thuật) nhằm giải quyết các vấn đề phát triển kết hợp giữa khảo sát phát triển, phái cử chuyên gia người Nhật Bản tới hướng dẫn và cung cấp máy móc, thiết bị hỗ trợ xây dựng chính sách, kế hoạch phát triển; dự án đào tạo dưới hình thức mời cán bộ của các cơ quan đối tác phía Việt Nam sang Nhật Bản. Hợp

tác kỹ thuật dành cho Việt Nam hầu hết là các dự án quy mô lớn, thời gian dài trên 10 năm như “*Hỗ trợ chính sách chuyển đổi sang kinh tế thị trường*”, “*Khảo sát chiến lược giao thông toàn quốc*”, hay các dự án hợp tác kỹ thuật tiêu biểu như dự án hỗ trợ 3 bệnh viện trọng điểm, hỗ trợ hoàn thiện luật pháp. Khi mới nổi lại ODA, xã hội Việt Nam vẫn còn cảnh giác với người nước ngoài do đã trải qua một thời kỳ chiến tranh kéo dài và bị cô lập trong cộng đồng quốc tế. Vì thế, Việt Nam khá thận trọng trong việc tiếp nhận các chuyên gia dài hạn, các nhân viên của đội tình nguyện nước ngoài Nhật Bản (nhân viên tình nguyện của JICA). Hoạt động này bắt đầu với 1 chuyên gia trong lĩnh vực nông nghiệp, 4 giáo viên tiếng Nhật. Trên cơ sở các kết quả và sự tin cậy được củng cố mà các lĩnh vực hợp tác cũng như số lượng chuyên gia dần tăng lên. Tính đến cuối năm 2021, số lượng chuyên gia người Nhật đã lên tới 15.193 người, số cán bộ Việt Nam được đào tạo tại Nhật Bản đã lên tới 27.129 người. Số nhân viên tình nguyện bao gồm thanh niên và người có kinh nghiệm đã đạt con số 690 người, được phái cử chủ yếu tới các địa phương của Việt Nam, triển khai nhiều hoạt động gắn chặt với địa phương trong các lĩnh vực y tế, chăm sóc sức khỏe (điều dưỡng viên, bác sỹ vật lý trị liệu...), phát triển nông thôn, giáo viên tiếng Nhật...

5.2 Xu hướng quy mô và điều khoản vay của các khoản vay bằng đồng Yên

(i) Quy mô vốn vay

Tổng vốn vay ODA được chấp thuận lũy kế đến cuối năm tài khóa 2021 cho Việt Nam là 2.780 tỷ Yên, đứng sau Ấn Độ (khoảng 6.900 tỷ Yên), In-đô-nê-xi-a (khoảng 5.300 tỷ Yên), Phi-lip-pin (khoảng 3.600 tỷ Yên), Trung Quốc (khoảng 3.400 tỷ Yên), đứng sau Việt Nam là Băng-la-đét (khoảng 2.700 tỷ Yên), Thái Lan (khoảng 2.400 tỷ Yên) (trong đó, Trung Quốc đã tốt nghiệp ODA). Kể từ khi nổi lại các khoản vay bằng đồng yên, Việt Nam đã được xác định là quốc gia tiếp nhận giống như những người đi vay lớn khác, và số tiền cho vay hàng năm đã tăng từ 45,5 tỷ Yên vào năm 1992 cho khoản vay hàng hóa và 52,8 tỷ Yên vào năm 1993 cho khoản vay dự án lên tới mức 8 tỷ Yên vào cuối những năm 1990, 100 tỷ yên vào khoảng năm 2005 và vào đầu những năm 2010, số tiền vay hàng năm đã vượt quá 150 tỷ yên (Bảng 3.2). Việc mở rộng các khoản vay bằng đồng Yên cho Việt Nam dựa trên thực tế là Việt Nam có nhu cầu lớn đối với cơ sở hạ tầng và nhiều dự án đã đạt được kết quả ngay từ khi bắt đầu khoản vay bằng đồng yên, và vì Việt Nam ngày càng trở nên quan trọng với tư cách là đối tác chiến lược trong Châu Á trong những năm gần đây và được nhấn mạnh trong Chiến lược Xuất khẩu Cơ sở Hạ tầng của Chính phủ Nhật Bản.

Bảng 3.2. Diễn biến vốn vay ODA được chấp thuận, trăm triệu Yên

Năm tài khóa (5 năm)	1992-1996	1997-2002	2002-2006	2007-2011	2012-2016	2017-2021	Lũy kế (30 năm)
Tổng số tiền được chấp thuận	3.068	4.195	4.266	6.833	8.003	1.212	27.576
Trung bình trong năm	614	839	853	1.367	1.601	242	919

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ tài liệu của JICA.

[Xu hướng giảm dần trong những năm gần đây]

Trong những năm gần đây, cùng với tăng trưởng kinh tế của Việt Nam, với chính sách hạn chế nợ công của chính phủ Việt Nam (Nghị quyết của Quốc hội lấy mức trần của nợ công là 65% Tổng sản phẩm trong nước (GDP), tháng 10 năm 2016), các khoản vay mới của Việt Nam như khoản vốn vay ODA từ Nhật Bản, các khoản vay từ Ngân hàng Thế giới, ADB đều giảm mạnh (giai đoạn năm 2018-2019, không có khoản vốn vay ODA mới từ Nhật Bản được chấp nhận) (Bảng 3.1). Sau đó, tỷ lệ nợ công trên GDP giảm xuống mức 40%. Tại cuộc hội đàm cấp cao Nhật Bản - Việt Nam tháng 11 năm 2019, hai nước mới nhất trí nối lại các khoản vốn vay ODA mới cho Việt Nam (Umeda, 2021). Chính phủ Việt Nam thể hiện sự kỳ vọng đối với các khoản vốn vay ODA từ Nhật Bản trong các dự án như đường bộ cao tốc, đường sắt cao tốc Bắc - Nam. Tuy nhiên, quản lý nợ công, cân bằng với vốn tư nhân vẫn tiếp tục được coi là những nội dung cần lưu ý. Vào năm tài khóa 2021, so với Việt Nam (10,8 tỷ Yên), 3 nước Ấn Độ (312,3 tỷ Yên), Băng-la-đét (310,6 tỷ Yên), Phi-lip-pin (253,3 tỷ Yên) trở thành những nước tiếp nhận các khoản vốn vay ODA lớn nhất. Họ tích cực sử dụng các khoản vay này cho các dự án cơ sở hạ tầng chiến lược như đường sắt cao tốc, giao thông đô thị...

(ii) Điều kiện vay

** Lãi suất, thời gian trả nợ*

Vốn vay ODA là các khoản vay kỳ hạn dài, lãi suất thấp, các điều kiện tiêu chuẩn được ấn định tương ứng với mỗi mức thu nhập của các nước đang phát triển và được điều chỉnh định kỳ trên cơ sở cân nhắc tình hình thực tế của thị trường. Các lĩnh vực môi trường, biến đổi khí hậu, y tế, phòng chống thiên tai, đào tạo nguồn nhân lực được áp dụng lãi suất ưu đãi. Đối với Việt Nam, thời gian đầu khi mới nối lại viện trợ, lãi suất được áp dụng là lãi suất dành cho nước nghèo nhất, với mức 1,0%, thời hạn trả nợ 30 năm (trong đó, thời gian ân hạn là 10 năm). Các nước thu nhập thấp và trung bình hiện nay được áp dụng mức lãi suất tiêu chuẩn là 1,7%, lãi suất ưu đãi cho lĩnh vực môi trường là 1,5% (thời hạn trả nợ giống như trên). Mặt khác, đối với dịch vụ tư vấn thiết kế, quản lý thi công thì được áp dụng mức lãi suất là 0,01%. Đối với điều kiện huy động vốn có ràng buộc (điều

kiện phải sử dụng công nghệ của Nhật Bản) thì được áp dụng điều kiện ưu đãi đặc biệt¹⁶ với lãi suất 0,1%, thời gian trả nợ 40 năm (ân hạn 10 năm). Tuy nhiên, trong Chính phủ Việt Nam cũng có quan điểm thận trọng đối với các điều kiện ưu đãi của các khoản vốn vay ODA. Họ đưa ra yêu cầu nói lỏng các điều kiện vay hơn nữa¹⁷.

** Điều kiện mua sắm*

Về việc mua sắm, các khoản vốn vay từ Nhật Bản đã áp dụng nguyên tắc không ràng buộc thông thường cho tất cả các nước phát triển và đang phát triển. Ngoài ra, đối với những dự án phù hợp để các doanh nghiệp Việt Nam thực hiện như các công trình xây dựng quy mô nhỏ thì áp dụng phương thức đấu thầu trong nước. Kết quả là, tại Việt Nam, các doanh nghiệp Việt Nam tham gia vào tất cả các dự án theo một hình thức nào đó. Sự tham gia của các doanh nghiệp thuộc nước thứ ba cũng khá nhiều, như các dự án phát điện thì có sự tham gia của Hoa Kỳ, Pháp, Hàn Quốc..., các dự án đường bộ cao tốc thì do các doanh nghiệp Trung Quốc nhận thầu. Mặt khác, trong phạm vi được chấp nhận theo quy định của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD), nhằm hỗ trợ bổ sung ứng phó với khủng hoảng tiền tệ châu Á năm 1998, “*khoản vay ưu đãi đặc biệt*” với điều kiện ràng buộc đã được áp dụng và được mở rộng thành “*điều kiện sử dụng công nghệ Nhật Bản*” từ năm 2002 (STEP¹⁸ - Điều khoản đặc biệt cho quan hệ đối tác kinh tế). STEP được áp dụng cho các dự án sử dụng công nghệ, bí quyết vượt trội của Nhật Bản. Chủ hợp đồng trong hợp đồng xây dựng được lựa chọn thông qua đấu thầu phải là doanh nghiệp Nhật Bản. Để tiết kiệm chi phí, tỷ lệ nội địa phải đạt trên 30%. Các doanh nghiệp của nước vay (và nước thứ ba) có thể tham gia đến tỷ lệ 70% với tư cách là doanh nghiệp hợp tác hoặc doanh nghiệp thầu phụ. Ngay từ khi áp dụng STEP, với kỳ vọng vào các điều kiện ưu đãi và chất lượng cao của các doanh nghiệp Nhật Bản, Việt Nam đã là nước sử dụng tích cực nhất các khoản vay này. Trên thực tế, nhiều doanh nghiệp Việt Nam đã hợp tác kết hợp với các doanh nghiệp Nhật Bản tham gia vào các dự án và được đánh giá cao do tích cực sử dụng nguyên liệu trong nước và chuyển giao công nghệ. Tuy nhiên, cần lưu ý là trong những năm gần đây, có nhiều ý kiến phía Việt Nam cho rằng STEP có

¹⁶ Từ quan điểm thúc đẩy “*hạ tầng chất lượng cao*”, để hỗ trợ các dự án hữu ích, vào năm tài khóa 2017, “*các khoản vay cao cấp*” (không ràng buộc) được đưa vào áp dụng với các điều kiện ưu đãi: dành cho các nước thu nhập thấp và trung bình, lãi suất cơ bản 0,5%, thời hạn 30 năm (ân hạn 10 năm).

¹⁷ Bộ Tài chính Việt Nam áp dụng phương pháp tính riêng cho yếu tố ưu đãi trong định nghĩa về ODA được quy định bởi Ủy ban Viện trợ Phát triển OECD (DAC), cho rằng điều kiện của các khoản vay ưu đãi hiện hành không phù hợp với ODA và yêu cầu nói lỏng điều kiện. OECD/DAC và Ban tín dụng xuất khẩu, từ quan điểm nâng cao chất lượng ODA và hạn chế bóp méo thương mại cũng đã tranh luận về việc xem xét lại định nghĩa về ODA và các quy chế đối với việc trợ có ràng buộc.

¹⁸ Tiếng Anh: Special Terms for Economic Partnership.

tính cạnh tranh thấp khi đấu thầu và có chi phí cao (được trình bày chi tiết hơn ở phần sau)¹⁹.

5.3 Đặc điểm của ODA Nhật Bản

Nhật Bản là nhà tài trợ ODA lớn nhất của Việt Nam. Trong khi đóng góp to lớn cho việc xây dựng đất nước thông qua phát triển cơ sở hạ tầng là điều đáng chú ý, các đặc điểm chất lượng của ODA bao gồm việc thúc đẩy quan hệ đối tác rộng rãi thông qua các dự án ODA, tác động toàn diện của phần cứng và phần mềm cùng nhau, hợp tác tích cực và có hệ thống từ xây dựng chính sách đến thực hiện dự án, và phối hợp với các nước và cơ quan tài trợ khác.

(i) Quan hệ đối tác

ODA Nhật Bản mang đặc trưng là cầu nối giữa chính phủ, doanh nghiệp, trường đại học, địa phương, tổ chức phi chính phủ (NGO) Nhật Bản với Việt Nam, đóng góp vào quan hệ hữu nghị sâu rộng giữa hai nước²⁰. Hợp tác nhằm cải thiện chính sách, cơ chế như hỗ trợ xây dựng chính sách chuyển đổi sang kinh tế thị trường, hoàn thiện luật pháp được thực hiện thông qua hoạt động hợp tác nghiên cứu giữa các chuyên gia của hai nước, không áp đặt kinh nghiệm, quan điểm của Nhật Bản, mà là chia sẻ kiến thức, kinh nghiệm, bí quyết kỹ thuật của Nhật Bản thông qua hoạt động hợp tác lâu dài. Trong các dự án cơ sở hạ tầng, nhờ vào việc chuyển giao công nghệ từ các doanh nghiệp Nhật Bản mà ngày càng nhiều doanh nghiệp Việt Nam có thể tự thiết kế, thi công cầu, đường hầm, đường cao tốc. Các nhân viên thuộc các cơ quan thực hiện dự án ODA đã tích lũy được nhiều kinh nghiệm quản lý dự án liên quan đến các nguyên tắc, thủ tục thẩm định, đấu thầu quốc tế, hợp đồng. Họ đang trở thành những nhân tố quan trọng trong cả các dự án ngoài ODA.

(ii) Tính toàn diện

Lĩnh vực có thể sử dụng vốn vay ODA được mở rộng từ các dự án hạ tầng kinh tế quy mô lớn như vận tải, điện lực sang tới các dự án hạ tầng quy mô nhỏ như cải thiện môi trường nước, đường nông thôn ở các vùng quê nghèo. Hợp tác kỹ thuật cũng đã hỗ trợ nhiều lĩnh vực như nông nghiệp, y tế, giáo dục, tư pháp. Hợp tác về phần cứng và phần mềm, cơ sở hạ tầng và nguồn nhân lực, cải thiện chính sách, cơ chế dựa trên hợp tác về nguồn vốn và hợp tác kỹ thuật được kết

¹⁹ Có nhiều ý kiến phía Việt Nam cho rằng thông thường các dự án ODA có chi phí cao, các doanh nghiệp nội địa nhận thầu thay vì các doanh nghiệp nước ngoài sẽ làm giảm chi phí và mang lại lợi ích cho Việt Nam. Tuy nhiên, khi so sánh chi phí cần phải đánh giá từ quan điểm dài hạn bao gồm cả tính bền vững và chi phí vòng đời của dự án.

²⁰ Ngay sau thảm họa động đất miền Đông Nhật Bản (năm 2011), Việt Nam đã phát động quyên góp trên cả nước mỗi người một ngày lương. Nhiều tiền quyên góp từ các cơ quan thực hiện dự án ODA được gửi tới Đại sứ quán Nhật Bản và Văn phòng JICA, cho thấy ODA đã giúp lan tỏa quan hệ hữu nghị giữa hai nước.

hợp hữu cơ với nhau, tạo nên quan hệ hợp tác toàn diện chính là đặc điểm của ODA Nhật Bản. Hoạt động hợp tác này được tăng cường mạnh mẽ hơn nữa sau khi cơ chế thực hiện ODA được thống nhất một môi về JICA (năm 2008). Phát triển nguồn nhân lực và cải thiện thể chế đối với các dự án cơ sở hạ tầng được thực hiện dưới dạng hợp tác kỹ thuật theo trường hợp dưới hình thức vay bằng đồng yên (ví dụ: chuẩn bị hệ thống vận hành và phát triển nguồn nhân lực trong các dự án đường sắt đô thị).

(iii) Tính kế hoạch

Điểm mạnh của ODA Nhật Bản dành cho Việt Nam là hỗ trợ từ xây dựng chiến lược phát triển quốc gia, kế hoạch tổng thể theo thành phần, khu vực đến từng dự án cụ thể thông qua hợp tác kỹ thuật (khảo sát phát triển). Đối với các khoản vay ODA, hai nước cùng phối hợp xây dựng Danh mục tổng hợp gồm các dự án được đề xuất trong trung và dài hạn có mức độ ưu tiên cao, sau đó, dựa vào hợp tác kỹ thuật để hỗ trợ quá trình hình thành dự án một cách có kế hoạch, nhờ đó mà có thể lựa chọn được những dự án tốt, có độ hoàn thiện cao, hiệu quả lớn ((ví dụ: một loạt hỗ trợ cho đường quốc lộ, bến cảng, v.v., dựa trên Quy hoạch tổng thể giao thông vận tải phía Bắc).

(iv) Hợp tác quốc tế

Từ khi chính thức triển khai ODA, Nhật Bản (các khoản vay ODA từ OECF, JBIC, JICA), Ngân hàng Thế giới, ADB là 3 nhà tài trợ lớn, chiếm khoảng 80% tổng vốn ODA dành cho Việt Nam. Trong chiến lược viện trợ cũng như quá trình thực hiện các dự án riêng lẻ, 3 cơ quan này luôn phối hợp với nhau chặt chẽ. Việc trao đổi thông tin giữa các văn phòng ở Hà Nội được tổ chức định kỳ với tên gọi “3 ngân hàng”. Viện trợ quốc tế từ cuối thập niên 1990 đến đầu thập niên 2000, khi ODA đang được mở rộng, hướng tới tối đa hóa hiệu quả viện trợ thông qua việc hài hòa chiến lược, thủ tục viện trợ với Ngân hàng Thế giới, OECD/DAC. Việt Nam đã trở thành một hình mẫu trong giai đoạn đó. Với việc tham gia tích cực vào hoạt động hợp tác viện trợ tại Việt Nam, Nhật Bản được đánh giá là nước thu được kết quả cao trong việc thực hiện viện trợ một cách hiệu quả và lan tỏa tri thức trong cộng đồng quốc tế (Ôn, 2007)²¹. Cùng với “3 Ngân hàng”, sau đó có thêm Cục phát triển Pháp (AFD²²), Quỹ tài chính phát triển Đức (KfW²³), Ngân

²¹ JICA phái cử chuyên gia điều phối viện trợ tới làm việc tại Bộ KHD&ĐT để hỗ trợ hoạt động hợp tác viện trợ với Bộ này. Tại Việt Nam, hội nghị các nhà tài trợ (CG) được tổ chức mỗi năm 1 lần tại Hà Nội; CG giữa kỳ được tổ chức vào giữa năm tại các thành phố địa phương giúp cho hoạt động hợp tác viện trợ quốc tế trở nên sôi động. Kể từ nửa cuối thập niên 2010, khi Việt Nam trở thành nước thu nhập trung bình, cùng với sự lớn mạnh của doanh nghiệp tư nhân, vai trò của ODA dần giảm xuống, khung khổ hợp tác giữa các nhà tài trợ của các nước, dẫn đầu là Ngân hàng Thế giới, cũng dần kết thúc vai trò của mình.

²² Agence Française de Development.

²³ Kreditanstalt für Wiederaufbau.

hàng nhập khẩu - Quỹ hợp tác kinh tế đối ngoại Hàn Quốc (EDCF²⁴) tạo thành “6 Ngân hàng”. Ngoài hoạt động trao đổi thông tin định kỳ giữa 6 tổ chức này còn có các cuộc họp hàng năm phối hợp với Bộ KH&ĐT để đánh giá tình hình thực hiện ODA, cùng nhau xây dựng kế hoạch hành động chung nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động.

5.4 Các vấn đề tồn tại trong quá trình thực hiện các dự án ODA

ODA Nhật Bản cũng được đánh giá là đã cung cấp nhiều hình mẫu trong lĩnh vực phát triển cơ sở hạ tầng, cải thiện chính sách, cơ chế, đào tạo nguồn nhân lực (Công ty KPMG AZSA, 2016).

JICA tiến hành đánh giá tất cả các dự án sử dụng vốn vay ODA sau khi hoàn thành 2 năm dựa theo tiêu chuẩn đánh giá của OECD/DAC (tính thỏa đáng, tính đồng bộ, tính hữu hiệu, ảnh hưởng, tính hiệu quả, tính bền vững) (JICA, 2021). Các dự án ODA phải là những dự án ưu tiên trong kế hoạch phát triển quốc gia, phần lớn là các dự án JICA tham gia từ giai đoạn soạn thảo kế hoạch, nên trong đánh giá sau khi hoàn thành dự án sẽ không có vấn đề gì lớn về tính thỏa đáng, tính đồng bộ, tính hiệu quả. Điển hình là nhà máy thủy điện Đa Nhim được xây dựng từ 50 năm trước, hay bệnh viện Chợ Rẫy hiện nay vẫn đang tiếp tục đóng góp vào phát triển kinh tế-xã hội, các dự án tại Việt Nam luôn được đánh giá là có ảnh hưởng dài hạn và có tính bền vững. Mặt khác, vấn đề chung của các dự án ODA là tính hiệu quả. Trong quá nửa các dự án về cơ sở hạ tầng đều phát sinh vấn đề chậm tiến độ và kéo theo vấn đề đội vốn. Những hạn chế trong các dự án ODA cho thấy vấn đề mang tính cơ cấu mà Việt Nam cần khắc phục trong giai đoạn phát triển tiếp theo.

(i) Chậm triển khai dự án

Nhu cầu phát triển cơ sở hạ tầng của Việt Nam bắt đầu từ những dự án khôi phục và nâng cấp thời kỳ mới nổi lại ODA, cùng với sự phát triển kinh tế của đất nước đã dần chuyển sang các dự án quy mô lớn, chất lượng cao (cầu Nhật Tân, đường hầm sông Sài Gòn, tàu điện ngầm tại thành phố Hồ Chí Minh...). Đặc biệt là từ thập niên 2000, trong nhiều dự án hạ tầng, thủ tục đấu thầu, ký kết hợp đồng, giải phóng mặt bằng mất nhiều thời gian hơn so với dự kiến, dẫn đến việc điều phối giữa nhà thầu và cơ quan thực hiện ODA, giữa các cơ quan và các Bộ xung quanh vấn đề thanh toán chi phí dự án phát sinh, thu xếp ngân sách, điều chỉnh kế hoạch trở nên khó khăn hơn, khiến toàn bộ dự án bị chậm trễ. Các nhà thầu phải gánh chịu thêm chi phí và phải nhẫn nhịn. Suy giảm nhu cầu đầu tư của các doanh nghiệp vào thị trường xây dựng đã dẫn đến sự sụt giảm số lượng và năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp tham gia đấu thầu. Phía Việt Nam có ý kiến phê phán

²⁴ Tiếng Anh: : Economic Development Cooperation Fund.

rằng các dự án sử dụng vốn vay ODA trong những năm gần đây, nhất là các dự án STEP đi kèm với điều kiện ràng buộc của phía Nhật Bản có chi phí cao hơn. Tuy nhiên, đây cũng là kết quả từ cách xử lý của phía Việt Nam đối với các doanh nghiệp Nhật Bản.

(ii) Quyền hạn, thủ tục phức tạp

Về phía chính phủ Việt Nam, tiêu biểu là các dự án giao thông đô thị ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, khi dự án có quy mô lớn, chất lượng cao thì các vấn đề kỹ thuật, quan hệ lợi ích cũng trở nên phức tạp. Việc điều phối không còn giới hạn trong phạm vi giữa các Bộ với đầu mối là Bộ KH&ĐT như trước đây, mà nhiều trường hợp phải xin ý kiến của Thủ tướng Chính phủ (Văn phòng chính phủ), có khi còn được đưa vào chương trình nghị sự của hội đàm cấp cao giữa hai chính phủ. Cùng với sự mở rộng vai trò của Quốc hội tại Việt Nam, những dự án quy mô lớn phải có phê duyệt của Quốc hội. Kế hoạch đường sắt cao tốc Bắc Nam đã được đồng thuận giữa Lãnh đạo hai nước nhưng lại không được Quốc hội phê duyệt vào năm 2010, do đó phải đưa ra xem xét lại là một ví dụ. Các cơ quan liên quan đến ODA phải lưu ý tới các cơ quan Bộ (các cơ quan quản lý, Bộ KH&ĐT, Bộ Tài chính), các cơ quan Đảng, các chuyên gia của các trường đại học, các cơ quan giám sát được tăng cường để chống tham nhũng, tiêu cực, lưu ý đến tiếng nói của người dân thông qua mạng xã hội. Do đó, quyết định của Chính phủ phải phối hợp với nhiều cơ quan liên quan hơn. Mặt khác, nhìn từ phía Việt Nam, có nhiều ý kiến không hài lòng vì mặc dù cơ chế đã được hoàn thiện để đáp ứng yêu cầu của nước viện trợ, kinh nghiệm cũng được tích lũy nhiều hơn, nhưng thủ tục viện trợ lại trở nên cứng nhắc hơn, mất nhiều thời gian hơn. Nâng cao hiệu quả của cơ chế và thủ tục thực hiện ODA là vấn đề chung của nhà tài trợ và các bên phía Việt Nam, sự nỗ lực và quan hệ tin cậy giữa các bên là tiền đề để giải quyết những vấn đề đó.

(iii) Chống tiêu cực, tham nhũng

Trong các dự án ODA của Nhật Bản, đến nay có 2 vụ tham nhũng bị phát hiện. Sau vụ việc đầu tiên (năm 2008), các dự án ODA mới đã bị tạm dừng và chỉ được nối lại sau khi hai nước thống nhất về chính sách chống tham nhũng. Chính vì vậy, vụ tham nhũng thứ hai phát sinh (năm 2014) đã làm mất niềm tin của người dân hai nước, chính phủ hai nước cũng phải nhìn nhận vấn đề một cách nghiêm túc. JICA cũng rút ra được bài học lớn và đã nỗ lực tăng cường, áp dụng triệt để các biện pháp chống tham nhũng như nâng cao tính minh bạch, tăng cường giám sát các thủ tục mua sắm trong các dự án sử dụng vốn vay ODA²⁵. Mặt khác, hai

²⁵ Để xử lý các vụ tham nhũng, Chính phủ Việt Nam đã đứng ra chi trả toàn bộ số vốn vay đã cấp cho các hợp đồng của các doanh nghiệp nhận thầu, dừng cung cấp các khoản vay ưu đãi cho các dự án mới. Chính phủ Nhật Bản và Việt Nam đã thành lập Ủy ban hỗn hợp, thống nhất thực hiện các biện

công ty tư vấn liên quan đến vụ việc đã phải đóng cửa, các ngành nghề liên quan của Nhật Bản cũng chịu tác động lớn. Vấn đề tham nhũng liên quan đến các dự án công là vấn đề chung của thế giới. Để cải thiện một cách căn bản vấn đề này thì cần phải có những giải pháp toàn diện như cải cách chế độ công chức, đào tạo nguồn nhân lực, nâng cao ý thức tuân thủ pháp luật của cơ quan chính phủ và doanh nghiệp tư nhân. Những năm gần đây, Chính phủ Việt Nam đang tăng cường chống tham nhũng và thu được những kết quả đáng chú ý.

6 Ví dụ điển hình và thành tựu của các dự án ODA

Thành tựu của các dự án hạ tầng sử dụng ODA Nhật Bản có thể quan sát được ở mọi địa phương trên cả nước. Khách du lịch khi tới Hà Nội sẽ di chuyển từ nhà ga quốc tế mới của sân bay Nội Bài, qua đường cao tốc, sau đó sẽ được thấy hình ảnh cầu Nhật Tân xinh đẹp là những công trình được xây dựng bằng vốn ODA Nhật Bản. Bất cứ ai cũng đều có thể nhận thấy rõ ràng tác động kinh tế-xã hội của các công trình ODA Nhật Bản, như đường cao tốc Đông Tây tại thành phố Hồ Chí Minh, đường hầm Hải Vân nối Đà Nẵng - Huế, cầu Cần Thơ tại đồng bằng sông Cửu Long... Thành tựu hợp tác kỹ thuật có thể khó nhìn thấy bằng mắt thường, nhưng nhiều nhân lực được đào tạo ở các địa phương trên toàn quốc được phát huy năng lực trong việc hoàn thiện cơ chế, chính sách, đóng góp vào sự phát triển quan hệ đối tác sâu rộng giữa hai nước Nhật Bản và Việt Nam. Thành tựu của ODA là tài sản quý báu hỗ trợ cho sự phát triển của Việt Nam trong tương lai. Tác giả xin giới thiệu về các dự án điển hình trong phần tiếp theo²⁶.

6.1 Hoàn thiện cơ sở hạ tầng (vận tải, điện lực, môi trường nước, phát triển địa phương)

(i) Lĩnh vực vận tải

* Xây dựng chiến lược phát triển

Hợp tác kỹ thuật của Nhật Bản hỗ trợ từ việc xây dựng chiến lược phát triển giao thông vận tải trên toàn quốc đến việc xây dựng kế hoạch cho các dự án quan trọng có mức độ ưu tiên cao. Các kết quả khảo sát được sử dụng làm cơ sở thực hiện các dự án sử dụng vốn vay ODA, đồng thời góp phần vào hoạt động đào tạo nhân lực và nâng cao năng lực lập kế hoạch của các cơ quan Việt Nam thông qua hoạt động nghiên cứu khảo sát hợp tác với các chuyên gia Nhật Bản.

pháp chống tái phát như chia sẻ thông tin về các dự án ODA phía Việt Nam, tăng cường chức năng của Thanh tra Chính phủ, sửa đổi các điều luật liên quan, tăng cường quản lý, thanh tra đối với các dự án đang thực hiện, tăng cường đầu mối thông tin về tiêu cực, tham nhũng phía Nhật Bản, tăng cường các biện pháp chống tham nhũng như không cho doanh nghiệp tiêu cực tham gia đấu thầu.

²⁶ Tham khảo kết quả đánh giá trước và sau đối với các dự án sử dụng vốn vay ODA của JICA, báo cáo khảo sát của JICA như khảo sát tác động toàn diện thực hiện nhân dịp kỷ niệm 20 năm nổi lại ODA cho Việt Nam (JICA, 2014).

① Quy hoạch hoàn thiện hệ thống giao thông khu vực Bắc Bộ (1993-94).

② Khảo sát chiến lược phát triển giao thông vận tải Việt Nam (VITRANSS) (3 giai đoạn: 1999-2000, 2007-10, 2020-21).

③ Quy hoạch giao thông đô thị thành phố Hồ Chí Minh (2002-04)

④ Quy hoạch phát triển toàn diện đô thị thành phố Hà Nội (2005-07)

- Trong các cuộc khảo sát này, giáo sư Nakamura Hideo, giáo sư Morichi Shigeru - những giáo sư hàng đầu trong lĩnh vực quy hoạch đất đai, khoa học xây dựng cơ bản của Nhật Bản đảm nhận vai trò hướng dẫn, tư vấn. Tương tự như hoạt động hỗ trợ xây dựng chính sách chuyển đổi sang kinh tế thị trường, các cuộc khảo sát này được thực hiện như những nghiên cứu chung trên cơ sở quan hệ tin cậy với các lãnh đạo cấp cao Chính phủ Việt Nam (Bộ Giao thông vận tải).

- VITRANSS xem xét về chiến lược dài hạn đối với toàn bộ hệ thống giao thông trên toàn quốc, bao gồm đường bộ, đường sắt, đường hàng không, đường biển, triển khai và đánh giá theo các giai đoạn cách nhau khoảng 10 năm, với giai đoạn 2 (2007-2010), giai đoạn 3 (2020-2021), do đó đã góp phần xây dựng quy hoạch phát triển của Chính phủ Việt Nam, trở thành định hướng viện trợ không chỉ của Nhật Bản, mà còn của các tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới.

** Mạng lưới giao thông khu vực Bắc Bộ*

Ngay từ khi mới được nối lại, ODA Nhật Bản đã giúp Việt Nam hoàn thiện mạng lưới giao thông với hạ tầng giao thông trọng điểm khu vực tam giác ở Bắc Bộ kết nối Hà Nội, Hải Phòng, Quảng Ninh, nâng cấp quốc lộ 5, cảng Hải Phòng, mở rộng các tuyến quốc lộ trọng yếu (quốc lộ 18, 10), các cảng quốc tế (cảng Cái Lân, cảng Lạch Huyện). Khi cơ sở hạ tầng và hệ thống giao thông được cải thiện, nhiều khu công nghiệp đã được phát triển tại khu vực này, thu hút nhanh chóng nhiều ngành công nghiệp. Khi vận chuyển nông sản trở nên hiệu quả và thuận tiện hơn thì nông thôn cũng phát triển, góp phần vào việc xóa đói giảm nghèo thông qua tăng trưởng kinh tế.

Ghi chú: Số tiền dưới đây là tổng số tiền lũy kế của các khoản vay ODA dành cho các dự án (hợp đồng vay ưu đãi)

① Quốc lộ 5, 10, 18: 75 tỷ Yên (hoàn thành vào các năm 2003/2005/2008).

② Cầu Bính (Hải Phòng)/ Cầu Bãi Cháy (Hạ Long): 6,8 tỷ Yên/8 tỷ Yên (hoàn thành 2005/2006).

③ Cảng Hải Phòng: 17,3 tỷ Yên (hoàn thành giai đoạn 1 năm 2000, giai đoạn 2 năm 2011).

④ Mở rộng cảng Cái Lân: 10,2 tỷ Yên (hoàn thành năm 2004).

⑤ Cảng Lạch Huyện: 114,2 tỷ Yên (hoàn thành năm 2017-2018).

- Tác động cộng hưởng của ODA và đầu tư tư nhân (phát triển cơ sở hạ tầng và tích tụ công nghiệp): Việc nâng cấp Quốc lộ 5 và Cảng Hải Phòng, nhờ phát triển cơ sở hạ tầng bằng nguồn vốn ODA, đã thúc đẩy tập trung công nghiệp ở các khu vực xung quanh và trở thành mô hình giảm nghèo điển hình thông qua tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ. Các tác động cụ thể là: (i) Nâng cao năng lực (phát triển cơ sở hạ tầng và các thể chế liên quan đến đầu tư) đã tạo điều kiện thu hút doanh nghiệp; (ii) “*các doanh nghiệp mỏ neo*” dẫn đến việc thành lập nhiều doanh nghiệp liên quan, chẳng hạn như ngành công nghiệp linh kiện, trong các khu công nghiệp; và (iii) sự thành công của các doanh nghiệp mỏ neo đã trở thành cầu nối cho sự tích tụ công nghiệp. Canon, một tập đoàn Nhật Bản, đã có mặt tại Khu công nghiệp Thăng Long, Hà Nội vào năm 2001. Sự hiện diện này đánh dấu một cột mốc quan trọng cho Canon với tư cách là doanh nghiệp trụ cột đầu tiên trong khu vực, sau đó thúc đẩy sự xuất hiện của các doanh nghiệp liên kết – thường được gọi là “Hiệu ứng Canon” (Kuchiki, 2012)..

- An toàn giao thông: nhờ cải tạo Quốc lộ 5 nên lưu lượng giao thông tăng lên và số vụ tai nạn tăng lên. Do đó, trong quá trình giám sát sau khi hoàn thành dự án vốn vay bằng đồng Yên, các công trình an toàn phụ trợ như tín hiệu giao thông, các biển báo và cầu đi bộ được bổ sung, đồng thời các hoạt động nâng cao nhận thức được tiến hành tại các trường học, nhà máy và cơ sở công cộng. Kinh nghiệm này đã dẫn đến một dự án vay bằng đồng Yên cho tất cả các tuyến đường quốc gia ở khu vực phía bắc (Dự án tăng cường an toàn giao thông đường cao tốc quốc gia phía bắc: 6,6 tỷ Yên, 2007) và hợp tác kỹ thuật để cải thiện an toàn đường bộ trên toàn quốc (Nghiên cứu xây dựng kế hoạch tổng thể về an toàn giao thông đường bộ, 2009).

- Khu công nghiệp Thăng Long (TLIP): Địa điểm của khu công nghiệp được chọn dựa trên Quy hoạch phát triển công nghiệp Hà Nội, nghiên cứu phát triển của JICA và cơ sở hạ tầng (xử lý nước thải và nước thải, phân phối điện và đường vào) được hỗ trợ bằng khoản vay bằng đồng Yên là 11,4 tỷ Yên (1997). Khu công nghiệp này là một ví dụ điển hình về sức mạnh tổng hợp của ODA và đầu tư tư nhân cũng như quan hệ đối tác công-tư (PPP). Thành công của giai đoạn một đã làm cơ sở để phát triển giai đoạn hai và ba của TLIP (lần lượt vào năm 2006 và 2015). Tiếp nối những thành công này, một số khu công nghiệp đã được phát triển dọc theo các tuyến đường quốc lộ, tạo thêm nhiều việc làm hơn với sự gia tăng đầu tư quy mô lớn từ Nhật Bản và các nước khác, chẳng hạn như Samsung Electronics của Hàn Quốc gia nhập vào năm 2008.

- Bảo vệ môi trường Vịnh Hạ Long – Di sản Thiên nhiên Thế giới: Quy hoạch Tổng thể Giao thông vận tải phía Bắc đã xem xét việc phát triển các tuyến đường quốc lộ và cảng với trọng tâm là cân bằng giữa phát triển công nghiệp địa phương với việc bảo vệ môi trường Vịnh Hạ Long. Cảng Cái Lân (sâu khoảng 13 m), nằm ở rìa vịnh Hạ Long, được mở rộng làm cảng bổ sung cho cảng sông Hải Phòng (sâu khoảng 7 m), cầu Bãi Cháy được xây dựng tại eo biển tại lối vào cảng (đoạn phà Quốc lộ 18) đảm bảo giao thông cho tàu thuyền và ô tô được an toàn hơn. Vì cây cầu nằm cạnh Khu Di sản Thiên nhiên Thế giới nên nó được thiết kế hài hòa với cảnh quan và chú ý tối đa đến phương pháp nạo vét luồng hàng hải để tránh mọi tác động tiêu cực đến chất lượng nước.

- Tiến độ xây dựng đường cao tốc: Sau khi xây dựng đường quốc lộ bằng nguồn vốn ODA, đầu tư tư nhân đã góp phần xây dựng đường cao tốc từ những năm 2010, với tuyến Hà Nội – Hải Phòng hoàn thành vào cuối năm 2015 và tuyến Hải Phòng – Hạ Long tuyến hoàn thành vào năm 2018, giảm đáng kể thời gian di chuyển từ khoảng 4 giờ xuống còn 2,5 giờ (JETRO, 2018). Tuy nhiên, do phí cầu đường đắt đỏ nên việc vận chuyển bằng xe tải vẫn tiếp tục được thực hiện bằng đường quốc lộ.

- Cảng Lạch Huyện: Cảng nước sâu quy mô lớn ngoài khơi Hải Phòng là ước mơ ấp ủ từ lâu của người dân miền Bắc Việt Nam, vì Cảng Hải Phòng là cảng sông nước nông không đủ khả năng tiếp nhận tàu lớn và Cảng Cái Lân nằm trong Di sản Thiên nhiên Thế giới Vịnh Hạ Long nên việc mở rộng trở nên khó khăn. Dự án Cảng Lạch Huyện xây dựng cơ sở hạ tầng phía dưới (nạo vét, tôn tạo, cầu biển dài 16 km nối thành phố Hải Phòng với cảng mới) bằng vốn vay bằng đồng Yên, trong khi cơ sở hạ tầng phía trên (cần trục và các công trình cảng 2 bên khác) được phát triển và hoạt động bằng vốn đầu tư tư nhân, trở thành dự án PPP chính thức đầu tiên dưới dạng dự án cho vay bằng đồng Yên.²⁷ Các cuộc đàm phán giữa doanh nghiệp và chính phủ về bảo lãnh của Chính phủ và các điều kiện khác cần thiết cho đầu tư tư nhân gặp khó khăn và làm trì hoãn việc khởi động dự án, nhưng dự án được kỳ vọng sẽ góp phần cải thiện thể chế như một bài học kinh nghiệm cho việc thúc đẩy PPP.

** Giao thông kết nối Bắc Nam*

Nhiều cây cầu trên tuyến quốc lộ 1 nối hai miền Nam-Bắc (khoảng 2.300km) và tuyến đường sắt thống nhất Bắc Nam (khoảng 1.700km), do không được bảo

²⁷ Sau khi hoàn thành thành công dự án cho vay bằng đồng yên, giai đoạn thứ hai, bao gồm việc bổ sung thêm hai bến, hiện đang triển khai, do Công ty Cổ phần Cảng Hải Phòng chủ trì. Công ty này trước đây đã được ủy thác quản lý triển khai dự án vốn vay ban đầu bằng đồng Yên để cải tạo cảng Hải Phòng ngay sau khi nối lại ODA cho Việt Nam. Tiến trình này là biểu tượng quan trọng cho sự chuyển đổi của Việt Nam và thoát khỏi sự phụ thuộc vào ODA.

đường đầy đủ nên đã xuống cấp và ở trong tình trạng phải hạn chế trọng tải, tốc độ. Nhờ nguồn vốn vay ODA, các cây cầu trên các đoạn quan trọng đã được xây lại theo từng giai đoạn, nâng cao hiệu quả và tính an toàn của vận tải đường bộ, đường sắt. Bên cạnh đó, đường hầm đầu tiên của Việt Nam xuyên qua đèo Hải Vân đoạn Đà Nẵng - Huế, cầu Cần Thơ đoạn phà nhánh sông Mê Công được xây dựng đã cải thiện đáng kể tình hình giao thông và hậu cần khu vực miền Trung Việt Nam và khu vực đồng bằng sông Cửu Long.

① Cầu trên tuyến đường quốc lộ 1: 41,9 tỷ Yên, tổng cộng 82 cây cầu (từ Lạng Sơn - cực Bắc Việt Nam đến Cà Mau - cực Nam Việt Nam).

② Cầu đường sắt thống nhất Bắc Nam: 45,1 tỷ Yên, tổng cộng 63 cây cầu (Hà Nội - Hồ Chí Minh).

③ Đường hầm Hải Vân (18,9 tỷ Yên, hoàn thành năm 2005): Với việc hoàn thành đường hầm dài nhất Việt Nam (khoảng 6km), đường quốc lộ qua đèo vốn là cung đường hiểm trở, nhiều tai nạn với thời gian di chuyển hơn 1,5 tiếng đã được rút ngắn xuống chưa đầy 10 phút.

④ Cầu Cần Thơ (40,6 tỷ Yên, hoàn thành năm 2010): Tiếp theo cầu Mỹ Thuận được xây dựng bằng vốn viện trợ không hoàn lại của Ôtx-trây-li-a, cầu Cần Thơ (dài 2,7km bao gồm cả đường dẫn) hoàn thành đã nối liền với quốc lộ 1 trên đồng bằng sông Cửu Long, rút ngắn thời gian từ hơn 1 tiếng bao gồm thời gian chờ đợi vào thời điểm đông đúc và thời gian đi phà qua sông xuống còn vài phút.

⑤ Đường cao tốc Bắc - Nam (gồm 3 đoạn, tổng vốn đầu tư 181,4 tỷ Yên): Hồ Chí Minh - Dầu Giây (55km, hoàn thành năm 2015), Đà Nẵng - Quảng Ngãi (139km, hoàn thành năm 2018), Bến Lức - Long Thành (58km, đang xây dựng).

- Quốc lộ 1 được đồng tài trợ với tổ chức quốc tế: Mở rộng đường và trải nhựa do Ngân hàng Thế giới, ADB đảm nhiệm, xây lại cầu do vốn vay ODA của Nhật Bản đảm nhiệm. Trong hơn 20 năm, toàn tuyến đường quốc lộ Bắc - Nam đã được nâng cấp thông qua các dự án được chia thành nhiều giai đoạn.

- ODA và đầu tư tư nhân cho đường cao tốc Bắc - Nam: Từ năm 2009, Lãnh đạo hai chính phủ Nhật Bản và Việt Nam đã nhất trí hợp tác trong 3 dự án là “*Đường bộ cao tốc Bắc - Nam*”, “*Đường sắt cao tốc Bắc - Nam*” và “*Khu công nghệ cao Hòa Lạc*”²⁸. Trong đó, đường bộ cao tốc Bắc - Nam có 3 đoạn được hoàn thành theo thứ tự ưu tiên từ cao đến thấp. Sau đó, Bộ Giao thông vận tải Việt Nam đã chuyển sang xây dựng theo cơ chế PPP và không sử dụng vốn vay ODA.

²⁸ Để phát triển thông qua thu hút các doanh nghiệp trong lĩnh vực công nghệ cao, từ giữa thập niên 1990, Việt Nam đã xây dựng kế hoạch xây dựng khu công nghệ cao gần Hà Nội dựa vào sự hợp tác kỹ thuật của JICA (khảo sát phát triển), hỗ trợ quá trình hoàn thiện hạ tầng bằng vốn vay ODA theo đồng Yên.

Tuy nhiên, các đoạn thực hiện theo PPP bị hạn chế, phần lớn được thực hiện dựa vào đầu tư công, PPP cho đường bộ cao tốc cho thấy tình trạng khó khăn²⁹.

- Quy hoạch đường sắt cao tốc Bắc - Nam: rút kinh nghiệm từ các dự án xây lại cầu bằng vốn vay ODA, đường sắt thống nhất Bắc - Nam được nâng cấp dựa vào ngân sách chính phủ. Với những cải thiện về tính an toàn và tốc độ, thời gian đi từ Hà Nội đến thành phố Hồ Chí Minh đã được rút ngắn từ khoảng 40 tiếng xuống khoảng 30 tiếng. Mặt khác, quy hoạch đường sắt cao tốc cũng được xem xét như một giải pháp cải thiện căn bản cho tương lai. Tháng 3 năm 2010, Chính phủ Việt Nam đã quyết định xây dựng dựa vào phương thức tàu siêu tốc shinkansen của Nhật Bản, nhưng quy hoạch này không được Quốc hội phê duyệt tại kỳ họp tháng 6 cùng năm và vấn đề tiếp tục được xem xét (JICA, 2013). Sau đó, Chính phủ Việt Nam với đầu mối là Bộ Giao thông vận tải đã xem xét lại nhiều phương án thay thế. Nhật Bản đã hợp tác liên tục với Việt Nam dựa trên kết quả khảo sát của JICA. Đây là dự án lớn, mang tầm chiến lược quốc gia, vì vậy, để huy động vốn, khắc phục các vấn đề như giải phóng mặt bằng, đào tạo nguồn nhân lực thì không thể thiếu sự cam kết và chỉ đạo mạnh mẽ của Chính phủ Việt Nam. Chính phủ Việt Nam vẫn tiếp tục kỳ vọng vào sự hỗ trợ của Nhật Bản, những cân nhắc của hai chính phủ sẽ được chú ý trong thời gian tới³⁰.

- Sự cố trong quá trình xây dựng cầu Cần Thơ và kết quả hoàn thành: Tháng 9 năm 2007, trong lúc đang thi công cầu Cần Thơ, một phần dầm cầu bị sập, dẫn đến một tai nạn lớn khiến 55 người chết và 79 người bị thương. Chính phủ Việt Nam đã thành lập Ban điều tra sự cố và đã đưa ra kết luận rằng nguyên nhân là do *“sự lún không đồng đều khó dự đoán của cột đỡ”* do nền đất yếu đặc thù của đồng bằng sông Cửu Long. Rút bài học từ sự cố này, để đảm bảo các biện pháp an toàn, JICA đã coi thẩm định dự án mới và giám sát trong quá trình thi công là những hạng mục quan trọng nhất. Sự cố cầu Cần Thơ là sự cố lớn nhất trong lịch sử cung cấp ODA của Nhật Bản và hiện nay vẫn là một bài học lớn, trở thành xuất phát điểm cho các giải pháp an toàn (JICA, 2019). Công trình thi công được triển khai trở lại sau đó 1 năm. Tại lễ khánh thành vào tháng 4 năm 2010, cùng với Chính phủ Việt Nam và các bên liên quan, nhiều người dân địa phương cũng tới dự và

²⁹ Quy hoạch xây dựng tuyến đường phía Đông (12 đoạn) của đường bộ cao tốc Bắc - Nam giai đoạn 2021-2025 ban đầu được dự kiến thực hiện tất cả các đoạn theo phương thức PPP. Nhưng vào năm 2022, PPP chỉ được áp dụng cho 4 đoạn đường, 8 đoạn còn lại được chuyển sang vốn đầu tư công. Thêm vào đó, cuối năm 2022, toàn bộ các đoạn đều được xếp vào dự án đầu tư công (VIETJO, 2021/2022).

³⁰ Tháng 11 năm 2021, Bộ Giao thông vận tải, Bộ KH&ĐT của Việt Nam đã đồng thuận với dự án đường sắt tốc độ cao (vận tốc 250km), nâng cấp đường sắt dùng cho cả chở khách và chở hàng (tổng chi phí dự án là 64,8 tỷ đô la Mỹ, tương đương khoảng 8.300 tỷ Yên), thay thế cho dự án ban đầu của Bộ Giao thông vận tải (vận tốc cao nhất đạt 320km, chuyên để chở khách). Tháng 01 năm 2022, trong cuộc hội đàm với Bộ trưởng Tài chính Nhật Bản Suzuki Shunichi, Thủ tướng Chính phủ Phạm Minh Chính đã đề nghị Nhật Bản hỗ trợ soạn thảo kế hoạch và xây dựng đường bộ cao tốc Bắc - Nam (NNA, 2023).

bày tỏ sự vui mừng vì cầu Cần Thơ đã hiện thực hóa “*giấc mơ trăm năm*” của họ (Tuổi trẻ, 2010).

* *Kết nối vùng Mê Công (Hành lang kinh tế Đông Tây và Nam Đông Dương)*

Cảng Đà Nẵng (Tiên Sa) và cảng Cái Mép - Thị Vải đều là các cảng trọng điểm của miền Trung Việt Nam, đồng thời là cảng quốc tế nằm trong Hành lang kinh tế Đông-Tây và Hành lang kinh tế phía Nam Đông Dương - ví dụ điển hình trong “*Chương trình phát triển Tiểu vùng sông Mê Công mở rộng (GMS)*”, được kỳ vọng sẽ đóng góp vào việc tăng cường tính liên kết khu vực Mê Công.

① Cảng Đà Nẵng - Tiên Sa: 10,7 tỷ Yên (hoàn thành năm 2004)

Cùng với việc nâng cấp cảng Đà Nẵng, đường, cầu nối thành phố Đà Nẵng và quốc lộ 1 cũng được xây dựng, góp phần cải thiện tình hình giao thông khu vực lân cận thành phố, là công trình hạ tầng quan trọng thuộc Hành lang kinh tế Đông-Tây (kết nối giữa Việt Nam - Lào - Thái Lan – Mi-an-ma) bên cạnh các công trình đường hầm Hải Vân (hoàn thành năm 2005), “*Cầu quốc tế Mê Công 2*” (hoàn thành năm 2006) bắc qua sông Mê Công gần biên giới Lào và Thái Lan được xây dựng cùng giai đoạn đó bằng nguồn vốn vay ODA.

② Cảng Cái Mép - Thị Vải: 45,3 tỷ Yên (hoàn thành năm 2015)

Là cảng cửa ngõ của Hành lang kinh tế phía Nam (kết nối giữa Việt Nam – Cam-pu-chia - Thái Lan). Dự án cầu bắc qua sông Mê Công trên cùng Hành lang kinh tế nói trên tại Cam-pu-chia (cầu Tsubasa) (hoàn thành năm 2015) cũng được thực hiện bằng vốn vay ODA.

* *Giao thông đô thị*

Tiếp theo các công trình hoàn thiện mạng lưới đường bộ trong nội thành Hà Nội như đường vành đai 3 (đường trên cao bao gồm cầu Thanh Trì bắc qua sông Hồng), cầu vượt tại các nút giao thông bị ùn tắc nghiêm trọng, các công trình như nhà ga quốc tế mới sân bay quốc tế Nội Bài, đường cao tốc và cầu Nhật Tân (cầu hữu nghị Nhật - Việt) nối giữa sân bay Nội Bài với thành phố Hà Nội được xây dựng, tạo nên cửa ngõ xứng tầm với thủ đô Hà Nội. Tại Thành phố Hồ Chí Minh, tiếp theo nhà ga quốc tế mới sân bay quốc tế Tân Sơn Nhất, đường cao tốc Đông Tây chạy cắt ngang thành phố, đường ngầm chạy dưới sông Sài Gòn (đường hầm dưới lòng sông lớn nhất Đông Nam Á) được xây dựng, hoàn thiện tuyến huyết mạch mới kết nối khu vực nội thành và ngoại thành của thành phố, nhờ đó đã thúc đẩy quá trình phát triển đô thị quy mô lớn. Tuyến đường sắt đô thị số 1 thành phố Hồ Chí Minh sắp hoàn thành là tuyến tàu điện ngầm, đường sắt trên cao đầu tiên

của Thành phố, được kỳ vọng sẽ đặt nền móng cho sự phát triển đường sắt đô thị trong tương lai.

[Nhà ga sân bay quốc tế]

① Nhà ga hành khách số 2 sân bay quốc tế Nội Bài: 53,9 tỷ Yên (hoàn thành cuối năm 2013)

② Nhà ga hành khách mới sân bay quốc tế Tân Sơn Nhất: 22,8 tỷ Yên (hoàn thành năm 2007)³¹

[Đường bộ, cầu, đường hầm]

① Nâng cấp hạ tầng giao thông Hà Nội: 12,5 tỷ Yên (hoàn thành năm 2008).

② Cầu Thanh Trì/ Đường vành đai Hà Nội số 3: 89,7 tỷ Yên (hoàn thành năm 2007/2020).

③ Cầu Nhật Tân/Đường cao tốc Nội Bài - Nhật Tân: 72,3 tỷ Yên (hoàn thành năm 2014).

④ Đường cao tốc Sài Gòn Đông Tây: 55,1 tỷ Yên (hoàn thành năm 2011).

[Đường sắt đô thị]

① Đường sắt đô thị số 1 thành phố Hồ Chí Minh: 155,4 tỷ Yên (dự kiến vận hành thương mại vào năm 2024)

② Đường sắt đô thị số 1, số 2 Hà Nội (chưa khởi công)

- Cửa ngõ Hà Nội (Sân bay Nội Bài - Cầu Nhật Tân) và Đường cao tốc Sài Gòn Đông Tây là những dự án quy mô lớn chưa từng có tiền lệ tại hai thành phố, mặc dù phải trải qua nhiều khó khăn như chậm giải phóng mặt bằng, vấn đề thanh toán do gia tăng chi phí thi công, sau khi hoàn thành đã được lấy tên lần lượt của anh hùng giành độc lập cho Việt Nam và tên của Thủ tướng Chính phủ Việt Nam thời kỳ nổi lại ODA với Nhật Bản là “Đại lộ Võ Nguyên Giáp” và “Đại lộ Võ Văn Kiệt”, trở thành biểu tượng mới cho quan hệ hợp tác Nhật Bản - Việt Nam.

- Nâng cấp hạ tầng giao thông Hà Nội (đường hầm Kim Liên, cầu vượt, mở rộng đường...) và đường cao tốc Sài Gòn Đông Tây là những dự án tại các khu vực tập trung đông dân cư nên con số di dời lên đến 1.700 hộ và 6.800 hộ. Vốn vay ODA được sử dụng cho cả hạng mục hoàn thiện hạ tầng của điểm đến

³¹ Để đáp ứng nhu cầu hàng không ngày càng tăng của khu vực phía Nam Việt Nam, cùng với việc mở rộng sân bay Tân Sơn Nhất, sân bay mới Long Thành, sân bay trung tâm quốc tế mới cũng bắt đầu được khởi công xây dựng. Với kinh nghiệm về PPP trong dự án cảng Lạch Huyện, căn cứ kết quả khảo sát của JICA, Nhật Bản đã đề xuất dự án kết hợp giữa vốn vay ODA với đầu tư tư nhân, nhưng giai đoạn 1 được thực hiện với nguồn vốn tự có của phía Việt Nam và vốn vay trong nước. Quá trình triển khai kế hoạch tổng thể trong thời gian tới theo 3 giai đoạn đang thu hút sự chú ý.

tái định cư, nên chính quyền thành phố đã sử dụng nguồn vốn này để xây các khu tập thể dành cho người dân thuộc diện di dời. Song song với đó, thông qua các dự án cải thiện môi trường nước, dự án đã tiến hành nạo vét cống, kênh đào ven các tuyến đường, bao kè bờ sông, góp phần cải thiện, làm đẹp môi trường đô thị.

– Các hạng mục cơ bản của đường sắt đô thị Hồ Chí Minh đã hoàn thành, dự kiến sau khi lắp đặt thiết bị, chạy thử toa xe, huấn luyện nhân viên sẽ bắt đầu vận hành thương mại trong năm 2023. Tuyến đường sắt đô thị số 1, số 2 của Hà Nội, do bị đội vốn và phải điều chỉnh quy hoạch nhà ga trong trung tâm thành phố nên dự án đang khởi công chậm tiến độ. Tuy nhiên, rút kinh nghiệm từ các dự án trước, dự án này được kỳ vọng là sẽ được triển khai sớm³².

(ii) Điện lực

9 dự án phát điện (tổng công suất 4.600.000kW) bao gồm nhiệt điện than ở miền Bắc, nhiệt điện khí ở miền Nam và thủy điện ở vùng núi miền Trung chiếm khoảng 10% tổng lượng điện của toàn Việt Nam (năm 2021). Với những dự án đầu tiên sử dụng vốn vay ODA (3 nhà máy phát điện), các nhà máy phát điện được hoàn thành vào thời kỳ Việt Nam gặp khó khăn về điện, đáp ứng nhu cầu điện gia tăng, cải thiện đời sống người dân, đồng thời góp phần làm tăng đầu tư nước ngoài ở các địa phương. Những năm gần đây, Nhật Bản bắt đầu hoạt động đầu tư và cho vay đối với các dự án tư nhân trong lĩnh vực năng lượng tái tạo.

[Nhiệt điện] (439,1 tỷ Yên, 5 nhà máy phát điện, tổng cộng 3.552MW)

(Nhiệt điện than)

- ① Phả Lại (600MW, hoàn thành năm 2003).
- ② Nghi Sơn (600MW, hoàn thành năm 2015).
- ③ Thái Bình (600MW, hoàn thành năm 2018).

(Nhiệt điện khí)

- ④ Phú Mỹ (1.092MW, hoàn thành năm 2002).
- ⑤ Ô Môn (660MW, hoàn thành năm 2015).

- Nhà máy nhiệt điện Phú Mỹ, dựa vào triển vọng của kế hoạch khai thác khí thiên nhiên ngoài khơi đã được chuyển đổi từ sử dụng dầu nặng và khí trong giai đoạn mới bắt đầu dự án sang chu trình hỗn hợp khí cho hiệu suất phát điện

³² Tháng 11 năm 2021, tuyến đường sắt đô thị đầu tiên tại Hà Nội (tổng chiều dài 13km) được hoàn thành bởi công ty xây dựng Trung Quốc, sử dụng vốn vay từ Ngân hàng xuất nhập khẩu Trung Quốc. Tuy nhiên, do các vấn đề giải phóng mặt bằng, sự cố phát sinh trong quá trình xây dựng, điều chỉnh thiết kế, phát sinh chi phí thi công nên thời gian từ khởi công đến khi hoàn thành mất 10 năm. Tiếp theo, tuyến đường sắt số 3 do Pháp và Ngân hàng phát triển châu Á tài trợ vốn hiện nay đang trong quá trình xây dựng, nhưng cũng bị chậm tiến độ do các vấn đề tương tự.

cao hơn. Dự án xây dựng đường ống dẫn khí bằng vốn đầu tư tư nhân (khoảng 400km, 1,3 tỷ đô la Mỹ) đã hoàn thành và đi vào hoạt động từ cuối năm 2002.

- Nghi Sơn, Thái Bình, Phú Mỹ, Ô Môn tiếp nối các dự án sử dụng vốn vay ODA thành công, thu hút sự tham gia của các doanh nghiệp Nhật Bản, làm gia tăng các dự án phát điện của tư nhân (IPP), hình thành nên các tổ hợp phát điện quy mô lớn. Các dự án ODA được triển khai trước, bao gồm cả việc xây dựng hệ thống truyền tải điện, đã trở thành tác nhân kích thích đầu tư tư nhân.

[Thủy điện] (106,8 tỷ Yên, 4 nhà máy phát điện, tổng cộng 1.090MW)

- ① Thủy điện Hàm Thuận - Đa Mi (475MW, hoàn thành năm 2001).
- ② Cải tạo thủy điện Đa Nhim (160MW, hoàn thành năm 2006), mở rộng (80MW, hoàn thành năm 2018).
- ③ Thủy điện Đại Ninh (300MW, hoàn thành năm 2008), ④ Mở rộng thủy điện Thác Mơ (60MW, hoàn thành năm 2017).

- Các nhà máy thủy điện phía Nam Việt Nam bắt đầu từ nhà máy thủy điện Đa Nhim hoàn thành năm 1964. Sau khi ODA được nối lại, kinh nghiệm từ nhà máy này đã được phát huy cho các nhà máy thủy điện Hàm Thuận, Đa Mi trong hệ thống thủy điện tại khu vực này, các dự án về thủy lợi đã được triển khai đồng thời với các dự án thủy điện. Đặc biệt trong dự án thủy điện Đại Ninh, phía Nhật Bản đã đề xuất dự án thủy lợi “Phan Rí - Phan Thiết” (5,3 tỷ Yên, tháng 6/2001), hỗ trợ hình thành dự án, thực hiện dự án bằng vốn vay ODA, đồng thời hướng dẫn phát triển nông nghiệp thông qua cơ chế hợp tác kỹ thuật.

[Năng lượng tái tạo]

JICA đã cung cấp khoản đầu tư 1,5 tỷ đô la Mỹ cho ADB để thành lập “*Quy cơ sở hạ tầng khu vực tư nhân châu Á*” (LEAP) vào năm 2016, với mục đích thúc đẩy cơ sở hạ tầng chất lượng của khu vực tư nhân. LEAP hỗ trợ các dự án năng lượng tái tạo sau đây tại Việt Nam:

- ① Điện mặt trời tại tỉnh Phú Yên (257MW): 9,3 triệu đô la Mỹ (2020).
- ② Điện gió tại tỉnh Quảng Trị (144MW): 25 triệu đô la Mỹ (2021).
- ③ Điện gió tại tỉnh Ninh Thuận (88MW): 25 triệu đô la Mỹ (2022).

- Dự án điện hạt nhân tỉnh Ninh Thuận: Năm 2009, Chính phủ Việt Nam đã phê duyệt hai dự án điện hạt nhân do nhóm doanh nghiệp Nhật Bản và Liên bang Nga thực hiện như giải pháp chủ chốt để giải quyết tình trạng thiếu điện. Chính phủ Nhật Bản và các doanh nghiệp liên quan hy vọng dự án sẽ là mô hình xuất khẩu điện hạt nhân sang các nước châu Á mới nổi. Nhưng sau vụ tai nạn tại Nhà máy điện Fukushima-1 do động đất vào năm 2011, Quốc hội Việt Nam đã quyết

định hủy bỏ dự án vào năm 2016. Nguyên nhân chính được cho là do yêu cầu số tiền tài trợ rất lớn cũng như lo ngại của người dân về sự an toàn của nhà máy điện hạt nhân (Nihon Keizai Shimbun, 2016). ODA không thể hỗ trợ các chương trình nhà máy điện hạt nhân theo quy định của OECD nhưng đã được mong đợi cung cấp hỗ trợ để góp phần phát triển vùng, bao gồm cả việc xây dựng đường giao thông, cấp nước và các cơ sở hạ tầng khác.

(iii) Môi trường nước đô thị

Mặc dù Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh đã đô thị hóa nhanh chóng nhưng bất cập đối với hệ thống thoát nước và xử lý nước thải đã gây ra thiệt hại nghiêm trọng do lũ lụt và suy thoái môi trường trong thời gian mưa nặng hạt. Kể từ khi nối lại, ODA Nhật Bản đã hỗ trợ liên tục trong việc lập kế hoạch và nâng cấp, góp phần làm đẹp các thành phố cũng như cũng như cải thiện môi trường nước. Dựa trên kinh nghiệm thu được từ mỗi dự án, các dự án tương tự đã được triển khai tại các thành phố lớn của tỉnh Hải Phòng, Hạ Long, Huế, Bình Dương, Biên Hòa được hỗ trợ vốn vay bằng đồng Yên.

① Cải thiện môi trường nước Hà Nội: Giai đoạn 1 với 18,6 tỷ Yên (hoàn thành năm 2005), giai đoạn 2 với 32,3 tỷ Yên (hoàn thành năm 2016).

② Cải thiện môi trường nước thành phố Hồ Chí Minh: giai đoạn 1 với 28,3 tỷ Yên (hoàn thành năm 2012), giai đoạn 2 với 46,5 tỷ Yên (dự kiến hoàn thành năm 2023).

– Tại Hà Nội, từ sau khi ODA được nối lại, JICA đã hỗ trợ xây dựng kế hoạch dài hạn thông qua hình thức khảo sát phát triển của JICA. Với các khoản vốn vay ODA liên tục trong suốt 20 năm, các hồ lớn nhỏ nằm rải rác trong thành phố, hệ thống cống thoát nước được cải tạo, đồng thời, các trạm bơm thoát nước được xây dựng. Tiếp theo đó, trên cơ sở kinh nghiệm tại thành phố Hồ Chí Minh, các trạm xử lý nước thải quy mô lớn đã được xây dựng.

– Các địa phương của Nhật Bản đã phối hợp với các dự án ODA để hợp tác với các thành phố của Việt Nam nhằm triển khai các dự án hợp tác trong lĩnh vực nước sạch, nước thải, môi trường (Hà Nội hợp tác với tỉnh Fukuoka, thành phố Yokohama; thành phố Hồ Chí Minh với thành phố Osaka, Hải Phòng với thành phố Bắc Kyushu, Hạ Long với tỉnh Shiga, Đà Nẵng - Huế với thành phố Yokohama, Hội An với thành phố Naha...).

- Cơ quan thực hiện các dự án hoàn thiện hệ thống cống thoát nước tại tỉnh Bình Dương (27,7 tỷ Yên, tháng 12 năm 2007) (Tổng công ty cấp thoát nước và môi trường), trên cơ sở kinh nghiệm dự án ODA và những nỗ lực kinh doanh, năm 2016 đã được cổ phần hóa (có doanh nghiệp Nhật Bản góp vốn). Đối với các dự

án cấp nước (2020) và dự án xử lý - phát điện bằng rác thải (2022), JICA hỗ trợ thông qua việc góp vốn hoặc cho vay đối với các dự án tư nhân. Các dự án này đã trở thành hình mẫu cho việc phát triển từ dự án ODA thành dự án tư nhân.

(iv) Phát triển nông thôn

Để phát triển nông thôn, các dự án cơ sở hạ tầng quy mô nhỏ tại các địa phương nghèo của Việt Nam, từ “*các khoản vay nâng cấp cơ sở hạ tầng*” ban đầu (vốn vay ODA nhập khẩu hàng hóa sử dụng để nhập khẩu trang thiết bị phục vụ cho việc cải tạo đường bộ, hệ thống cấp nước) đã phát triển thành “*Chương trình tín dụng chuyên ngành*” (SPL), bao gồm cả chi phí xây dựng và có mở rộng ngành (phân phối điện, thủy lợi quy mô nhỏ). Các dự án SPL được cung cấp liên tục trong hơn 20 năm, tổng số vốn vượt trên 70 tỷ Yên, tập trung vào các vùng nghèo. Các dự án đã góp phần thúc đẩy vận chuyển hàng hóa, cải thiện khả năng kết nối với dịch vụ công, nâng cao năng suất nông nghiệp tại nông thôn. Sau hơn 20 năm hợp tác liên tục, SPL đã vươn tới mọi miền đất nước Việt Nam và trở thành dự án ODA nổi tiếng nhất của Nhật Bản ở khu vực nông thôn.

① Khoản vay nâng cấp cơ sở hạ tầng (khoản vay nhập khẩu hàng hóa): 7,3 tỷ Yên (1993-1994).

② Chương trình tín dụng chuyên ngành (SPL1-3): 23 tỷ Yên (1996-1998).

③ Hạ tầng quy mô nhỏ tại các địa phương nghèo (SPL4-6): 43,3 tỷ Yên (2003-2009).

6.2 Cải cách chính sách, hệ thống (chuyển đổi sách kinh tế thị trường, hoàn thiện luật pháp, giải pháp chống biến đổi khí hậu)

(i) Hỗ trợ chính sách chuyển đổi sang kinh tế thị trường

“*Dự án Ishikawa*” hỗ trợ chính sách chuyển đổi sang kinh tế thị trường là dự án nghiên cứu chung giữa các học giả kinh tế phát triển của Nhật Bản mà dẫn đầu là giáo sư Ishikawa Shigeru và các nhà hoạch định chính sách phía Việt Nam. Dự án đã tiến hành phân tích và đề xuất chính sách liên quan đến phát triển nông nghiệp - nông thôn, chính sách công nghiệp, chính sách tài chính, cải cách doanh nghiệp nhà nước, từ đó đưa ra các kiến nghị cho kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế xã hội Việt Nam lần thứ 6 (1995-2000). Những kinh nghiệm và thành quả của dự án này đang được phát huy trong việc hỗ trợ các chính sách ứng phó với khủng hoảng tiền tệ châu Á, tài trợ vốn vay ODA trong chiến lược xóa đói giảm nghèo, phát triển ngành công nghiệp hỗ trợ, chiến lược công nghiệp hóa.

① Dự án Ishikawa: 1995-2000 (3 giai đoạn)

- Giáo sư Ishikawa Shigeru, trưởng nhóm nghiên cứu về viện trợ của JICA, khi tới thăm Việt Nam năm 1994 đã gặp gỡ với Tổng Bí thư Đỗ Mười. Sau khi nghe những kiến nghị và quan điểm về chính sách chuyển đổi sang kinh tế thị trường của nhóm nghiên cứu, Tổng Bí thư đã đề nghị nhóm nghiên cứu trao đổi với các Ủy viên Bộ Chính trị Đảng Cộng sản Việt Nam. Đây chính là xuất phát điểm cho dự án Ishikawa (Sasaki, 2022). Đối với Chính phủ Việt Nam, vấn đề cổ phần hóa do IMF, Ngân hàng Thế giới yêu cầu là một vấn đề khó khăn. Việt Nam kỳ vọng vào những tư vấn về cách tiếp cận tiến bộ của Nhật Bản dựa trên những kinh nghiệm của châu Á. Hoạt động hợp tác của Nhật Bản đã đem tới cho cộng đồng nhà tài trợ nhiều quan điểm khác nhau, phát huy tác dụng như một “*lực đối trọng*” để có được sự kiểm soát và cân bằng, và đã nhận được đánh giá cao từ các nhà lãnh đạo Việt Nam lúc bấy giờ (Shimomura, 2018).

- Quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường của Việt Nam thu hút sự quan tâm của nhiều nhà nghiên cứu kinh tế phát triển, trong đó, giáo sư Trần Văn Thọ là chuyên gia tư vấn cho cả hai phía Nhật Bản và Việt Nam đã đóng vai trò cầu nối, giáo sư Ono Kenichi sau khi tham gia vào dự án Ishikawa đã tiếp tục hỗ trợ các chính sách liên quan đến ngành công nghiệp hỗ trợ, chiến lược công nghiệp hóa, và tăng năng suất lao động.

② Các khoản vay hỗ trợ cải cách kinh tế (20 tỷ Yên, 1999)

- Là một phần trong hoạt động hỗ trợ khẩn cấp để ứng phó với khủng hoảng tiền tệ châu Á (“*Sáng kiến Miyazawa mới*”), Nhật Bản đã lần đầu tiên trong lịch sử cung cấp các khoản vay ODA để hỗ trợ chính sách cho Việt Nam, trên cơ sở đơn phương cung cấp mà không kết hợp với các tổ chức quốc tế khác, nhằm mục đích điều chỉnh cơ cấu. Trên cơ sở thành quả của Dự án Ishikawa, dự án này chủ yếu hướng đến: (i) Phát triển khu vực tư nhân (thúc đẩy doanh nghiệp nhỏ và vừa); (ii) Thực hiện kiểm toán đối với các doanh nghiệp lớn của Nhà nước; và (iii) Thuế quan hóa các hàng rào phi thuế quan. Thúc đẩy khu vực tư nhân bằng cách chuyển cơ chế cấp phép cho doanh nghiệp thành cơ chế khai báo đã tạo nên một làn sóng thành lập doanh nghiệp tư nhân từ năm 2000. Dự án được đánh giá là đã góp phần tạo thêm việc làm và thúc đẩy chuyển đổi cơ cấu đầu tư (Tajika, Miura, Oizumi, 2003).

③ Khoản vay hỗ trợ xóa đói giảm nghèo (PRSC)/Khoản vay tăng cường năng lực vận hành kinh tế, năng lực cạnh tranh (EMCC)

(PRSC: 7 dự án, vốn vay 72,4 tỷ Yên (2004-12)/EMCC: 3 dự án, vốn vay 41 tỷ Yên (2013-17), tổng vốn vay 113,4 tỷ Yên).

- Trong quá trình thảo luận chính sách giữa Ngân hàng Thế giới và Chính phủ Việt Nam liên quan đến Chiến lược xóa đói giảm nghèo của Việt Nam (PRSP), thông qua “*Đội đặc nhiệm về ODA*” với vai trò nòng cốt là Đại sứ quán Nhật Bản tại Việt Nam, Nhật Bản đã tích cực đưa ra các kiến nghị khi soạn thảo chương trình cải cách như cải thiện môi trường đầu tư, quản lý chi công, cải cách tài chính - ngân hàng, cải cách doanh nghiệp nhà nước... Từ giai đoạn 3 của PRSP (năm 2004), Nhật Bản đã tham gia đồng tài trợ với Ngân hàng Thế giới, sau đó tiếp tục hợp tác theo hình thức tương tự đối với EMCC là chương trình kế thừa PRSC.

- Vào giai đoạn 8 của PRSC (2009), Nhật Bản đã đơn phương cung cấp khoản vay bổ sung hỗ trợ kích cầu nhằm ứng phó với cú sốc Lehman (47,9 tỷ Yên).

(ii) Cải cách tư pháp

Cùng với chính sách chuyển đổi sang kinh tế thị trường của Việt Nam, để cải cách hệ thống luật pháp hỗ trợ xây dựng đất nước, từ năm 1996, Nhật Bản đã thực hiện các dự án hỗ trợ kỹ thuật trong suốt hơn 30 năm. Các chuyên gia dài hạn của Nhật Bản (cán bộ kiểm sát, thẩm phán, luật sư) tới thường trú tại Hà Nội, hợp tác giúp Việt Nam phát triển thông qua hoạt động hỗ trợ có tổ chức của Bộ Tư pháp, Tòa án Tối cao, Liên đoàn luật sư Nhật Bản, trường đại học Nagoya. Hoạt động này đã trở thành hình mẫu của hoạt động hợp tác quốc tế trong lĩnh vực tư pháp của Nhật Bản và được phát huy trong hoạt động hợp tác với Cam-pu-chia, Lào và các nước châu Á khác.

① Hỗ trợ hoàn thiện luật pháp (3 giai đoạn, 1996-2007): Để hoàn thiện luật pháp theo hướng kinh tế thị trường, 4 cơ quan là Bộ Tư pháp, Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao và Liên đoàn luật sư Việt Nam đã được lựa chọn là cơ quan đối tác. Nhật Bản đã hỗ trợ Việt Nam xây dựng dự thảo của các điều luật cơ bản như Luật dân sự, Luật tố tụng dân sự (Luật tố tụng dân sự, Luật dân sự sửa đổi do Nhật Bản hỗ trợ soạn thảo đã được Quốc hội Việt Nam thông qua lần lượt vào các năm 2004, 2005).

② Hỗ trợ cải cách hệ thống luật, hệ thống tư pháp (2 giai đoạn, 2007-15): Các chuyên gia dài hạn của Nhật Bản thuộc 3 lĩnh vực liên quan đến luật pháp (thẩm phán, kiểm sát viên và luật sư) đã tới thường trú tại Hà Nội, theo dõi những thành tựu hỗ trợ hoàn thiện pháp luật cho đến thời điểm đó, hỗ trợ tăng cường năng lực của các cơ quan tư pháp địa phương.

③ Hỗ trợ cải cách luật, tư pháp với mục tiêu hoàn thành vào năm 2020 (2015-20) / ④ Hoàn thiện luật pháp, nâng cao chất lượng và hiệu quả thực thi (2021-25): Đưa Văn phòng Chính phủ, cơ quan Đảng (Ban nội chính trung ương) vào nhóm các cơ quan hợp tác, đảm bảo tính đồng bộ của luật pháp, thẩm định

các văn bản quy phạm pháp luật, hỗ trợ đào tạo nguồn nhân lực tham gia vào các nghiệp vụ thanh tra sau, thi hành án.

- Trong hoạt động hợp tác tư pháp Nhật Bản - Việt Nam, để hỗ trợ Việt Nam soạn thảo Bộ luật Dân sự, giáo sư Morishima Akio của trường đại học Nagoya đã giới thiệu về Luật dân sự Nhật Bản và đã tư vấn cho Việt Nam. Hoạt động này đã kết nối tới hoạt động hợp tác kỹ thuật của JICA. Trong các hoạt động hợp tác kỹ thuật thì đây là lĩnh vực Nhật Bản còn ít kinh nghiệm, nhưng tiếp theo hoạt động hỗ trợ soạn thảo luật, giáo sư Morishima đã thuyết phục các bên liên quan phía Việt Nam về tầm quan trọng của việc đào tạo nguồn nhân lực dài hạn để hỗ trợ thi hành và sửa đổi luật. Về phía Việt Nam, nguyên Bộ trưởng Tư pháp Hà Hùng Cường (thời điểm đó là Vụ trưởng Vụ Hợp tác quốc tế, Bộ Tư pháp) đã đóng vai trò trung tâm bên phía Bộ Tư pháp trong gần 30 năm. Người kế nhiệm ông là Bộ trưởng và một Thứ trưởng Bộ Tư pháp hiện nay cũng đã du học tại trường Đại học Nagoya trong khung khổ của dự án và đã giành được học vị, cho thấy mối quan hệ sâu sắc giữa Bộ Tư pháp Việt Nam và Nhật Bản (Sasaki, 2022).

- Để sửa đổi Hiến pháp Việt Nam (cuối năm 2013), vào tháng 7 năm 2012, Phó Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc (sau này là Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch nước) đã dẫn đầu đoàn khảo sát về hiến pháp gồm gần 40 thành viên sang Nhật Bản, trong đó có 7 thành viên là các Bộ trưởng và tương đương như Chánh án Tòa án Nhân dân Tối cao. Đoàn khảo sát đã tiến hành trao đổi ý kiến với các học giả về hiến pháp, cơ quan soạn thảo Luật hạ viện, Tòa án tối cao, Bộ Tư pháp, trường Đại học Nagoya Nhật Bản (Nishioka, 2012). Hợp tác trong sửa đổi Hiến pháp tượng trưng cho mối quan hệ tin cậy giữa hai nước được xây dựng qua nhiều năm hỗ trợ hoàn thiện luật pháp.

(iii) Ứng phó với biến đổi khí hậu

Tỷ lệ tăng lượng phát thải khí nhà kính (GHG) của Việt Nam cao thứ 2 trong các nước ASEAN, là nước chịu ảnh hưởng nhiều nhất của biến đổi khí hậu (như nước biển dâng cao). Trên cơ sở đối thoại chính sách với các bộ ngành liên quan của Việt Nam, chủ yếu là Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TNMT), Nhật Bản đã nhất trí về Chương trình hành động chống biến đổi khí hậu và đã hỗ trợ tài chính, hợp tác kỹ thuật để thúc đẩy việc thực hiện kế hoạch này. Chương trình hỗ trợ ứng phó với biến đổi khí hậu (SP-RCC) trở thành ví dụ điển hình về hỗ trợ quốc tế hàng đầu bằng ODA của Nhật Bản trong lĩnh vực biến đổi khí hậu.

① Tín dụng chương trình hỗ trợ chống biến đổi khí hậu (SPR-CC: I-VII): 80 tỷ Yên (2010-2017)

Đáp lại lời kêu gọi của Nhật Bản, AFD, Ngân hàng Thế giới, Hàn Quốc, Ca-na-đa, Ôtx-trây-li-a đã tham gia đối thoại chính sách với phía Việt Nam và

đồng tài trợ cho Việt Nam³³. Đối với chương trình chính sách do Nhật Bản dẫn đầu, đây là trường hợp đầu tiên mà các tổ chức quốc tế và các nước khác cùng tham gia và cùng tài trợ.

② Hợp tác kỹ thuật trong lĩnh vực biến đổi khí hậu

- Hỗ trợ xây dựng kiểm kê khí nhà kính quốc gia (2010-2014)
- Hỗ trợ xây dựng, thực hiện “*hành động giảm nhẹ biến đổi khí hậu phù hợp điều kiện quốc gia*” (NAMA) (2015-2019).
- Khảo sát kế hoạch tổng thể thúc đẩy tiết kiệm năng lượng (2008-2009).
- Nhờ có sự hỗ trợ chính sách và hợp tác kỹ thuật của Nhật Bản, NAMA được thống nhất soạn thảo bởi mỗi quốc gia tại COP16 (năm 2010), đã được hoàn thành và đã được giới thiệu như một hình mẫu tại COP.
- Cùng với việc cải thiện chính sách, cơ chế, Nhật Bản đã thực hiện các dự án xây dựng công ngăn mặn, áp dụng hệ thống quan trắc, kiểm soát ngập mặn tại khu vực đồng bằng sông Cửu Long (dự án quản lý nước tại tỉnh Bến Tre: vốn vay ODA 24,3 tỷ Yên, 2017).
- Tại COP26 năm 2021, Thủ tướng Chính phủ Phạm Minh Chính đã tuyên bố Việt Nam phấn đấu đạt phát thải ròng khí nhà kính GHG bằng 0 (trung hòa carbon) vào năm 2050. Tại hội nghị cấp cao Nhật Bản - Việt Nam cùng thời gian đó, hai nước đã khẳng định sẽ tiếp tục duy trì mối quan hệ hợp tác. Biến đổi khí hậu là vấn đề chung của cả hai nước và là nội dung trọng điểm trong hoạt động hợp tác Nhật Bản - Việt Nam trong thời gian tới.

6.3 Đào tạo nguồn nhân lực

(i) Lĩnh vực y tế

Hợp tác nâng cấp cơ sở vật chất và đào tạo nguồn nhân lực tại “3 bệnh viện trọng điểm” tại miền Bắc, miền Nam, miền Trung là bệnh viện Bạch Mai - Hà Nội, bệnh viện Chợ Rẫy - Hồ Chí Minh, bệnh viện Trung ương Huế. Thông qua các bệnh viện này, Nhật Bản đã góp phần nâng cao chất lượng y tế toàn quốc. Hợp tác với Viện Vệ sinh dịch tễ Trung ương (NIHE) và Trung tâm sản xuất vắc-xin (POLYVAC) đang góp phần tăng cường khả năng chống bệnh truyền nhiễm bao gồm bệnh sởi, SARS và COVID-19.

³³ Đồng tài trợ cho SPR-CC: Ngân hàng Thế giới (300 triệu đô la Mỹ), Pháp (126,2 triệu đô la Mỹ), Hàn Quốc (50 triệu đô la Mỹ), Ôtx-trây-li-a (12 triệu đô la Mỹ), Ca-na-đa (4,3 triệu đô la Mỹ). Các khoản vay ưu đãi (tương đương khoảng 800.000 đô la Mỹ) chiếm khoảng 60% trong tổng thể (khoảng 1.270 triệu đô la Mỹ).

① 3 bệnh viện trọng điểm

– Bệnh viện Chợ Rẫy - Hồ Chí Minh: viện trợ không hoàn lại 2,52 tỷ Yên (1992-1994), hợp tác kỹ thuật (3 giai đoạn, 1995-2009), vốn vay ODA 28,6 tỷ yên (2015), dự kiến xây dựng “*Bệnh viện Chợ Rẫy 2*” (Bệnh viện hữu nghị Nhật - Việt).

• Bệnh viện Bạch Mai - Hà Nội: viện trợ không hoàn lại 6,32 tỷ Yên (1998-2000), hợp tác kỹ thuật (2 giai đoạn, 2000-2009).

• Bệnh viện Trung ương Huế: viện trợ không hoàn lại 2,83 tỷ Yên (2004-2006), hợp tác kỹ thuật (2005-2010).

• Bệnh viện Hòa Bình: viện trợ không hoàn lại 0,97 tỷ Yên (2005), hợp tác kỹ thuật (2 giai đoạn, 2004-2017); mô hình hợp tác tại 3 bệnh viện trọng điểm đã được triển khai tới các bệnh viện trọng điểm khu vực miền núi Tây Bắc.

② Viện Vệ sinh dịch tễ trung ương (NIHE)

• Phòng xét nghiệm chẩn đoán mầm bệnh an toàn sinh học cấp độ 3: viện trợ không hoàn lại 0,89 tỷ Yên (2006).

• Hợp tác kỹ thuật: (2 giai đoạn, 2005-2016) Viện nghiên cứu bệnh truyền nhiễm Nhật Bản hỗ trợ vận hành và đào tạo nguồn nhân lực.

③ Trung tâm nghiên cứu, sản xuất vắc-xin và sinh phẩm y tế (POLYVAC)

• Cung cấp vắc-xin sởi: viện trợ không hoàn lại 1,17 tỷ Yên (2001-2002, sử dụng cho 20 triệu trẻ em trên cả nước).

• Xây dựng cơ sở sản xuất vắc-xin: viện trợ không hoàn lại 2,14 tỷ Yên (2003-2005).

• Hợp tác kỹ thuật (2 giai đoạn, 2013-2017): Viện Kitasato hỗ trợ đào tạo nguồn nhân lực cho Trung tâm sản xuất vắc-xin³⁴.

- Tháng 02 năm 2003, sau khi phát hiện bệnh nhân SARS đầu tiên tại Hà Nội, bệnh viện Bạch Mai đã tiếp nhận bệnh nhân này để ngăn chặn bệnh lan rộng, đến tháng 4 đã có thể tuyên bố hết dịch. Nhật Bản đã cử đội hỗ trợ khẩn cấp, đồng thời hợp tác kỹ thuật với bệnh viện Bạch Mai trong nhiều năm, góp phần nâng cao khả năng phòng bệnh truyền nhiễm trong bệnh viện.

- Giải pháp chống COVID: ngay trong giai đoạn COVID-19 lan rộng, 3 bệnh viện trọng điểm đã trở thành tuyến đầu điều trị cho bệnh nhân nội trú, cử

³⁴ Là dự án hợp tác được thực hiện trên cơ sở mối quan hệ lâu năm giữa Viện nghiên cứu Kitasato (tiền sỹ Makino), viện có nhiều đóng góp trong việc phát triển ra vắc-xin bại liệt, vắc-xin sởi của Nhật Bản và Viện trưởng POLYVAC, cơ quan nghiên cứu, sản xuất vắc-xin bại liệt của Việt Nam.

nhân viên y tế tới các bệnh viện địa phương để hỗ trợ điều trị các bệnh nhân nặng. NIHE đóng vai trò hạt nhân trong việc xây dựng và mở rộng mạng lưới xét nghiệm COVID-19, POLYVAC đã triển khai nghiên cứu, sản xuất vắc-xin trong nước.

(ii) Giáo dục đại học

Để đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao cho Việt Nam, JICA đã phối hợp với các trường đại học của Nhật Bản có mối quan hệ hợp tác sâu sắc với Việt Nam để triển khai các hoạt động hợp tác kết hợp giữa hợp tác về vốn và hợp tác kỹ thuật, nhằm tăng cường bộ máy đào tạo, nghiên cứu của các trường đại học Việt Nam như Đại học Nông nghiệp, Đại học Bách khoa Hà Nội, Đại học Cần Thơ. Được sự đồng thuận của lãnh đạo hai nước Nhật Bản và Việt Nam, “*Đại học Việt - Nhật*” được triển khai trên cơ sở hợp tác với Đại học quốc gia Hà Nội. Dự án Học bổng Phát triển Nguồn nhân lực (JDS) tiếp nhận lưu học sinh từ các nước chuyển đổi sang kinh tế thị trường vào các chương trình sau đại học của các trường đại học Nhật Bản đã đào tạo được nhiều cán bộ hành chính trẻ của Việt Nam. Họ được kỳ vọng sẽ phát huy tích cực vai trò cầu nối giữa hai nước Nhật Bản và Việt Nam.

① Đại học Nông nghiệp (nay là Học viện Nông nghiệp Việt Nam)

- Hợp tác kỹ thuật tăng cường năng lực nghiên cứu (1998-2004).
- Nghiên cứu phát triển giống cây trồng thích hợp với khu vực miền ~~trung~~ phía Bắc (2010-15): hợp tác kỹ thuật thông qua SATREPS.³⁵
- Thông qua hợp tác nghiên cứu với trường đại học Kyushu để phát triển giống lúa mới cho sản lượng cao và có khả năng kháng sâu bệnh, góp phần cải thiện tình trạng thiếu lương thực và ổn định, nâng cao đời sống nông dân.

② Đại học Bách khoa Hà Nội (Dự án hỗ trợ phát triển giáo dục đại học về công nghệ thông tin và truyền thông (HEDSPI))

Vốn vay ODA (5,4 tỷ Yên, 2006), hợp tác kỹ thuật (2006-12): thành lập mới Khoa công nghệ thông tin (IT) áp dụng chương trình đào tạo IT của Nhật Bản, kết hợp đào tạo tiếng Nhật với chương trình du học (trường đại học Ritsumeikan, trường đại học Keio), hỗ trợ đào tạo nguồn nhân lực IT chất lượng cao mà các doanh nghiệp Nhật Bản kỳ vọng.

- Những lưu học sinh được phái cử từ HEDSPI sang Nhật Bản đã đạt được nhiều thành tích xuất sắc như đào tạo ra nhiều sinh viên tốt nghiệp hàng đầu Khoa IT của các trường đại học, được tuyển dụng vào các doanh nghiệp IT của Nhật

³⁵ SATREPS (Hợp tác khoa học kỹ thuật quốc tế ứng phó với các vấn đề toàn cầu): là dự án mà Tổ chức phát triển khoa học kỹ thuật (JST), Tổ chức nghiên cứu phát triển y tế Nhật Bản (AMED) và JICA cùng phối hợp thực hiện. Thông qua việc kết hợp giữa khoa học kỹ thuật tiên tiến của Nhật Bản với nguồn vốn ODA để thúc đẩy hợp tác khoa học kỹ thuật với các nước đang phát triển.

Bản. Đáng chú ý, chính các sinh viên tốt nghiệp đã lập ra những công ty phát triển phần mềm, kết nối giữa Nhật Bản và Việt Nam. Phát triển hoạt động, mạng lưới cựu sinh viên đã tạo ra nhiều hoạt động kinh doanh IT mới.

③ Đại học Cần Thơ

- Kế hoạch nâng cấp Khoa nông nghiệp của Đại học Cần Thơ: viện trợ không hoàn lại 2,26 tỷ Yên (xây dựng cơ sở vật chất, thiết bị nghiên cứu) (hoàn thành năm 1995).

- Dự án phát triển đại học Cần Thơ

Vốn vay ODA 10,5 tỷ Yên (2015): xây dựng cơ sở vật chất (hoàn thành năm 2022), thiết bị nghiên cứu đào tạo, tài trợ nghiên cứu, phái cử lưu học sinh.

Hợp tác kỹ thuật (2016-2021): với đối tác là 9 trường đại học của Nhật Bản như trường đại học Kyushu, trường đại học nông công nghiệp Tokyo, trường đại học hàng hải Tokyo... để hỗ trợ hợp tác nghiên cứu có sử dụng cả công nghệ của các doanh nghiệp tư nhân.

④ Đại học Việt - Nhật: hợp tác kỹ thuật (2 giai đoạn, 2015-2025)

Hỗ trợ hoàn thiện bộ máy tổ chức, mở chương trình thạc sỹ tại trường Đại học Việt - Nhật (thành lập năm 2014). Sau khi khai giảng 8 chương trình thạc sỹ vào năm 2016, với mục đích hoàn thiện nền tảng đào tạo nhất quán từ đại học đến sau đại học, JICA đã hỗ trợ xây dựng quan hệ hợp tác bền vững với các trường đại học của Nhật Bản, hoàn thiện nhân sự và hệ thống nghiên cứu, đào tạo, hỗ trợ liên kết với các doanh nghiệp (đang lên kế hoạch cho dự án sử dụng vốn vay ODA để xây dựng khuôn viên mới).

⑤ Kế hoạch khuyến học đào tạo nguồn nhân lực³⁶: Tiếp nhận các cán bộ hành chính của Việt Nam thông qua chương trình JDS, sau khi bắt đầu vào năm 2001 đã tiếp nhận tổng cộng tới 763 người trong 20 năm. Phản ánh sự phát triển của quan hệ Nhật Bản - Việt Nam, trong số các chương trình tương tự (21 quốc gia, tổng cộng 5.410 người), đây là chương trình có số học viên lớn nhất.

(iii) Nguồn nhân lực công nghiệp

Thông qua hợp tác kỹ thuật với trường Đại học Công nghiệp Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh để đưa vào áp dụng đào tạo nghề sử dụng bí quyết Nhật Bản, hỗ trợ đào tạo nguồn nhân lực làm cơ sở phát triển công nghiệp như công nghiệp phụ

³⁶ Dự án JDS: là dự án tiếp nhận lưu học sinh dựa vào hợp tác viện trợ không hoàn lại được xây dựng vào năm tài khóa 1999 trong khung khổ “Kế hoạch tiếp nhận 100.000 lưu học sinh” của chính phủ Nhật Bản. Đối tượng thụ hưởng là các lĩnh vực trọng điểm và các lĩnh vực liên quan tới các vấn đề phát triển của mỗi nước mà chủ yếu là các lĩnh vực khoa học xã hội như hành chính, chính sách công, kinh tế, pháp luật.

trợ, đáp ứng nhu cầu nguồn nhân lực của các doanh nghiệp Nhật Bản. “*Viện phát triển nguồn nhân lực Việt Nam - Nhật Bản*” (VJCC) được thành lập bằng ODA cũng góp phần đào tạo nguồn nhân lực cầu nối giữa hai nước trong suốt 20 năm.

① Trường Đại học Công nghiệp Hà Nội (hợp tác kỹ thuật 3 giai đoạn, 2000-2016)

Dựa vào hợp tác kỹ thuật trên 15 năm, phát huy bí quyết của Nhật Bản như “5S”, “Kaizen”, JICA đã hỗ trợ phát triển giáo dục đào tạo nghề (điện tử, điện, cơ khí, khuôn đúc), đồng thời hỗ trợ tìm việc làm, từ đó tạo nguồn cung cấp nhân lực quý giá cho các doanh nghiệp Nhật Bản.

② Trường Đại học Công nghiệp Hồ Chí Minh (hợp tác kỹ thuật, 2013-2018)

Phát huy bí quyết của trường cao đẳng kỹ thuật (Kousen) của Nhật Bản để hợp tác với phân hiệu Thanh Hóa để đào tạo nguồn nhân lực trong ngành hóa chất, cung cấp cho “*Dự án lọc dầu Nghi Sơn*” (bắt đầu vận hành năm 2018) có sự tham gia của các doanh nghiệp Nhật Bản.

③ Viện phát triển nguồn nhân lực Việt Nam - Nhật Bản (VJCC) (viện trợ không hoàn lại 0,78 tỷ Yên, hợp tác kỹ thuật 2000-2025)

Xây dựng trung tâm đào tạo tại trường Đại học Ngoại thương (Hà Nội và Hồ Chí Minh) (hoàn thành năm 2002), thực hiện đào tạo tiếng Nhật, kinh doanh, “*Keieijuku*” học về kinh doanh theo phong cách Nhật Bản như một phần của “*Dự án trung tâm Nhật Bản*” được triển khai ở 10 nước mà chủ yếu là các nước chuyển đổi sang kinh tế thị trường. Câu lạc bộ cựu học viên Keieijuku trên 800 người đã trở thành một mạng lưới các nhà lãnh đạo doanh nghiệp Việt Nam, cung cấp những mô hình tốt cho những nhà khởi nghiệp, nhà kinh doanh trẻ.

(iv) Quản trị

Trên cơ sở thắt chặt hơn quan hệ đối tác chiến lược Việt Nam - Nhật Bản, từ đầu thập niên 2010, hợp tác trong lĩnh vực quản trị như cải cách hành chính, đào tạo lãnh đạo kế cận vốn được Chính phủ và Đảng Cộng sản Việt Nam chú trọng, hợp tác tăng cường chức năng lập pháp của Quốc hội Việt Nam đang ngày càng trở nên quan trọng hơn trong những năm gần đây.

① Đào tạo cán bộ Văn phòng Chính phủ: Căn cứ vào Biên bản ghi nhớ hợp tác giữa Văn phòng Chính phủ và JICA (2011), nhằm nâng cao năng lực chính sách của các cán bộ, nhân viên Văn phòng Chính phủ, thực hiện đào tạo tại Nhật Bản theo các chủ đề do phía Văn phòng Chính phủ yêu cầu.

② Đào tạo bồi dưỡng cán bộ chiến lược (2021-2025): Tiếp theo chương trình đào tạo cán bộ nguồn cao cấp với sự hợp tác với Cơ quan nhân sự quốc gia

Nhật Bản (2013-2016), với mục đích đào tạo cán bộ nguồn của Đảng, chính quyền trung ương và chính quyền địa phương (500 người), tiến hành đào tạo thông qua hợp tác với Ban Tổ chức Trung ương và Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh (HCMA). Các học giả Nhật Bản (đến từ chính phủ, giới kinh tế, giới học thuật) giới thiệu về quá trình hiện đại hóa, phát triển kinh tế của Nhật Bản, cùng thảo luận về chiến lược phát triển của Việt Nam, góp phần xây dựng mạng lưới quan hệ cấp cao giữa hai nước Nhật Bản và Việt Nam.

③ Nâng cao năng lực của Văn phòng Quốc hội (hợp tác kỹ thuật 2014-21): Sau chuyến công tác tới Nhật Bản của phái đoàn khảo sát Hiến pháp của Chính phủ Việt Nam (tháng 7 năm 2013), lấy hình mẫu là Cục pháp chế hạ viện Nhật Bản, Thư viện Quốc hội Quốc gia hỗ trợ nâng cao năng lực hỗ trợ lập pháp của Văn phòng Quốc hội Việt Nam, áp dụng dịch vụ thư viện điện tử, tăng cường hoạt động tuyên truyền. Kinh nghiệm của hoạt động hợp tác này được kỳ vọng sẽ kết nối tới hoạt động hợp tác với thư viện quốc hội của các nước châu Á khác (Fukubayashi, 2017).

6.4 Hợp tác với các đối tác trên phạm vi rộng (doanh nghiệp nhỏ và vừa, chính quyền địa phương, trường đại học)

ODA của Nhật Bản, cùng với sự phát triển của khu vực tư nhân tại Việt Nam, các dự án hợp tác với tư nhân để sử dụng công nghệ của các doanh nghiệp tư nhân (đặc biệt là doanh nghiệp nhỏ và vừa), hỗ trợ dựa vào các khoản đầu tư và cho vay ra nước ngoài của JICA dành cho các doanh nghiệp tư nhân có tính hợp tác kinh tế cao được tăng cường. Hơn nữa, do quan hệ giữa chính quyền địa phương Việt Nam và chính quyền địa phương Nhật Bản phát triển ngày càng sâu sắc nên hoạt động “*hợp tác kỹ thuật cấp cơ sở*” dựa trên đề xuất của các chính quyền địa phương, các trường đại học, các tổ chức NGO ngày càng gia tăng. Trung tâm tại địa phương của JICA (13 trung tâm trên toàn quốc từ Hokkaido đến Okinawa) ngày càng phát huy vai trò cầu nối giữa Nhật Bản và các nước đang phát triển thông qua việc cung cấp các chương trình đào tạo phát huy đặc điểm, thế mạnh của các địa phương Nhật Bản và liên kết với các đối tác trên phạm vi rộng.

(i) Hỗ trợ triển khai hoạt động tại nước ngoài của doanh nghiệp nhỏ và vừa

Từ các dự án ứng tuyển của các doanh nghiệp nhỏ và vừa, JICA lựa chọn ra những dự án có khả năng đóng góp và tính khả thi cao trong việc giải quyết vấn đề để hỗ trợ hoạt động khảo sát, phổ biến, kiểm chứng về kỹ thuật, sản phẩm trước khi đầu tư vào nước sở tại. Từ sau khi bắt đầu cơ chế này, trong số khoảng 400 dự án mà JICA đã tiếp nhận đến thời điểm đó, các dự án của Việt Nam chiếm khoảng 250 dự án (môi trường, nông nghiệp, đào tạo nguồn nhân lực...), là nước nhận được sự quan tâm nhiều nhất.

(ii) Liên kết với các chính quyền địa phương, trường đại học (hợp tác kỹ thuật cấp cơ sở)

Với kỳ vọng đối với nguồn nhân lực Việt Nam, trong những năm gần đây, hoạt động giao lưu giữa các địa phương, các trường đại học Nhật Bản và Việt Nam trở nên sôi động. Biên bản ghi nhớ giữa các địa phương của Nhật Bản và các tỉnh của Việt Nam lên tới con số 75, biên bản ghi nhớ giữa các địa phương của Nhật Bản với Chính phủ Việt Nam cũng lên tới con số 22 (tính đến cuối tháng 3 năm 2020) (Umeda, 2021). Tương tự như các địa phương Yokohama, Osaka, Shiga, Fukuoka, Kitakyushu đã hợp tác với các địa phương của Việt Nam trong lĩnh vực môi trường, kinh nghiệm của các địa phương Nhật Bản liên quan đến khắc phục ô nhiễm môi trường, phòng chống thiên tai, giải pháp đối với vấn đề già hóa dân số...được kỳ vọng là sẽ có giá trị tham khảo đối với Việt Nam, đồng thời cũng góp phần vào sự phát triển của các địa phương Nhật Bản. Bên cạnh đó, các trường đại học của Nhật Bản đang bị giảm số lượng sinh viên nhập học do vấn đề giảm tỷ lệ sinh đang tích cực tiếp nhận lưu học sinh, trong đó Việt Nam được kỳ vọng là nước có nhiều lưu học sinh ưu tú.

7 Kết luận: Hướng tới hoạt động hợp tác mới

ODA Nhật Bản dành cho Việt Nam đã góp phần vào sự phát triển của Việt Nam và thúc đẩy quan hệ đối tác chiến lược sâu rộng Nhật Bản - Việt Nam. Sau khoảng 15 năm nối lại ODA, Việt Nam đã gia nhập nhóm nước thu nhập trung bình thấp, trong thời gian ngắn tới đây sẽ thoát khỏi bẫy thu nhập trung bình và hướng tới trở thành nước phát triển vào năm 2045. Trong chuyến thăm Nhật Bản lần đầu tiên trên cương vị Thủ tướng Chính phủ vào tháng 11 năm 2021, Thủ tướng Chính phủ Phạm Minh Chính đã đề nghị Nhật Bản “*hợp tác trong kỷ nguyên mới*” và ra tuyên bố chung giữa hai Thủ tướng nêu rõ: “*để phục hồi kinh tế sau đại dịch COVID-19, hai nước sẽ tập trung hợp tác trong 4 lĩnh vực là: (i) Hạ tầng giao thông; (ii) Hạ tầng ứng phó với biến đổi khí hậu; (iii) Y tế; và (iv) Chuyển đổi số. Trong quá trình thực hiện, hai bên sẽ cân nhắc đến tầm quan trọng của sự nhượng bộ, thủ tục đơn giản, tính linh hoạt, tích cực xúc tiến những chương trình ODA phù hợp với tiềm năng to lớn cho tương lai của quan hệ đối tác chiến lược sâu rộng giữa Nhật Bản và Việt Nam*” (Tuyên bố chung Nhật Bản - Việt Nam) (Bộ Ngoại giao Nhật Bản, 2021). Mặt khác, tình hình thế giới gần đây đang có xu hướng đi ngược lại với toàn cầu hóa. Cuộc tranh Hoa Kỳ - Trung Quốc, xung đột Nga-Ucraina kéo dài đã gây ra những tác động lớn. Để nhìn nhận lại về bản chất của ODA, chính phủ Nhật Bản đang bắt tay vào sửa đổi Điều lệ hợp tác phát triển

(2015)³⁷. Trong đó, hợp tác giữa Nhật Bản và Việt Nam ngày càng có ý nghĩa quan trọng đối với hòa bình, ổn định tại khu vực châu Á, cũng như để hiện thực hóa một “*Khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương tự do và rộng mở*”, đòi hỏi cả hai nước cần phải có sức mạnh để tạo ra những sự hợp tác mới. Tác giả mong rằng vòng tròn hợp tác và quan hệ tin cậy được mở rộng giữa hai nước thông qua ODA sẽ tiếp tục phát triển lâu bền trong tương lai. Tác giả xin nêu ra 3 vấn đề sau đây để xem xét. Vào thời điểm nói lại ODA, các học giả của hai nước đã tập hợp lại và tiến hành nghiên cứu chung về chính sách chuyển đổi sang kinh tế thị trường của Việt Nam. Nhân dịp kỷ niệm 50 năm thiết lập quan hệ ngoại giao Nhật Bản - Việt Nam và 30 năm ký kết ODA, sẽ rất hữu ích nếu tập hợp trí tuệ của hai nước, tạo diễn đàn thảo luận chuyên sâu về chiến lược quốc gia trung dài hạn của Việt Nam, những hoạt động hợp tác mới giữa Nhật Bản và Việt Nam (Thiên, 2022).

(i) *Kiên trì hợp tác theo các giai đoạn góp phần vào tăng trưởng chung của hai nước Nhật Bản - Việt Nam*

Để đáp ứng nhu cầu về cơ sở hạ tầng của thế giới và đạt được tăng trưởng chất lượng cao, thông qua hội nghị G7 và hội nghị G20, Nhật Bản đã dẫn đầu trong tiêu chuẩn hóa quốc tế về “*hạ tầng chất lượng cao*”³⁸. Đối với Việt Nam cũng vậy, để phát triển kinh tế bền vững thì cần nâng cao hơn nữa cơ sở hạ tầng, nguồn nhân lực và hệ thống. Có nhiều lĩnh vực có thể phát huy kinh nghiệm, kỹ thuật, bí quyết, vốn của Nhật Bản. Trong những năm gần đây, chính sách ODA của Nhật Bản tập trung vào việc đóng góp cho lợi ích quốc gia của chính Nhật Bản. Điều mà Nhật Bản hướng tới là lợi ích chung trên cơ sở bình đẳng, là hợp tác tuần hoàn để vừa giúp Việt Nam thoát khỏi bẫy thu nhập trung bình, vừa góp phần vào sự phát triển của Nhật Bản. Phát huy quan hệ đối tác sâu rộng được xây dựng dựa trên ODA trong thời gian vừa qua để phát triển cơ sở hạ tầng, huy động vốn dưới sự quản lý nợ công lành mạnh, sử dụng vốn vay ODA và vốn vay đầu tư nước ngoài của JICA dành cho khối tư nhân, hợp tác trong các dự án chiến lược quốc gia như đường sắt cao tốc Bắc - Nam, chia sẻ kinh nghiệm, tri thức thông qua tăng cường liên kết giữa các địa phương và trường đại học hai nước, sớm cụ thể hóa chiến lược toàn diện chung Nhật Bản - Việt Nam.

³⁷ Điều lệ hợp tác phát triển (2015): Ban cố vấn do Bộ Ngoại giao Nhật Bản thành lập đã nộp báo cáo vào tháng 12 năm 2022, đề xuất về hợp tác phát triển trong thời gian tới: 1) Theo đuổi cả việc giải quyết các vấn đề của nhân loại và lợi ích quốc gia của Nhật Bản, 2) Đẩy nhanh các hoạt động hướng tới các mục tiêu phát triển bền vững (SDG), 3) Sử dụng ODA một cách có chiến lược và tăng cường liên kết với các đối tác trong và ngoài nước, đề nghị phía Việt Nam nêu rõ lộ trình cụ thể để đạt được mục tiêu quốc tế tỷ lệ GNI 0,7% (Nhật Bản là 0,34%) (Ban cố vấn, 2022).

³⁸ Nguyên tắc “*đầu tư hạ tầng chất lượng cao*” do Nhật Bản đề xướng và được thống nhất tại Hội nghị thượng đỉnh G7 Ise-Shima (tháng 5 năm 2016) đã được khẳng định tại nhiều hội nghị quốc tế. Tại hội nghị cấp cao G20 Osaka (tháng 6 năm 2019), “*Nguyên tắc G20 về đầu tư cơ sở hạ tầng chất lượng cao*” bao gồm cả các nước tài trợ mới nói đã được thông qua (Bộ Ngoại giao Nhật Bản).

(ii) Hợp tác khu vực Mê Công và hợp tác Nam - Nam

Tiếp theo chương trình GMS, chính phủ Nhật Bản đã tập trung hợp tác với khu vực sông Mê Công thông qua “*Hội nghị cấp cao Nhật Bản – Mê Công*” (Shiraishi, 2011). Bắt đầu với việc tăng cường kết nối qua Hành lang kinh tế Đông-Tây và phía Nam ở Đông Dương, các lĩnh vực hợp tác đã mở rộng và bao gồm phát triển công nghiệp, thúc đẩy khu vực tư nhân, pháp quyền và hợp tác về các vấn đề hàng hải trong khu vực. Ngược lại, Trung Quốc đang thúc đẩy hội nhập với các nước Mê Công thông qua các dự án cơ sở hạ tầng giao thông một phần của sáng kiến Vành đai và Con đường, gây lo ngại về việc mở rộng chính trị và kinh tế ảnh hưởng, bao gồm cả “*bẫy nợ*” do các khoản vay quy mô lớn gây ra. Vì thế, Nhật Bản cần hợp tác với Việt Nam, nước đã trở thành nước lớn trong khu vực ASEAN-Mê Công, chia sẻ kinh nghiệm chung về ODA thông qua các khuôn khổ Nhật Bản-Mê Công khác nhau và góp phần vào sự phát triển của khu vực bằng cách đưa ra các cách tiếp cận hợp tác tốt hơn.

Mặt khác, những thành tựu của hợp tác Nhật Bản – Việt Nam ở khu vực Mê Công có thể trở thành một hình mẫu cho các khu vực khác, đặc biệt là ở Châu Phi, nơi có một số kế hoạch hành lang xuyên biên giới đã được thực hiện và dựa trên tình hữu nghị lịch sử, nhiều nước châu Phi quan tâm kinh nghiệm của Việt Nam về tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo.³⁹ Tiềm năng hợp tác ba bên Nhật Bản–Việt Nam – Mê Công – Châu Phi cũng được mong đợi. Khi Việt Nam phát triển trở thành một nhân tố trung tâm trong khu vực ASEAN và Mê Công, ngày càng có nhiều dự đoán rằng, tương tự đến việc Thái Lan thành lập Cơ quan Hợp tác Quốc tế Thái Lan (TICA) sau gần 2 thập kỷ trước đây, Việt Nam hợp tác với Nhật Bản sẽ tạo ra tác động toàn cầu bằng cách tạo ra ‘VICA’ –Cơ quan Hợp tác Quốc tế Việt Nam.

(iii) Hợp tác nguồn nhân lực Nhật Bản - Việt Nam

Số lượng người Việt Nam đang làm việc tại Nhật Bản vượt trên 450.000 người, chiếm khoảng 26% tổng số lao động nước ngoài trên toàn nước Nhật, nhiều nhất trong các nước (cuối tháng 10 năm 2021) (Bộ Y tế, Lao động và Phúc lợi Nhật Bản, 2022). Các địa phương Nhật Bản, nơi tỷ lệ sinh giảm và dân số già hóa

³⁹ Hợp tác ba bên Nhật Bản – Việt Nam – Châu Phi: Tại Mô-dăm-bích ở Nam Phi, thúc đẩy Hành lang kinh tế Nacala dự án kết nối đất nước với Dăm-bi-a thông qua nội địa Ma-la-uy, bên cạnh các chuyên thăm nghiên cứu lẫn nhau của chính phủ quan chức, các hội thảo địa phương tại Mô-dăm-bích (Maputo và Nacala) đã được tổ chức để chia sẻ kinh nghiệm về cơ sở hạ tầng và phát triển công nghiệp tại Hành lang kinh tế Đông Tây Đông Dương, nơi các nhà kinh tế phát triển Nhật Bản và các chuyên gia Việt Nam cùng tham gia (2007). Giữa những năm 2010, chuyên gia nông nghiệp Việt Nam tham gia JICA hợp tác kỹ thuật trồng lúa có tưới ở Mozambique theo đề nghị của phía Nhật Bản và cung cấp hướng dẫn kỹ thuật cùng chuyên gia Nhật Bản. Giữa hai nước có mối quan hệ hữu nghị lâu đời, chia sẻ một lịch sử giành độc lập khó khăn, tiêu biểu là sự hiện diện của 'Đại lộ Hồ Chí Minh' ở Maputo, thủ đô của Mô-dăm-bích.

ngày càng quan tâm đến nguồn nhân lực trẻ, nguồn nhân lực chất lượng cao của Việt Nam. Chương trình thực tập sinh kỹ năng của Nhật Bản đã mang lại nhiều thành quả cho cả thực tập sinh và doanh nghiệp, nhưng mặt khác cũng phát sinh nhiều vấn đề nghiêm trọng như gánh nặng tài chính lớn đối với thực tập sinh, đào tạo tiếng Nhật không đầy đủ trước khi thực tập sinh sang Nhật Bản, môi trường làm việc kém. Phát huy thành tích thực tế trong hỗ trợ đào tạo nhân lực công nghiệp cho các nước đang phát triển, mạng lưới kết nối với các doanh nghiệp Nhật Bản, JICA đã hỗ trợ nền tảng trao đổi thông tin giữa các doanh nghiệp đang sử dụng lao động người nước ngoài, chia sẻ các bài học và các giải pháp cải tiến⁴⁰. Việt Nam đã đạt được những thành tựu trong hợp tác đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao thông qua ODA, giao lưu với các sinh viên, nguồn nhân lực của Việt Nam tạo ra sự kích thích lớn cho giới trẻ Nhật Bản. Chúng tôi hướng tới đào tạo nguồn nhân lực tốt hơn nữa vì tương lai của hai nước.

“Hiền tài là nguyên khí chung Nhật Bản - Việt Nam”

Tài liệu tham khảo

(Thứ tự sắp xếp giữ nguyên theo bản gốc tiếng Anh)

Almec VPI và cộng sự (2013), *Báo cáo cuối cùng nghiên cứu quy hoạch dự án phát triển đường sắt cao tốc Bắc – Nam ở Việt Nam* [Final report of the project planning study for the development of the North-South High Speed Rail in Viet Nam]. Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản.

Fukubayashi, Y. (2017), *Thư viện Quốc hội Nhật Bản hỗ trợ các sáng kiến dành cho Việt Nam* [Support initiatives for Viet Nam by the Japan's National Diet Library]. Thư viện Quốc hội Nhật Bản.

Furuta, M. (2017), *Kiến thức cơ bản về Việt Nam*. Mê Công.

Imagawa, Y. (2002), *Việt Nam và Nhật Bản*. Rengo Shuppan.

Trung tâm phát triển quốc tế Nhật Bản và cộng sự (2014), *Nghiên cứu thu thập và xác nhận thông tin về tác động của ODA Nhật Bản tại Việt Nam* [Information Collection and Confirmation Study on the Impact of Japan's ODA in Vietnam]. Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản.

Iokibe, M., M. Inoue, A. Kaminishi, và Y. Nagase (2021), *Tiểu sử phê bình: Takeo Fukuda* [A Critical Biography: Takeo Fukuda]. Iwanami Shoten.

⁴⁰ Nền tảng tiếp nhận lao động người nước ngoài có trách nhiệm (JP-MIRAI): là mạng lưới được thành lập nhằm cải thiện môi trường lao động, sinh hoạt cho người lao động nước ngoài, trao đổi thông tin giữa các doanh nghiệp, tổ chức, hướng tới trở thành một “*Nhật Bản được người lao động trên thế giới tin tưởng và lựa chọn*” (năm 2022).

- Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (1995), *Báo cáo của Nhóm Nghiên cứu Hỗ trợ Quốc gia Việt Nam* [Viet Nam Country Assistance Study Group Report]. Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản.
- Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (2019), *Lịch sử Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản 1999–2018* [History of Japan International Cooperation Agency 1999–2018]. Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản.
- Kimura, H., N.D. Dung, và M. Furuta (2000), *Dành cho những người nghiên cứu quan hệ Nhật Bản-Việt Nam* [For Those Who Study Japan–Viet Nam Relations]. Sekaishisousha
- Kitano, M. (2006), *Chiến lược hóa ODA của Nhật Bản: Hành động của Nhật Bản tại Việt Nam* [Strategizing Japan's ODA: Japan's Action in Vietnam]. Dẫn đầu Phát triển, Viện Nghiên cứu Chính sách Quốc gia (GRIPS).
- Kono, M. (1999), *Công việc hòa bình* [Peace Work]. Iwanami Shoten.
- KPMG AZSA LLC (2016), *Báo cáo đánh giá quốc gia của Việt Nam (Đánh giá của bên thứ ba)* [Viet Nam Country Evaluation (Third Party Evaluation) Report]. Bộ Ngoại giao Nhật Bản.
- Kuchiki, A. (2012), *Sự đổi mới của Nhật Bản bắt đầu ở châu Á* [Japan's Renewal Begins in Asia]. Hiệp hội thống kê nông lâm nghiệp.
- Matsuura K. và T. Yamamoto (2022), *Lịch sử bí mật của việc nối lại viện trợ của Việt Nam* [The Secret History of Viet Nam Aid Resumption]. Hiệp hội dịch vụ đối ngoại Kasumigaseki.
- Nakanishi, H. và cộng sự (2022), *Báo cáo của Ban Tư vấn về Sửa đổi Điều lệ Hợp tác Phát triển* [Report of the Advisory Panel on the Revision of the Development Cooperation Charter]. Bộ Ngoại giao Nhật Bản.
- Nippon Koei (2010), *Phát triển Điện ở Đa Nhim* [Da Nhim Power Development]. Nippon Koei.
- NNA (2023), *Việt Nam đề nghị hỗ trợ đường sắt cao tốc Bắc - Nam* [Viet Nam Requested Support for North-South High-speed Rail].
- Nishioka, T. (2012), *'Báo cáo về chuyển nghiên cứu Hiến pháp tới Jaan của các quan chức cấp cao Chính phủ Việt Nam'* ['Report on the Constitution Study Mission to Jaan by Senior Government Officials of Viet Nam '], Tin tức ICD, 52, Viện Nghiên cứu và Đào tạo, Bộ Tư pháp Nhật Bản.
- Ohno, I., M. Shimamura, và Y. Miura (2007), *Đánh giá đất nước Việt Nam* [Vietnam Country Evaluation]. Bộ Ngoại giao Nhật Bản.

- Ohno, K. (2013), *Cách tạo chính sách công nghiệp* [How to Create Industrial Policy]. Yuhikaku.
- Okaido, K. (2019), *Chính sách viện trợ của Nhật Bản cho Đông Nam Á* [Japan's Aid Policy for Southeast Asia]. Nhà xuất bản Đại học Keio.
- Quỹ Hợp tác Kinh tế Nước ngoài (1992), *Lịch sử 30 năm Quỹ Hợp tác Kinh tế Nước ngoài* [30 Years History of the Overseas Economic Cooperation Fund]. Quỹ Hợp tác Kinh tế Nước ngoài của Nhật Bản.
- Seki, M. và R. Ikebe (2012), *Kinh tế thị trường Việt Nam và doanh nghiệp Nhật Bản* [Vietnamese Market Economy and Japanese Firms]. Shinyoron.
- Shimamura, M. (2005), *Sự tham gia tích cực của Nhật Bản vào thể chế và chính sách ở Việt Nam* [Japan's Active Involvement in Institutions and Policies in Viet Nam]. Viện nghiên cứu chính sách quốc gia (GRIPS).
- Shimomura, Y. (2018), ‘Những tác động chính sách tiềm ẩn của 'Dự án Ishikawa': Vai trò của Nhật Bản như một lực lượng đối kháng’ [‘The Hidden Policy Implications of the 'Ishikawa Project': Japan's Role as a Countervailing Force’], *Tạp chí Nghiên cứu Phát triển Quốc tế*, 27(1), Hiệp hội Phát triển Quốc tế Nhật Bản.
- Shiraishi, M. (2011), ‘Sự chuyển đổi chính sách của Nhật Bản đối với Đông Dương và khu vực sông Mê Công’ [‘Transition of Japan's Policy toward Indochina and the Mekong Region’], *Nghiên cứu Châu Á Thái Bình Dương*, 17, Trung tâm Nghiên cứu Châu Á Thái Bình Dương, Đại học Waseda..
- Tajika, E., Y. Miura, và K. Oizumi (2003), *Cải cách kinh tế của Việt Nam và sự hỗ trợ của Nhật Bản* [Viet Nam's Economic Reforms and Japan's Support]. Trung tâm Nghiên cứu Vành đai Thái Bình Dương, Viện Nghiên cứu Nhật Bản
- Taki, Y. (2010), ‘Nghiên cứu sinh học và gia đình hoàng gia’ [‘Imperial Family and Biological Research’], *Báo cáo nghiên cứu khoa học và công nghệ biển của Đại học Tokyo*, 6, Đại học Khoa học và Công nghệ biển Tokyo.
- Tran, V.T., A. Kuchiki, F. Idei, và S. Sakata (2003), *Báo cáo đánh giá của bên thứ ba về đánh giá tác động của Dự án Hạ tầng giao thông phía Bắc tại Việt Nam* [Third Party Evaluation Report of the Impact Assessment of the Northern Transport Infrastructure Project in Vietnam]. Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản.
- Tuổi Trẻ (2010). *Từ phà đến cầu Can Tho: Giấc mơ trăm năm*. Tuổi Trẻ.
- Umeda, K. (2021), *Khủng hoảng của Nhật Bản có thể được nhìn thấy khi biết Việt*

- Nam [*Japan's Crisis Can Be Seen by Knowing Viet Nam*]. Shogakukan.
- Phuc, V.H. (2023), 'Chuyện của chúng tôi' ['Our Story'].
- VIETJO (2011), *Phê duyệt xây dựng 12 đoạn tuyến phía Đông đường cao tốc Bắc Nam* [*Construction of 12 Sections of the Eastern Route of North-South Expressway was Approved*]. Tin tức VIETJO Việt Nam.
- VIETJO (2022), *Đường sắt cao tốc Bắc - Nam sẽ được xây dựng với tốc độ thiết kế 250km/h* [*North-South High-Speed Rail to be Built with a Design Speed of 250km/h*]. Tin tức VIETJO Việt Nam.

Phỏng vấn

(Thứ tự sắp xếp giữ nguyên theo bản gốc tiếng Anh)

- Bùi Liêm (Nguyên cán bộ Vụ Kinh tế đối ngoại, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Việt Nam), ngày 12 tháng 10 năm 2022.
- Hà Hùng Cường (Nguyên Bộ trưởng Bộ Tư pháp, Việt Nam), ngày 4 tháng 8 năm 2022.
- Hideo Ezaki (Nguyên cán bộ JICA), ngày 27 tháng 7 năm 2022.
- Hồ Quang Minh (Nguyên Vụ trưởng Vụ Kinh tế đối ngoại, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Việt Nam), ngày 17 tháng 8 năm 2022.
- Junichi Kawaue (Nguyên Tổng Lãnh sự Nhật Bản tại Thành phố Hồ Chí Minh), ngày 20 tháng 10 năm 2021.
- Ngô Thịnh Đức (Nguyên Thứ trưởng Bộ Giao thông vận tải, Việt Nam), ngày 17 tháng 10 năm 2022.
- Nguyễn Sĩ Dũng (Nguyên Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội, Việt Nam), ngày 20 tháng 10 năm 2022.
- Takahiro Sasaki (Nguyên cán bộ JICA), 26 July 2022.
- Trần Đình Thiên (Nguyên Viện trưởng Viện Kinh tế Việt Nam), ngày 4 tháng 8 năm 2022.
- Võ Hồng Phúc (Nguyên Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Việt Nam), ngày 19 tháng 10 năm 2022.

Chương 4

Việt Nam: Chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

Võ Trí Thành

1 Mở đầu

Hiểu biết một cách sâu sắc và thấu đáo về phát triển luôn là một thách thức đối với các nhà kinh tế học. Trong khi cạnh tranh và hiệu quả có vai trò tất yếu đối với phát triển, thì “*thất bại của thị trường*” cũng phổ biến không kém “*thất bại của nhà nước*”. Vì vậy, các nhà kinh tế và các nhà nghiên cứu xã hội khác đã có nhiều nỗ lực giải thích cải cách kinh tế và phát triển dưới góc nhìn của kinh tế học thể chế và các mô hình được khái quát hóa.

Các nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung phải đối mặt với những vấn đề nghiêm trọng hơn trong chuyển đổi. Các nền kinh tế này phải giải quyết ba nhóm cải cách then chốt: tự do hóa và ổn định hóa; thay đổi thể chế hỗ trợ giao dịch thị trường và thiết lập quyền sở hữu; và xây dựng các chương trình xã hội để giảm nhẹ hệ quả trong quá trình chuyển đổi (Ngân hàng Thế giới, 1996). Tuy nhiên, chỉ dẫn tổng quan này chưa phản ánh hết mức độ phức tạp của quá trình chuyển đổi, như kinh nghiệm đã có ở nhiều nền kinh tế chuyển đổi. Ngay vào đầu những năm 1990, theo Jeffries (1993), “*Việc nhiều quốc gia từ bỏ kế hoạch hóa tập trung năm 1989 là một trong những sự kiện hết sức đặc biệt trong lịch sử kinh tế học. Song công cuộc chuyển đổi sang thị trường cũng đặt ra cho các nhà kinh tế những thách thức to lớn bởi vì con đường này chưa từng có tiền lệ*”. Một trong những ví dụ là quá trình hội nhập quốc tế trong một thế giới đang thay đổi. Thậm chí, câu hỏi về các mô hình phát triển mới cũng được nêu một cách rất tự nhiên.

Hơn 35 năm Đổi Mới kể từ năm 1986, Việt Nam đã trải qua một quá trình gập ghềnh, có thành công và có cả thất bại, nhưng luôn nung nấu ước mơ và khát vọng chuyển mình để đất nước ngày càng giàu mạnh. Trường hợp chuyển đổi của Việt Nam thực sự đáng để nghiên cứu. Với những đặc điểm chính trị, xã hội và kinh tế vốn có, Việt Nam còn được coi là một mô hình để đạt được các mục tiêu phát triển cho các nền kinh tế chuyển đổi và đang phát triển.

Chương 4 tìm hiểu quá trình chuyển đổi của Việt Nam sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (KTTTĐHXXHCN). Chương gồm ba phần.

Phần đầu tiên mô tả bức tranh nền kinh tế Việt Nam kể từ khi Đổi mới và đằng sau là các dấu mốc cải cách quan trọng. Phần tiếp theo trả lời hai câu hỏi: Có thể rút ra những bài học nào từ quá trình Đổi Mới và liệu thực sự có “*mô hình Việt Nam*” hay không? Câu hỏi sau được nhìn nhận từ cả hai góc độ, chính thống và thực tiễn hơn. Phần cuối cùng xem xét bối cảnh mới và những thách thức đối với Việt Nam trong tiến trình tới; đồng thời khuyến nghị một số chính sách và cải cách cần thiết.

2 Đổi Mới: Dấu ấn phát triển và dấu mốc cải cách

2.1 Dấu ấn phát triển

Nhờ công cuộc Đổi mới, Việt Nam đã chứng kiến bốn chuyển biến lớn trong lịch sử phát triển kinh tế của mình.

Thứ nhất, từ một nước nghèo và thu nhập thấp, Việt Nam đã vươn lên trở thành nước thu nhập trung bình vào năm 2010. Việt Nam là một trong những quốc gia đi đầu trong việc thực hiện các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ của Liên hợp quốc về xóa đói giảm nghèo. Tầng lớp trung lưu trong 10 năm qua gia tăng nhanh chóng, thúc đẩy tiêu dùng và phát triển kinh tế đất nước. Việt Nam cũng đã đạt mục tiêu trở thành nước có thu nhập trung bình cao vào năm 2030 và thu nhập cao vào năm 2045.

Thứ hai, từ một nền kinh tế dựa vào nông nghiệp, Việt Nam đã chuyển hướng mạnh mẽ hơn sang phát triển công nghiệp, đặc biệt công nghiệp chế biến chế tạo, và dịch vụ. Vào cuối những năm 1980, nông nghiệp đóng góp tỷ lệ lớn nhất vào GDP, khoảng 50%, nhưng đến năm 2021, tỷ lệ này chỉ hơn 12%, trong khi ngành vẫn được xem là có tính cạnh tranh cao trên thế giới.

Thứ ba, từ một nền kinh tế đóng, Việt Nam đã trở thành một trong những nền kinh tế mở nhất thế giới về thương mại và đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Hiện nay, tổng giá trị thương mại đạt khoảng 200% GDP và khu vực FDI đóng góp tới 20% GDP, 20% tổng vốn đầu tư và hơn 70% kim ngạch xuất khẩu hàng hóa hàng năm.

Thứ tư, từ một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, Việt Nam đã tiếp nhận và chuyển mình theo nền kinh tế định hướng thị trường. Những thay đổi thể chế thuận theo các nguyên tắc thị trường đã và đang diễn ra cùng với sự phát triển của khu vực tư nhân. Hiện có khoảng 850.000 doanh nghiệp và gần 5 triệu hộ kinh doanh đang hoạt động. Không ít tập đoàn lớn đã tạo dựng được thương hiệu trong nước và vươn ra thế giới.

Thành tựu phát triển của Việt Nam thực sự ấn tượng nhưng có thể chưa xuất sắc. Việt Nam đã không đạt được mục tiêu trở thành “*nước công nghiệp theo*

hướng hiện đại” vào năm 2020. Nhìn tổng thể hơn, chất lượng tăng trưởng vẫn còn là dấu hỏi. Tăng trưởng vẫn chủ yếu được thúc đẩy bởi lợi thế so sánh chứ chưa phải nhờ tăng năng suất và đổi mới sáng tạo. Đầu tư công và khu vực doanh nghiệp nhà nước (DNN) kém hiệu quả; chi phí kinh doanh cao; các thị trường nhân tố sản xuất còn méo mó; tác động lan tỏa hạn chế từ FDI và vị thế thấp trong chuỗi cung ứng/chuỗi giá trị toàn cầu (GSC/GVC); tất cả đều là những điều đáng quan ngại. Nhìn chung, nguy cơ rơi vào “*bẫy thu nhập trung bình*” vẫn còn cao. Hơn nữa, khoảng cách về thu nhập và tài sản ngày càng lớn. Việt Nam cũng đã phải trả giá đắt về mặt môi trường cho tăng trưởng. Cạn kiệt tài nguyên, ô nhiễm và suy thoái môi trường, nhất là ở các đô thị lớn, trở nên nghiêm trọng. Cần lưu ý, Việt Nam nằm trong top 5 quốc gia có thể chịu tác động nặng nề nhất của biến đổi khí hậu.

2.2 Các dấu mốc cải cách

Kể từ khi đất nước thống nhất vào năm 1975, quá trình phát triển kinh tế, thay đổi chính sách và cải cách ở Việt Nam đã được xem xét trong nhiều nghiên cứu và báo cáo tổng quan (xem Fforde và De Vylder, 1988; Griffin, 1998; Riedel và Turley, 1999; Van Akardie và Mallon, 2003; Võ Trí Thành và Phạm Hoàng Hà, 2004; Võ Trí Thành và Nguyễn Anh Dương, 2010; Võ Trí Thành, 2009 và 2020; Vanham, 2018). Quá trình đó có thể được nhìn nhận theo ba thời kỳ. Trước những năm 1980, nền kinh tế Việt Nam về cơ bản là một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung. Những năm giữa 1980 và 1987, Việt Nam có thể được xem là một nền kinh tế kế hoạch hóa có điều chỉnh, trong đó một số cải cách vi mô được thực hiện, nhưng chưa có bất kỳ thay đổi đáng kể nào trong quản lý kinh tế vĩ mô. Từ năm 1988 - 1989 trở đi, nền kinh tế là nền kinh tế chuyển đổi, nỗ lực công nghiệp hóa và hội nhập quốc tế.

Trước những năm 1980, Việt Nam về cơ bản là một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung và khá “*biệt lập*”, chủ yếu chỉ giao thương với các nước xã hội chủ nghĩa trước đây. Với những động lực nghèo nàn và thông tin hạn chế, việc phân bổ nguồn lực bị bóp méo nặng nề. Các vấn đề càng trở nên phức tạp hơn do bối cảnh địa chính trị không thuận do xung đột quân sự với Cam-pu-chia năm 1978 và Trung Quốc năm 1979. Kết quả là nền kinh tế Việt Nam luôn thiếu hụt, với mức tiêu dùng bình quân đầu người thấp, sản xuất công nghiệp đình đốn, sản lượng lương thực giảm xuống mức rất thấp buộc Việt Nam phải nhập khẩu lượng lớn gạo, cán cân thanh toán quốc tế ngày càng xấu đi. Sự thất bại của hệ thống kế hoạch hóa tập trung đã hiện hữu và áp lực cải cách kinh tế đã gia tăng đáng kể.

Trong giai đoạn 1980-1987, nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung đã được điều chỉnh để ứng phó với tình trạng kiệt quệ của nền kinh tế. Fforde và De Vylder (1988) mô tả quá trình cải cách khi đó là quá trình “*từ dưới lên*”. Ban đầu, quá

trình này diễn ra nhờ nói lỏng, một phần và phi chính thức, những ràng buộc đối với hoạt động của tư nhân và qua các động thái tự phát hướng tới sản xuất và thương mại bên ngoài các kênh chính thức và kế hoạch (ví dụ như “*khoán chui*” trong nông nghiệp và hiện tượng “*phá rào*” trong lĩnh vực sản xuất công nghiệp). Kết quả sau đó là sự thừa nhận của Đảng đối với vai trò của khu vực hộ gia đình trong nông nghiệp, thủ công mỹ nghệ và buôn bán nhỏ lẻ. Năm 1979, Hội đồng Bộ trưởng đã ban hành nghị định quy định phạm vi cho các doanh nghiệp nhà nước địa phương được hoạt động ngoài kế hoạch trung ương một khi các mục tiêu kế hoạch trung ương được thực hiện. Tháng 01 năm 1981, chế độ khoán được áp dụng trong lĩnh vực nông nghiệp và Chính phủ đã ban hành quyết định trao quyền tự chủ hạn chế cho các DNNN. Quyết định đã giảm số lượng các mục tiêu bắt buộc mà các DNNN phải đáp ứng và đề ra “*hệ thống ba kế hoạch*”, cho phép các DNNN hoạt động ngoài kế hoạch, nhưng chỉ sau khi các mục tiêu kế hoạch tập trung được đáp ứng. Các DNNN có thể giữ lại tới 85% lợi nhuận từ các hoạt động ngoài các mục tiêu này và một phần trong đó có thể phân phối cho người lao động dưới dạng tiền thưởng.

Những cải cách vi mô này đã tăng cường các tương tác tự nguyện và phi tập trung giữa các tác nhân riêng lẻ và tạo ra động lực mới cho các nhà sản xuất nâng cao sản lượng trong giai đoạn 1982-85. Nền kinh tế trở nên năng động hơn và, kết quả là, Việt Nam đã đạt tốc độ tăng trưởng kinh tế khá cao trong nửa đầu thập niên 1980.

Tuy nhiên, những cải cách vi mô cho đến năm 1985 chỉ thể hiện xu hướng tự do hóa và ít nhiều hạ thấp hệ thống kế hoạch hóa nhà nước, chứ chưa thực sự là một quá trình chuyển đổi. Đại hội Đảng lần thứ V năm 1982 vẫn có định hướng tập trung hóa nền kinh tế. Năm 1983, những biện pháp hành chính đã được thực hiện để kiểm soát “*tình trạng vô chính phủ*” trên thị trường; quyền tự do thương mại ngoài kênh chính thức/kế hoạch của DNNN bị thu hẹp. Những động thái này phản ánh những tranh luận sôi động trong Đảng về định hướng chính sách trong tương lai. Một môi trường chính sách bất định như vậy không khuyến khích đầu tư dài hạn và đã cản trở sự phát triển của hoạt động kinh tế ngoài quốc doanh.

Tăng trưởng kinh tế được cải thiện song thiếu bền vững. Tháng 9 năm 1985, trong một nỗ lực thiếu hiệu quả để giải quyết vấn đề giá thị trường tự do tăng cao, Chính phủ đã tăng giá nhà nước, đưa ra một đồng tiền tệ mới và tiến hành “*cải cách giá – lương - tiền*”. Những cải cách này đã được thực hiện mà thiếu những thay đổi trong ứng xử các vấn đề cơ bản làm phân bổ sai nguồn lực, hạn chế thương mại và mất cân đối vĩ mô trong nền kinh tế. Kết quả là, những cải cách này đã thất bại trong việc cắt giảm lạm phát. Vào giữa những năm 1980, tỷ lệ lạm phát đã leo thang tới vài trăm phần trăm/năm.

Năm 1986 được ghi nhận là năm bắt đầu của quá trình chuyển đổi, thể hiện sự thay đổi không thể đảo ngược về hệ tư tưởng kinh tế. Đại hội Đảng lần thứ VI tháng 12 năm 1986 đã chính thức từ bỏ tư duy có thể tiếp tục thực hiện mô hình kế hoạch hóa tập trung, và thay vào đó tuyên bố ý định tiến tới hình thái của một nền kinh tế thị trường hỗn hợp (cơ cấu đa thành phần/đa sở hữu). Đại hội cũng cho thấy nhu cầu và sự cần thiết phải cải cách chính sách nhằm giảm thiểu bất ổn kinh tế vĩ mô và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, và nhấn mạnh rằng tất cả các “*đòn bẩy kinh tế*” (giá cả, tiền lương, chính sách tài khóa và tiền tệ) sẽ được sử dụng để đạt được các mục tiêu này.

Tuy nhiên, những thay đổi quan trọng theo định hướng mới chỉ diễn ra một thời gian sau khi Đại hội Đảng lần thứ VI thông qua chương trình Đổi Mới. Trong năm 1988 và đầu năm 1989, Việt Nam đã thực hiện một gói những cải cách căn bản và toàn diện nhằm ổn định và mở cửa nền kinh tế, tăng cường quyền tự do lựa chọn của các tổ chức kinh tế và cạnh tranh, qua đó thay đổi căn bản hệ thống quản lý kinh tế. Gói cải cách bao gồm:

- Tự do hóa gần như hoàn toàn về giá;
- Phá giá mạnh và thống nhất tỷ giá hối đoái;
- Tăng lãi suất lên mức thực dương;
- Giảm đáng kể trợ cấp cho khu vực DNNN;
- Cải cách nông nghiệp theo hướng thay thế hợp tác xã bằng hộ gia đình ở vai trò ra quyết định cơ bản trong sản xuất và đảm bảo quyền được giao đất lâu dài cho các gia đình nông dân;
- Khuyến khích khu vực tư nhân trong nước và FDI;
- Xóa bỏ các rào cản thương mại trong nước và tạo ra một nền kinh tế thông thoáng hơn.

Ổn định kinh tế vĩ mô đã thành công cùng tự do hóa giá cả, thay đổi chính sách lãi suất và tỷ giá đồng thời với việc áp đặt ràng buộc ngân sách chặt chẽ hơn đối với khu vực DNNN. Việc cải thiện chính sách tiền tệ và sử dụng tốt hơn các công cụ tiền tệ đóng vai trò then chốt trong cắt giảm lạm phát.

Kể từ năm 1989, các cải cách cơ cấu, như cải cách DNNN, hệ thống ngân hàng và thúc đẩy khu vực tư nhân, cũng đã được thực hiện, nhưng không suôn sẻ.

Song song với cải cách trong nước, tiến trình mở cửa nền kinh tế và hội nhập kinh tế quốc tế được đẩy mạnh, đóng vai trò to lớn trong nâng cao hiệu quả và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Chế độ thương mại từng bước được tự do hóa (tuy chưa đạt được tính trung lập trong cơ cấu động lực). Năm 1992, Việt Nam ký hiệp định thương mại với Liên minh châu Âu (EU). Năm 1995, Việt Nam chính

thức bình thường hóa quan hệ với Hoa Kỳ và gia nhập Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN). Năm 1995, Việt Nam cũng đệ đơn xin gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Năm 1998, Việt Nam trở thành thành viên của Diễn đàn Hợp tác Kinh tế châu Á-Thái Bình Dương (APEC). Năm 2000, Việt Nam ký Hiệp định Thương mại Song phương với Hoa Kỳ (VN-US BTA) và Hiệp định có hiệu lực từ tháng 12 năm 2001.

Tuy nhiên, sau cuộc khủng hoảng tài chính châu Á năm 1997, tiến trình cải cách trong nước phần nào chậm lại. Việc thông qua Luật Doanh nghiệp năm 1999 và việc thực hiện VN-US BTA từ năm 2001 đã trở thành chất xúc tác và nền tảng để thúc đẩy cải cách và tự tin hơn trong hội nhập kinh tế quốc tế. Từ năm 2002, Việt Nam đã tham gia các câu lạc bộ hội nhập khu vực như các hiệp định thương mại tự do (FTA) giữa ASEAN và các đối tác (ASEAN +1 FTA). Năm 2006 đánh dấu sự kiện Việt Nam được chấp thuận trở thành thành viên WTO và thực hiện đầy đủ các thỏa thuận trong Hiệp định Khu vực Thương mại tự do ASEAN (AFTA). Tính đến năm 2005, Việt Nam đã tham gia 87 hiệp định thương mại song phương và 48 hiệp định bảo hộ đầu tư, có quan hệ thương mại với 224 quốc gia/vùng lãnh thổ trên thế giới. Tất cả những động thái này đòi hỏi Việt Nam phải thay đổi nhiều luật và khung pháp lý liên quan cho phù hợp với các cam kết quốc tế và thể chế kinh tế định hướng thị trường. Bất ổn kinh tế vĩ mô vào cuối năm 2007 – đầu năm 2008 và năm 2010-11, do khiếm khuyết trong quản lý kinh tế vĩ mô cũng như tác động từ các cú sốc bên ngoài như khủng hoảng tài chính toàn cầu 2008-2009, đã làm cho những cải cách trong nước được thực hiện thiếu đồng bộ và không đồng đều.

Kể từ năm 2011, Việt Nam đã có nhiều nỗ lực nhằm ổn định kinh tế vĩ mô, tiếp tục cải cách thể chế, cơ cấu lại nền kinh tế và làm sâu sắc hơn quá trình hội nhập quốc tế toàn diện (chứ không chỉ hội nhập kinh tế). Ba đột phá trong chiến lược phát triển của Việt Nam bao gồm cải cách thể chế, phát triển kết cấu hạ tầng và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực. Trọng tâm cơ cấu lại nền kinh tế không chỉ tập trung vào đầu tư công, DNNN, các tổ chức tín dụng mà còn chú trọng phát triển khu vực kinh tế tư nhân và những lĩnh vực Việt Nam có lợi thế như một số cụm công nghiệp, nông nghiệp, du lịch. Việt Nam đã tham gia thêm nhiều FTA khu vực và song phương, tổng cộng có 17 FTA, trong đó có những FTA chất lượng cao như Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP)/Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), Hiệp định thương mại tự do Việt Nam-Liên minh châu Âu (EVFTA) và trong chừng mực nào đó là Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực (RCEP). Đồng thời, Việt Nam đã thiết lập quan hệ đối tác chiến lược toàn diện/chiến lược/toàn diện với nhiều nước trên thế giới và hầu hết các nước này cũng là thành viên của các FTA mà Việt Nam tham

gia. Hơn nữa, chưa bao giờ vai trò của sáng tạo, đặc biệt là Cách mạng Công nghiệp lần thứ tư (CMCN 4.0) và chuyển đổi số được nhấn mạnh như từ năm 2016. Tất cả các chiều cạnh cải cách đã được thể hiện rõ nét tại Đại hội XI của Đảng năm 2011, Đại hội XII của Đảng năm 2016 và đặc biệt là Đại hội Đảng lần thứ XIII năm 2021.

Cải cách đã đạt được một số tiến bộ. Nhưng nhìn chung, kết quả thực hiện ba đột phá chiến lược và cơ cấu lại nền kinh tế chưa được như kỳ vọng. Công cuộc cải cách ngày càng trở nên sâu rộng và phức tạp hơn. Hơn nữa, nền kinh tế đã phải mất thời gian cho nỗ lực ổn định kinh tế vĩ mô và lại phải chịu nhiều cú sốc từ bên ngoài như chiến tranh thương mại Hoa Kỳ-Trung Quốc, đại dịch toàn cầu COVID-19 và xung đột Nga – Ucraina.

2.3 Những vấn đề then chốt của quá trình chuyển đổi

Với Đổi Mới, Việt Nam đã thay đổi căn bản tư duy, về “*luật chơi*”, về “*cách chơi*” và cả về “*người chơi*”. Các thể chế nền tảng quan trọng cho một nền kinh tế thị trường (giá cả, khung pháp lý về quyền sở hữu và giao dịch thương mại, hệ thống ngân hàng hai cấp và thị trường vốn, hệ thống thuế,...) đã được thiết lập. Song Đổi Mới là một tiến trình không suôn sẻ, đôi khi đặc trưng bởi sự không nhất quán với các cải cách theo định hướng thị trường và bởi các chính sách ngập ngừng kiểu “*tiến - dừng*”. Tính phức tạp của Đổi Mới có thể được giải thích bởi nhiều nhân tố.

Cải cách hiệu quả đòi hỏi phải có ý chí chính trị, song việc ra quyết định ít nhiều vẫn có cội rễ từ di sản của một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, đặc biệt là trong cách thức định hướng và kiểm soát các nguồn lực, nhất là trong phân bổ đất đai và vốn cũng như ứng xử với khu vực DNNN (Hộp 4.1). Cách thức hành chính trong điều hành nền kinh tế đã tạo ra mối liên hệ chặt chẽ, cùng có lợi giữa các bộ chủ quản với khu vực DNNN nói chung và các Tổng công ty Nhà nước nói riêng. Cải cách DNNN vẫn đang tiếp diễn và còn xa mới có thể coi là hoàn thành.

Hộp 4.1: Lộ trình cải cách DNNN

- Đầu những năm 1990: Ràng buộc ngân sách chặt chẽ hơn được áp đặt đối với các DNNN. Một số DNNN (nhỏ) được thanh lý. Trong giai đoạn 1993-1994, các Tổng công ty Nhà nước (17 Tổng công ty 91 và khoảng 70 Tổng công ty 90) được thành lập. Trong nửa cuối những năm 1990, cải cách DNNN phần nào bị đình trệ.
- 1994-2001: Cho thuê/giao khoán/bán DNNN (nhỏ) được thực hiện cùng với việc thực hiện thí điểm và sau đó mở rộng cổ phần hóa DNNN (không tư nhân hóa).

- 2002-2006 (đến trước khi gia nhập WTO): Đẩy mạnh cổ phần hóa và phê duyệt danh mục phân loại DNNN (100% vốn nhà nước; công ty cổ phần có trên 50% vốn nhà nước; “luật chơi”: sáp nhập và mua lại (M&A); hợp nhất; phá sản...).
- Từ năm 2007: Cải cách về cơ bản gắn với các DNNN lớn (cổ phần hóa DNNN lớn và một số Tổng công ty, kể cả trong lĩnh vực tài chính - ngân hàng; tìm kiếm nhà đầu tư chiến lược cho các DNNN cổ phần hóa; chuyển đổi tất cả các DNNN thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên với chủ sở hữu nhà nước hoặc công ty cổ phần; củng cố cổ phần hóa DNNN và niêm yết trên thị trường chứng khoán; yêu cầu DNNN áp dụng các nguyên tắc quản trị theo thông lệ tốt nhất của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD); chuyển đổi DNNN lớn và Tổng công ty nhà nước thành công ty mẹ - con, thành lập các Tập đoàn kinh tế Nhà nước (hiện Việt Nam có 19 Tập đoàn kinh tế nhà nước); tách bạch chức năng chủ sở hữu DNNN và người quản lý của Nhà nước, giám sát toàn bộ nền kinh tế (thành lập Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn Nhà nước (SCIC) năm 2005 và Ủy ban Quản lý vốn Nhà nước tại Doanh nghiệp (CMSC) năm 2018).

Nguồn: Tác giả tổng hợp.

Bên cạnh đó là các nhân tố tư tưởng, kinh tế và xã hội khác. Sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam được coi là nhân tố quyết định nhất trong định hướng quá trình Đổi mới và đảm bảo thành công của Đổi Mới. Đảng đã thấy cần phải có cách tiếp cận mới, để sự lãnh đạo của Đảng thích ứng hiệu quả với môi trường mới của nền kinh tế thị trường và mở cửa. Điều này chỉ có thể tiến triển dần dần và đương nhiên có tác động phức hợp đến quá trình cải cách kinh tế. Ví dụ, đã có nhiều tranh luận về khái niệm “*định hướng xã hội chủ nghĩa*” hay về “*vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước và/hoặc khu vực DNNN*”.

Cuối cùng, đó là vấn đề bất đối xứng trong động lực đối với những người ủng hộ hoặc phản đối cải cách, tùy thuộc vào việc họ sẽ là người thắng cuộc hay thua cuộc. Chẳng hạn, nhìn chung, hầu hết mọi người sẽ được hưởng lợi từ việc giảm bớt các rào cản thương mại, trong khi các doanh nghiệp kém hiệu quả và được bảo hộ cao sẽ khó tồn tại trong môi trường thị trường mới. Một gói cải cách phức hợp có sự tham gia của nhiều người/tổ chức với các động cơ khác nhau. Lợi ích đối với nhiều người chỉ là tiềm năng, thiếu chắc chắn và, do đó, phản ứng có thể không đủ mạnh và phối hợp tốt. Trong khi đó, đối với các nhóm đặc quyền, việc mất đi lợi ích do giảm mức độ bảo hộ và giảm ưu thế từ chính sách công là có thật, nhưng họ vẫn ở vị thế có thể ảnh hưởng đến quyết định. Vấn đề xung đột lợi ích rất khó xử lý hiệu quả vì các nhóm đặc quyền có thể sử dụng cùng các lập luận chính trị và xã hội như trên đây để biện minh cho việc duy trì hiện trạng.

3 Bài học và “Mô hình Việt Nam”

3.1 Bài học kinh nghiệm

Thành quả từ Đổi mới, dù là điểm tựa quan trọng, nhưng chưa đủ để đảm bảo thành công cho quá trình phát triển của Việt Nam trong tương lai (Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ngân hàng Thế giới, 2016). Thuận lợi có, thách thức cũng nhiều, song yêu cầu cấp thiết đối với Việt Nam là phải đẩy mạnh cải cách lên một tầm cao mới. Để thực hiện mục tiêu đó, điều quan trọng là đất nước học hỏi từ những bài học trong quá khứ.

Có nhiều bài học liên quan đến nhau có thể được rút ra từ kinh nghiệm của Việt Nam.

Thứ nhất, cải cách hiệu quả đòi hỏi cả ý chí chính trị và thay đổi tư duy phản ánh những biến đổi của đời sống thực. Như đã đề cập ở trên, những cải cách kinh tế vĩ mô vào đầu những năm 1980 trên thực tế đã thừa nhận và hợp pháp hóa các biện pháp tự phát của người dân để hoạt động ngoài kế hoạch. Thất bại của những nỗ lực ổn định kinh tế vĩ mô cho đến năm 1989 và những nỗ lực cuối cùng nhằm kiểm soát thị trường tự do trong giai đoạn 1985-1988 cũng như sự cạn kiệt viện trợ từ Liên Xô cũ đã tạo ra áp lực vô cùng lớn đối với cải cách. Khẩu hiệu “*hãy cởi trói thị trường*” và “*hãy tự cứu mình*” phản ánh bản chất của gói cải cách triệt để năm 1989.

Thứ hai, do Việt Nam là một nền kinh tế nông nghiệp đang chuyển đổi, mà các chính sách kinh tế và quy trình thực hiện vẫn tồn đọng di sản của một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, nên cách tiếp cận và cách thức thực hiện cải cách là hết sức quan trọng để đảm bảo thành công, trong khi vẫn giữ được ổn định xã hội và chính trị. Nhìn chung, cải cách kinh tế ở Việt Nam là một quá trình “*vừa học vừa làm*” và đặc trưng là theo phương thức tiệm tiến. Cách tiếp cận này có nhiều ưu điểm vì vừa giúp tránh được khủng hoảng/sụp đổ kinh tế, vừa dần tạo niềm tin và sự ủng hộ cải cách khi người dân nhìn thấy những kết quả khích lệ của cải cách.

Thứ ba, theo đuổi phương thức tiệm tiến không có nghĩa là lúc đầu chỉ đơn thuần nên tập trung vào các cải cách ở cấp độ kinh tế vĩ mô. Kinh nghiệm của Việt Nam cho thấy các biện pháp cải cách bộ phận và từng ngành có thể tốt nhưng chưa đủ thật tốt. Chúng cần được thực hiện trong một khung khổ cải cách toàn diện hơn, đặc biệt là kết hợp với cải cách kinh tế vĩ mô và mở cửa nền kinh tế. Ổn định kinh tế vĩ mô và “*làm cho giá cả được xác định đúng*” cũng có ý nghĩa như đảm bảo quyền sở hữu, quyền kinh doanh và tạo cơ hội kinh doanh. Điều không kém phần quan trọng để khu vực kinh tế tư nhân phát triển hiệu quả là cải cách hành chính, tạo sân chơi bình đẳng gắn liền với cải cách cơ cấu và phát triển các

thị trường nhân tố sản xuất. Chính phủ không chỉ ưu tiên xóa đói giảm nghèo và hỗ trợ các nhóm dễ bị tổn thương nhất mà còn phải tương tác với thị trường, tạo nền tảng pháp lý thuận lợi cho hoạt động sản xuất kinh doanh.

Thứ tư, Việt Nam không thể thành công nếu không có chính sách tự do hóa thương mại và hội nhập quốc tế phù hợp (Hộp 4.2). Áp lực phải cải cách quyết liệt và toàn diện hơn ngày càng gia tăng khi Việt Nam hội nhập quốc tế sâu rộng. Hội nhập quốc tế mặc dù rất cần thiết nhưng chỉ là điều kiện cần để thành công. Mở cửa nền kinh tế đi kèm với những rủi ro nhất định. Vì vậy, nó cần được thực hiện trong khung khổ cải cách toàn diện, đồng bộ với cải cách thể chế để tạo động lực cho phát triển cũng như giúp nền kinh tế có khả năng chống chịu trước các loại rủi ro có thể phát sinh.

Hộp 4.2: Đặc điểm hội nhập quốc tế của Việt Nam

- Đó là một quá trình liên tục và ngày càng toàn diện hơn (ASEAN; APEC; VN-US BTA; WTO; FTA...). Từ năm 2013, phạm vi hội nhập quốc tế bao trùm mọi lĩnh vực, mọi khía cạnh, chứ không chỉ giới hạn ở hoạt động kinh tế, trong đó hội nhập kinh tế là trọng tâm.
- Việt Nam nỗ lực cân bằng trong quan hệ với các cường quốc/đối tác, là thành viên chủ động, có trách nhiệm trong các thể chế quốc tế vì hòa bình, ổn định và phát triển.
 - Là bạn với tất cả các quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới vì hòa bình và phát triển bền vững.
 - Tôn trọng và ủng hộ các thể chế, khung khổ đa phương (Liên hợp quốc, WTO, APEC, ASEAN,...).
 - Thiết lập quan hệ đối tác chiến lược toàn diện/chiến lược/toàn diện với hàng loạt đối tác quan trọng trên thế giới.
- Việt Nam xây dựng chính sách an ninh dựa trên nguyên tắc “bốn Không”: Không liên minh quân sự; Không liên kết với một quốc gia chống lại một quốc gia khác; Không có căn cứ quân sự nước ngoài trên đất Việt Nam; và Không sử dụng vũ lực hoặc đe dọa sử dụng vũ lực trong quan hệ quốc tế. Mục tiêu chính sách then chốt là đảm bảo hòa bình và môi trường thuận lợi cho phát triển bền vững. Đồng thời, Việt Nam cũng mở rộng hợp tác an ninh với các đối tác nhằm nâng cao năng lực quốc phòng và giải quyết các vấn đề an ninh chung.

Nguồn: Võ Trí Thành và Nguyễn Anh Dương (2022).

Thứ năm, không thể hiểu cải cách kinh tế ở Việt Nam nếu không xem xét các “*bước ngoặt*” gắn liền với những thay đổi quan trọng về thể chế. Gói cải cách triệt để của Việt Nam năm 1989, là một ngoại lệ trong bối cảnh Việt Nam nhìn chung có tiếp cận tiệm tiến. Song kết quả của nó lại rất ấn tượng và khác biệt so với kinh nghiệm của nhiều nền kinh tế chuyển đổi ở Đông Âu, mặc dù các biện pháp tự do hóa và ổn định hóa được sử dụng là tương tự như các nền kinh tế đó (Riedel và Comer, 1997). Mặc dù gói cải cách được thực hiện mà không có sự hỗ trợ của các tổ chức quốc tế như Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) và Ngân hàng Thế giới, nhưng nó được coi là thành công nhất vì đã tạo ra các điều kiện cơ bản để Việt Nam chuyển đổi sang nền kinh tế định hướng thị trường.

Thứ sáu, khi cải cách trở nên sâu rộng hơn, đời sống người dân được cải thiện thì tăng trưởng kinh tế ngày càng phải đi đôi với ổn định xã hội, bảo vệ môi trường và phát triển có chất lượng. Cần thiết phải tập trung vào sự hài hòa chính sách và đó cũng là một thách thức về chính sách.

3.2 “*Mô hình Việt Nam*”: *Tiến triển theo quan điểm chính thức*

Cải cách về cơ bản là vấn đề kinh tế chính trị, không khác nào một “*tám gương*” phản chiếu những thay đổi tư duy của các nhà hoạch định chính sách, chủ yếu được phản ánh trong Nghị quyết của các kỳ Đại hội Đảng, nhất là từ Đại hội VI năm 1986 đến Đại hội XIII năm 2021. Đã có nhiều thuật ngữ chính thức được sử dụng để mô tả đặc điểm của nền kinh tế mà Việt Nam xác nhận và/hoặc muốn hướng tới.

Trước Đổi Mới, nền kinh tế được coi là một “*nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung quan liêu, bao cấp*”. Trên thực tế, trong giai đoạn 1980-1987, Việt Nam trở thành một nền kinh tế kế hoạch hóa có điều chỉnh với một số cải cách kinh tế vi mô đáng chú ý. “*Xây dựng nền kinh tế sản xuất hàng hóa nhiều thành phần*”, một hình thức kinh tế với cơ cấu nhiều sở hữu, được Đại hội Đảng lần thứ VI đề ra năm 1986. Trong những năm 1990, Việt Nam sử dụng thuật ngữ “*nền kinh tế định hướng thị trường có sự quản lý của nhà nước*” như một mục tiêu cải cách thể chế của Việt Nam, nhấn mạnh cả tầm quan trọng của cơ chế thị trường cũng như vai trò của khu vực DNNN và nhà nước nói chung. Thuật ngữ “*nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*” (KTTTĐHXHCN) được Đại hội Đảng lần thứ IX chính thức công bố năm 2001. Nó được xem là “*mô hình kinh tế tổng quát trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội*” và được xác định là “*nền kinh tế sản xuất hàng hóa nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa*”. Nội dung của KTTTĐHXHCN đã được phát triển trong các kỳ Đại hội Đảng tiếp theo, từ lần thứ X năm 2006 đến lần thứ XIII năm 2021 (ví dụ, xem Nguyễn Minh Phong, 2021).

Đặc biệt, mô hình KTTTĐHXHCN của Việt Nam đã được làm rõ một cách khá chi tiết trong bài viết “*Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về chủ nghĩa xã hội và con đường đi lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam*” của Tổng Bí thư Đảng Cộng sản Việt Nam Nguyễn Phú Trọng (2021). Khái niệm KTTTĐHXHCN được coi là “*một đột phá lý luận rất cơ bản và sáng tạo của Đảng...*”. Đó là phương thức tổ chức kinh tế tuân theo các quy luật của kinh tế thị trường, mở, nhưng cũng được xây dựng và định hướng bởi các nguyên tắc và bản chất của chủ nghĩa xã hội dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam và của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Nền KTTTĐHXHCN thừa nhận vai trò trung tâm của cạnh tranh lành mạnh và tầm quan trọng của tất cả các thành phần (nhà nước, tập thể, tư nhân và FDI) đồng thời lưu ý đến vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước (một khái niệm rộng hơn khu vực DNNN). Đó là nền kinh tế vì sự phát triển lấy con người làm trung tâm trên cả ba khía cạnh. *Thứ nhất* là bảo đảm tăng trưởng kinh tế đi đôi với bảo vệ môi trường, tiến bộ và bình đẳng xã hội trong từng bước, từng chính sách và trong suốt quá trình phát triển. *Thứ hai* là phát triển nguồn nhân lực gắn liền với đổi mới công nghệ và đổi mới sáng tạo. Cuối cùng nhưng không kém phần quan trọng là về mô hình chính trị và phương thức vận hành cùng sự tham gia là Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý và nhân dân làm chủ (Hộp 4.3).

Hộp 4.3: Những đặc điểm chủ yếu của nền KTTTĐHXHCN Việt Nam

- “*KTTTĐHXHCN là nền kinh tế thị trường hiện đại, hội nhập quốc tế, vận hành đầy đủ, đồng bộ theo các quy luật của kinh tế thị trường, có sự quản lý của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, do ĐCSVN...*”.
- “*Trong nền KTTTĐHXHCN có nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế. Các thành phần kinh tế hoạt động theo pháp luật đều là bộ phận hợp thành quan trọng của nền kinh tế, bình đẳng trước pháp luật cùng phát triển lâu dài, hợp tác và cạnh tranh lành mạnh. Trong đó, kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo; kinh tế tập thể, kinh tế hợp tác không ngừng được củng cố và phát triển; kinh tế tư nhân là một động lực quan trọng của nền kinh tế; kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được khuyến khích phát triển phù hợp với chiến lược, quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội.*”
- “*Một đặc trưng cơ bản, một thuộc tính quan trọng của định hướng xã hội chủ nghĩa trong kinh tế thị trường ở Việt Nam là phải gắn kinh tế với xã hội, thống nhất chính sách kinh tế với chính sách xã hội, tăng trưởng kinh tế đi đôi với thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội ngay trong từng bước, từng chính sách và trong suốt quá trình phát triển.*”

- *“Chúng ta xác định: Con người giữ vị trí trung tâm trong chiến lược phát triển; phát triển văn hoá, xây dựng con người vừa là mục tiêu, vừa là động lực của công cuộc Đổi Mới; phát triển giáo dục - đào tạo và khoa học - công nghệ là quốc sách hàng đầu; bảo vệ môi trường là một trong những vấn đề sống còn, là tiêu chí để phát triển bền vững”.*
- *“...Mọi đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật và hoạt động của Nhà nước đều vì lợi ích của nhân dân, lấy hạnh phúc của nhân dân làm mục tiêu phấn đấu. Mô hình chính trị và cơ chế vận hành tổng quát là Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý và nhân dân làm chủ. Dân chủ là bản chất của chế độ xã hội chủ nghĩa...”.*

Nguồn: Nguyễn Phú Trọng (2021).

3.3 “Mô hình Việt Nam”: Góc nhìn thực tiễn hơn

Một cách hữu ích khác là xem xét “Mô hình Việt Nam” dưới góc nhìn thực tiễn hơn. Có thể nhìn nhận ở đây qua ba góc độ: (i) mục tiêu của quá trình chuyển đổi và cải cách; (ii) bản chất của cải cách kinh tế và các định hướng chính; và (iii) cách thức triển khai/thực hiện cải cách.

Đổi Mới và quá trình cải cách không phải vì mục đích tự thân. Mục tiêu phát triển của Việt Nam - vì dân, do dân và của dân - là nhất quán với các mục tiêu phát triển đã được thừa nhận rộng rãi là phát triển bền vững, bao trùm. Hơn nữa, đối với Việt Nam, *“... không chờ đến khi kinh tế đạt tới trình độ phát triển cao rồi mới thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, càng không “hy sinh” tiến bộ và công bằng xã hội để chạy theo tăng trưởng kinh tế đơn thuần”* (Nguyễn Phú Trọng 2021). Không có gì ngạc nhiên khi Việt Nam nằm trong số các quốc gia hàng đầu đạt được các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDG) và hiện cam kết mạnh mẽ thực hiện các Mục tiêu Phát triển bền vững (SDG) cũng như mục tiêu *“phát thải ròng bằng 0”* vào năm 2050.

Thách thức là làm thế nào Việt Nam có thể đạt được các mục tiêu phát triển. Quan trọng nhất là trao quyền và mở rộng không gian cơ hội cho người dân trong việc lựa chọn, quyết định phương hướng, hình thức hoạt động sản xuất kinh doanh của mình. Đây chính là bản chất của Đổi mới và cải cách kinh tế ở Việt Nam. Và chúng đã được hiện thực hóa nhờ bốn định hướng chính:

- 1) Thừa nhận quyền kinh doanh tư nhân;
- 2) Cải cách theo định hướng thị trường;
- 3) Mở cửa và hội nhập vào kinh tế thế giới;
- 4) Duy trì ổn định kinh tế vĩ mô và ổn định xã hội.

Những định hướng này tính đến việc vận dụng các cách tiếp cận “*truyền thống*” về vai trò quyết định của thị trường (trong phân bổ nguồn lực hiệu quả) và nhà nước (trong quản lý kinh tế vĩ mô, hình thành thể chế thị trường và phân phối thu nhập). Đồng thời, chúng tạo ra sự tương tác cần thiết giữa cải cách trong nước và hội nhập (kinh tế) quốc tế, coi nguồn lực trong nước là quyết định nhất và nguồn lực bên ngoài là hết sức quan trọng. Chúng tạo ra động lực thay đổi hành vi, và một khi những thay đổi đó dần được “*chốt chặt*” thì nền kinh tế sẽ rất khó quay trở lại hệ thống quản lý kinh tế trước đây.

Đảm bảo quyền kinh doanh và mở rộng cơ hội là thực sự cần thiết nhưng chưa đủ. Điều không kém phần quan trọng là phải có năng lực con người và thể chế tốt để có thể có lựa chọn đúng và việc xây dựng, thực thi chính sách là có hiệu lực, hiệu quả. Đây hiện vẫn còn là một vấn đề lớn đối với Việt Nam mặc dù chất lượng nguồn nhân lực và thể chế đã và đang được cải thiện.

Vậy đâu là cách thức triển khai/thực hiện cải cách? Cải cách có ý nghĩa thì luôn khó khăn và thách thức, và đó là quyết định với sự cân nhắc nhiều chiều. Trong trường hợp của Việt Nam, những vấn đề và bài học cải cách đã cho thấy đó là sự lựa chọn/quyết định giữa “*hai mặt của một đồng tiền*”:

- 1) Giữa nguyên tắc và sự linh hoạt. Một khẩu hiệu truyền thống nhưng được Việt Nam luôn giữ vững là “*dĩ bất biến, ứng vạn biến*”. Sự lãnh đạo của Đảng, vai trò của kinh tế nhà nước trong thị trường, sự thừa nhận vai trò của các thành phần kinh tế, cách thức hội nhập, v.v... tất cả đều mang tính “*nguyên tắc*”. “*Sự linh hoạt*” ít nhiều phù hợp với cách tiếp cận tiệm tiến, “*vừa học vừa làm*”, thậm chí “*thử và sai*” và những diễn biến bất định trên thế giới.
- 2) Giữa cách tiếp cận tiệm tiến và “*bước ngoặt*”. Như đã đề cập ở trước, cách tiếp cận tiệm tiến có những ưu thế nhất định. Cách tiếp cận này không chỉ được “*dẫn dắt*” bởi các mục tiêu cải cách, mà còn dựa trên cấu trúc thể chế hiện có mà cần thời gian mới có thể thay đổi. Cách tiếp cận “*từ trên xuống*” cùng phương thức tiệm tiến cũng có thể thấy qua quá trình hội nhập của Việt Nam (ASEAN, APEC, khung khổ hợp tác Việt Nam – Liên minh châu Âu, VN - US BTA, WTO, FTA và quan hệ đối tác chiến lược toàn diện/chiến lược/toàn diện). Song cách tiếp cận tiệm tiến cũng có thể dẫn đến sự ngập ngừng “*tiến – dừng*” trong chính sách và thậm chí có nguy cơ bỏ lỡ cơ hội. Cần lưu ý, cách tiếp cận tiệm tiến đã không đủ tốt cho cải cách đến trước năm 1989. Gói cải cách triệt để năm 1989 được coi là một trong những cải cách thành công nhất ở Việt Nam.

3) Giữa cách tiếp cận “*từ dưới lên*” và “*từ trên xuống*”. Những cải cách kinh tế vi mô, chẳng hạn, vào cuối những năm 1970 và đầu những năm 1980, theo nhiều cách đã được triển khai nhờ sự thừa nhận và hợp pháp hóa những gì đã xảy ra trong thực tế. Hội nhập quốc tế và nhiều cải cách đòi hỏi ý chí chính trị và các quyết định vượt qua sức ì của kinh tế kế hoạch hóa tập trung. Nhưng trong mọi trường hợp, cần có sự kết hợp thích hợp cả hai cách tiếp cận. Tại Việt Nam luôn có các cuộc đối thoại thường xuyên giữa các nhà hoạch định chính sách, các nhà lãnh đạo với cộng đồng doanh nghiệp và người dân. Vai trò của “*dân chủ cơ sở*” được tăng cường.

Có một số điều khác cũng rất đáng lưu tâm. Chính sách và quy định tốt không tự nhiên sinh ra. Chúng đòi hỏi các quy trình báo cáo, xem xét và tư vấn với các cá nhân và tổ chức thích hợp. Kinh nghiệm ở Việt Nam (và có lẽ ở nhiều nước khác) cho thấy có hai yếu tố rất quan trọng trong một quy trình hoạch định chính sách và quy định tốt. Trước hết là việc thành lập một tổ chức rà soát đáp ứng ba nguyên tắc: (i) độc lập và chuyên nghiệp; (ii) có tầm nhìn tổng thể cả nền kinh tế; và (iii) quy trình minh bạch. Thứ hai là quy định bắt buộc có báo cáo đánh giá tác động chính sách/quy định.

Ngoài ra, các thể chế công đang tiến triển hiệu quả trong nền kinh tế chuyển đổi vì các thể chế này có thể đạt được đồng thời cả hai mục tiêu: nâng cao hiệu quả kinh tế, và đưa cải cách thành những nỗ lực cùng thắng và có lợi ích tương thích với những người trong bộ máy nhà nước. Cân bằng lợi ích giữa ba nhóm - người dân, doanh nhân và ngân sách nhà nước, là một yêu cầu bắt buộc. Tuy nhiên, bảo đảm các động lực, chế độ đãi ngộ thích đáng, minh bạch và có thể giải trình để công chức thực hiện công việc của mình cũng rất quan trọng. Ở Việt Nam, cho đến nay đây vẫn là vấn đề lớn cần giải quyết.

4 Bối cảnh mới và thách thức cho con đường phía trước

4.1 Khát vọng Việt Nam và thách thức

Sau hơn 35 năm Đổi mới, Việt Nam hiện đang ở thời điểm có tính quyết định để chuyển đổi phương thức phát triển. Quan hệ tương tác giữa cải cách bên trong và hội nhập quốc tế trở nên sâu sắc hơn rất nhiều. Với khát vọng trở thành nền kinh tế có thu nhập trung bình cao vào năm 2030 và nước phát triển vào năm 2045, Việt Nam đang trên con đường hiện thực hóa mục tiêu đã đề ra trong Hiến pháp: “*Dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh*”. Về cơ bản, Việt Nam cần thoát khỏi “*bẫy lao động giá rẻ*” và tạo ra những nền tảng để vượt qua “*bẫy thu nhập trung bình*”. Nói cách khác, Việt Nam cần tăng trưởng kinh tế cao trong dài hạn đồng thời đảm bảo sự bền vững về xã hội và môi trường.

Đó là nhiệm vụ hết sức thách thức và phức tạp khi Việt Nam đang phải đối mặt với nhiều vấn đề tồn đọng và/hoặc mới nảy sinh. Có rất nhiều nội dung cần làm rõ để Việt Nam có thể cải thiện đáng kể chất lượng tăng trưởng kinh tế đồng thời với thúc đẩy phát triển bền vững, bao trùm. Tiến trình hoàn thiện cơ chế thị trường hiện đại với các thể chế minh bạch và có tính giải trình cao trong một nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa vẫn đang diễn ra.

Đồng thời, thế giới đã thay đổi đáng kể với nhiều xu hướng lớn (Hộp 4.4). Tương lai không phải là đường kéo dài quá khứ; có nhiều điều, như cơ chế vận hành và phát triển của kinh tế số, chưa được hiểu rõ và nắm bắt tốt. Một hệ quả khác là sự dịch chuyển của các GSC/GVC không chỉ dựa vào lợi thế so sánh, mức độ tự do hóa thương mại và đầu tư cũng như mức độ tối ưu hóa dịch vụ kết nối thông minh, mà còn dựa trên sự cân nhắc về địa chính trị và giá trị chủ quyền của “*công nghệ lõi*”, “*mặt hàng chiến lược*”. Nhìn chung, bối cảnh thế giới mới có cả cơ hội và thách thức. Là một nền kinh tế rất mở, Việt Nam đối mặt với thách thức phải thích ứng và đối phó với tất cả các xu hướng lớn để có thể tận dụng tất cả những lợi thế, cơ hội đồng thời giảm thiểu tất cả các loại hình rủi ro có thể xảy ra. Những thành tựu mà Việt Nam đã đạt được trong thời gian qua, dù là điểm tựa quan trọng, nhưng chưa đủ đảm bảo thành công cho quá trình cải cách và phát triển tiếp theo.

Hộp 4.4: Các xu hướng lớn mới trên thế giới

- Căng thẳng địa - chính trị gia tăng do cạnh tranh, tranh giành quyền lực giữa các siêu cường/nước lớn;
- Toàn cầu hóa/Hội nhập trở nên thận trọng hơn do chủ nghĩa bảo hộ nổi lên và rủi ro sự phân mảnh địa - chính trị và địa - kinh tế;
- Cuộc cách mạng tiêu dùng được thúc đẩy nhờ hành vi của tầng lớp trung lưu và thể hệ trẻ thuận theo hướng tiêu dùng xanh hơn, an toàn hơn và nhân văn hơn;
- Tiến bộ và đột phá công nghệ (CMCN 4.0; Chuyển đổi số; công nghệ năng lượng mới) tạo ra những đột phá đầy thách thức cho sản xuất hiệu quả, thông minh và mọi lĩnh vực khác của đời sống con người;
- Đổi mới tài chính (chẳng hạn như fintech, tiền kỹ thuật số/tiền điện tử...) giúp giảm đáng kể chi phí giao dịch kinh doanh và nâng cao hiệu quả của thị trường tiền tệ và thị trường vốn, đồng thời đặt ra hàng loạt vấn đề liên quan đến việc có các quy định phù hợp và giám sát thận trọng;

- Cả bất định và rủi ro (xung đột địa - chính trị; chiến tranh thương mại và/hoặc công nghệ; khủng hoảng tài chính, biến đổi khí hậu và thiên tai; dịch bệnh xuyên quốc gia...) đang gia tăng cả về tần suất và cường độ.

Nguồn: Tổng hợp của tác giả.

4.2 Lựa chọn và khuyến nghị chính sách

Đây thực sự là thời điểm để Việt Nam “*tư duy lại, thiết kế lại và xây dựng lại*” trong một thế giới đang thay đổi nhanh chóng. Điều then chốt là nhận ra lợi thế của Việt Nam, cải cách thể chế và tiềm năng con người. Như đã nêu trong báo cáo của Bộ KH&ĐT và Ngân hàng Thế giới (2016), “*Không thực hiện được những cải cách đó, Việt Nam không thể khai thác được cơ hội, cũng không thể vượt qua thách thức, và nguy cơ tụt hậu xa hơn, rơi vào bẫy thu nhập trung bình sẽ khó có thể tránh khỏi*”. Việt Nam cần hành động và Việt Nam có nền tảng tốt để làm điều đó.

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021-2030 của Việt Nam xác định rõ ba đột phá chiến lược về cải cách thể chế, kết cấu hạ tầng và phát triển nguồn nhân lực cùng 10 phương hướng, nhiệm vụ chính sách chủ yếu cần thực hiện.

Bộ KH&ĐT và Ngân hàng Thế giới (2016) nhấn mạnh sáu đột phá chính cho sự phát triển của Việt Nam, bao gồm: (i) Hiện đại hóa nền kinh tế và phát triển khu vực tư nhân; (ii) Xây dựng năng lực đổi mới sáng tạo quốc gia; (iii) Đô thị hóa và nâng cao hiệu quả kinh tế; (iv) Phát triển bền vững về môi trường và tăng cường khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu; (v) Đảm bảo công bằng và thúc đẩy hòa nhập xã hội; và (vi) Xây dựng thể chế hiện đại và nhà nước hiệu quả. Tiếp đó, báo cáo “*Việt Nam 2035: từ Chiến lược đến Hành động*” của Ốtx-trây-lia và Ngân hàng Thế giới (2020) đã chỉ ra một cách thiết thực hơn để Việt Nam hiện thực hóa chiến lược phát triển tập trung vào năng suất. Đó là tạo ra các doanh nghiệp năng động, phát triển cơ sở hạ tầng hiệu quả, mở rộng nguồn lao động lành nghề cũng như tạo cơ hội cho tất cả mọi người, thúc đẩy nền kinh tế xanh và thiết lập chiến lược tăng trưởng mới của Chính phủ.

Có thể nhìn nhận mô hình KTTTĐHXHCN vừa là mục tiêu cần đạt được, vừa là chỉ dẫn cho quá trình Đổi Mới liên tục. Theo nghĩa đó, các khuyến nghị chính sách và việc thực hiện chính sách cũng có thể được xem là một cách để hoàn thiện thiện mô hình KTTTĐHXHCN của Việt Nam. Chương này nhấn mạnh nhiều hơn vào bốn trụ cột các hành động chính sách có liên quan với nhau.

Hành động chính sách đầu tiên xoay quanh việc tăng cường năng lực của khu vực công. Đây là điều rất quan trọng, như Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng

(2021) đã lưu ý: “... Chúng ta đặc biệt chú trọng công tác xây dựng, chỉnh đốn Đảng, coi đây là nhiệm vụ then chốt, có ý nghĩa sống còn đối với Đảng và chế độ xã hội chủ nghĩa”. Trụ cột hành động chính sách này bao gồm việc xây dựng một nhà nước pháp quyền hiện đại và các nguyên tắc định hướng cho quản trị mới. Điểm cốt lõi trong xây dựng nhà nước pháp quyền hiện đại là tạo dựng một bộ máy quản lý có khả năng giải trình, kỷ cương và dựa trên chế độ chức nghiệp thực tài, tuân thủ tính hợp lý của thị trường trong hoạch định chính sách. Để hỗ trợ, Việt Nam cần việc thực hiện một cơ chế hiệu quả hơn trong phối hợp, giám sát và cân bằng các nhánh quyền lực, và một cơ chế đảm bảo sự tham gia rộng rãi của công chúng vào quá trình ra quyết định. Trong khi đó, cốt lõi của việc áp dụng các nguyên tắc định hướng cho quản trị mới là quản trị phải đủ nhanh, đủ linh hoạt, có thể thử nghiệm và lặp lại, mang tính bao trùm và đầy đủ các bên liên quan cùng sự cởi mở để hợp tác. Tư duy này khác nhiều so với cách tiếp cận quản trị truyền thống - thường tương đối tuyến tính, tốn kém thời gian và từ trên xuống.

Hành động chính sách thứ hai là việc hoàn thiện khung khổ pháp lý. Trong đó, chương trình nghị sự hiện tại cần bổ sung khung khổ pháp lý cho đổi mới sáng tạo và thúc đẩy tăng trưởng xanh, thay vì chủ yếu tập trung vào vấn đề phân bổ nguồn lực hiệu quả như hiện nay. Chương trình nghị sự hiện tại liên quan đến một số luật cần sửa đổi như Luật Đất đai, các luật về tài chính – tiền tệ, luật thuế tài sản; Bộ luật Lao động.... Chương trình nghị sự bổ sung có thể bao gồm các khung khổ pháp lý liên quan đến quyền sở hữu trí tuệ, dữ liệu, dịch chuyển lao động kỹ năng cao, khởi nghiệp, tiêu chuẩn và kinh tế tuần hoàn cho tăng trưởng xanh,... Người Việt Nam không thiếu sáng tạo. Điều quan trọng nhất là tạo môi trường nuôi dưỡng và thúc đẩy đổi mới sáng tạo. Chính sách của Chính phủ cần tập trung vào việc xây dựng Hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia, tạo dựng môi trường khuyến khích tranh luận, cơ chế dựa trên năng lực, đổi mới giáo dục và thu hút nhân tài (Bộ KH&ĐT và Ngân hàng Thế giới, 2016).

Ngoài ra, trọng tâm của trụ cột thứ hai là đảm bảo công bằng và hòa nhập xã hội. Trước hết, Việt Nam cần tiếp tục thực hiện các chương trình hỗ trợ tạo cơ hội bình đẳng cho mọi người không phân biệt tuổi tác, khuyết tật, giới tính và cả các đặc trưng khác trước đây được coi là trở ngại cho sự tham gia của người dân. Tiếp đó là việc thực hiện chương trình nghị sự về già hóa dân số và tầng lớp trung lưu nhờ mở rộng hệ thống hưu trí, thành lập các tổ chức đại diện hiệu quả cho người lao động và công tác chăm sóc sức khỏe toàn dân.

Hành động chính sách thứ ba là đẩy nhanh cải cách cơ cấu, được thực hiện phù hợp với các xu hướng phát triển mới và sự chuyển dịch của các GSC/GVC, cũng như tận dụng lợi thế mà các FTA như CPTPP, EVFTA, RCEP,... mang lại. Trên thực tế, tất cả các định hướng chính sách và cải cách đã được đặt lên bàn

trong giai đoạn 2011-2022 (Hộp 4.5). Như đã nhấn mạnh trước đó, Việt Nam cần có những hành động quyết liệt hơn. Đáng lưu ý, Việt Nam phải quan tâm quản trị rủi ro và sự bất định để đảm bảo khả năng chống chịu của nền kinh tế trước các cú sốc có thể xảy ra.

Hộp 4.5: Chính sách và định hướng cải cách trong giai đoạn 2011-2022

- Ổn định và củng cố kinh tế vĩ mô (từ 2011) đồng thời đảm bảo khả năng chống chịu của nền kinh tế.
- Cải thiện môi trường kinh doanh và cải cách hành chính (đặc biệt từ năm 2014) và xây dựng chính phủ điện tử/chính phủ số (từ năm 2018).
- Cơ cấu lại nền kinh tế, đặc biệt là DNNN, khu vực tài chính - ngân hàng và đầu tư công (từ 2012). Trọng tâm cũng bao gồm việc phát triển khu vực kinh tế tư nhân và tái cơ cấu ngành nông nghiệp, du lịch và một số cụm liên kết ngành (công nghiệp).
- Hội nhập quốc tế sâu rộng hơn (TPP/CPTPP; EVFTA; Cộng đồng Kinh tế ASEAN và RCEP; một số FTA song phương,...); thực hiện hiệu quả hơn các FTA (CPTPP từ tháng 1/2019; EVFTA từ tháng 8/2020; RCEP từ tháng 1/2022); và thu hút FDI có chất lượng, đặc biệt là các doanh nghiệp đầu ngành, nhờ sự dịch chuyển của các GSC/GVC.
- Thúc đẩy tăng năng suất và đổi mới/khởi nghiệp (ví dụ: mobile money, fintech,...); phê duyệt Chương trình chuyển đổi số quốc gia (2020), Chiến lược trí tuệ nhân tạo (2021); thành lập các Trung tâm Đổi mới sáng tạo mới và có thể là các trung tâm tài chính quốc tế.
- Phê duyệt Chiến lược Tăng trưởng xanh mới (2021), Đề án phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam (2022) và đi vào triển khai.

Nguồn: Tác giả tổng hợp.

Hành động chính sách thứ tư nhằm vào việc phát triển nguồn nhân lực. Con đường chính để Việt Nam đi tới thịnh vượng là thay đổi các thể chế thành những thể chế nâng cao hiệu quả. Điều này liên quan đến việc bảo đảm phổ cập giáo dục trung học phổ thông, cải cách triệt để hệ thống dạy nghề và hệ thống giáo dục đại học. Để bắt kịp với tri thức tân tiến nhất, Việt Nam cần tìm cách để có những trường đại học tốt nhất trong top 500, thậm chí top 200 thế giới. Cải thiện môi trường kinh doanh và hệ sinh thái khởi nghiệp cùng chế tài tốt đảm bảo quyền sở hữu trí tuệ cũng sẽ có đóng góp to lớn đối với việc phát triển nguồn nhân lực. Cuối cùng, không kém phần quan trọng, là việc tăng cường hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia, trong đó doanh nghiệp có thể trở thành tâm điểm và cách tiếp cận là khuyến khích đánh giá dựa trên năng lực, trao đổi ý tưởng cởi mở và đổi mới hệ thống giáo dục.

5 Kết luận

Việt Nam đã gặt hái được những thành tựu phát triển ấn tượng trong hơn 35 năm qua kể từ khi công cuộc Đổi mới bắt đầu vào năm 1986. Thách thức lớn nhất đối với Việt Nam hiện nay là thoát khỏi “*bẫy thu nhập trung bình*” để đạt được tham vọng trở thành quốc gia phát triển và có thu nhập cao vào năm 2045. Việt Nam không có lựa chọn nào khác ngoài tiếp tục quá trình Đổi mới.

Mô hình KTTTĐHXHCN của Việt Nam đã được hình thành với nhiều chiều cạnh về chính trị, kinh tế và xã hội. Có thể nhìn nhận mô hình KTTTĐHXHCN vừa là mục tiêu cần đạt được, vừa là chỉ dẫn cho quá trình Đổi mới liên tục. Đó là kết quả của cả quá trình thay đổi tư duy và trải nghiệm cải cách trong một nền kinh tế chuyển đổi ngày càng hội nhập sâu rộng vào thế giới. Mô hình này chưa phải là sự kết thúc và cần tiếp tục hoàn thiện cùng cải cách và hành động.

Hiện thực hóa KTTTĐHXHCN vì sự phát triển và thịnh vượng xoay quanh việc tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng, năng lực của khu vực công và năng lực con người. Cải cách thành công hay không tùy thuộc rất lớn vào ý chí, quyết tâm và trách nhiệm giải trình của lãnh đạo Đảng/Chính phủ và các nhà hoạch định chính sách, những người biết đón nhận xu thế, biết kết hợp các nguồn lực, quản trị rủi ro và hành động quyết liệt. Hơn nữa, cải cách kinh tế, hành chính và chính trị cần thực hiện đồng bộ với sự tham gia rộng rãi hơn của người dân và các bên liên quan.

Bản thân mô hình KTTTĐHXHCN có thể có một số khía cạnh không tương thích (như vai trò quan trọng của DNNN/kinh tế nhà nước, sở hữu công về đất đai và cơ chế thị trường) và do đó, việc hoàn thiện khung khổ pháp lý và cải cách cơ cấu là hết sức quan trọng. Các nội dung này trở nên không thể thiếu trong một thế giới đang thay đổi với nhiều xu hướng lớn mà Việt Nam phải thích ứng và đối phó một cách phù hợp. Trong mọi trường hợp, cải cách phải phù hợp với quá trình xây dựng một nền kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập quốc tế.

Với cách thức thực hiện cải cách - có nguyên tắc nhưng đủ linh hoạt, từng bước nhưng quyết đoán khi cần thiết và biết kết hợp với cả cách tiếp cận “*từ dưới lên*” và “*từ trên xuống*”, Việt Nam có thể tiếp tục hoàn thiện mô hình KTTTĐHXHCN và đẩy nhanh cải cách để đạt được các mục tiêu phát triển đầy tham vọng cũng như tầm nhìn của Chủ tịch Hồ Chí Minh về một nước Việt Nam có thể “*sánh vai cùng các cường quốc năm châu*”.

Tài liệu tham khảo

(Thứ tự sắp xếp giữ nguyên theo bản gốc tiếng Anh)

- Ốt-x-trây-lia và Ngân hàng Thế giới (2020), *Việt Nam 2035: Từ chiến lược đến hành động* [Vietnam 2035: from Strategy to Action], Washington, DC. Tiếng Anh.
- Dapice, D. (2003), Kinh tế Việt Nam: Câu chuyện thành công hay cấu trúc lưỡng thể kỳ lạ [‘Vietnam’s Economy: Success Story or Weird Dualism? A Swot Analysis’], Bài thảo luận chính sách. Khoa Kinh tế học, Đại học Tufts. Tiếng Anh.
- Fforde, A. và S. De Vylder (1988), *Việt Nam: Một nền kinh tế đang chuyển đổi* [Vietnam: An Economy in Transition], Cơ quan phát triển quốc tế Thụy Điển. Tiếng Anh.
- Jeffries, I. (1993), *Các nền kinh tế chủ nghĩa xã hội và quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường: Một tài liệu hướng dẫn* [Socialist Economies and the Transition to the Market: A Guide], Routledge, London và New York. Tiếng Anh.
- Griffin, K. (1998), *Cải cách kinh tế ở Việt Nam* [Economic Reform in Vietnam], London: Nhà xuất bản Macmillan. Tiếng Anh.
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư, và Ngân hàng Thế giới (2016), *Việt Nam 2035: Hướng tới Thịnh vượng, Sáng tạo, Công bằng và Dân chủ* [Vietnam 2035: Toward Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy]. Washington, DC.
- Nguyễn Phú Trọng (2021), “Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về chủ nghĩa xã hội và con đường đi lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam”, *Tạp chí Cộng sản*, tháng 5, Hà Nội.
- Nguyễn Minh Phong (2021), “Điểm mới về mối quan hệ nhà nước và thị trường trong văn kiện Đại hội XIII của Đảng”, *Kỷ yếu Hội thảo về “Nâng cao hiệu quả quản lý, khai thác, sử dụng và phát huy các nguồn lực của nền kinh tế” của Ban Tuyên giáo Trung ương và Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam*, ngày 13 tháng 12, Hà Nội.
- Riedel, J. và B. Comer (1997), Chuyển đổi sang kinh tế thị trường ở Việt Nam [Transition to a Market Economy in Viet Nam], trong Woo, W.T., S. Parker và J.D. Sachs (chủ biên), *Các nền kinh tế chuyển đổi: So sánh châu Á và Đông Âu* [Economies in Transition: Comparing Asia and Eastern Europe], Cambridge, MA và London: Nhà xuất bản Đại học công nghệ Massachusetts. Tiếng Anh.

- Riedel, J. và W.S. Turley (1999), Chính trị học và kinh tế học của quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường mở ở Việt Nam [‘The Politics and Economics of Transition to An Open Market Economy in Vietnam’], *Bài viết kỹ thuật của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD)*, số 152. Tiếng Anh.
- Van Akardie, B. and R. Mallon (2003), *Việt Nam: Con hổ đang chuyển mình [Vietnam: A Transition Tiger]*. Canberra: Nhà xuất bản châu Á-Thái Bình Dương. Tiếng Anh.
- Vanham, P. (2018), Câu chuyện thần kỳ kinh tế của Việt Nam [“The story of Viet Nam's economic miracle”], Diễn đàn Kinh tế Thế giới, ngày 11 tháng 9. Tiếng Anh.
- Võ Trí Thành (2009), Cải cách kinh tế ở Việt Nam: Bài học nào? [‘Economic Reforms In Vietnam: What Lessons Can Be Learnt?’], trong Kornai, J. và Y. Qian (chủ biên), *Thị trường và chủ nghĩa xã hội từ kinh nghiệm của Trung Quốc và Việt Nam [Market and Socialism in the Light of the Experiences of China and Vietnam]*, Diễn đàn của Hiệp hội Kinh tế học quốc tế số 146, Nhà xuất bản Palgrave Macmillan. Tiếng Anh.
- Võ Trí Thành (2020), ‘Chuyển đổi kinh tế ở Việt Nam: Bài học sau 35 năm cải cách’ [‘Việt Nam’s Economic Transformation: Lessons from 35-Year Reforms’], *Báo Vietnam News*, ngày 03 tháng 02.
- Võ Trí Thành và Nguyễn Anh Dương (2022), ‘Hội nhập kinh tế và an ninh quốc gia trong môi trường hoạch định chính sách chiến lược: Trường hợp của Việt Nam’ [‘Economic integration and national security in a strategic policymaking environment: The case of Vietnam’], Chương 8 trong Armstrong, S. và T. Westland (chủ biên), *Hội nhập kinh tế, an ninh quốc gia và tính bất định chiến lược ở châu Á [Economic integration, national security and strategic uncertainty in Asia]*. Canberra: Nhà xuất bản Đại học quốc gia Ôtx-trây-lia. Tiếng Anh.
- Võ Trí Thành và Nguyễn Tú Anh (2010), Thay đổi thể chế để phát triển kinh tế tư nhân ở Việt Nam [“Institutional changes for private sector development in Vietnam”], Chương 11 trong Dee, P. (chủ biên), *Thể chế cho cải cách kinh tế ở châu Á [Institutions for Economic Reform in Asia]*, New York: Nhà xuất bản Routledge. Tiếng Anh.
- Võ Trí Thành và Phạm Hoàng Hà (2004), Cải cách và phát triển kinh tế của Việt Nam trong thời gian gần đây: Thành tựu, nghịch lý và thách thức [‘Vietnam’s Recent Economic Reforms and Development: Achievements, Paradoxes and Challenges’], trong Taylor, P. (chủ biên), *Bất bình đẳng xã hội ở Việt Nam và thách thức đối với cải cách [Social Inequality in Vietnam]*

and Challenges to Reform], Singapore: Viện nghiên cứu Đông Nam Á. Tiếng Anh.

Ngân hàng Thế giới (1996), *Báo cáo Phát triển Toàn cầu: Từ Kế hoạch đến Thị trường [World Development Report – From Plan to Market]*. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới. Tiếng Anh.

Chương 5

Đầu tư trực tiếp nước ngoài và quá trình công nghiệp hóa của Việt Nam

Ryo Ikebe

Chương 5 xem xét ảnh hưởng của đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI⁴¹) đối với công nghiệp hóa tại Việt Nam và bao quát những vấn đề có thể giúp Việt Nam đẩy mạnh công nghiệp hóa lên một tầm cao mới.

Theo Johnson (1972), FDI của các nước phát triển vào các nước đang phát triển “là việc một gói bao gồm vốn, năng lực quản lý kinh doanh, công nghệ - tri thức được chuyển giao cho các nước nhận đầu tư”. Không chỉ các nước đang phát triển có được lợi ích này mà ngay cả các nước phát triển cũng đón nhận nhiều ảnh hưởng từ FDI năng suất cao. Kimura và Kiyota (2007) cho thấy năng suất của doanh nghiệp FDI tại Nhật Bản vào nửa sau thập niên 1990 ở mức cao và tăng trưởng nhanh, đồng thời đã chỉ ra FDI trực tiếp mang lại cho nước tiếp nhận đầu tư những tài sản hữu ích như công nghệ, năng lực quản lý, quản trị doanh nghiệp.

Tác động tích cực của FDI đối với nước tiếp nhận đầu tư đã được lưu tâm nhiều hơn. Từ thập niên 1980, các nước Đông Nam Á đã nỗ lực thu hút FDI, trong đó có doanh nghiệp Nhật Bản, nhằm bổ sung vốn và công nghệ thiếu hụt trong quá trình hướng tới công nghiệp hóa (Blomstrom và cộng sự, 1998). Từ đầu những năm 1990, khi bắt đầu thực hiện chính sách cải cách và mở cửa toàn diện, Việt Nam đã nỗ lực thu hút FDI nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ổn định và bền vững.

Bằng cách tiếp nhận FDI, Việt Nam đã thu nhận những tác động trực tiếp như tạo việc làm và mở rộng xuất khẩu. Hơn nữa, mở cửa thị trường trong nước cho FDI năng suất cao cũng có tác động gián tiếp là đào thải các thể chế kinh tế kiểu cũ không hiệu quả như doanh nghiệp nhà nước. Trước đây, các doanh nghiệp kiểu cũ được đảm bảo hoạt động nhờ vào khoản tiền trợ cấp và độc quyền trong kinh doanh, nhưng khi mở cửa thị trường trong nước cho FDI và nhập khẩu, những doanh nghiệp này cần phải nỗ lực quản trị kinh doanh hơn nữa thông qua tự đào thải, tái cơ cấu, mở rộng hoạt động ra nước ngoài... Như vậy, thúc đẩy kinh tế trong nước bằng cách tiếp nhận FDI là một cuộc cải cách bất lợi đối với phái bảo thủ, nhưng có lợi đối với phái cải cách.

⁴¹ Trừ khi nêu cụ thể, FDI trong bài viết này được xem là đầu tư trực tiếp của nước ngoài tại Việt Nam.

Nhờ FDI từ các nước phát triển, các nước đang phát triển có thể tiếp nhận được một khoản vốn nhất định và có được năng lực kỹ thuật cao. Nếu cho rằng tác động trực tiếp này là tác động thứ nhất thì tác động thứ hai bao gồm những tác động gián tiếp (tác động lan tỏa) như chuyển giao các bí quyết cho doanh nghiệp trong nước thông qua các giao dịch với FDI trên thị trường, khuyến khích các doanh nghiệp khác cùng ngành nỗ lực nâng cao năng suất nhờ cạnh tranh (MacDougall, 1960). Tác động thứ ba là FDI thúc đẩy các nước tiếp nhận đầu tư tiến hành cải cách cơ cấu như nới lỏng quy định pháp luật (Blomstrom và cộng sự, 1998), thúc đẩy các nước đang phát triển đưa hệ thống kinh tế của nước mình tiến gần với các tiêu chuẩn quốc tế. Một tác động kỳ vọng là hoàn thiện hệ thống luật pháp theo hướng thân thiện với FDI.

Trong Chương 5, phần 1 đưa ra quan điểm phân tích khi quan sát tác động lan tỏa của FDI đến nền kinh tế Việt Nam, trong đó có tác động lan tỏa nội ngành và tác động lan tỏa liên ngành. Phần 2 khái quát về sự thay đổi của FDI từ thay thế nhập khẩu khi Việt Nam mới mở cửa nền kinh tế đến định hướng xuất khẩu, và tình hình FDI phân theo nước - vùng lãnh thổ và phân theo ngành nghề. Ngoài ra, các tác động trực tiếp cũng được trình bày khái quát qua việc xem xét tỷ trọng FDI trong các chỉ tiêu kinh tế chủ yếu. Phần 3 sử dụng tỷ lệ vốn - thiết bị trên mỗi lao động để thảo luận về tác động lan tỏa nội ngành và dựa vào dữ liệu xuất nhập khẩu phân theo công đoạn sản xuất để thảo luận về tác động lan tỏa liên ngành. Phần 4 nhấn mạnh vai trò của FDI đối với quá trình công nghiệp hóa tại Việt Nam và trình bày về thử nghiệm chính sách cần thiết hướng đến công nghiệp hóa trong tương lai.

1 Quan điểm phân tích

1.1 Ảnh hưởng của FDI đối với nước tiếp nhận đầu tư

Hình 5.1 là sơ đồ khái niệm về ảnh hưởng của FDI đối với các nước tiếp nhận đầu tư do Iwazaki (2013) tổng hợp. Tác động của FDI đối với nước tiếp nhận đầu tư được chia thành hai loại: tác động trực tiếp và tác động gián tiếp. Trong tác động trực tiếp có “*tác động về tỷ trọng các thành phần*”, nghĩa là khi nguồn vốn FDI năng suất cao được rót vào các nước tiếp nhận đầu tư, tỷ trọng vốn năng suất cao sẽ tăng lên, nhờ đó năng suất vĩ mô cũng được cải thiện. Trong trường hợp FDI theo hình thức liên doanh với doanh nghiệp trong nước, doanh nghiệp FDI năng suất cao tham gia vào hoạt động quản trị kinh doanh kiểu cũ của các doanh nghiệp trong nước với tư cách là đối tác nên cũng có “*tác động cải thiện*”.

Tác động gián tiếp là sự ảnh hưởng đến các ngành công nghiệp lân cận thông qua thị trường khi FDI năng suất cao được tăng cường vào một ngành công nghiệp cụ thể nào đó. Tác động này được gọi là tác động lan tỏa, và có thể chia

thành hai loại: tác động lan tỏa nội ngành theo chiều ngang và tác động lan tỏa liên ngành theo chiều dọc. Tác động lan tỏa theo chiều ngang là tác động nâng cao năng suất của doanh nghiệp khác cùng ngành nghề, kết quả là nâng cao năng suất của toàn ngành. Nhưng theo Caves (1974), kết quả phân tích tác động lan tỏa FDI của các nước phát triển vào Ca-na-đa và Ôt-x-trây-li-a trong những năm 1960 chứng tỏ rằng FDI của các nước phát triển sẽ chi phối thị trường. Doanh nghiệp của các nước đang phát triển vốn dĩ có năng lực kỹ thuật thấp, năng lực cạnh tranh thua xa so với các nước phát triển nên không có tác động nâng cao năng suất. Ngoài ra, nghiên cứu của Aitken và Harrison (1999) về Vê-nê-duê-la cũng xác nhận có tác động tiêu cực.

Tác động lan tỏa theo chiều dọc là việc hoạt động sản xuất hiệu suất cao của các doanh nghiệp FDI đã ảnh hưởng đến các ngành khác theo liên kết ngược và liên kết xuôi. Ví dụ, trong ngành công nghiệp chế biến, chế tạo, tác động lan tỏa theo liên kết xuôi xảy ra khi tỷ trọng sản xuất của FDI hiệu suất cao trong công đoạn trung nguồn tăng lên thì năng suất của công đoạn hạ nguồn cũng được nâng cao. Tác động lan tỏa theo liên kết ngược là từ công đoạn trung nguồn đến công đoạn thượng nguồn. Phân tích về Lít-va của Javorcik (2004) và phân tích về In-đô-nê-xi-a của Blalock và Gertler (2008) đã chỉ ra kết quả tác động lan tỏa theo chiều dọc này. Ngoài ra, Iwazaki (2013) đã làm rõ tác động liên kết xuôi của FDI vào Nhật Bản, cụ thể là khi tỷ lệ vốn nước ngoài của ngành công nghiệp đầu nguồn cao thì năng suất của doanh nghiệp chế tạo ở hạ nguồn cũng được nâng cao.

Hình 5.1. Sơ đồ khái niệm ảnh hưởng của FDI đối với năng suất của doanh nghiệp trong nước



Nguồn: Trích từ Iwazaki (2013:19).

1.2 Tác động liên kết ngược và tác động liên kết xuôi

Tác động liên kết ngược là khái niệm do nhà kinh tế học Hirschman (1958) đưa ra và cũng được gọi là tác động cung ứng đầu vào, tác động nhu cầu phái sinh. *“Tất cả các hoạt động kinh tế không thuộc ngành công nghiệp cơ bản đều khuyến khích nỗ lực cung cấp đầu vào cần thiết cho hoạt động của mình thông qua sản xuất trong nước”* (Asada, 1961:174, bản dịch tiếng Nhật). Tác động liên kết ngược là khi nhu cầu tăng, hoạt động sản xuất của ngành công nghiệp thượng nguồn cũng được mở rộng. Ngược lại, tác động liên kết xuôi là tác động mở rộng sản xuất của ngành công nghiệp hạ nguồn. Ví dụ, việc bùng nổ sản xuất quần áo sẽ thúc đẩy sản xuất các nguyên liệu trung gian như vải, chỉ... ở trong nước; việc mở rộng sản xuất điện thoại thông minh sẽ thúc đẩy sản xuất các mô-đun và linh kiện ở trong nước. Những hiện tượng đó gọi là tác động liên kết ngược.

Tỷ trọng FDI trong ngành xuất khẩu và ngành công nghiệp của Việt Nam rất cao, bề ngoài có vẻ như là công nghiệp hóa dựa trên “hàng đi mượn”. Cho dù như vậy, chắc chắn theo thời gian sẽ có sự chuyển giao công nghệ và bí quyết cho các doanh nghiệp trong nước ở một mức độ nhất định. Sơ đồ khái niệm trong Hình 5.2 biểu thị sự liên quan của FDI và doanh nghiệp trong nước đến quy trình sản xuất theo thời gian. Doanh nghiệp FDI của các nước phát triển nhận định rằng các nước đang phát triển sau có lợi thế về nguồn lao động hơn so với các chi phí so sánh khác nên họ đã đầu tư vào các nước này. Hơn nữa, nhu cầu trong nước của các nước đang phát triển nhỏ nên trọng tâm sẽ là FDI định hướng xuất khẩu. Đầu tư FDI thâm dụng lao động và định hướng xuất khẩu là giai đoạn 1.

Ngành công nghiệp chủ yếu của giai đoạn 1 tập trung vào các ngành lắp ráp sản phẩm cuối cùng như quần áo, giày dép, điện thoại thông minh, máy tính. Doanh nghiệp trong nước thiếu vốn, công nghệ, và năng lực tiếp thị ra thị trường thế giới nên sản xuất quần áo, giày dép theo ủy thác của doanh nghiệp nước ngoài, và ít có cơ hội tham gia vào khâu sản xuất hàng hóa cuối cùng trong sản xuất điện thoại thông minh và máy tính.

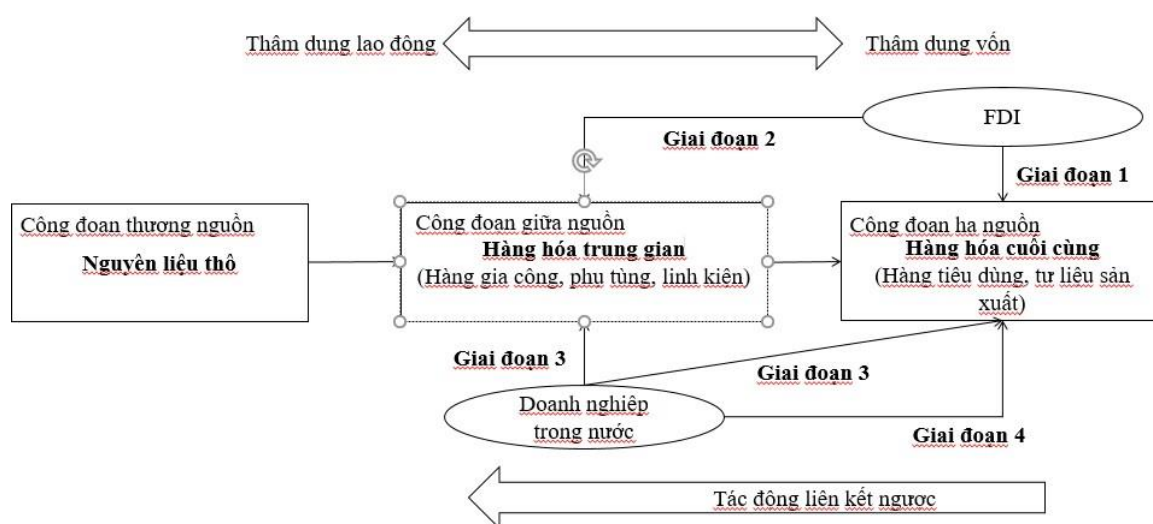
Trong giai đoạn 2, quy mô sản xuất hàng hóa cuối cùng càng lớn thì càng thúc đẩy FDI đầu tư vào lĩnh vực hàng hóa trung gian (gia công và phụ tùng - linh kiện) thông qua tác động liên kết ngược. Sản xuất hàng hóa trung gian là công đoạn giữa nguồn và là ngành sản xuất thâm dụng vốn. Doanh nghiệp trong nước không có nhiều vốn và không có kỹ thuật cao nên trong thời gian đầu không thể trở thành người sản xuất hàng hóa trung gian chính.

Giai đoạn 3 là giai đoạn doanh nghiệp trong nước có được cơ hội giao dịch với FDI thông qua hợp đồng gia công, chế tạo khuôn mẫu cho doanh nghiệp FDI

sản xuất hàng hóa trung gian. Những doanh nghiệp phụ trợ trong nước này sẽ nội bộ hóa vốn, đầu tư thêm thiết bị và nâng cao trình độ kỹ thuật. Trong đó có thể cũng có doanh nghiệp trong nước trở thành nhà cung cấp cấp 1 giao dịch trực tiếp với nhà sản xuất hàng hóa cuối cùng. Hiện nay, Công ty điện tử Samsung của Hàn Quốc đang sản xuất xuất khẩu điện thoại thông minh với quy mô lớn ở miền Bắc Việt Nam, nhưng các doanh nghiệp thuộc tập đoàn Samsung chịu trách nhiệm sản xuất mô-đun và các doanh nghiệp FDI hợp tác với họ cũng đang mở rộng hoạt động sang Việt Nam. Trong chuỗi cung ứng này, có 25 doanh nghiệp Việt Nam tham gia với tư cách là nhà cung cấp cấp 1 và 190 doanh nghiệp Việt Nam tham gia với tư cách là nhà cung cấp cấp 2⁴². Nhìn vào chuỗi cung ứng điện thoại thông minh của Việt Nam, có thể nói rằng công cuộc công nghiệp hóa của Việt Nam hiện nay đang ở giai đoạn 3.

Sau đó, trong giai đoạn 4, xuất hiện doanh nghiệp trong nước không những sản xuất hàng hóa cuối cùng theo ủy thác OEM hay ODM, mà còn tự mình sản xuất sản phẩm cuối cùng. Hiện nay, hầu như không có doanh nghiệp sản xuất sản phẩm công nghiệp nào của Việt Nam xác lập thương hiệu riêng, tự sản xuất và xuất khẩu sản phẩm ra nước ngoài với thương hiệu của mình nên công cuộc công nghiệp hóa của Việt Nam chưa đạt đến giai đoạn 4.

Hình 5.2. Tiến triển công nghiệp hóa và sự tham gia của doanh nghiệp FDI và doanh nghiệp trong nước



Nguồn: Tác giả.

Tuy nhiên, Việt Nam đã xuất hiện Vingroup, một doanh nghiệp Việt Nam tự mình sản xuất và bán hàng ra thị trường thế giới bằng thương hiệu của mình. Vingroup là tập đoàn tư nhân, đã tăng trưởng nhanh chóng nhờ hoạt động khai

⁴² Các công ty địa phương là một phần của chuỗi cung ứng của Samsung ["Local firms part of Samsungs supply chain,"] Viet Nam News, 21 tháng 6 năm 2017, <https://vietnamnews.vn/bizhub/378721/215-local-firms-part-of-samsungs-supply-chain.html>

thác, phát triển bất động sản. Vingroup đã bắt đầu sản xuất ô tô điện và vào năm 2022 bắt đầu xuất khẩu sang thị trường Bắc Mỹ. Ngoài ra, Vingroup cũng đã công bố kế hoạch xây dựng nhà máy tại bang Carolina, Hoa Kỳ, và sẽ bắt đầu sản xuất vào năm 2024. Đến năm 2025, hoàn thiện hệ thống sản xuất với năng lực sản xuất hàng năm là 250.000 chiếc và dự kiến cũng sẽ bán hàng ở thị trường Âu Mỹ⁴³.

1.3 Tổng hợp quan điểm phân tích

Liên quan đến ảnh hưởng của FDI đối với quá trình công nghiệp hóa tại Việt Nam, Chương này sẽ xem xét về tác động lan tỏa nội ngành và liên ngành. Trước tiên, về nội ngành, người viết đưa ra thảo luận về những ngành công nghiệp chế biến chế tạo có tỷ trọng FDI cao, xác nhận sự thay đổi về tỷ lệ vốn - thiết bị trong ngành đó. Tỷ lệ vốn - thiết bị là giá trị thu được bằng cách chia giá trị tài sản cố định của một ngành công nghiệp cho số lượng lao động của ngành đó. Tỷ lệ này biểu thị số vốn tài sản (thiết bị, đất đai, công trình xây dựng) mà 1 lao động của ngành đó nắm giữ. Tỷ lệ này cũng được gọi là tỷ lệ vốn - lao động hay mức độ thâm dụng vốn, và thông qua tỷ lệ này có thể xem tình hình tiến triển của quá trình cơ khí hóa ngành công nghiệp. Nếu tỷ lệ này thấp, ngành được xem xét có thể gọi là thâm dụng lao động; nếu tỷ lệ này cao, có thể gọi là thâm dụng vốn. Ngoài ra, nếu tỷ lệ vốn - thiết bị trong một thời kỳ tăng lên, thì có thể nhận định rằng đã có đầu tư thiết bị mới, và năng suất đã được nâng cao. Mặt khác, tỷ lệ vốn - thiết bị giảm cho thấy không có đầu tư thiết bị mới và đã thâm dụng lao động.

Trong các nghiên cứu về công nghiệp hóa tại Việt Nam có sử dụng tỷ lệ vốn - thiết bị để phân tích, Marukawa (2003) đã phân tích tỷ lệ vốn - thiết bị của Việt Nam vào thời điểm năm 1999 và rút ra kết luận là ngành công nghiệp liên quan đến máy móc của Việt Nam không phải thâm dụng vốn, về hình thái sở hữu, đưa ra kết luận rằng những ngành có FDI là những ngành thâm dụng vốn và có năng suất tương đối cao. Ngoài ra, Trần Văn Thọ (2010) đã xem tổng vốn thực hiện của doanh nghiệp nước ngoài được tích lũy cho đến cuối năm 2002 là vốn cổ phần và phân tích kết hợp với dữ liệu về doanh số, kim ngạch xuất khẩu, số lượng lao động. Nghiên cứu này đã khẳng định tỷ lệ xuất khẩu và tỷ lệ vốn - thiết bị của 23 ngành công nghiệp chế tạo có mối quan hệ tương quan ngược chiều. Nghĩa là, những ngành có tỷ lệ xuất khẩu cao như sản xuất da, nội thất, gỗ, quần áo thì tỷ lệ vốn - thiết bị thấp, những ngành có tỷ lệ xuất khẩu thấp như phi kim loại, khoáng sản thì có tỷ lệ vốn - thiết bị cao. Chương này sẽ quan sát tỷ lệ vốn - thiết bị như các nghiên cứu đi trước, nhưng cũng sẽ tập trung chú ý đến tỷ lệ tăng trưởng trong một thời kỳ để xem xét vấn đề.

43 VinFast của Việt Nam dẫn đầu cuộc chiến xe điện với Tesla với sự thúc đẩy của Hoa Kỳ [“Vietnam's VinFast takes the EV battle to Tesla with U.S. push”], Nikkei Asia. 25 tháng 4 năm 2022.

Tiếp theo, tác giả quan sát tác động lan tỏa liên ngành thông qua hệ số chuyên môn hóa xuất nhập khẩu trên cơ sở thống kê xuất nhập khẩu của những ngành có tỷ trọng FDI cao, và xác nhận về tác động lan tỏa liên ngành trong xuất nhập khẩu phụ tùng và hàng hóa cuối cùng. Nếu tiếp nhận FDI lắp ráp và xuất khẩu hàng hóa cuối cùng với quy mô lớn theo hình thức thâm dụng lao động thì cũng sẽ tiếp nhận FDI sản xuất phụ tùng - linh kiện. Hơn nữa, để sản xuất hàng hóa cuối cùng thì cũng phải sản xuất hàng hóa trung gian ở quy mô lớn. Hàng hóa trung gian này cũng được sử dụng trong sản xuất hàng hóa cuối cùng ở các nước khác nên xuất khẩu hàng hóa trung gian cũng gia tăng. Nếu có thể khẳng định xuất khẩu hàng hóa trung gian này (phụ tùng - linh kiện và hàng gia công) gia tăng cùng với sự gia tăng xuất khẩu hàng hóa cuối cùng thì có thể nhận định rằng công nghiệp hóa đã tiến triển trong ngành hàng này. Điều này cho thấy sự tồn tại của tác động hiệu ứng lan tỏa liên ngành.

2 Hội nhập kinh tế quốc tế và FDI

2.1 Ngoại giao đa phương và tiến trình tự do thương mại

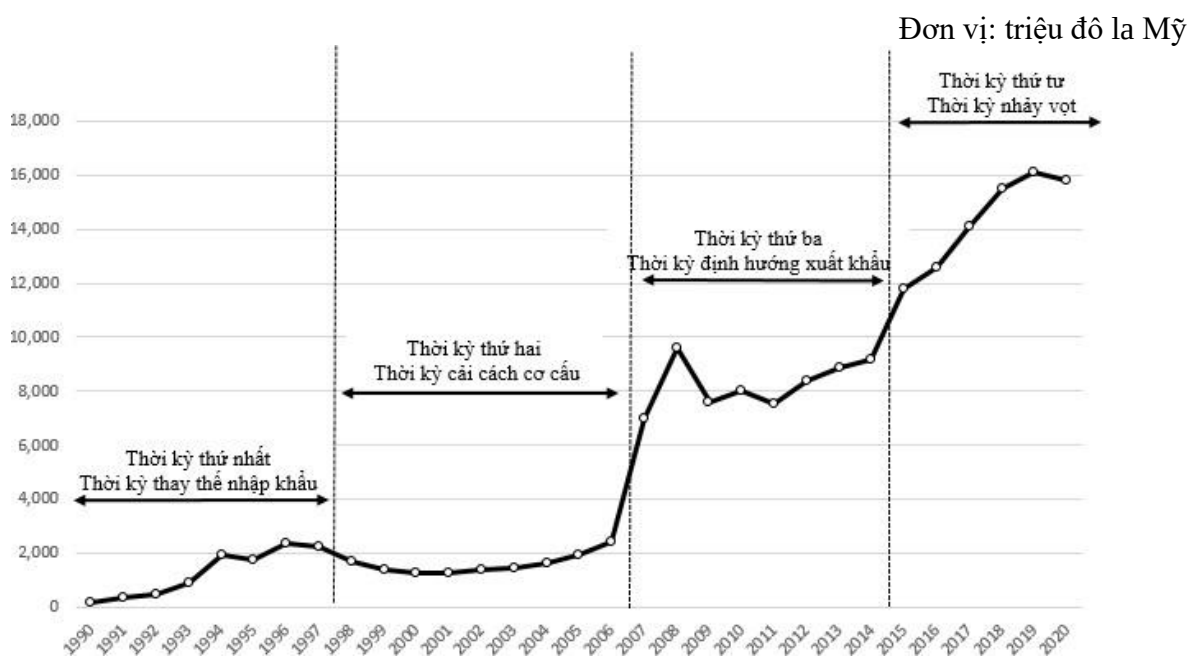
Cuối những năm 1980, Việt Nam quyết định thực hiện Đổi mới, cải cách và mở cửa đất nước. Tháng 10 năm 1991, Hiệp định Paris vì hòa bình Cam-puchia đã được ký kết, Việt Nam quyết định cải thiện quan hệ đối ngoại với chính sách ngoại giao đa phương và chính thức thực hiện Chính sách Đổi mới. Cuối năm 1991, Việt Nam bình thường hóa quan hệ với Trung Quốc. Năm 1995, Việt Nam thiết lập quan hệ ngoại giao với Hoa Kỳ và cũng gia nhập Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN). Sau đó, vào năm 1998, Việt Nam tham gia Diễn đàn Hợp tác Kinh tế Châu Á - Thái Bình Dương (APEC). Cuối năm 2001, Hiệp định Thương mại song phương Việt Nam-Hoa Kỳ (VN-US BTA) bắt đầu có hiệu lực; Việt Nam được Hoa Kỳ dành những đãi ngộ tối huệ quốc nên xuất khẩu từ Việt Nam sang Hoa Kỳ gia tăng. Sau đó, vào năm 2007, Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Như vậy, kể từ khi chính thức thực hiện chính sách cải cách và mở cửa, Việt Nam đã mất 15 năm để hoàn thiện môi trường thương mại theo chuẩn thế giới. Trở thành thành viên thứ 150 của WTO, được hưởng chế độ đãi ngộ tối huệ quốc từ nhiều nước lớn trên thế giới nên đầu tư FDI vào Việt Nam theo định hướng xuất khẩu gia tăng nhanh chóng.

Hiệp định thương mại tự do (FTA) đầu tiên của Việt Nam là Khu vực mậu dịch tự do ASEAN (AFTA) được ký kết vào năm 1995. FTA song phương đầu tiên là Hiệp định Đối tác Kinh tế Việt Nam - Nhật Bản (VJEPA) được ký kết vào năm 2008. Ngoài ra, số lượng FTA ký kết với các nước ngoài khu vực thông qua ASEAN cũng gia tăng, ví dụ như Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực (RCEP), ASEAN - Trung Quốc, ASEAN - Ấn Độ. Vào thời điểm tháng 4 năm

2022, Việt Nam đang có 15 FTA có hiệu lực⁴⁴. Kết quả là tỷ lệ bao phủ FTA của Việt Nam tăng lên 63% trong xuất khẩu, 81% trong nhập khẩu và 73% trong tổng kim ngạch xuất nhập khẩu. Tỷ lệ bao phủ FTA trong xuất khẩu thấp là do Việt Nam chưa ký FTA với Hoa Kỳ, đối tác xuất khẩu lớn nhất của Việt Nam. Tỷ lệ bao phủ FTA cao nhất trong khu vực châu Á là Xinh-ga-po với tỷ lệ 91% và Việt Nam đứng vị trí tiếp theo⁴⁵ sau Xinh-ga-po. Việt Nam gia nhập WTO muộn hơn so với các nước Châu Á khác và mới có môi trường thương mại chuẩn mực thế giới chưa được bao lâu, nhưng hiện nay, Việt Nam đã trở thành nước cung cấp môi trường thương mại tốt nhất ở Châu Á với tư cách là địa điểm sản xuất của FDI định hướng xuất khẩu.

2.2 Sự chuyển biến của FDI và sự thay đổi môi trường đầu tư

Hình 5.3. Vốn đầu tư trực tiếp của nước ngoài vào Việt Nam



Nguồn: UNCTAD Stat.

FDI của Việt Nam đạt 176 tỷ 911 triệu đô la Mỹ vào cuối năm 2020. So với các nước chủ yếu trong khu vực Đông Nam Á, con số này bằng 74% của In-đô-nê-xi-a, bằng 65% của Thái Lan, vượt 1,6% so với Ma-lai-xi-a và vượt 71% so với Phi-lip-pin⁴⁶. Ngoài ra, tỷ trọng FDI trong Tổng sản phẩm trong nước (GDP)

44 Theo Tổ chức Xúc tiến Thương mại Nhật Bản (JETRO) “Dữ liệu FTA của thế giới” (truy cập ngày 20 tháng 4 năm 2022).

45 Sử dụng thống kê của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) trong “Báo cáo đầu tư, xuất nhập khẩu năm 2020” của JETRO để tính toán. Tỷ lệ bao phủ FTA là tỷ lệ kim ngạch xuất nhập khẩu với các quốc gia - vùng lãnh thổ của FTA đã có hiệu lực vào thời điểm tháng 3/2022. Chương này đã tính toán trên cơ sở thống kê xuất nhập khẩu năm 2019.

46 Theo UNCTAD Stat. (Truy cập ngày 27 tháng 2 năm 2022).

vào năm 2020 là 51,9%, tương đương với Thái Lan (53,4%), Ma-lai-xi-a (51,8%) và cao hơn Trung Quốc (12,9%), In-đô-nê-xi-a (22,1%), và Phi-lip-pin (28,1%)⁴⁷.

Hình 5.3 cho thấy những thay đổi trong dòng vốn FDI vào Việt Nam theo từng năm kể từ năm 1990. Dựa trên đặc điểm của xu hướng đầu tư, phần này chia thành 4 thời kỳ để có cái nhìn tổng quan về FDI.

(i) Thời kỳ thứ nhất (1990-1997): Thời kỳ thay thế nhập khẩu

Thời kỳ thứ nhất là thời kỳ sau khi bắt đầu thực hiện Đổi Mới, Việt Nam mở cửa cho FDI và cũng có thể gọi là thời kỳ khai hoa. Trước Đổi Mới, chỉ có một lượng nhỏ FDI từ các nước thuộc Đông Âu cũ, chủ yếu là Liên Xô cũ vào Việt Nam. Thế nhưng, khi khởi động chính sách Đổi Mới, bắt đầu cải thiện quan hệ đối ngoại, Việt Nam đã thu hút được sự chú ý của toàn thế giới với tư cách là thị trường chưa được khai thác có hơn 70 triệu dân⁴⁸. Tuy nhiên, FDI thực tế thì phải đợi đến khi Hoa Kỳ dỡ bỏ cấm vận kinh tế đối với Việt Nam vào năm 1994⁴⁹. Vào khoảng giữa những năm 1990, Việt Nam bắt đầu đón nhận đầu tư quy mô lớn vào quyền thăm dò - khai thác dầu thô, và đầu tư ngành công nghiệp chế tạo nhằm thay thế nhập khẩu cũng đã bắt đầu với quy mô nhỏ.

Theo đối tác đầu tư, FDI từ các nền kinh tế Châu Á như Nhật Bản, Hàn Quốc, Xinh-ga-po, Đài Loan đã thể hiện sự quan tâm đến Việt Nam. Ngoài ngành công nghiệp chế tạo thay thế nhập khẩu và tài nguyên, cũng có nhiều dự án đầu tư vào bất động sản như khách sạn, chung cư. Trong ngành công nghiệp chế biến chế tạo, hình thức đầu tư thay thế nhập khẩu đi trước là do trong thời kỳ này, Việt Nam chưa được Hoa Kỳ áp dụng quy chế đãi ngộ tối huệ quốc và thị trường xuất khẩu vẫn còn hạn chế. Vì vậy, doanh nghiệp FDI sản xuất hàng tiêu dùng lâu bền như xe ô tô, ti vi, xe máy... đầu tư vào Việt Nam để được bảo hộ nhập khẩu theo chính sách công nghiệp hóa thay thế nhập khẩu.

Chính sách công nghiệp hóa thay thế nhập khẩu nhìn chung có tác động xấu đối với kinh tế của nước tiếp nhận đầu tư (Ví dụ: Encarnation và Wells, 1986; Louis, 1993). Đó là do các ngành công nghiệp thay thế nhập khẩu không có năng lực cạnh tranh quốc tế, được bảo hộ bằng hàng rào nhập khẩu và ở thị trường có nhu cầu trong nước nhỏ, không tận dụng được lợi thế kinh tế nhờ quy mô, sản phẩm tiếp tục được cung cấp với mức giá tương đối cao. Ngoài ra, khi xem xét về chính sách FDI, nhiều nghiên cứu đi trước chỉ ra rằng so với chính sách thay thế

47 GDP theo IMF “Triển vọng Kinh tế Toàn cầu” (Truy cập ngày 27 tháng 2 năm 2022).

48 Quan hệ kinh tế – Vào cuộc muộn màng [“Economic Relations – Late into the Fray,”], Tạp chí Kinh tế Viễn Đông, 7 tháng 1 năm 1993, tr. 48-49.

49 “Embargone?”, Tạp chí Economist, 5 tháng 2 năm 1994, tr. 65.

nhập khẩu theo chủ nghĩa bảo hộ, chính sách thương mại mở cửa theo định hướng xuất khẩu mới thu hút nhiều FDI hơn (ví dụ McCulloch, 1993; Ohno, 1998).

Phần tiếp theo sẽ trình bày sơ lược về ti vi, ô tô, xe máy đã vào Việt Nam trong thời kỳ thay thế nhập khẩu. Hoạt động sản xuất ti vi tại Việt Nam bắt đầu từ những năm 1990 với tư cách là ngành công nghiệp thay thế nhập khẩu, có vốn FDI từ Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc. Tuy nhiên, doanh nghiệp Nhật Bản đã có nhà máy sản xuất ti vi ở các nước ASEAN như Thái Lan, Ma-lai-xi-a, In-đô-nê-xi-a, và cần phải tái cơ cấu để sản xuất tại nơi thích hợp nhất trong bối cảnh hội nhập kinh tế ASEAN. Hơn nữa, ti vi nhãn hiệu Nhật Bản bị ti vi nhãn hiệu Hàn Quốc, Trung Quốc lấn át và cũng nhiều nhà sản xuất đã rút khỏi sản xuất. Hiện nay, tại Việt Nam, Công ty điện tử Samsung, LG của Hàn Quốc và TCL của Trung Quốc đang sản xuất ti vi để xuất khẩu.

Về ngành công nghiệp ô tô, theo Hiệp hội các nhà sản xuất ô tô Việt Nam (VAMA), hiện nay tổng cộng có 17 nhà sản xuất ô tô đang sản xuất ô tô cho thị trường trong nước, ngoài các hãng ô tô toàn cầu như Toyota, Ford, Honda, cũng có doanh nghiệp Việt Nam sản xuất xe thương mại. Doanh số bán xe ô tô mới trong nước vào năm 2021 là 277.203 chiếc. Vào đầu những năm 1990, khi Chính phủ Việt Nam kêu gọi FDI thay thế nhập khẩu, ban đầu chỉ có 7 doanh nghiệp bao gồm 3 hãng sản xuất xe thương mại, 2 hãng sản xuất xe thương mại cỡ lớn như xe tải, xe buýt, 2 hãng xe du lịch được cấp phép lắp ráp⁵⁰ nhưng cuối cùng đã có 14 doanh nghiệp FDI được cấp phép. Theo Tổng cục Thống kê (TCTK), số lượng xe ô tô sản xuất tại Việt Nam vào năm 1995 là 3.500 chiếc, đến năm 2000 đạt 10.000 chiếc và năm 2008 vượt 100.000 chiếc. Ngay cả Toyota, hãng xe chiếm thị phần lớn nhất tại Việt Nam cũng có doanh số bán gần 70.000 chiếc vào năm 2021. Hơn nữa, trong số này, chỉ có một số ít mẫu xe được lắp ráp tại Việt Nam, hơn một nửa mẫu xe được nhập khẩu từ Thái Lan và In-đô-nê-xi-a. Quy mô thị trường trong nước nhỏ nên hầu như các doanh nghiệp FDI nước ngoài không đầu tư vào ngành công nghiệp phụ tùng. Đã hơn 1/4 thế kỷ trôi qua kể từ khi bắt đầu hoạt động, nhưng Việt Nam vẫn chưa có được năng lực cạnh tranh quốc tế.

Về ngành công nghiệp xe máy, từ những năm 1980, xe nguyên chiếc và bộ linh kiện lắp ráp của nước láng giềng như Thái Lan và Trung Quốc đã đổ vào Việt Nam một cách chính thức và không chính thức. Vào những năm 1990, Honda, Suzuki của Nhật Bản, tập đoàn Keihin của Đài Loan đã đầu tư FDI vào Việt Nam theo hình thức thay thế nhập khẩu và sản xuất xe máy trong nước đã bắt đầu được khởi động. Tuy nhiên, khác với ngành công nghiệp ô tô, quy định hạn chế nhập

50 Công nghiệp ô tô---Chuẩn bị cho cuộc chiến: Doanh nghiệp Hoa Kỳ lo Nhật Bản độc quyền ở Việt Nam ["Car Industry---Gearing up for a Fight: US firms fear Japanese monopoly in Vietnam,"] Tạp chí Kinh tế Viễn Đông, 19 tháng 8 năm 1993. tr. 46-47.

khẩu xe máy không được thực hiện triệt để, nên vào năm 2000, một số lượng lớn bộ linh kiện dùng để lắp ráp xe máy của Trung Quốc đã được nhập khẩu vào Việt Nam, chính sách công nghiệp thay thế nhập khẩu ngành công nghiệp xe máy không phát huy tác dụng trong thực tế. Như vậy, không triệt để thực hiện quy định hạn chế nhập khẩu đã nâng cao năng lực cạnh tranh của ngành công nghiệp xe máy trong nước (Ikebe, 2020).

Ohno (1996), người phụ trách chính sách công nghiệp hóa trong điều tra phát triển hỗ trợ Việt Nam chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường bằng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) của chính phủ Nhật Bản, đã nhận định rằng Việt Nam phải vừa thúc đẩy tự do hóa thương mại vừa phải phát triển ngành công nghiệp trong nước bằng việc sử dụng tối đa các công cụ tạm thời. Nghĩa là, thay vì nuôi dưỡng những doanh nghiệp Việt Nam đã được bảo vệ bằng hàng rào nhập khẩu cho đến khi họ có thể cạnh tranh quốc tế, chiến lược công nghiệp hóa nhờ thu hút FDI thâm dụng lao động và định hướng xuất khẩu đã giúp các doanh nghiệp Việt Nam dần có năng lực thông qua tác động lan tỏa nội ngành và liên ngành.

Trong thời kỳ thay thế nhập khẩu, Việt Nam đã thu hút được sự chú ý của thế giới nhờ đường lối cải cách, mở cửa và cải thiện quan hệ đối ngoại bằng ngoại giao đa phương. Tuy nhiên, ngoài bất cập trong hoàn thiện hệ thống pháp luật cho FDI và môi trường kinh doanh về hạ tầng cứng, Việt Nam cũng chậm trễ trong hoàn thiện môi trường thương mại cần thiết cho những doanh nghiệp FDI định hướng xuất khẩu, nên cần phải nỗ lực củng cố các điều kiện nền tảng để tiếp nhận FDI từ nước ngoài.

(ii) Thời kỳ thứ hai (1998-2006): Thời kỳ cải cách cơ cấu

Thời kỳ thứ hai là thời kỳ thu hút vốn FDI mới gặp khó khăn do suy thoái kinh tế dưới ảnh hưởng của Khủng hoảng tiền tệ Châu Á. Mặt khác, Chính phủ Việt Nam thực hiện cải cách cơ chế, chính sách trong nước nhằm ký kết VN-US BTA và gia nhập WTO. Việt Nam đã bãi bỏ đến 500 luật hiện hành và ban hành luật mới để chuẩn bị gia nhập WTO (OECD, 2018). Vào thời kỳ cải cách cơ cấu, Việt Nam đã chuyển từ chủ nghĩa bảo hộ dưới hình thức thay thế nhập khẩu sang mở cửa thị trường thông qua tự do thương mại, và đẩy mạnh công cuộc cải cách như tái cơ cấu và đào thải tự nhiên những doanh nghiệp kiểu cũ như doanh nghiệp nhà nước, hoàn thiện môi trường kinh doanh cho FDI theo tiêu chuẩn thế giới.

Vào năm 2000, Việt Nam đã hoàn tất cơ bản các cuộc đàm phán thương mại song phương với Hoa Kỳ, điều kiện tiên quyết để Việt Nam gia nhập WTO. Cuối năm 2001, VN-US BTA bắt đầu có hiệu lực. Nhờ đó, Việt Nam được Hoa Kỳ dành chế độ đãi ngộ tối huệ quốc, thuế nhập khẩu hàng hóa Việt Nam vào Hoa Kỳ giảm mạnh, từ mức bình quân 40% trước đó xuống còn dưới 3%. Mặt khác,

Việt Nam đã cam kết triệt để mở cửa thị trường dịch vụ và bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ (Manyin, 2002). Xuất khẩu của Việt Nam sang Hoa Kỳ cũng tăng mạnh, nhưng VN-US BTA có hiệu lực không kích thích dòng vốn FDI đổ vào Việt Nam. Nguyên nhân là do hàng xuất khẩu của Việt Nam sang Hoa Kỳ chủ yếu là hàng gia công ủy thác như quần áo, giày dép, hàng thủy sản... và do đó có thể thực hiện qua phương thức không cần sự tham gia của FDI.

Khi đàm phán gia nhập WTO, Việt Nam đối mặt với nhiều vấn đề như mở cửa thị trường hàng hóa và dịch vụ, trợ cấp cho nông nghiệp trong nước và trợ cấp xuất khẩu, bãi bỏ chế độ hai giá, bãi bỏ yêu cầu về tỷ lệ nội địa hóa, tuân thủ hiệp định quyền sở hữu trí tuệ liên quan đến thương mại (TRIPS), cải cách doanh nghiệp nhà nước, bãi bỏ chế độ phân biệt đối xử trong và ngoài nước đối với FDI (WTO, 2003).

Vào năm 2005, Việt Nam đã ban hành Luật đầu tư với mục đích đáp ứng các tiêu chuẩn của Nguyên tắc đãi ngộ quốc gia của WTO, Biện pháp đầu tư liên quan đến thương mại (TRIMs), TRIPS và ban hành Luật doanh nghiệp áp dụng chung cho tất cả các doanh nghiệp là chủ thể của các hoạt động đầu tư không phân biệt đối xử doanh nghiệp trong nước và ngoài nước⁵¹.

Vào năm 2003, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KH&ĐT), cơ quan cấp bộ quản lý FDI tại Việt Nam cùng với chính phủ Nhật Bản và Liên đoàn Tổ chức Kinh tế Nhật Bản đồng chủ tịch đã bắt đầu thực hiện Sáng kiến chung Việt Nam - Nhật Bản nhằm đáp ứng yêu cầu cải thiện môi trường đầu tư, xây dựng kế hoạch hành động và đánh giá tiến trình cải thiện môi trường đầu tư. Trong khung khổ Sáng kiến chung Việt Nam - Nhật Bản, các cuộc đối thoại đã được tổ chức với nhiều chủ đề khác nhau về cải thiện môi trường đầu tư như phát triển ngành công nghiệp hỗ trợ, hoàn thiện hệ thống luật pháp, đào tạo nguồn nhân lực, vận tải và thông quan, bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ, cải thiện môi trường sinh hoạt xung quanh khu công nghiệp, cải thiện môi trường đầu tư trên nhiều lĩnh vực như an toàn thực phẩm. Đến tháng 10 năm 2021, Giai đoạn 8 Sáng kiến chung Việt Nam - Nhật Bản đã được khởi động. Thông qua Sáng kiến chung Việt Nam - Nhật Bản, Nhật Bản có được những lợi ích như cải thiện môi trường hoạt động cho doanh nghiệp FDI của Nhật Bản và đảm bảo năng lực cạnh tranh quốc tế, Việt Nam có lợi ích cải cách cơ cấu để thúc đẩy đầu tư và có được ODA khi cần thiết⁵².

Như vậy, thời kỳ thứ hai là thời kỳ dòng vốn FDI vào Việt Nam trì trệ nhưng đây cũng là giai đoạn Chính phủ Việt Nam không ngừng nỗ lực cải thiện chính sách để thu hút vốn đầu tư từ nước ngoài. Như Blomstrom và cộng sự (1998) đã

⁵¹ Cấu trúc các thương vụ M&A tại Việt Nam [“Structuring M&A Deals in Vietnam,”] Luật sư Hoa Kỳ, 31 (1), 01 tháng 01 năm 2009, tr. 77.

⁵² Theo trang web của Đại sứ quán Nhật Bản tại Việt Nam.

chỉ ra, FDI có tác động thúc đẩy cải cách cơ cấu của quốc gia tiếp nhận. Hiển nhiên, Việt Nam cũng không phải ngoại lệ. Việt Nam đã nói lòng quy định trong nước để thu hút FDI và thực hiện cải cách để tự do hóa thương mại.

(iii) Thời kỳ thứ ba (2007-2014): Thời kỳ định hướng xuất khẩu

Thời kỳ thứ ba là thời kỳ vốn đầu tư FDI định hướng xuất khẩu tăng nhanh nhờ Việt Nam gia nhập WTO vào năm 2007. Trong năm 2007 và 2008, FDI đã tăng nhanh chóng. Năm 2009 Việt Nam chịu ảnh hưởng của Cú sốc Lehman, nhưng sau đó vốn FDI dao động ở mức cao 7-9 tỷ đô la Mỹ. Nhờ gia nhập WTO, Việt Nam đã được các thị trường chủ yếu trên thế giới áp dụng đối xử tối huệ quốc, và môi trường thương mại, tiền đề để mở rộng FDI định hướng xuất khẩu, đã được hoàn thiện. Theo TCTK, FDI định hướng xuất khẩu tăng nên tỷ trọng FDI trong kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam đã tăng từ 57,2% vào năm 2007 lên đến 67,4% vào năm 2014.

Mặt khác, sau đó Việt Nam đã nỗ lực đàm phán các FTA mới như tham gia đàm phán Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP) vào năm 2010, bắt đầu đàm phán FTA với Liên minh Châu Âu (EVFTA) vào năm 2012. Nguyên nhân là từ quan điểm an ninh kinh tế, việc đa dạng hóa đối tác thương mại là nhiệm vụ cấp bách đối với Việt Nam, cho nên điều quan trọng là tập hợp được nhiều FDI định hướng xuất khẩu, đưa môi trường thương mại tự do lên tầm cao hơn và mở rộng phạm vi thương mại về mặt địa lý. Hoa Kỳ và EU là những thị trường xuất khẩu lớn chưa ký kết FTA với Việt Nam, nên nếu thực hiện FTA với những nước này, có thể hy vọng mở rộng xuất khẩu hơn nữa. Như vậy, với mong muốn thúc đẩy đa dạng hóa cơ cấu thương mại, Việt Nam đã tích cực tự do hóa thương mại ngay cả sau khi gia nhập WTO, và trở thành điểm đến đầu tư hấp dẫn hơn đối với FDI định hướng xuất khẩu.

FDI điển hình trong thời kỳ thứ ba là đầu tư từ Công ty điện tử Samsung của Hàn Quốc. Samsung bắt đầu chính thức sản xuất xuất khẩu điện thoại thông minh ở miền Bắc Việt Nam vào năm 2009. Nhờ Samsung xuất khẩu điện thoại thông minh với quy mô lớn, nên vào năm 2014, lần đầu tiên kể từ khi thực hiện chính sách Đổi mới, thâm hụt thương mại của Việt Nam đã chấm dứt. Tỷ lệ kim ngạch xuất khẩu điện thoại thông minh chiếm trong tổng kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam năm 2020 đạt đến 22%⁵³.

(iv) Thời kỳ thứ tư (từ năm 2015 đến nay): Thời kỳ nhảy vọt

Năm 2015 là năm bắt đầu của thời kỳ thứ tư và là năm môi trường thương mại của Việt Nam đã có bước nhảy vọt hướng đến tự do hóa. Đây là năm mà môi

⁵³ Theo UN Comtrade.

trường thương mại tự do của Việt Nam hứa hẹn có bước nhảy vọt, cụ thể, đàm phán TPP đã đạt được thỏa thuận chính ở Atlanta, Hoa Kỳ; EVFTA đã đạt thỏa thuận cuối cùng; Cộng đồng Kinh tế ASEAN (AEC) đã ra đời; tốc độ đàm phán RCEP cũng được kỳ vọng sẽ được đẩy mạnh... Việt Nam đang dần dần trở thành cường quốc về FTA và ngày càng nhiều FDI định hướng xuất khẩu tập trung tại Việt Nam.

Sau đó, Hoa Kỳ rút khỏi TPP. Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP) mới được 11 quốc gia ký kết mà không có Hoa Kỳ. Ở Việt Nam, CPTPP bắt đầu có hiệu lực vào năm 2019, EVFTA bắt đầu có hiệu lực năm 2020, và RCEP bắt đầu có hiệu lực năm 2022. Đối với Việt Nam, những FTA thế hệ mới này được kỳ vọng sẽ làm gia tăng hơn nữa kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam⁵⁴.

Mặt khác, từ khoảng năm 2018, đối đầu giữa Hoa Kỳ và Trung Quốc đã hiện hữu, Hoa Kỳ đã chuyển hướng thương mại và việc này đã đẩy nhanh quá trình dịch chuyển sản xuất phục vụ thị trường Hoa Kỳ từ Trung Quốc sang Việt Nam⁵⁵. Các mặt hàng Hoa Kỳ gia tăng nhập khẩu từ Việt Nam trong năm 2020 là điện thoại thông minh, máy tính bảng, nội thất, sản phẩm nhựa, đồ chơi, dụng cụ thể thao..., so với năm 2017 tăng lên từ 2 đến 4 lần. Kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam sang Hoa Kỳ năm 2020 tăng 1,9 lần so với năm 2017, thặng dư thương mại với Hoa Kỳ tăng lên 2 lần, từ 32 tỷ 200 triệu đô la Mỹ vào năm 2017 tăng lên 63 tỷ 400 triệu đô la Mỹ vào năm 2020. Việt Nam mong muốn thúc đẩy đa dạng hóa đối tác thương mại, nhưng mức độ phụ thuộc xuất khẩu sang thị trường Hoa Kỳ tăng từ 19,5% vào năm 2017 lên đến 27,8% vào năm 2020 và mức độ phụ thuộc nhập khẩu từ Trung Quốc cũng tăng từ 26% lên đến 32,6%⁵⁶. Tác động chuyển dịch thương mại làm chuyển dịch ngành công nghiệp chế tạo và ngành công nghiệp gia công từ Trung Quốc sang Việt Nam là một nguyên nhân chủ yếu.

2.3 FDI của Việt Nam

(i) Chi tiết về FDI

Bảng 5.1 thể hiện diễn biến FDI tại Việt Nam theo số liệu lũy kế tính đến cuối năm. Theo FDI phân chi tiết theo tỉnh, thành phố, hơn một nửa FDI (52,8%) tập trung ở miền Nam vào năm 1996. Thành phố Hồ Chí Minh, thành phố trung tâm của miền Nam, là thành phố có quy mô kinh tế lớn nhất trong số các thành

54 Xuất khẩu Việt nhận “cú hích” từ các FTA thế hệ mới [“Vietnamese export “push” from new-generation FTAs,”], Viet Nam News, 26 tháng 1 năm 2022.

55 Việt Nam nổi lên là người chiến thắng kinh tế duy nhất ở Đông Nam Á [“Vietnam emerges as sole economic winner in Southeast Asia,”] Nikkei Asia, 19 tháng 11 năm 2020.

56 Danh mục thương mại dựa theo UN Comtrade, kim ngạch thương mại dựa theo IMF “Direction of Trade Statistics”.

phố trực thuộc trung ương. Vào thời điểm năm 2000, dân số của thành phố Hồ Chí Minh chiếm 6,7% dân số toàn quốc, GDP chiếm 17,2% GDP toàn quốc⁵⁷. Quy mô kinh tế của khu vực miền Nam bao gồm thành phố Hồ Chí Minh và các tỉnh lân cận lớn hơn khu vực miền Bắc với trung tâm là Hà Nội. Cơ cấu này tiếp tục được duy trì cho đến hiện nay.

Bảng 5.1. Khái quát tình hình FDI của Việt Nam, số liệu lũy kế cuối năm

Đơn vị: %

	FDI phân theo tỉnh thành		FDI phân chia theo ngành					FDI phân theo đối tác				
	Miền Bắc	Miền Nam	Ngành công nghiệp chế biến, chế tạo	Ngành bất động sản	Hoạt động cung cấp điện, khí	Ngành dịch vụ lưu trú và ăn uống	Ngành xây dựng	Đài Loan	Hàn Quốc	Hồng Kông	Nhật Bản	Xinh -ga-po
1996	35,9	52,8	29,7	-	-	13,7	11,1	14,5	8,4	11,6	8,9	16,0
2000	33,1	51,2	30,4	-	-	12,4	11,8	12,5	8,2	9,3	8,8	15,1
2005	28,9	56,3	50,1	9,4	2,9	7,8	7,8	13,1	9,3	7,1	10,4	14,1
2010	20,4	46,1	48,9	24,7	2,5	5,9	6,0	11,8	11,5	4,0	10,8	11,3
2015	25,9	43,9	57,7	18,1	4,5	4,2	3,9	11,0	16,0	5,5	13,8	12,5
2020	27,3	39,1	59,2	15,6	7,4	3,2	2,8	9,3	18,2	6,7	15,7	14,7

Ghi chú: Miền Nam bao gồm 6 tỉnh thành là thành phố Hồ Chí Minh, tỉnh Đồng Nai, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu, tỉnh Bình Dương..., miền Bắc bao gồm 11 tỉnh thành thuộc đồng bằng sông Hồng như thành phố Hà Nội, thành phố Hải Phòng, tỉnh Bắc Ninh, tỉnh Hà Nam...

Nguồn: Tổng hợp theo trang web của TCTK và Niên giám Thống kê (hàng năm).

Vào khoảng giữa những năm 1990, thu nhập quốc dân của Việt Nam thấp, thị trường ngành dịch vụ còn non trẻ, quy định tham gia thị trường dịch vụ đối với FDI cũng khó khăn, nên doanh nghiệp FDI khó đầu tư vào các lĩnh vực như bán lẻ, ăn uống, tài chính, vận tải (vận tải trong nước). Vì vậy, ngành công nghiệp chế biến, chế tạo trở thành trung tâm của FDI, nhưng để thu hút FDI sản xuất vào ngành công nghiệp chế tạo cần phải hoàn thiện các cơ sở hạ tầng như khu công nghiệp, cung cấp điện ổn định, hệ thống sân bay, cảng biển. Về điểm này, khu vực miền Nam với trung tâm là thành phố Hồ Chí Minh cung cấp môi trường đầu tư tương đối tốt hơn so với khu vực miền Bắc với trung tâm là Hà Nội. Ngoài ra, FDI định hướng xuất khẩu muốn đầu tư vào Việt Nam không phải dưới hình thức liên doanh với doanh nghiệp trong nước mà là 100% vốn nước ngoài. Tuy nhiên, vào năm 1990, ở Việt Nam, FDI khó thuê đất trong khu vực chung mà chỉ có thể đầu tư ở khu công nghiệp và khu chế xuất.

⁵⁷ Tổng hợp từ trang web của TCTK và “Niên giám thống kê Việt Nam” (hàng năm), “Niên giám thống kê thành phố Hồ Chí Minh” (hàng năm).

Ở miền Nam, vào năm 1991, khu chế xuất Tân Thuận được xây dựng bằng vốn đầu tư của Đài Loan và vào năm 1992, khu chế xuất Linh Trung được xây dựng bằng nguồn vốn đầu tư của Trung Quốc⁵⁸ đã bắt đầu hoạt động, thu hút FDI vào ngành công nghiệp chế tạo. Mặt khác, miền Bắc chậm trễ trong việc phát triển khu công nghiệp nên FDI thay thế nhập khẩu như xe ô tô, xe máy, ti vi... đã vào Việt Nam dưới hình thức liên doanh với doanh nghiệp nhà nước. Những doanh nghiệp nhà nước này góp vốn bằng quyền cho thuê đất. Toyota, Honda, Yamaha của Nhật Bản, Ford của Hoa Kỳ, LG của Hàn Quốc đã đầu tư vào miền Bắc trong thập niên 1990 theo hình thức này.

Ở miền Bắc, khu công nghiệp Nomura Hải Phòng ở thành phố cảng Hải Phòng và khu công nghiệp Thăng Long, ngoại thành Hà Nội đã bắt đầu hoạt động tương ứng vào các năm 1994 và 1997⁵⁹. Thế nhưng, do miền Bắc chậm hoàn thiện cơ sở hạ tầng đường xá, cảng biển... xung quanh khu công nghiệp, ngoài ra tình hình kinh tế diễn biến xấu do ảnh hưởng của Khủng hoảng tiền tệ Châu Á nên hầu như không có FDI trong ngành công nghiệp chế biến, chế tạo, và tình hình ẩm đạm này kéo dài cho đến năm 2000.

Bước vào những năm 2000, doanh nghiệp sản xuất máy in lớn của Nhật Bản là Canon đã đầu tư vào khu công nghiệp Thăng Long ở ngoại thành Hà Nội và bắt đầu sản xuất xuất khẩu máy in phun với quy mô lớn⁶⁰. Đầu tư của Canon đã tạo động lực để nhiều FDI định hướng xuất khẩu cũng đầu tư vào miền Bắc. Ngoài ra, ở Trung Quốc, nơi tập trung của ngành công nghiệp xuất khẩu đã xảy ra nhiều vấn đề như bệnh truyền nhiễm SARS, áp dụng chế độ tỷ giá hối đoái thả nổi có quản lý đối với đồng nhân dân tệ, cuộc biểu tình chống Nhật Bản, trận động đất Tứ Xuyên... Để đối phó với rủi ro tập trung quá mức ở Trung Quốc, các doanh nghiệp Nhật Bản bắt đầu ý thức về phong trào “*Trung Quốc +1*” (Harney, 2008; Ikebe, 2012). Đây là hoạt động phân chia các cơ sở sản xuất đang tập trung ở Trung Quốc sang các nước khác để phân tán rủi ro kinh doanh. Nhận định đây là cơ hội tốt, các nước Đông Nam Á, trong đó có Việt Nam, đã tăng cường nỗ lực thu hút FDI⁶¹. Việt Nam tiếp giáp với Trung Quốc, các chuỗi cung ứng dễ lắp ghép, nhân công rẻ nên được chú ý với tiềm năng tiếp nhận phân tán rủi ro. Như vậy, nhiều FDI định hướng xuất khẩu như máy in, điện thoại thông minh đã đầu

⁵⁸ Theo trang web Ban Quản lý các khu chế xuất và công nghiệp Thành phố Hồ Chí Minh: HEPZA (truy cập ngày 14/3/2022) <http://www.hepza.hochiminhcity.gov.vn/web/hepza-eng/home>.

⁵⁹ Theo trang web của các công ty (truy cập ngày 3/4/2022), <https://sumitomocorp-indpark.com/en/>, <http://www.hpnomura.com/en/index.html>.

⁶⁰ Đầu tư -- Việt Nam: Mới và Cải thiện [“Investment -- Vietnam: New And Improved,”] Tạp chí Kinh tế Viễn Đông, 30 tháng 1 năm 2003, tr. 12-15.

⁶¹ Trung Quốc--Thỏa thuận miễn phí trì hoãn--Sự ôm chặt của Trung Quốc,” [“China--Free Trade Agreements--China’s Tight Embrace,”] Tạp chí Kinh tế Viễn Đông , 17 tháng 7 năm 2003, tr. 28-30.

tư vào đồng bằng sông Hồng ở miền Bắc. Bảng 5.1 cho thấy tỷ trọng FDI hiện là 27,3% ở miền Bắc và 39,1% ở miền Nam. Cho đến khoảng năm 2010, FDI tập trung ở miền Nam nhưng do cơ sở hạ tầng phát triển nên FDI cũng phân bố ở cả miền Bắc và miền Trung.

Từ cơ cấu FDI theo ngành trong Bảng 5.1, tỷ trọng của ngành lớn nhất là ngành công nghiệp chế biến, chế tạo đã tăng lên gấp đôi, từ 29,7% vào năm 1996 lên đến 59,2% vào năm 2020. Kế tiếp sau lần lượt là ngành bất động sản, ngành cung cấp điện, khí, ngành dịch vụ lưu trú - ăn uống, ngành xây dựng. Cho đến năm 2000, tỷ trọng của ngành công nghiệp chế tạo chỉ dừng ở mức 30%. Nguyên nhân là do ít FDI định hướng xuất khẩu có quy mô lớn. Ngoài ra, FDI của các ngành khác tương đối lớn nên mặc dù không rõ số liệu chi tiết vào thời kỳ đó, nhưng ngoài lĩnh vực bất động sản, FDI của ngành không phải là chế tạo như phát triển mạng lưới thông tin liên lạc, khai thác dầu thô - khí thiên nhiên, lọc dầu chiếm tỷ trọng lớn. Đặc biệt, hoạt động đầu tư của doanh nghiệp Xinh-ga-po vào lĩnh vực bất động sản diễn ra rất sôi động, tập đoàn SembCorp có vốn sở hữu của chính phủ Xinh-ga-po đã đẩy mạnh phát triển khu công nghiệp và phát triển đô thị ở nhiều địa phương của Việt Nam. Ngoài ra, các doanh nghiệp phát triển bất động sản như Capital Land, Keppel, Frasers và Mapletree cũng đã tích cực đầu tư vào Việt Nam⁶². Tập đoàn Sumitomo cùng với các tập đoàn Nhật Bản khác cũng đang phát triển thành phố thông minh tại Hà Nội⁶³.

Bước vào những năm 2000, đầu tư FDI vào các ngành công nghiệp chế biến, chế tạo như máy in, điện thoại thông minh...theo định hướng xuất khẩu, nghĩa là sản xuất ở Việt Nam và bán hàng ở thị trường thế giới, đã có sự gia tăng. Ngoài ra, vào những năm 2010, mức thu nhập của người Việt Nam được nâng cao, nhu cầu trong nước phát triển, quy chế gia nhập thị trường dịch vụ cũng được nới lỏng nên tuy tỷ trọng có giảm, nhưng FDI vào các ngành dịch vụ như lưu trú - ăn uống, bán buôn - bán lẻ, vận chuyển - kho bãi, ngân hàng - bảo hiểm cũng gia tăng.

Về số vốn lũy kế, các dự án cung cấp điện, ga đứng vị trí thứ 3 và chủ yếu là theo hình thức Xây dựng-Kinh doanh-Chuyển giao (BOT), sử dụng vốn và công nghệ của FDI để hoàn thiện cơ sở hạ tầng, sau khi vận hành một thời gian sẽ hoàn trả cho phía Việt Nam. Trong các dự án công cộng trong nước theo hình thức BOT, FDI đang giúp gánh vác một phần dự án công cộng của Việt Nam.

62 Quan hệ kinh tế—Hỗ trợ Hà Nội: Xinh-ga-po mở rộng vai trò tại Việt Nam [“Economic Relations—Helping Hanoi: Singapore expands its role in Vietnam,”] Tạp chí Kinh tế Viễn Đông, 11 tháng 3 năm 1993, tr. 48.

63 Sumitomo khai thác đối tác Nhật Bản cho thành phố thông minh Hà Nội [“Sumitomo taps Japanese partners for Hanoi smart city,”], Asia Nikkei, 23 tháng 10 năm 2020.

Nhìn vào FDI theo đối tác, đối tác có số vốn lũy kế lớn nhất vào cuối năm 2020 là Hàn Quốc, tiếp đến là Nhật Bản. FDI của 2 đối tác này tập trung vào ngành công nghiệp chế biến, chế tạo. Vị trí thứ 3 là Xinh-ga-po với nhiều dự án đầu tư vào lĩnh vực bất động sản như trình bày ở trên. Đài Loan ở vị trí thứ 4, ngoài ngành công nghiệp chế tạo ở quy mô vừa và nhỏ, Đài Loan đầu tư tương đối nhiều vào lĩnh vực bất động sản như khách sạn - tòa nhà văn phòng. Hồng Kông đứng ở vị trí thứ năm, là thiên đường thuế giống như Xinh-ga-po, FDI của các đối tác trên thế giới, bao gồm cả Trung Quốc đang đầu tư vào Việt Nam thông qua Hồng Kông.

(ii) Tác động trực tiếp của FDI

Bảng 5.2 chỉ ra ảnh hưởng trực tiếp của FDI đối với nền kinh tế Việt Nam sau năm 1995. Tỷ lệ đóng góp của FDI vào GDP tăng lên gấp 3 lần từ 6,3% vào năm 1995 lên đến 19,5% vào năm 2020. Tỷ trọng FDI trong sản xuất công nghiệp cũng đạt đến 40% vào thời điểm năm 2010 khi số liệu được công bố. Tỷ trọng FDI trong nền kinh tế Việt Nam đã tăng dần qua các năm và cho thấy FDI đang thúc đẩy quá trình công nghiệp hóa của Việt Nam.

Bảng 5.2. Tỷ trọng FDI trong các chỉ tiêu kinh tế chủ yếu

								<i>Đơn vị: %</i>
	GDP	Sản xuất công nghiệp	Số doanh nghiệp trong nước	Số lao động	Đầu tư trong nước	Chia sẻ lợi nhuận ròng	Xuất khẩu	Nhập khẩu
1995	6,3	25,1	0,1	-	30,4	-	27,0	18,0
2000	13,3	35,9	3,6	-	18,0	-	47,0	27,8
2005	15,2	37,3	3,3	19,6	14,9	-	57,2	37,1
2010	15,2	41,2	2,6	21,4	25,8	35,2	54,2	43,6
2015	17,0	-	2,7	29,3	23,3	44,4	70,6	58,6
2020	19,5	-	2,8	32,8	21,4	45,6	72,3	64,3

Ghi chú: Số liệu năm 2020 về số lượng doanh nghiệp, số lượng lao động và chia sẻ lợi nhuận ròng là số liệu của năm 2019.

Nguồn: Tổng hợp theo trang web của TCTK và Niên giám Thống kê.

Vào năm 2019, Việt Nam có tổng số 668.503 doanh nghiệp đang hoạt động, trong đó doanh nghiệp nhà nước chiếm 0,3%, doanh nghiệp ngoài nhà nước chiếm 96,9% và doanh nghiệp FDI chiếm tỷ trọng 2,8%. 85,7% doanh nghiệp FDI có 100% vốn nước ngoài. Mặt khác, tỷ lệ lao động làm việc trong các doanh nghiệp FDI là 19,6% vào năm 2005 và tăng lên 32,8% vào năm 2019. Về số lượng doanh nghiệp, khu vực FDI chỉ chiếm tỷ trọng 2,8% nhưng số lượng lao động chiếm tỷ trọng 32,8% đã cho thấy tác động tạo việc làm của FDI là rất lớn.

Ngoài ra, về đầu tư trong nước, vào năm 1995, đầu tư trong nước của khu vực FDI là 30,4%, chỉ đứng sau khu vực nhà nước. Vào thời điểm năm 2020, đầu tư trong nước của khu vực nhà nước chiếm 33,7%, khu vực tư nhân chiếm 44,9% và khu vực FDI chiếm 21,4%. Điều này cho thấy khu vực tư nhân của Việt Nam đang tăng trưởng mạnh. Tuy nhiên, khu vực nhà nước gách vác những ngành công nghiệp then chốt như năng lượng, hàng không, hóa chất... Khu vực tư nhân chiếm 97% tổng số doanh nghiệp của cả nước, phần lớn là các những doanh nghiệp siêu nhỏ, nhỏ và vừa. Đây là đối tượng tiềm năng được hưởng lợi từ tác động lan tỏa liên ngành nhờ vào giao dịch với doanh nghiệp FDI.

Tỷ trọng của khu vực FDI trong tổng kim ngạch xuất nhập khẩu tăng lên hàng năm. Vào năm 2020, FDI chiếm 72,3% tổng kim ngạch xuất khẩu, 64,3% tổng kim ngạch nhập khẩu của Việt Nam. Nguyên nhân chính là do FDI định hướng xuất khẩu và thâm dụng lao động đang sản xuất điện thoại thông minh, máy tính bảng... với quy mô lớn ở Việt Nam để phục vụ cho thị trường thế giới. Kim ngạch nhập khẩu phụ tùng, nguyên liệu cần thiết cho sản xuất phục vụ xuất khẩu cũng đang gia tăng. Điều này cho thấy Việt Nam đã chiếm một phần trong chuỗi cung ứng toàn cầu đối với sản phẩm liên quan đến công nghệ thông tin và truyền thông (ICT), và đã trở thành trung tâm sản xuất, đảm nhận phân công lao động theo chiều ngang nội ngành.

Phần tiếp theo sẽ quan sát ảnh hưởng trực tiếp của FDI đến nền kinh tế Việt Nam. Tác giả đã xác nhận được rằng ảnh hưởng của FDI đối với việc làm, sản xuất công nghiệp, xuất nhập khẩu đã tăng lên qua các năm. Trong tương lai, nếu Việt Nam tiếp tục phát triển kinh tế, có thể nguồn lao động rẻ có chất lượng cao của Việt Nam sẽ mất lợi thế tương đối so sánh, FDI trong các ngành có tỷ lệ tiền công cao, ví dụ như quần áo, giày dép, nội thất... sẽ chuyển dịch sang các nước khác. Thế nhưng, nếu Việt Nam sản xuất được hàng hóa trung gian có năng lực cạnh tranh quốc tế thì có thể tiếp tục duy trì và thúc đẩy quá trình công nghiệp hóa lên một tầm cao hơn. Vì thế, như đã trình bày trong Hình 5.2, các doanh nghiệp Việt Nam cần tìm cơ hội giao dịch với các doanh nghiệp FDI sản xuất hàng hóa trung gian, và chuyển sang giai đoạn sản xuất thứ 3 hoặc thứ 4. Việt Nam cần thúc đẩy công nghiệp hóa thông qua tác động liên kết ngược, chuyển đổi từ sản xuất hàng hóa cuối cùng sử dụng nhiều lao động sang sản xuất hàng hóa trung gian sử dụng nhiều cơ sở vật chất thiết bị và công nghệ.

3 FDI và quá trình công nghiệp hóa của Việt Nam

3.1 Tác động lan tỏa nội ngành

Phần này sẽ xem xét tỷ lệ vốn - thiết bị trong các ngành công nghiệp chế biến, chế tạo của Việt Nam có sự tham gia của FDI. Có thể nhận định rằng trong

các chi phí so sánh, Việt Nam đã có lợi thế tương đối về lao động, nhưng khi tỷ lệ vốn - thiết bị tăng nghĩa là Việt Nam đã tiết kiệm được lao động nhờ cơ khí hóa và năng suất đã được nâng cao ở một mức độ nhất định.

Bảng 5.3. Tỷ trọng FDI trong sản xuất công nghiệp và mức tăng tỷ lệ vốn - thiết bị

Đơn vị: %

Ngành công nghiệp chế biến, chế tạo	Tỷ lệ FDI trong sản xuất công nghiệp		Mức tăng của tỷ lệ vốn - thiết bị
	2005	2010	2015 / 2005
	36,1	42,8	53,7
Thực phẩm	24,4	32,5	77,8
Đồ uống	38,7	34,5	78,6
Thuốc lá	0,8	2,1	143,8
Dệt	30,6	36,6	33,8
Quần áo	36,9	54,3	4,2
Sản phẩm da	59,4	72,5	▲ 11,9
Sản phẩm gỗ	17,8	11,2	139,8
Sản phẩm giấy	18,4	30,3	63,4
Sản phẩm hóa chất	46,3	58,9	85,7
Thuốc	19,9	42,6	88,9
Sản phẩm cao su	29,0	39,4	34,9
Sản phẩm từ khoáng phi kim loại khác	23,9	26,9	61,4
Kim loại cơ bản	34,2	29,5	653,6
Sản phẩm sắt thép	35,6	40,4	27,9
Sản phẩm liên quan đến ICT	86,6	93,6	9,6
Thiết bị điện	42,2	46,2	7,6
Ô tô	79,2	77,1	▲ 19,6
Xe máy	63,7	71,9	36,7
Nội thất	35,9	35,3	17,8

Ghi chú: Giá trị sản xuất công nghiệp tính theo giá năm 1994; Về tỷ lệ vốn - thiết bị, năm 2005 được tính bằng 100 (tiêu chuẩn), lấy tỷ lệ tăng chỉ số giá tiêu dùng 237,61% của năm 2015 so với năm 2005 làm căn cứ để điều chỉnh tính giá cả thực tế; Tên mặt hàng “máy tính, thiết bị điện tử-quang học” được gọi là sản phẩm liên quan đến ICT, “phương tiện vận tải khác” được cho là xe máy.

Nguồn: Tổng hợp từ TCTK (Niên giám Thống kê các năm 2005, 2011, 2016).

Bảng 5.3 cho thấy tỷ trọng FDI trong sản xuất công nghiệp của Việt Nam và mức gia tăng tỷ lệ vốn - thiết bị. Tỷ lệ vốn - thiết bị được tính bằng cách chia giá trị vốn cố định của ngành cho số lượng lao động của ngành đó. Bảng 5.3 phản ánh diễn biến tỷ lệ vốn - thiết bị trong giai đoạn 10 năm (so sánh năm 2015 với năm 2005).

Tỷ trọng FDI trong sản lượng của toàn ngành công nghiệp chế biến, chế tạo tăng từ 36,1% vào năm 2005 lên 42,8% vào năm 2010. Trong đó, ngành có tỷ lệ FDI cao là thiết bị liên quan đến ICT (93,6%), xe ô tô (77,1%), sản phẩm thuộc da (72,5%), xe máy (71,9%). Tỷ lệ vốn - thiết bị trong ngành sản phẩm liên quan đến ICT tăng 9,6%, xe ô tô tăng 19,6%, sản phẩm thuộc da tăng 11,9%, xe máy tăng 36,7%. Bình quân toàn ngành công nghiệp chế biến, chế tạo tăng 53,7% nên mức độ thâm dụng vốn của ngành có tỷ trọng FDI cao không những thấp mà còn rơi vào trạng thái âm. Tỷ lệ vốn - thiết bị này không thể giúp khẳng định FDI có tác động lan tỏa nội ngành. Ngoài ra, ở những ngành công nghiệp có tỷ trọng FDI thấp như kim loại màu, thuốc lá, sản phẩm gỗ... tỷ lệ vốn - thiết bị tăng rất cao.

3.2 Tác động lan tỏa liên ngành

Thông qua cơ cấu xuất nhập khẩu, phần này sẽ xem xét tác động của FDI đối với công đoạn trước hoặc công đoạn sau trong ngành công nghiệp chế biến, chế tạo của Việt Nam. Trước tiên, trong quá trình công nghiệp hóa, ngành công nghiệp hỗ trợ chỉ được xem là cần thiết và được nuôi dưỡng sau khi phát triển ngành công nghiệp hạ nguồn có sử dụng đến nó. Vì vậy, trong những ngành công nghiệp chế biến, chế tạo định hướng xuất khẩu có tỷ trọng FDI cao, có thể nhận định rằng liên kết ngược có tác động lớn hơn so với liên kết xuôi.

Bảng 5.4 chỉ ra sự thay đổi cơ cấu xuất nhập khẩu của Việt Nam theo công đoạn sản xuất được phân loại trong bảng liên quan đến ngành công nghiệp. Năm 2000, về xuất khẩu, hàng tiêu dùng và nguyên liệu thô chiếm 87% tổng kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam; về nhập khẩu, hàng gia công chiếm tỷ trọng 53,8%. Theo thống kê hải quan, mặt hàng xuất khẩu chủ yếu của Việt Nam vào năm 2000 là hàng công nghiệp nhẹ như quần áo, giày dép... và sản phẩm sơ cấp (nguyên vật liệu) như dầu thô, hải sản, cà phê-chè-hương liệu, gạo... Mặt hàng nhập khẩu chủ yếu là các sản phẩm lọc hóa dầu như xăng, thép, nhựa, sợi... Khi đó, ở Việt Nam, FDI thay thế nhập khẩu là chủ đạo, môi trường thương mại cho xuất khẩu chưa hoàn thiện nên chưa có FDI đảm nhận một phần chuỗi cung ứng toàn cầu của doanh nghiệp đa quốc gia. Vì vậy, Việt Nam xuất khẩu sản phẩm sơ cấp như một nguyên liệu thô, hoặc chủ yếu xuất khẩu sản phẩm công nghiệp nhẹ như quần áo, giày dép. Ngoài ra, Việt Nam nhập khẩu sản phẩm công nghiệp đã được gia công như một loại hàng hóa trung gian.

Về cơ cấu xuất khẩu, năm 2019, tỷ trọng nguyên liệu thô và hàng tiêu dùng giảm, xuất khẩu tư liệu sản xuất và hàng hóa trung gian tăng (phụ tùng - linh kiện và hàng gia công). Mặt khác, về nhập khẩu, tỷ trọng nhập khẩu phụ tùng - linh kiện tăng gấp đôi, cho thấy nhập khẩu hàng hóa trung gian để sản xuất phục vụ xuất khẩu cũng gia tăng. Như vậy, đằng sau sự gia tăng xuất nhập khẩu phụ tùng - linh kiện là sự phát triển của phân công lao động quốc tế theo chiều ngang.

Những ngành công nghiệp của Việt Nam có tỷ trọng FDI cao là ngành sản xuất thiết bị liên quan đến ICT, xe ô tô, sản phẩm thuộc da, xe máy... Ngành công nghiệp ô tô của Việt Nam là ngành thay thế nhập khẩu nên hầu như không có xuất khẩu⁶⁴. Ngoài ra, sản xuất sản phẩm thuộc da theo hình thức nhập khẩu da nguyên liệu và gia công tại Việt Nam rồi xuất khẩu ra thế giới, nên chuỗi cung ứng có cơ cấu rất đơn giản. Vì vậy, tác giả sử dụng hệ số chuyên môn hóa xuất nhập khẩu để xem xét về ngành sản xuất điện thoại thông minh có tỷ lệ xuất khẩu cao trong số các sản phẩm liên quan đến ICT, và ngành công nghiệp sản xuất xe máy là ngành bắt đầu như một ngành công nghiệp thay thế nhập khẩu nhưng quy định hạn chế nhập khẩu đã không phát huy tác dụng.

Bảng 5.4. Cơ cấu xuất nhập khẩu của Việt Nam

Đơn vị: %

		Xuất khẩu			Nhập khẩu		
		2000	2010	2019	2000	2010	2019
Hàng hóa cuối cùng	Tư liệu sản xuất	2,1	9,7	25,9	13,1	15,7	14,3
	Hàng hóa tiêu dùng	54,0	53,7	39,0	17,6	9,4	11,1
Hàng hóa trung gian	Phụ tùng, linh kiện	4,5	8,2	18,0	11,9	11,2	24,9
	Hàng gia công	6,4	12,5	13,6	53,8	57,7	42,1
Nguyên liệu thô	Nguyên liệu thô	33,0	15,9	3,5	3,6	5,9	7,6

Nguồn: Tổng hợp từ RIETI-TID (2019).

Bảng 5.5. Hệ số chuyên môn hóa xuất nhập khẩu

	Xe máy					Điện thoại thông minh (điện thoại di động)				
	2000	2005	2010	2015	2020	2000	2005	2010	2015	2020
Sản phẩm hoàn chỉnh	▲ 1,0	▲ 0,3	▲ 0,3	0,7	0,4	-	-	0,3	0,9	0,9
Phụ tùng, linh kiện	▲ 0,8	▲ 0,6	▲ 0,1	0,3	0,3	-	-	▲ 0,5	▲ 0,3	0,1

Nguồn: Tổng hợp từ UN Comtrade.

Bảng 5.5 chỉ ra hệ số chuyên môn hóa xuất nhập khẩu phụ tùng và sản phẩm cuối cùng của 2 mặt hàng này. Hệ số chuyên môn hóa xuất nhập khẩu là chỉ số tính theo cán cân xuất nhập khẩu. 1,0 là chuyên môn hóa xuất khẩu, -1,0 là chuyên môn hóa nhập khẩu, 0 là xuất nhập khẩu cân bằng hoặc không có giao dịch xuất nhập khẩu. Theo Bảng 5.5, vào thời điểm năm 2000, xe máy nguyên chiếc và phụ

⁶⁴ Theo UN Comtrade, năm 2019, giá trị xuất khẩu của xe du lịch, xe thương mại nguyên chiếc là 55.300.000 đô la Mỹ và số lượng xe xuất khẩu là 2.879 chiếc. Trong khi đó, giá trị nhập khẩu là 3.216.250.000 đô la Mỹ, số lượng nhập khẩu là 147.285 chiếc.

tùng đều gần với mức chuyên môn hóa nhập khẩu. Thế nhưng, sau đó hệ số chuyên môn hóa của xe máy nguyên chiếc tăng nên hệ số chuyên môn hóa của phụ tùng cũng tăng lên. Đến năm 2020, Việt Nam có năng lực cạnh tranh về cả xe máy nguyên chiếc và phụ tùng xe máy, trở thành nước xuất khẩu ròng.

Từ năm 2015, điện thoại thông minh nguyên chiếc gần với mức chuyên môn hóa xuất khẩu. Ban đầu, hệ số chuyên môn hóa của linh kiện điện thoại thông minh là âm nhưng được cải thiện dần, và đến năm 2020 hoàn toàn chuyển sang dương. Đối với xe máy và điện thoại thông minh, khi xuất khẩu nguyên chiếc gia tăng, Việt Nam cũng bắt đầu xuất khẩu phụ tùng, linh kiện và khiến cho cán cân thương mại chuyển sang thặng dư. Những ngành công nghiệp này cho thấy tác động liên kết ngược của FDI sản xuất hàng hóa cuối cùng trên quy mô lớn đã thúc đẩy tiến trình công nghiệp hóa trong lĩnh vực sản xuất linh kiện ở công đoạn trước.

4 Kết luận

Chương 5 đã xem xét về những tác động trực tiếp và tác động gián tiếp của FDI đối với nền kinh tế Việt Nam. Trong những tác động gián tiếp, liên quan đến tác động lan tỏa theo chiều ngang trong ngành, tác giả đã xác nhận rằng trong những ngành có tỷ trọng FDI cao, tỷ lệ vốn- thiết bị không tăng và tương đối thâm dụng lao động. Lý do khiến cho quá trình thâm dụng vốn không tiến triển trong các ngành có sự tham gia của FDI là: (i) công đoạn lắp ráp thâm dụng lao động vẫn có lợi thế so sánh; (ii) trong các ngành công nghiệp thay thế nhập khẩu như ô tô, việc đầu tư thiết bị mới đang bị đình trệ; và (iii) không có doanh nghiệp Việt Nam cùng ngành có thể cạnh tranh với FDI hoặc chênh lệch công nghệ quá lớn nên không chịu ảnh hưởng của tác động lan tỏa. Nếu vậy, Việt Nam phải đợi cho đến giai đoạn 4 như trong Hình 5.2 mới có tác động lan tỏa nội ngành. Nói cách khác, Việt Nam phải đợi đến khi doanh nghiệp trong nước có năng lực cạnh tranh quốc tế và phát triển đến mức có thể cạnh tranh với doanh nghiệp FDI. Để nâng cao năng lực cạnh tranh của hàng hóa cuối cùng, cần phải có các cụm công nghiệp sản xuất nhiều loại hàng hóa trung gian, đồng thời phải thúc đẩy giai đoạn 3 phát triển theo chiều sâu hơn nữa, trong đó, doanh nghiệp Việt Nam tham gia sản xuất hàng hóa trung gian có năng lực cạnh tranh quốc tế.

Do hạn chế của dữ liệu xuất nhập khẩu nên tác giả không thể xem xét tác động lan tỏa liên ngành đối với những ngành phục vụ nhu cầu trong nước. Tuy nhiên, đối với ngành phục vụ nhu cầu ngoài nước, có thể khẳng định rằng Việt Nam đang kích hoạt phân công lao động theo chiều ngang đối với hàng hóa trung gian. Điển hình là điện thoại thông minh và xe máy. Trong hai ngành này, xuất khẩu hàng hóa trung gian đã tăng lên theo sự gia tăng xuất khẩu hàng hóa cuối cùng. Điều này chứng tỏ đã có sự ảnh hưởng đến công nghiệp hóa thông qua tác

động liên kết ngược từ công đoạn sử dụng nhiều lao động đến công đoạn sản xuất hàng trung gian sử dụng nhiều vốn - thiết bị.

Cuối cùng, tác giả thảo luận yêu cầu thực hiện chính sách để hoạt động kinh tế của FDI tại Việt Nam gắn kết hơn nữa với quá trình công nghiệp hóa đất nước. Do nền kinh tế phát triển thuận lợi nên Việt Nam đang dần mất đi lợi thế tương đối so sánh về lao động, và Việt Nam cần phải chuyển dịch ngành công nghiệp mũi nhọn từ các ngành thâm dụng lao động như lắp ráp sang các ngành lấy vốn và công nghệ làm hạt nhân. Chương 5 cũng đã xác nhận Việt Nam có được quy trình sản xuất hàng hóa trung gian nhờ tác động lan tỏa theo liên kết ngược từ FDI sản xuất hàng hóa cuối cùng với quy mô lớn. Hiện nay, vấn đề quan trọng là có thể phát triển ngành sản xuất hàng hóa trung gian này như một nhóm ngành công nghiệp đa dạng và nhiều lớp đến mức độ nào.

Theo Hình 5.2, trong giai đoạn 3, khi doanh nghiệp trong nước tham gia sản xuất hàng hóa trung gian, ngành công nghiệp cốt lõi là những ngành công nghiệp hỗ trợ có công nghệ cơ bản như khuôn mẫu, đúc, xử lý bề mặt, kim loại tấm, hàn và xử lý nhiệt. Doanh nghiệp FDI vẫn sản xuất phụ tùng - linh kiện cần thiết cho sản xuất sản phẩm cuối cùng nên doanh nghiệp Việt Nam tham gia vào chuỗi cung ứng với tư cách là doanh nghiệp hợp tác với các doanh nghiệp FDI. Vấn đề là thúc đẩy quá trình này như thế nào.

Chính phủ Việt Nam dường như cũng ý thức đầy đủ về vấn đề này. Thực tế cho thấy Chính phủ có những động thái tích cực để phát triển doanh nghiệp Việt Nam. Ví dụ, Luật hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa được ban hành năm 2017 làm rõ trách nhiệm của bên hỗ trợ (phía chính quyền), và thu hút sự chú ý như là một bộ luật cơ bản để hỗ trợ hiệu quả doanh nghiệp vừa và nhỏ. Điều 19 Luật này có ghi rõ các biện pháp hỗ trợ trong trường hợp doanh nghiệp nhỏ và vừa của Việt Nam tham gia chuỗi giá trị bao gồm nội dung hỗ trợ về tư vấn, cung cấp thông tin, hỗ trợ phát triển thương hiệu, sản xuất thử nghiệm và cấp giấy chứng nhận kiểm định, hỗ trợ lãi suất... Ngoài ra, vào tháng 8 năm 2020, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 115/NQ-CP về các giải pháp thúc đẩy phát triển ngành công nghiệp hỗ trợ, đưa ra các biện pháp hỗ trợ mạnh mẽ hơn trước. Theo Nghị quyết này, lĩnh vực mục tiêu là điện tử, ô tô, dệt may, da giày, công nghệ cao... Nghị quyết đưa ra mục tiêu cho đến năm 2025, tỷ lệ sản xuất trong nước đạt 45%, chiếm khoảng 11% giá trị sản xuất toàn ngành công nghiệp, 300 doanh nghiệp trong nước tham gia chuỗi cung ứng toàn cầu của các tập đoàn đa quốc gia. Ngoài ra, Nghị quyết cũng đưa ra giải pháp thành lập 5 trung tâm hỗ trợ kỹ thuật ngành công nghiệp hỗ trợ ở trong nước, thực hiện hỗ trợ lãi suất đối với doanh nghiệp ngành công nghiệp

hỗ trợ, thu hút FDI quy mô lớn, tạo cơ hội cho doanh nghiệp trong nước thâm nhập thị trường⁶⁵.

Như vậy, việc hoàn thiện hệ thống luật đã có những tiến triển tốt. Thêm vào đó, nhiều sự kiện được tổ chức để tạo cơ hội đàm phán kinh doanh giữa các doanh nghiệp như là một biện pháp hỗ trợ cụ thể. Ví dụ, từ năm 2010, Nhật Bản đã tổ chức hội chợ giao thương và triển lãm mua sắm phụ tùng Việt Nam, tạo cơ hội để kết nối giữa doanh nghiệp Nhật Bản tại Nhật Bản và doanh nghiệp Nhật Bản đầu tư tại Việt Nam với doanh nghiệp Việt Nam. Tháng 9 năm 2021, Triển lãm công nghiệp hỗ trợ Việt Nam - Nhật Bản lần thứ 9 được tổ chức dưới hình thức trực tuyến với sự tham gia của 20 doanh nghiệp Nhật Bản và 35 doanh nghiệp Việt Nam ở các lĩnh vực phụ tùng xe 4 bánh - xe 2 bánh, linh kiện điện - điện tử, phụ tùng máy móc, gia công kim loại - nhựa (đúc, rèn, ép phun, khuôn mẫu, kim loại tấm, gia công ép, gia công nhựa, gia công xi mạ...), vật liệu đóng gói...⁶⁶ Ngoài ra, vào năm 2020, Bộ Công Thương Việt Nam đã chủ trì tổ chức “*Triển lãm quốc tế về Công nghiệp hỗ trợ và Chế biến chế tạo Việt Nam (VIMEXPRO)*”. Vào tháng 12 năm 2021, VIMEXPRO được tổ chức lần thứ hai với sự tham gia của 170 doanh nghiệp bao gồm những doanh nghiệp lớn của Việt Nam, và các doanh nghiệp FDI đầu tư vào Việt Nam. Như vậy, Chính phủ Việt Nam đã tích cực tạo nền tảng giao lưu và kết nối giao thương giữa doanh nghiệp FDI và doanh nghiệp Việt Nam. Những biện pháp hỗ trợ này đang ở giai đoạn 3 trong tiến trình công nghiệp hóa ở Hình 5.2. Có thể nói rằng biện pháp hỗ trợ này có ý nghĩa quan trọng đối với quá trình nội địa hóa sản xuất hàng hóa trung gian có năng lực cạnh tranh quốc tế. Thực tế, hiện nay, ở Việt Nam, doanh nghiệp FDI đang bắt đầu sản xuất nhiều loại hàng hóa trung gian. Các điều kiện để doanh nghiệp Việt Nam có thể tham gia sản xuất hàng hóa trung gian đang được hoàn thiện.

Liên quan đến giai đoạn 4 theo Hình 5.2, về cơ bản, cũng có những doanh nghiệp lớn trong nước có tiềm lực tài chính mạnh sẽ trở thành người chơi ban đầu. Tập đoàn Vingroup đã tham gia lĩnh vực thiết bị ICT, xe ô tô điện và đã công bố về việc đang tích cực đầu tư ra nước ngoài hướng đến thị trường Bắc Mỹ và thị trường thế giới. Vẫn còn quá sớm để đánh giá sự thành công của Vingroup trong lĩnh vực ô tô điện, nhưng Chính phủ cũng cần hỗ trợ để xuất hiện thêm Vingroup thứ hai, thứ ba và xác lập thương hiệu Việt Nam trên thị trường thế giới. Đó là vì gia tăng hoạt động sản xuất hàng hóa cuối cùng mạnh mẽ sẽ đẩy mạnh sản xuất

⁶⁵ Chinhphu.vn “Nghị quyết số 115/NQ-CP của Chính phủ: Về các giải pháp thúc đẩy phát triển công nghiệp hỗ trợ” (truy cập ngày 27/5/2022).<https://vanban.chinhphu.vn/default.aspx?pageid=27160&docid=200721>

⁶⁶ Danh mục đơn vị triển lãm / Triển lãm Công nghiệp hỗ trợ Việt Nam - Nhật Bản [“Exhibitor Directory / Vietnam -Japan Supporting Industries Exhibition”], https://www.jetro.go.jp/ext_images/world/asia/vn/company/pdf/exhibitor_hanoi9.pdf

hàng hóa trung gian thông qua tác động liên kết ngược và thúc đẩy mạnh mẽ quá trình công nghiệp hóa đất nước.

Chính phủ có thể ưu tiên hỗ trợ doanh nghiệp Việt Nam có tiềm lực tài chính mạnh; dù vậy, để đầu tư thiết bị, nghiên cứu thị trường, xây dựng điểm bán hàng...thử sức với thị trường thế giới, doanh nghiệp cần phải có nguồn vốn rất lớn. Ngoài hỗ trợ tài chính cho những doanh nghiệp thử sức với thị trường thế giới thông qua cho vay lãi suất thấp, hỗ trợ lãi suất, việc áp dụng chế độ bảo hiểm xuất nhập khẩu như bảo lãnh ở một mức độ nhất định đối với xuất khẩu hướng đến thị trường có mức độ rủi ro quốc gia cao và sản xuất trong nước cũng có thể phát huy hiệu quả.

Tài liệu tham khảo

Tài liệu tham khảo bằng tiếng Nhật (Thứ tự giữ nguyên theo bản gốc tiếng Anh)

Ikebe, R. (2012) “Hình ảnh thật của Trung Quốc +1” Seki Mitsuhiro. Trong Ikebe, R., *Việt Nam- Chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường và doanh nghiệp Nhật Bản*, Shinkyoron, tr. 420-439.

Ikebe, R. (2020) “Ngành công nghiệp ô tô và ngành công nghiệp xe máy của Việt Nam – Xem xét quá trình có được năng lực cạnh tranh”. Trong Yamdada, M. và K. Shunji, *Sự năng động của Châu Á và phát triển kinh tế của Việt Nam*, Bunshindo, tr. 179-196.

Iwasaki, Y. (2013) “Tác động lan tỏa liên ngành của đầu tư trực tiếp nước ngoài” Bài viết của Ngân hàng Nhật Bản, số 13-J-9, tháng 7 năm 2013, Ngân hàng Nhật Bản, tr. 1-27.

Marukawa, T. (2003) “Trung Quốc và ngành công nghiệp liên quan đến máy móc của Việt Nam”. Trong: Ohara M., *Sự trỗi dậy của Trung Quốc và ngành công nghiệp liên quan đến máy móc của các nước Châu Á – cơ hội kinh doanh với và ứng phó với sự chuyển dịch cơ cấu phân công lao động*, Báo cáo nghiên cứu, IDE-JETRO, tr. 289-304.

Trần Văn Thọ (2010) “Lý thuyết phát triển kinh tế Việt Nam – Bẫy thu nhập trung bình và đường lối Đổi Mới mới”, Keisoshobo.

Tài liệu tham khảo bằng tiếng Anh (Thứ tự giữ nguyên theo bản gốc tiếng Anh)

Aitken, B.J., và A.E. Harrison (1999), Doanh nghiệp trong nước có được hưởng lợi từ đầu tư trực tiếp nước ngoài? Bằng chứng từ Vê-nê-duê-la [“Do domestic firms benefit from Direct Foreign Investment? Evidence from Venezuela.”], *Tạp chí Kinh tế Hoa Kỳ*, 89 (3), tr. 605-618.

Blalock, G. và P.J. Gertler (2008), Lợi ích thu được từ đầu tư trực tiếp nước ngoài thông qua chuyển giao công nghệ cho các nhà cung cấp địa phương

- [“Welfare gains from Foreign Direct Investment through technology transfer to local suppliers,”], *Tạp chí Kinh tế Quốc tế*, 74, tr. 402-421.
- Blomstrom, M. và A. Kokko (1998), Các tập đoàn đa quốc gia và sự lan tỏa [“Multinational Corporations and Spillovers.”], *Tạp chí Khảo sát Kinh tế*, 12(3), tr. 247-278.
- Caves, R.E. (1974), Các doanh nghiệp đa quốc gia, sự cạnh tranh và năng suất ở thị trường nước sở tại [“Multinational Firms, competition and productivity in host-country markets.”], *Tạp chí Economica*, 41, tr. 176-193.
- Encarnation, D.J., và L.T. Wells, Jr. (1986), Đánh giá đầu tư nước ngoài [“Evaluating foreign investment.”], trong Moran, T.M., *Đầu tư phát triển: Vai trò mới của vốn tư nhân [Investing in development: New roles for private capita]*, Washington, D.C.: Hội đồng Phát triển nước ngoài, tr. 61-86.
- Harney, A. (2008), Giá cả ở Trung Quốc: Chi phí thực sự của lợi thế cạnh tranh Trung Quốc [“The China Price: The True Cost of Chinese Competitive Advantage”], New York: Nhà xuất bản Penguin.
- Hirschman, A.O. (1958), Chiến lược phát triển kinh tế [“The Strategy of Economic Development.”], 10, *Nghiên cứu của Đại học Yale về kinh tế học*, New Haven: Nhà xuất bản Đại học Yale. (Kojima Kiyoshi tổng biên tập, Asada Shiro dịch (1961) "Chiến lược phát triển kinh tế". Nhà xuất bản Iwaomatsudo.
- Javorcik, B.S. (2004), Đầu tư trực tiếp nước ngoài có làm tăng năng suất của các doanh nghiệp trong nước không?: Tìm kiếm tác động lan tỏa thông qua các liên kết ngược [“Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms?: In Search of Spillovers Through Backward Linkages”], *Tạp chí Kinh tế Hoa Kỳ*, 94(3), Tháng 6, tr. 605-627.
- Johnson, H.G. (1972), Khảo sát các vấn đề [“Survey of the Issues.”], trong Drysdale, P., *Đầu tư trực tiếp nước ngoài ở châu Á và Thái Bình Dương [Direct Foreign Investment in Asia and the Pacific]*. Canberra: Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Australia, tr. 1-18.
- Kimura, F. và K. Kiyota (2007), Doanh nghiệp thuộc sở hữu nước ngoài và doanh nghiệp trong nước: Hiệu quả kinh tế ở Nhật Bản [“Foreign-owned versus Domestically-owned Firms: Economic Performance in Japan”], *Rà soát Kinh tế học Phát triển*, 11(1), John Wiley & Sons Ltd., tr. 31-48.
- Ohno, K. (1996), Sự tham gia của Việt Nam vào AFTA, APEC và WTO: Cam kết thương mại tự do so với nhu cầu thúc đẩy công nghiệp [“Viet Nam’s Participation in AFTA, APEC, and WTO: Commitment to Free Trade vs.

the Nedd to Promote Industries.”], trong Chính sách phát triển kinh tế trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế định hướng thị trường ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam [The Economic Development Policy in The Transition Toward a Market-Oriented Economy in The Socialist Republic of Viet Nam], Pha 1, Báo cáo cuối cùng, Tập 4, Chính sách công nghiệp, Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam và Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản, tr. 109-122.

Ohno, K. (1998), Chiến lược tự do hóa cho các nước đang phát triển đi sau: Trường hợp Việt Nam trong AFTA [“The Liberalization Strategy for Latecomer Developing Country: The Case of Viet Nam in AFTA.”] trong Chính sách phát triển kinh tế trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế định hướng thị trường ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam [The Economic Development Policy in The Transition Toward a Market-Oriented Economy in The Socialist Republic of Viet Nam], Pha 2, Báo cáo cuối cùng, Tập 1, Nhận xét chung, Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam và Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản, tr. 49-78.

Wells, L.T. Jr. (1993), Nhà xuất khẩu điện thoại di động: Nhà đầu tư nước ngoài mới ở Đông Á [“Mobile Exporters: New Foreign Investors in East Asia.”] trong Froot, K.A., *Đầu tư trực tiếp nước ngoài [Foreign Direct Investment]*, Báo cáo dự án của Cục Nghiên cứu kinh tế, Nhà xuất bản Đại học Chicago, tr. 173-196.

MacDougall, G.D.A. (1960), Lợi ích và chi phí của đầu tư tư nhân từ nước ngoài: Cách tiếp cận lý thuyết [“The Benefits and costs of private investment from abroad: A theoretical approach.”], *Bản ghi kinh tế*, 36, Tháng 3, tr. 13-35.

Manyin, M.E. (2002), Hiệp định thương mại song phương Việt Nam-Hoa Kỳ [“The Vietnam-U.S. Bilateral Trade Agreement”], Báo cáo CRS, RL30416, Tháng 9, Dịch vụ nghiên cứu cho Hạ viện.
<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL30416>

McCulloch, R. (1993), Những quan điểm mới về đầu tư trực tiếp nước ngoài [“New Perspectives on Foreign Direct Investment.”] trong Froot, K.A., *Đầu tư trực tiếp nước ngoài [Foreign Direct Investment]*, Báo cáo dự án của Cục Nghiên cứu kinh tế, Nhà xuất bản Đại học Chicago, tr. 37-56.

Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) (2018), Đánh giá chính sách đầu tư của OECD, Việt Nam 2018 [“OECD Investment Policy Reviews, Viet Nam 2018.”], Nhà xuất bản OECD.
<https://www.oecd.org/countries/vietnam/oecd-investment-policy-reviews-viet-nam-2017-9789264282957-en.htm>

WTO (2003), Cần 'bước nhảy lượng tử' để Việt Nam gia nhập trong hai năm tới
[Quantum jump' needed if Viet Nam is to join in two years.], Bản tin WTO,
12 tháng 5.
https://www.wto.org/english/news_e/news03_e/viet_nam_member_nego_12may03_e.htm

Các tổ chức quốc tế (Thứ tự sắp xếp giữ nguyên theo bản gốc tiếng Anh)

Tổng cục Thống kê Việt Nam.

https://www.gso.gov.vn/Default_en.aspx?tabid=766

IMF, Số liệu chiều hướng thương mại

<https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85>

IMF: Triển vọng kinh tế toàn cầu

<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October>

Tổ chức Xúc tiến Thương mại Nhật Bản: JETRO, Cơ sở dữ liệu FTA Thế giới

<https://www.jetro.go.jp/theme/wto-fta/ftalist.html>

JETRO: Báo cáo Thương mại và Đầu tư toàn cầu, 2020

<https://www.jetro.go.jp/world/gtir/2020.html>

Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp Nhật Bản “White Paper on International Economy and Trade 2012”

https://www.meti.go.jp/report/tsuhaku2012/2012honbun_p/2012_03-2.pdf

Đại sứ quán Nhật Bản tại Việt Nam

https://www.vn.emb-japan.go.jp/itpr_ja/Jp_Initiative.html

UNCTAD STAT

http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en

UN Comtrade

<https://comtrade.un.org/data/>

Hiệp hội các nhà sản xuất ô tô Việt Nam: VAMA

<http://vama.org.vn/en/sales-report.html>

Chương 6

Điều kiện để Việt Nam phát triển lên nước thu nhập cao: Làm sao tránh bẫy thu nhập trung bình?

Trần Văn Thọ

1 Mở đầu

Khái niệm “*bẫy thu nhập trung bình*” xuất hiện lần đầu trong nghiên cứu của Gill và Kharas (2007). Khái niệm này chỉ trường hợp những nước đã đạt được một mức thu nhập khá nhưng sau đó bị trì trệ lâu dài. Trên thực tế, trong lịch kinh tế thế giới, chỉ có một số ít quốc gia đã vượt qua bẫy thu nhập trung bình và phát triển thành nước có thu nhập cao. Do đó, vấn đề bẫy thu nhập trung bình đã thu hút nhiều quan tâm trong nghiên cứu lý luận và chính sách.⁶⁷

Theo tiêu chí phân loại của Ngân hàng Thế giới, Việt Nam đã đạt mức thu nhập trung bình thấp vào năm 2008. Với thành quả phát triển sau đó và vì tác động của đại dịch từ năm 2020 tương đối nhẹ, Việt Nam có lẽ sẽ đạt mức thu nhập trung bình cao vào giữa thập niên 2020.

Theo định nghĩa của Ngân hàng Thế giới, vào năm 2021, nền kinh tế thuộc nhóm thu nhập trung bình thấp có tổng thu nhập quốc dân (GNI) bình quân đầu người ở trong khoảng từ 1.086 đến 4.255 đô la Mỹ; thu nhập trung bình cao thì từ 4.256 đến 13.205 đô la Mỹ; và nền kinh tế có thu nhập cao thì GNI đầu người đạt từ 13.206 đô la Mỹ trở lên. Vào năm 2021, GDP đầu người của Việt Nam là 3.694 đô la Mỹ và GNI đầu người là 3.560 đô la Mỹ. Trong 4-5 năm tới, nếu GNI đầu người tăng trung bình 5% mỗi năm thì Việt Nam sẽ đạt mức thu nhập trung bình cao (chẳng hạn 4.300 đô la Mỹ) vào năm 2025 (nếu 4%/năm thì vào năm 2027). Như vậy, để tăng từ thu nhập trung bình thấp đến trung bình cao, Việt Nam cần tới 17 hoặc 19 năm. Trường hợp của Hàn Quốc và Đài Loan cần 18 năm, Trung Quốc cần 15 năm (Tran và Karikomi, 2019).

★Tác giả cảm ơn TS. Đinh Trường Hình, nguyên chuyên viên cao cấp kinh tế của Ngân hàng Thế giới, GS. Kenichi Ohno của Viện Nghiên cứu chính sách quốc gia Nhật Bản (GRIPS) và GS. Shunji Karikomi của Đại học Teikyo đã đọc bản thảo và góp nhiều ý kiến hữu ích. Tác giả cũng cảm ơn ý kiến xây dựng của GS. Fukunari Kimura, Kinh tế trưởng của Viện Nghiên cứu kinh tế ASEAN và Đông Á (ERIA), và các thành viên tham gia hội thảo trực tuyến do ERIA tổ chức vào tháng 9/2022.

⁶⁷ Xem, chẳng hạn, Ohno (2009), Tran (2013), Im và Roseblatt (2013), Hutchinson và Das (chủ biên) (2016), Trần và Karikomi 2019, v.v..

Vấn đề là Việt Nam có thể chuyển từ thu nhập trung bình cao lên thu nhập cao vào năm 2045 hay không. Điều kiện nào để Việt Nam tránh bẫy thu nhập trung bình và phát triển bền vững trong hai thập niên tới? Các vấn đề này sẽ được phân tích trong Chương 6.

Ngoài phần Mở đầu, Chương 6 gồm ba phần. Phần 2 đưa ra một khung lý luận để phân tích vấn đề. Các từ khóa ở đây là tăng trưởng liên tục của năng suất lao động, chuyển dịch cơ cấu và cạnh tranh quốc tế. Phần 3 phân tích cơ cấu hiện tại và chỉ ra các vấn đề của kinh tế Việt Nam. Phần 4 đưa ra các kiến nghị chính sách để Việt Nam tránh bẫy thu nhập trung bình và đạt mức thu nhập cao vào khoảng năm 2045. Kinh nghiệm của Nhật Bản trong giai đoạn phát triển thần kỳ (1955-1973) cũng như của một số nước khác ở Đông Á sẽ được đề cập ở Phần 2 và Phần 4.

2 Khung khổ phân tích

Phần này bàn về hai lý luận chính liên quan bẫy thu nhập trung bình, để từ đó gợi ý các chính sách mà một nước ở mức thu nhập trung bình cần thực hiện để tiếp tục tăng trưởng hướng đến mục tiêu thành nước có thu nhập cao. Hai lý luận này đều rút ra từ kinh tế học phát triển.

2.1 1.1. Tăng trưởng dựa trên đầu vào đối lập với tăng trưởng dựa trên năng suất tổng hợp (TFP) và bẫy thu nhập trung bình:

Một trong những điểm quan trọng về mặt lý luận liên quan đến sự trì trệ lâu dài của kinh tế ở một nước là sự khác biệt giữa tăng trưởng dựa trên mở rộng đầu vào/nhân tố sản xuất và tăng trưởng dựa trên năng suất nhân tố tổng hợp (TFP). Đôi khi hai khái niệm ấy được thay thế bằng từ khóa tăng trưởng thúc đẩy bởi đầu tư và tăng trưởng dựa trên đổi mới sáng tạo. Hàm ý chung là một nước rơi vào bẫy thu nhập trung bình khi nước đó không có khả năng chuyển từ mô hình tăng trưởng dựa trên mở rộng nhân tố sản xuất sang mô hình tăng trưởng dựa trên TFP. Gill và Kharas (2007:17) cũng cho rằng chiến lược phát triển dựa trên tích lũy vốn có thể đưa đến kết quả tiêu cực vì năng suất cận biên của vốn có khuynh hướng giảm.

Phát triển kinh tế là sự tăng trưởng dài hạn của thu nhập đầu người phản ánh thông qua tốc độ tăng năng suất lao động. Giả sử chất lượng lao động không đổi thì năng suất lao động được quyết định bằng 2 yếu tố, đó là việc tăng lượng vốn bình quân trên mỗi lao động (còn được gọi là cường độ vốn) và tăng TFP. Trong giai đoạn đầu của quá trình phát triển, vai trò của tích lũy vốn quan trọng. Tuy nhiên, ở các giai đoạn sau, cải thiện thu nhập đầu người tùy thuộc nhiều hơn vào TFP. Điểm này được chứng minh về mặt lý luận trong mô hình tăng trưởng

Solow.⁶⁸ Kinh nghiệm của các nước phát triển cũng cho thấy điều đó. Chẳng hạn, theo tính toán của Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế Nhật Bản (1990), trong trường hợp của Hoa Kỳ, đóng góp của TFP vào tăng trưởng trong giai đoạn 1889-1929 là 33% nhưng đã tăng lên 78% giai đoạn 1929-1957. Đối với Nhật Bản, đóng góp của TFP tăng từ 14% giai đoạn 1889-1929 lên 65% giai đoạn 1955-1975.

Với lý luận và thực chứng như trên, có giả thuyết cho rằng tích lũy vốn là đặc tính của thời kỳ đầu của quá trình phát triển, và sự chuyển dịch từ tăng trưởng dựa trên nhân tố sản xuất sang tăng trưởng chủ yếu nhờ TFP là cần thiết để một nước phát triển lên mức cao hơn. Nói cách khác, tích lũy vốn đóng góp vào tăng trưởng đến mức thu nhập trung bình nhưng nếu không chuyển sang mô hình tăng trưởng dựa chủ yếu trên TFP, dựa trên đổi mới sáng tạo, thì nước đó có thể rơi vào bẫy thu nhập trung bình. Những lập luận này gợi nhớ đến quan điểm nổi tiếng của Krugman (1994). Bình luận về báo cáo *Thần kỳ Đông Á* của Ngân hàng Thế giới (1993), Krugman nhấn mạnh là tăng trưởng nhanh ở các nền kinh tế Đông Á không có gì là thần kỳ và các nền kinh tế này sẽ trở nên trì trệ vì hình thái tăng trưởng chủ yếu dựa trên mở rộng nhân tố sản xuất, không phải TFP.

Lập luận về hai mô hình tăng trưởng cũng được hầu hết các nhà kinh tế và cán bộ hoạch định chính sách ở Việt Nam xem xét từ thập niên 2010, và nhiều người đã kêu gọi phải đổi mới mô hình tăng trưởng.⁶⁹

Chương này đưa ra quan điểm khác của tác giả. *Thứ nhất*, nguồn gốc của tăng trưởng dựa trên TFP không nhất thiết chỉ có đổi mới sáng tạo. Cải cách thể chế cũng có vai trò quan trọng. Cải cách các thị trường nhân tố sản xuất, đặc biệt là thị trường vốn, sẽ làm cho việc sử dụng vốn và các nhân tố khác có hiệu quả, và như vậy làm tăng năng suất. Trên thực tế, nhờ cải cách mạnh mẽ thể chế, chuyển đổi từ kinh tế kế hoạch sang kinh tế thị trường, Trung Quốc và Việt Nam đều đã ghi nhận đóng góp rất lớn của TFP vào tăng trưởng ngay cả trong giai đoạn đầu của quá trình phát triển (Perkins, 2013:62-3; Vu, 2013:147-9). Sự vận hành hiệu quả của các thị trường nhân tố sản xuất cũng quan trọng trong các giai đoạn sau của quá trình phát triển.

Thứ hai, rất khó tách rời công nghệ ra khỏi vốn vì trong hầu hết mọi trường hợp, công nghệ được hàm chứa trong tài sản vốn. Kinh nghiệm của Nhật Bản trong giai đoạn phát triển thần kỳ (1955-1973) cho thấy tích lũy tư bản và đổi mới công nghệ đã kích thích lẫn nhau và góp phần giúp kinh tế tăng trưởng trung bình 10%/năm trong giai đoạn gần 20 năm. Thành quả tăng trưởng thần kỳ này đã

⁶⁸ Mô hình tăng trưởng Solow được trình bày chi tiết trong Trần và Karikomi (2019), Ch. 2.

⁶⁹ Xem, chẳng hạn Đặng Kim Sơn (2021, 2022).

chuyển Nhật Bản từ nước thu nhập trung bình cao lên thành một cường quốc công nghiệp có thu nhập cao.⁷⁰

Liên quan đến điểm này, nhận định của Perkins (2013:57) có nhiều hàm ý đáng tham khảo: “*Trong một ý nghĩa, thật là khiên cưỡng khi tách đóng góp của năng suất ra khỏi đóng góp của vốn vì **nhiều yếu tố làm tăng năng suất đều cần đến vốn đầu tư cho thiết bị mới***” (nhấn mạnh của tác giả). Hơn nữa, đổi mới công nghệ trong sản phẩm và dây chuyền sản xuất trong hầu hết mọi trường hợp chỉ được thực hiện cùng với đầu tư cho thiết bị mới.

Điểm mấu chốt ở đây là năng suất tăng liên tục, nhờ cả việc sử dụng hiệu quả vốn và các nhân tố sản xuất khác cùng với sự tiến bộ của công nghệ. Sử dụng sai các nguồn lực là yếu tố chính làm giảm đóng góp của TFP trong tăng trưởng kinh tế. Trong quá trình chuyển từ nước có thu nhập trung bình cao lên nước có thu nhập cao, cả tích lũy vốn và đổi mới sáng tạo đều quan trọng. Do đó, cải cách thể chế liên quan thị trường vốn và các thị trường nhân tố sản xuất khác có vai trò thiết yếu đối với tăng năng suất.

2.2 Chuyển dịch cơ cấu và bẫy thu nhập trung bình:

Để có một cách nhìn khác về bẫy thu nhập trung bình, tác giả xem xét sự thất bại của một quốc gia sau khi vượt qua điểm chuyển hoán Lewis trong quá trình phát triển kinh tế. Điểm chuyển hoán này liên quan đến lý luận của nhà kinh tế Arthur Lewis. Một nước ở giai đoạn đầu của quá trình phát triển có đặc tính là dư thừa lao động, và lao động lương thấp này chuyển dần từ nông nghiệp sang công nghiệp. Điểm chuyển hoán xuất hiện khi công nghiệp đã thu hút hết lao động dư thừa và tiền lương bắt đầu tăng. Trước khi đến điểm chuyển hoán, nước này có lợi thế so sánh trong những ngành thâm dụng lao động, xuất khẩu các mặt hàng này và phát triển đến mức thu nhập trung bình. Ở điểm chuyển hoán, nguồn lao động dư thừa không còn, nước có thu nhập trung bình phải chuyển dịch cơ cấu công nghiệp lên các sản phẩm có giá trị gia tăng cao hơn. Nếu không chuyển dịch cơ cấu từ các ngành công nghiệp thâm dụng lao động sang các ngành thâm dụng vốn và công nghệ, các ngành cần lao động có kỹ năng cao thì có thể sẽ rơi vào bẫy thu nhập trung bình. Nhìn từ sự phân công quốc tế, những nước ấy rơi vào vị trí của bánh sandwich vì vừa không thể cạnh tranh với nước có tiền lương thấp, vừa không có các ngành có giá trị gia tăng cao để cạnh tranh với các nước tiên tiến.

⁷⁰ Trong giai đoạn đó, doanh nghiệp Nhật Bản tích cực đầu tư đổi mới thiết bị hoặc xây dựng nhà máy mới để dùng công nghệ du nhập từ Âu Mỹ. Thái độ của doanh nghiệp tích cực và gây ấn tượng đến nỗi Sách trắng kinh tế năm 1956 đã hình dung hiện tượng đó bằng thuật ngữ “*đầu tư kêu gọi đầu tư*”. Tích lũy tư bản, cách tân công nghệ trong sản phẩm và dây chuyền sản xuất là những nhân tố chính đưa đến tăng trưởng cao trong giai đoạn 1955-1973. Xem, chẳng hạn, Trần và Karikomi (2019, Ch.6), Trần Văn Thọ (2022).

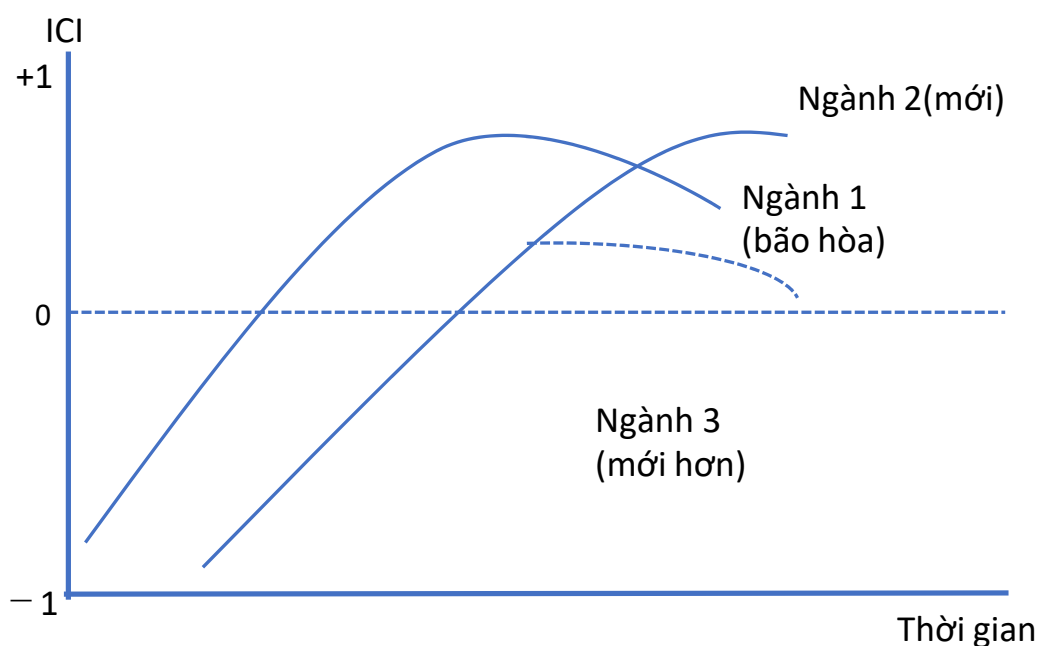
Lập luận này đưa ra nhiều hàm ý hay và rõ ràng. Để tránh bẫy thu nhập trung bình, những nước ở điểm chuyển hoán cần có chính sách công nghiệp nuôi dưỡng, khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào các ngành có giá trị gia tăng cao, nỗ lực trong giáo dục, đào tạo nhân lực chất lượng cao. Trong lý thuyết về phân công quốc tế, cơ cấu lợi thế so sánh phải chuyển dịch từ các ngành thâm dụng lao động (lao động có kỹ năng thấp) sang ngành thâm dụng vốn (lao động có kỹ năng trung bình) và sau đó chuyển sang ngành có công nghệ cao (lao động có kỹ năng cao). Sự hoán chuyển liên tục này được thể hiện ở Hình 6.1, với trục tung đo chỉ số cạnh tranh quốc tế (ICI) của một ngành công nghiệp. ICI (i) được định nghĩa bằng công thức sau:

$$i = (X-M)/(X+M)$$

Ở đây X là xuất khẩu và M là nhập khẩu của một sản phẩm.

Quá trình phát triển của một ngành công nghiệp có thể được xem xét khi phân tích sự thay đổi của ICI theo Hình 6.1. Trong giai đoạn phát triển ban đầu của một ngành công nghiệp, hầu như không có xuất khẩu, chỉ có nhập khẩu nên ICI bằng -1. Cùng với sự gia tăng của thay thế nhập khẩu, chỉ số ICI tiếp cận 0, ở đó không còn nhập khẩu nhưng xuất khẩu chưa bắt đầu. Nếu năng lực cạnh tranh của ngành công nghiệp đó tiếp tục được tăng cường, xuất khẩu sẽ tăng và dần dần chỉ số ICI tiến đến 1, ở đó hầu như không còn nhập khẩu. Tuy nhiên, trong trường hợp có thương mại nội ngành, nghĩa là vừa xuất vừa nhập trong cùng một sản phẩm, thì ICI ở gần mức 0.

Hình 6.1. Mô hình cạnh tranh quốc tế của một nước phát triển liên tục



Nguồn: Tác giả.

Hình 6.1 cho thấy quá trình liên tục cải thiện năng lực cạnh tranh để đuổi theo các nước đi trước diễn ra trong nhiều ngành công nghiệp có các hàm lượng nhân tố sản xuất khác nhau (những ngành càng mới càng có hàm lượng tư bản lớn hơn, hàm lượng công nghệ hay kỹ năng lao động cao hơn). Tăng trưởng liên tục của một nước được duy trì nếu nước đó thành công trong việc chuyển dịch lợi thế so sánh từ ngành công nghiệp đã mất sức cạnh tranh (Ngành 1) sang ngành công nghiệp mới có hàm lượng lao động kỹ năng cao hơn (Ngành 2) và chuẩn bị điều kiện để chuyển dịch lên ngành mới hơn nữa (Ngành 3). Trường hợp không thể tiếp tục quá trình phát triển, ngành 2 bắt đầu mất lợi thế so sánh ở thời điểm sớm hơn dự đoán (được biểu diễn bằng đường chấm trong Hình 6.1) vì bị nước đi sau cạnh tranh hoặc vì những thay đổi trên thị trường thế giới nhưng nước này không thể khởi động phát triển (hoặc chưa có khả năng cạnh tranh) trong ngành mới hơn (tức ngành 3).

Trong bối cảnh các chuỗi cung ứng toàn cầu (GSC) và chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) ngày càng đóng vai trò quan trọng trong công nghiệp hóa và phân công quốc tế, chuyển dịch cơ cấu là tăng lên các bậc thang cao hơn, các công đoạn hoặc bộ phận có giá trị cao hơn trên GVC và GSC. Như Baldwin (2016:242) nhấn mạnh, trước năm 1990, công nghiệp hóa thành công có nghĩa là xây dựng được toàn bộ dây chuyền cung cấp nội địa vì đó là phương thức duy nhất để cạnh tranh được trên toàn cầu, nhưng các nước đang phát triển ngày nay có thể “tham gia chuỗi cung ứng quốc tế và củng cố năng lực cạnh tranh để phát triển nhanh, vì sản xuất cho chuỗi cung ứng quốc tế (của công ty đa quốc gia) mang đến nơi sản xuất những năng lực mà nếu không thì các nước (đang phát triển) phải mất nhiều thập niên để xây dựng ở trong nước” (nội dung trong ngoặc do tác giả bổ sung). Nói khác đi, thay vì phải xây dựng trên bình diện toàn ngành, các nước đang phát triển có thể công nghiệp hóa ở các công đoạn và sẽ dễ dàng củng cố cạnh tranh quốc tế.

Như vậy, các nước đang phát triển có thể tăng trưởng nhanh nếu thành công trong việc tham gia vào các GSC. Thành công hay không tùy thuộc vào việc cung cấp lao động đạt yêu cầu của thị trường, vào chất lượng của hạ tầng cứng và mềm, và vào sự ổn định của khung khổ chính sách.

Đặc biệt, cùng với vị trí địa lý thuận lợi, nỗ lực cải thiện logistics để giảm chi phí vận tải và bảo đảm giao hàng đúng thời hạn có ý nghĩa thiết yếu đối với cạnh tranh. Phí nối kết dịch vụ (SLC), chi phí trong việc kết nối các cứ điểm sản xuất trong nước và quốc tế, là yếu tố quan trọng quyết định sự hấp dẫn để khuyến khích doanh nghiệp đa quốc gia chọn đưa nước mình vào chuỗi cung ứng toàn cầu. SLC không phải chỉ là chi phí tài chính mà bao gồm thời gian giao hàng và mức độ tin cậy của logistics (Kimura 2016:18). Inomata (2019) cũng nhấn mạnh là trong thời đại GVC, không phải chỉ có chi phí về các nhân tố sản xuất mà chi

phí giao dịch và chi phí tổ chức cũng quan trọng đối với quyết định địa điểm sản xuất các bộ phận, linh kiện.

Khi bàn về sự chuyển dịch thành công từ nước thu nhập trung bình lên nước có thu nhập cao cần nhấn mạnh một điểm nữa: Để tránh bẫy thu nhập trung bình, cần phải mở rộng và tăng cường năng lực tham gia vào những công đoạn cao hơn của GSC để sản xuất những linh kiện, bộ phận có giá trị gia tăng cao, và từng bước tham gia vào các công đoạn cao hơn trên GVC như nghiên cứu và phát triển (R&D), thiết kế và tiếp thị. Cung cấp hạ tầng tốt hơn, lao động có kỹ năng cao hơn, và cải thiện năng lực đổi mới công nghệ của doanh nghiệp trong nước là các yếu tố cần thiết cho phát triển bền vững. Trong quá trình đó, sự thay đổi nhanh chóng của công nghệ và bối cảnh thế giới đòi hỏi phải có phản ứng chính sách kịp thời. Nếu không thích ứng nhanh để duy trì và chuyển dịch lên cơ cấu cạnh tranh thì nước thu nhập trung bình có thể sa vào bẫy.

Tóm lại, ba từ khóa là năng suất, chuyển dịch cơ cấu và cạnh tranh quốc tế. Liên tục cải thiện năng suất là cần thiết để nước thu nhập trung bình phát triển lên mức thu nhập cao. Con đường để thoát bẫy thu nhập trung bình là tăng năng suất. Nhân tố thúc đẩy tăng năng suất là chuyển dịch cơ cấu sang những khu vực có giá trị gia tăng cao và/hoặc sang những bộ phận, linh kiện có giá trị cao trong GSC và GVC. Chuyển dịch cơ cấu là kết quả của nhiều yếu tố, chẳng hạn phát triển các thị trường nhân tố sản xuất, tiếp tục cải thiện hạ tầng, cung cấp lao động kỹ năng cao, khuyến khích R&D và chính sách công nghiệp năng động nhằm khuyến khích đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và doanh nghiệp trong nước đầu tư vào những ngành, những bộ phận, linh kiện mới. Chuyển dịch cơ cấu làm thay đổi lợi thế so sánh, làm tăng liên tục năng lực cạnh tranh quốc tế của một nước. Đổi mới công nghệ hay đổi mới sáng tạo sẽ quan trọng hơn trong giai đoạn sau của quá trình phát triển khi dư địa để tăng năng suất bằng chuyển dịch cơ cấu và di chuyển các yếu tố sản xuất giữa các khu vực đã bão hòa. Vì đầu tư cho đổi mới công nghệ cần thời gian để phát huy hiệu quả, các chính sách về R&D phải được nhấn mạnh từ giai đoạn thu nhập trung bình.

3 Cơ cấu và các vấn đề hiện nay của kinh tế Việt Nam

3.1 Thành quả tăng trưởng và những thay đổi về cơ cấu:

Nhờ chính sách *Đổi mới*, sau vài năm thử nghiệm, kinh tế Việt Nam đã tăng trưởng ở mức khá cao từ đầu thập niên 1990. Trong giai đoạn khoảng 30 năm tính đến năm 2019, năm trước khi có tác động của đại dịch, Việt Nam đã đạt tăng trưởng bình quân 6,5%/năm. Tính theo giá cố định và trên cơ sở sức mua tương đương, từ 1990 đến 2019, ở châu Á, tốc độ tăng GDP bình quân đầu người của

Việt Nam chỉ đứng sau Trung Quốc.⁷¹ Như đã nói, Việt Nam đạt mức thu nhập trung bình thấp vào năm 2008.

Hai yếu tố chính đưa đến thành quả phát triển ấy là tiến triển trong tích lũy vốn (tăng vốn cố định trên mỗi lao động) và sự chuyển dịch lao động và các nhân tố sản xuất khác từ khu vực năng suất thấp sang khu vực năng suất cao.

Tích lũy vốn được đẩy mạnh nhờ những cải cách thể chế có hiệu quả khuyến khích đầu tư của khu vực tư nhân và doanh nghiệp nước ngoài. Do đó, tỷ lệ của đầu tư trên GDP tăng nhanh, từ khoảng trên dưới 15% trong giai đoạn từ 1986 đến 1992 tăng lên khoảng 26% trong thập niên 1990 và tiếp tục tăng lên hơn 30% từ đầu thập niên 2000. Trong quá trình đó, tỷ trọng của khu vực có vốn nhà nước giảm nhanh, ngược lại vai trò của khu vực tư nhân và FDI ngày càng quan trọng. Đến thập niên 2010 thì khu vực nhà nước chỉ còn chiếm 30% tổng vốn đầu tư trong khi khu vực tư nhân và FDI chiếm tỷ lệ tương ứng là 50% và 20%.

Tích lũy vốn chủ yếu thực hiện trong công nghiệp và dịch vụ. Do đó, lao động dịch chuyển từ nông nghiệp sang hai khu vực đó và cơ cấu GDP cũng thay đổi tương ứng. Trong tổng lao động đang làm việc, tỷ trọng của nông, lâm nghiệp và thủy sản giảm từ 73% năm 1990 xuống 49,5% năm 2010 và 34,5% năm 2019. Trong cùng giai đoạn, tỷ trọng của công nghiệp và xây dựng tăng từ 11,2% lên 20,9% rồi 29,1%.

Sự dịch chuyển của lao động dư thừa từ khu vực truyền thống (nông nghiệp) sang khu vực hiện đại (công nghiệp) là hiện tượng của nền kinh tế dư thừa lao động trong quá trình phát triển. Quá trình đó tiếp diễn cho đến khi không còn dư thừa lao động lương rẻ và khu vực công nghiệp phải đối mặt với sự thiếu hụt lao động, doanh nghiệp phải trả lương cao hơn mới thu hút thêm được lao động từ nông nghiệp. Chỗ rẽ gây ra hiện tượng này là điểm chuyển hoán Lewis trong kinh tế phát triển. Sau điểm chuyển hoán, vì tiền lương tăng, để duy trì cạnh tranh quốc tế, doanh nghiệp trong khu vực công nghiệp phải tăng năng suất lao động thông qua đổi mới công nghệ trong quy trình sản xuất hoặc chuyển lĩnh vực sản xuất lên các ngành có giá trị gia tăng cao.

Một câu hỏi quan trọng ở đây là Việt Nam đã qua hoặc tiến đến gần điểm chuyển hoán Lewis chưa. Để trả lời câu hỏi này, ta phải chứng minh là thị trường lao động đã căng thẳng (thường xuyên cầu lớn hơn cung) chưa, và tiền lương thực chất đã tăng chưa. Tuy nhiên, cho đến nay Việt Nam chưa có nghiên cứu nào về vấn đề này. Như đã thấy ở trên, đến năm 2019, tỷ trọng của nông nghiệp (kể cả

⁷¹ Trong giai đoạn đó, GDP đầu người (theo giá cố định, sức mua tương đương) của Việt Nam tăng trung bình 5,4%, thấp hơn Trung Quốc (8,4%) nhiều nhưng cao hơn Ấn Độ và những nước lớn trong ASEAN (tính từ cơ sở dữ liệu Chỉ số Phát triển toàn cầu của Ngân hàng Thế giới).

lâm và ngư nghiệp) trong tổng lao động đã giảm còn 35%. Từ kinh nghiệm của Nhật Bản, ta có thể phỏng đoán là Việt Nam đang tiến gần đến điểm chuyển hoán. Ở Nhật Bản, tỷ trọng của nông nghiệp trong tổng lao động là 33% vào năm 1960 (Trần Văn Thọ, 2022:63), và Minami (1970) đã chứng minh là điểm chuyển hoán của Nhật Bản xảy ra vào đầu thập niên 1960.

Theo Ohno và cộng sự (2022), tại Việt Nam, tiền lương tăng và tình trạng thiếu lao động xảy ra ở các thành phố lớn trong khi lao động còn dư thừa ở nông thôn và các vùng sâu vùng xa; Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh có thể đã qua điểm chuyển hoán nhưng các vùng khác thì còn lao động dư thừa. Trên thực tế, tại những khu công nghiệp, khu chế xuất tại Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và các vùng phụ cận, doanh nghiệp đang gặp khó khăn trong việc thuê lao động. Những vấn đề họ đang đối mặt là vừa phải tăng lương cho lao động có kỹ năng thấp vừa khó tìm lao động có kỹ năng cao. Hiện tượng này bắt nguồn từ sự méo mó của thị trường lao động và thiếu hụt lao động có kỹ năng cao. Chúng ta sẽ trở lại điểm này ở Phần 4.

Cuối cùng, Việt Nam đã có thành quả phát triển tương đối tốt từ thập niên 1990, nhưng khác với nhiều nền kinh tế đã phát triển thành công ở Đông Á, Việt Nam chưa kinh qua một *thời kỳ phát triển cao độ*, được định nghĩa là thời kỳ phát triển trung bình khoảng 10%/năm và kéo dài trên 10 năm. Nguyên nhân có lẽ là vì khu vực công nghiệp chế biến chế tạo chưa đủ mạnh để làm động lực thúc đẩy tăng trưởng cả nền kinh tế. Điểm này sẽ được bàn kỹ hơn dưới đây.⁷²

3.2 Những đặc tính của công nghiệp hóa Việt Nam giai đoạn hiện nay

Công nghiệp chế biến, chế tạo là khu vực quan trọng và năng động nhất của hầu hết mọi nền kinh tế trong quá trình phát triển từ giai đoạn thu nhập thấp đến thu nhập cao. So với các khu vực khác như nông nghiệp và dịch vụ, công nghiệp chế biến, chế tạo năng động hơn và dễ làm tăng năng suất lao động hơn. Năng suất tăng nhanh trong công nghiệp chế biến, chế tạo có thể được thực hiện bằng cách tăng lượng vốn trên mỗi lao động, bằng du nhập công nghệ và mở rộng sản xuất để tận dụng lợi thế kinh tế nhờ quy mô. Nhiều mặt hàng công nghiệp chế biến, chế tạo có nhu cầu co dãn cao đối với thu nhập (nhu cầu tiêu thụ tăng cao

⁷² Tập trung nghiên cứu về năng suất lao động, Ohno và cộng sự (2022: xix) cũng nhấn mạnh là “Việt Nam chưa trải qua một giai đoạn tăng năng suất rất nhanh để có thể làm cho nền kinh tế cất cánh lên mức thu nhập cao”: “Trung bình mỗi năm năng suất lao động tăng 4,65% từ 1991 đến 2019. Trong vòng một phần tư thế kỷ vừa qua, bất cứ nền kinh tế mà công nghiệp hóa tiến triển mạnh mẽ đều đạt được mức tăng năng suất lao động cao hơn mức đó. Trung Quốc có năng suất lao động tương đương với Việt Nam vào năm 1990 nhưng từ đó cho đến 2017 nước này đã tăng năng suất lao động tới 8,98% mỗi năm hoặc tăng gấp 9,4 lần. Như vậy, thành quả năng suất trong quá khứ của Việt Nam là tốt nhưng chưa đặc biệt”.

hơn thu nhập). Ngoài ra, sự dịch chuyển lao động từ nông nghiệp sang công nghiệp cũng thúc đẩy lao động học tập để có kỹ năng thích ứng với công việc mới.

Tích lũy vốn bắt đầu trong công nghiệp có thể làm cho khu vực này chuyển dịch lên cao và theo hướng đa dạng hóa. Quá trình này lại thúc đẩy tích lũy vốn hơn nữa. Hiện tượng này xảy ra tại Nhật Bản từ giữa thập niên 1950 và kéo dài qua thập niên 1960, và được hình dung bằng cụm từ “*đầu tư kêu gọi đầu tư*”. Quá trình tích lũy hay tăng mức độ thâm dụng vốn làm tăng nhanh năng suất lao động. Tiến bộ công nghệ thường xảy ra trong khu vực công nghiệp và trở thành một trong những nền tảng của tăng năng suất.

Nói cách khác, công nghiệp là đầu tàu của phát triển trong giai đoạn nền kinh tế của nước đi sau đuổi theo các nước đi trước. Vai trò quan trọng của công nghiệp trong quá trình phát triển kinh tế được nhấn mạnh nhiều trong các nghiên cứu (ADB, 2020:94-96; Đinh Trường Hình, 2017:29-30, v.v.). Như ADB (2020:94) đã chỉ ra, một phần rất quan trọng trong sự thành công của các nước Đông Á là chuyển dịch cơ cấu nhanh chóng từ nông nghiệp sang công nghiệp, nhất là sang các ngành chế biến, chế tạo.

Tuy nhiên, trong trường hợp Việt Nam, khu vực công nghiệp chế biến, chế tạo cho đến nay hình như chưa đóng được vai trò năng động. Phần tiếp theo sẽ phân tích những đặc tính của công nghiệp hóa Việt Nam ở giai đoạn hiện nay.

(i) Công nghiệp hóa còn ở mức thấp

Sau *Đổi mới*, công nghiệp hóa tiến triển một bước, khu vực chế biến, chế tạo ngày càng chiếm tỷ trọng cao trong GDP và lao động có việc làm. Tỷ trọng trong GDP tăng từ 12% năm 1990 lên 19% năm 2005 và khoảng 22% năm 2019.⁷³ Trong tổng lao động đang làm việc, khu vực đó tăng từ 12% năm 2005 lên 13% năm 2010 và 21% năm 2019.

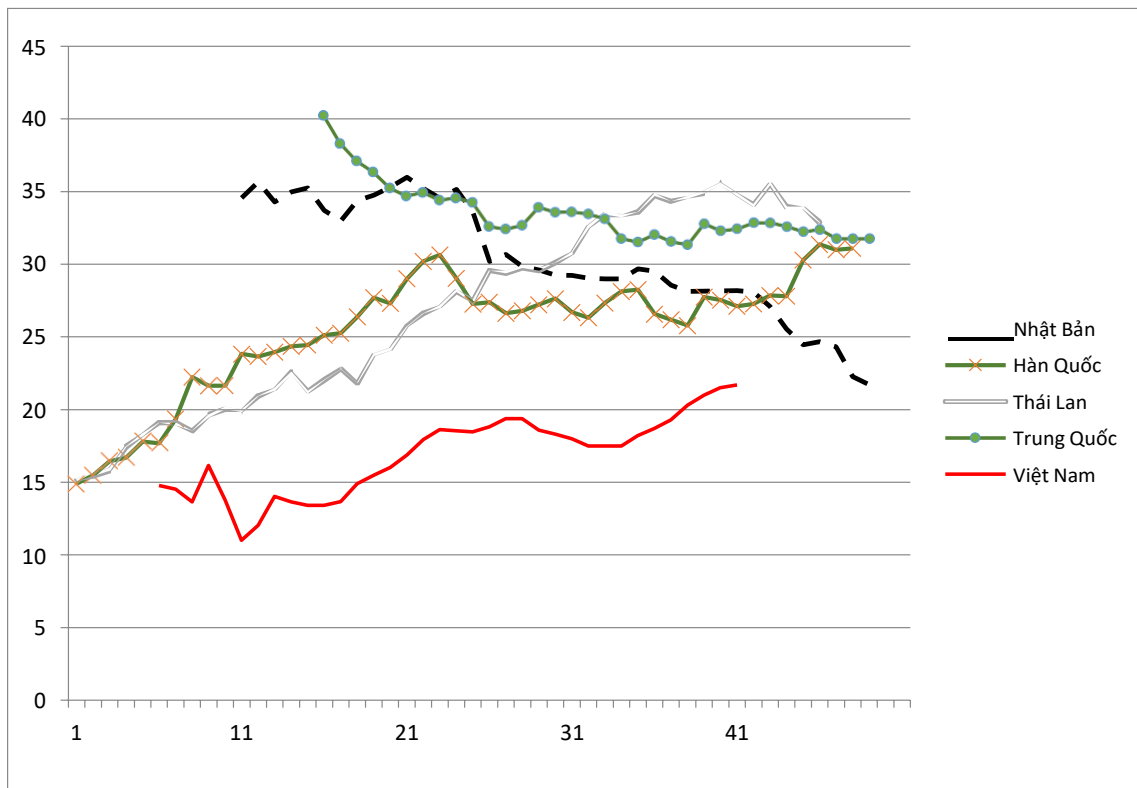
Tuy nhiên, so với kinh nghiệm các nước Đông Á, khu vực công nghiệp của Việt Nam chưa cho thấy một sự phát triển mạnh mẽ. Trong trường hợp của những nước đã quá trình phát triển thành công, khu vực công nghiệp thường chiếm trên 30% GDP vào nửa đầu của giai đoạn dân số vàng⁷⁴ và có khuynh hướng giảm trong nửa sau (Hình 6.2). Nhưng trong trường hợp của Việt Nam, giai đoạn dân số vàng sắp chấm dứt (trong thập niên 2020), nhưng tỷ lệ của khu vực công nghiệp

⁷³ Vào năm 2010, TCTK điều chỉnh làm tăng giá trị của dịch vụ bất động sản nên giá trị tăng thêm của khu vực dịch vụ cũng tăng theo. Kết quả là tỷ trọng của công nghiệp và nông nghiệp giảm so với trường hợp không điều chỉnh. Khoảng chênh lệch trong khu vực công nghiệp vào năm 2010 là 5 điểm phần trăm. Với giả định là khoảng chênh lệch này sau đó không thay đổi, tác giả thêm 5 điểm phần trăm vào số liệu của TCTK liên quan tỷ trọng của khu vực chế biến, chế tạo trong GDP.

⁷⁴ Dân số vàng là một giai đoạn dài trong đó tỷ trọng của lao động trong tổng dân số tiếp tục tăng. Giai đoạn này kéo dài độ 50 năm. Trong trường hợp của Việt Nam, giai đoạn đó bắt đầu vào đầu thập niên 1970 và chấm dứt vào nửa đầu thập niên 2020. Xem Oizumi (2007).

trong GDP nhỏ hơn nhiều so với tỷ lệ của các nước châu Á trong cùng giai đoạn (Hình 6.2).

Hình 6.2. Tỷ trọng của công nghiệp chế biến, chế tạo trong GDP trong giai đoạn dân số vàng (%)



Ghi chú: Nhật Bản từ 1960-92, Hàn Quốc từ 1965-2013, Thái Lan từ 1968-2013, Trung Quốc từ 1980-2010, Việt Nam từ 1980-2020. Trục hoành chỉ số năm của giai đoạn dân số vàng.

Nguồn: Dân số vàng theo Oizumi (2007), Tỷ trọng công nghiệp chế biến, chế tạo trong GDP từ Ngân hàng Thế giới.

Một chỉ tiêu khác phản ánh mức độ công nghiệp hóa là giá trị gia tăng sản xuất công nghiệp trên đầu người. Chỉ số này của Việt Nam đã tăng từ năm 1990 nhưng vào năm 2020 cũng còn thấp hơn cả Phi-lip-pin, một nước tăng trưởng chậm ở châu Á, và chỉ bằng 1/4 Thái Lan (Bảng 6.1).

Công nghiệp hóa còn ở mức thấp là nguyên nhân làm cho năng suất lao động thấp. Theo Ohno và cộng sự (2022), như đã đề cập, Trung Quốc và Việt Nam có cùng năng suất lao động vào năm 1990 nhưng năng suất của Trung Quốc tăng 9%/năm cho đến năm 2017 trong khi Việt Nam chỉ tăng 4,7% từ 1991 đến 2019. Sự chênh lệch trong năng suất lao động có thể được giải thích bằng sự khác biệt liên quan phát triển khu vực công nghiệp. Trên thực tế, Trung Quốc có tỷ trọng công nghiệp trong GDP ở mức cao nhất so với những nền kinh tế ở Đông Á (ADB, 2020:96).

Bảng 6.1. Giá trị gia tăng công nghiệp chế biến trên đầu người*Đơn vị: đô la Mỹ*

	1990	2000	2010	2015	2020
Việt Nam	12	72	171	286	465
Phi-lip-pin	221	271	486	598	583
In-đô-nê-xi-a	151	205	688	699	769
Thái Lan	423	570	1570	1599	1814
Trung Quốc	124	305	1439	2321	2731

Nguồn: Tính toán của tác giả từ dữ liệu của Hội nghị Liên hợp quốc về Thương mại và Phát triển (UNCTAD).

Mức độ công nghiệp hóa còn thấp ở Việt Nam có thể giải thích bằng môi trường bất ổn về chính trị và kinh tế trong nửa đầu giai đoạn dân số vàng. Từ đầu thập niên 1970 đến đầu thập niên 1990 là giai đoạn hầu như không phát triển vì chiến tranh, vì thể chế kế hoạch hóa xã hội chủ nghĩa và vì những bất lợi trong bối cảnh quốc tế.⁷⁵ Vì các yếu tố này, công nghiệp hóa thực sự bắt đầu rất muộn, chỉ từ những năm đầu của thập niên 1990. Tỷ trọng của khu vực công nghiệp trong GDP bắt đầu tăng khoảng từ năm thứ 20 của giai đoạn dân số vàng (Hình 6.2).

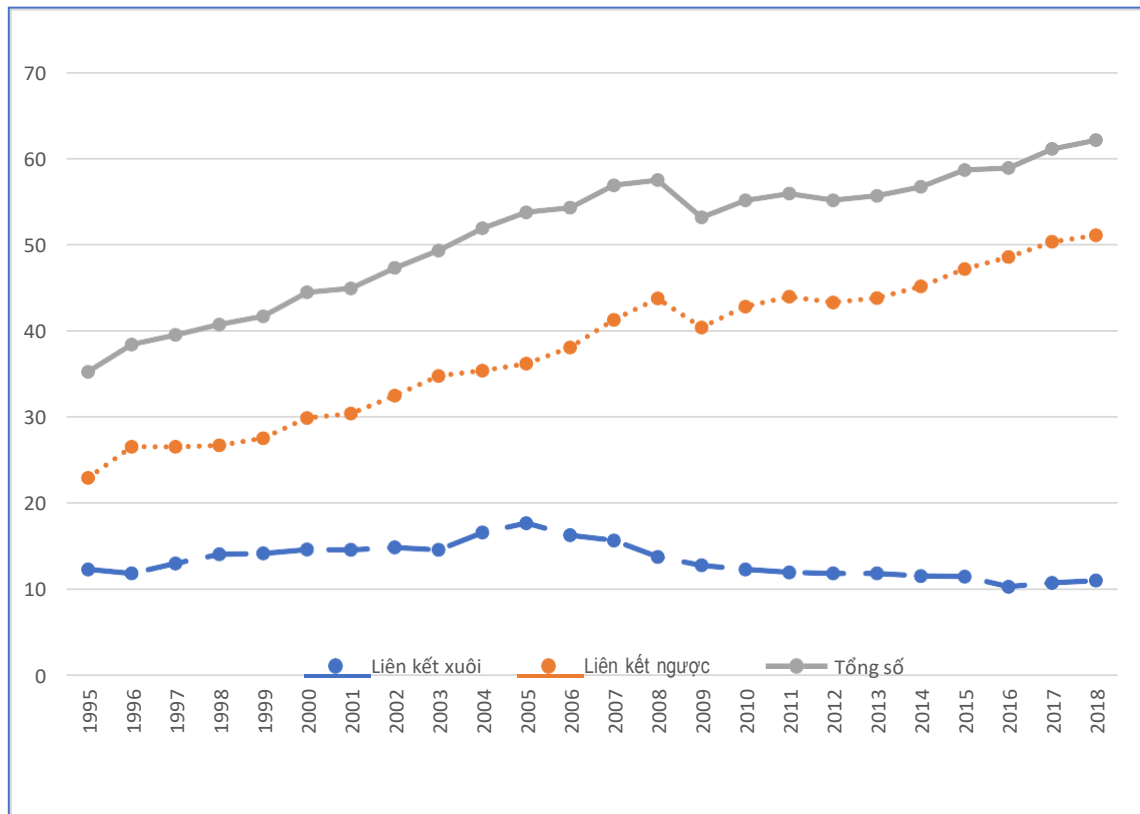
(ii) Tham gia ngày càng mạnh vào chuỗi giá trị toàn cầu với vị trí là công xưởng lắp ráp đơn giản

Từ khi *Đổi mới*, kinh tế Việt Nam ngày càng hội nhập vào thế giới, nhất là từ khoảng năm 2000. Độ mở thương mại (tỷ lệ của xuất và nhập khẩu trên GDP) tăng từ 60% năm 1995 lên 100% năm 2006 và 180% năm 2021. FDI có vai trò ngày càng quan trọng trong quá trình công nghiệp hóa. Những năm gần đây, FDI chiếm khoảng 50% sản lượng công nghiệp và khoảng 70% kim ngạch xuất khẩu. Do đó, hàng công nghiệp Việt Nam ngày càng gắn chặt vào GVC. Tuy nhiên, chất lượng của việc tham gia GVC ở Việt Nam còn ở mức thấp.

Trong Hình 6.3, liên kết ngược là tỷ lệ của nhập khẩu hàng trung gian bao gồm trong tổng xuất khẩu của một nước, tức là tham gia qua sản phẩm trung gian nhập vào để sản xuất hàng xuất khẩu. Liên kết xuôi được định nghĩa là tỉ lệ của giá trị gia tăng nhận được từ nước ngoài trong tổng xuất khẩu của một nước. Tổng tham gia vào GVC là tổng số của liên kết ngược và liên kết xuôi.

⁷⁵ Đổi mới bắt đầu vào tháng 12 năm 1986 nhưng những bất ổn về kinh tế vĩ mô và bối cảnh quốc tế bất lợi kéo dài đến giữa thập niên 1990.

Hình 6.3. Tỷ trọng tham gia vào chuỗi giá trị toàn cầu của Việt Nam, %



Nguồn: Tính toán từ Cơ sở dữ liệu TiVA-OECD.

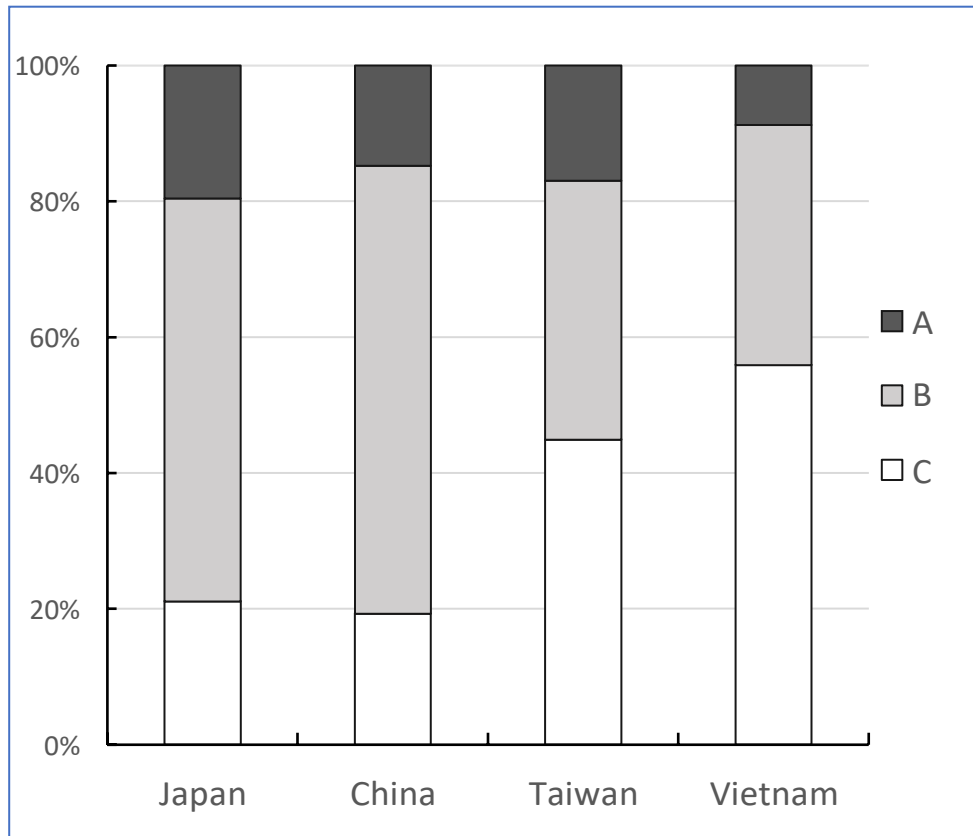
Hình 6.3 cho thấy một xu hướng đáng ngạc nhiên về sự tham gia của Việt Nam trong GVC. Công nghiệp hóa càng tiến triển thì Việt Nam càng phụ thuộc vào việc nhập khẩu sản phẩm trung gian như linh kiện và các sản phẩm sơ chế. Điểm này phản ánh trên chiều hướng đi lên của liên kết ngược. Đường liên kết xuôi còn rất thấp cho thấy năng lực còn yếu kém của Việt Nam trong việc cung cấp giá trị gia tăng cho sản phẩm chế biến, chế tạo của nước ngoài.

Xu hướng tăng của đường liên kết ngược đáng ngạc nhiên nhưng có thể hiểu được. Hướng phát triển của công nghiệp với vai trò lớn của FDI ngày càng nghiêng về các ngành máy móc như điện thoại di động và máy tính, mà các sản phẩm này có đặc tính là lắp ráp ở giai đoạn cuối và có hàm lượng nhập khẩu cao. Lắp ráp ở giai đoạn cuối lại có hàm lượng lao động giản đơn cao. Vì vậy, như thể hiện trong Hình 6.5, năng suất của khu vực FDI có xu hướng giảm từ giữa thập niên 2010.

Hình 6.4 cũng cho thấy xu hướng tương tự. Tổng xuất khẩu hàng công nghiệp gồm ba phần: Sản phẩm trung gian nhập khẩu (C), sản phẩm trung gian sản xuất trong nước tức hàm lượng trong nước (B) và giá trị gia tăng xuất khẩu trở thành đầu vào của sản phẩm công nghiệp sản xuất tại nước nhập khẩu (A). Trường hợp của Việt Nam vào năm 2018 được so sánh với các nền kinh tế Trung Quốc, Đài Loan và Nhật Bản. Đáng chú ý đối với Việt Nam là C rất lớn và A rất

nhỏ. Những dữ liệu này một lần nữa khẳng định đặc tính hiện nay của công nghiệp hóa Việt Nam.

Hình 6.4. Cơ cấu giá trị gia tăng của hàng công nghiệp xuất khẩu của Việt Nam (2018)



Ghi chú: A là tỷ trọng giá trị gia tăng trở thành đầu vào của hàng công nghiệp sản xuất tại nước nhập khẩu. B là giá trị trong nước của hàng công nghiệp xuất khẩu của VN. C là tỷ trọng đầu vào nhập khẩu để sản xuất hàng công nghiệp xuất khẩu.

Nguồn: Tính toán từ Cơ sở dữ liệu TiVA-OECD.

Trên thực tế, công nghiệp hóa ở Việt Nam không phải chỉ tiến triển bằng sản lượng trên đầu người (Bảng 6.1) và kim ngạch xuất khẩu⁷⁶ mà cơ cấu cũng thay đổi nhiều. Chẳng hạn, từ năm 2000 đến 2021, tỷ trọng của hàng công nghiệp liên quan với công nghệ thông tin (IT)-trong tổng xuất khẩu đã tăng từ 4% lên tới 40%. FDI của Samsung trong ngành điện thoại thông minh đã đóng vai trò quan trọng thúc đẩy sự chuyển dịch đó. Tuy nhiên, hầu hết sản phẩm liên quan IT sản xuất tại Việt Nam cho đến nay là sản phẩm lắp ráp từ những linh kiện, bộ phận nhập khẩu từ Hàn Quốc và Trung Quốc. Điểm này có thể hiểu được khi xem thay đổi trong cơ cấu nhập khẩu. Linh kiện, bộ phận liên quan đến IT chiếm tới 35% trong tổng nhập khẩu của Việt Nam vào năm 2021, tăng đáng kể so với mức 9% của năm 2000.

⁷⁶ Việt Nam trở thành nước xuất khẩu lớn nhất của ASEAN năm 2021, và tỷ trọng của hàng công nghiệp trong tổng xuất khẩu tăng từ 21% năm 1993 lên 82% năm 2011 và 95% năm 2020.

Cơ cấu ngoại thương cho thấy Việt Nam phụ thuộc nhiều vào Hoa Kỳ trong thị trường xuất khẩu. Thị trường này chiếm tới 27% tổng xuất khẩu và gần 40% xuất khẩu hàng tiêu dùng của Việt Nam năm 2020, và xuất siêu với Hoa Kỳ tăng nhanh những năm gần đây. Mặt khác, Việt Nam phụ thuộc nhiều vào nhập khẩu linh kiện và sản phẩm chế tạo một phần từ Trung Quốc và Hàn Quốc và nhập siêu nhiều với hai nước này. Vào năm 2020, Trung Quốc chiếm 32% hàng công nghiệp sơ chế, 27% linh kiện và 38% máy móc thiết bị nhập khẩu vào Việt Nam. Các con số tương ứng của Hàn Quốc là 16%, 36% và 21%.

Tỷ trọng thấp của công nghiệp trong GDP và tính chất gia công lắp ráp là hai đặc tính của công nghiệp hóa ở Việt Nam hiện nay. Hai đặc tính này làm hạn chế tăng trưởng của năng suất lao động và gợi ý cho các biện pháp làm tăng năng suất lao động trong tương lai. Nghiên cứu của Ohno và cộng sự (2021) về năng suất của Việt Nam từ 1991 đến 2019 cho thấy năng suất lao động trong công nghiệp tăng khả quan trong thập niên 1990 nhưng trở nên trì trệ trong các thập niên 2000 và 2010. Đây là khuynh hướng khó hiểu nhưng có thể giải thích bằng đặc tính thứ hai nói trên. Ta sẽ trở lại điểm này ở Phần 4.

Năng suất lao động tương đối thấp của khu vực công nghiệp phản ánh bởi độ chênh lệch khá nhỏ giữa tỷ trọng trong GDP và trong lao động của khu vực này. Kinh nghiệm ở các nền kinh tế Đông Á cho thấy tỷ trọng của công nghiệp trong GDP lớn hơn nhiều so với tỷ trọng trong lao động do năng suất rất cao của khu vực công nghiệp. Chẳng hạn, trong giai đoạn 1990-1999, tính chung ở các nền kinh tế Đông Á, tỷ trọng của công nghiệp (kể cả khai khoáng, năng lượng và xây dựng) trong lao động là 24% và trong GDP là 39% (ADB, 2020:89-90). Trong khi đó, các tỷ trọng tương ứng của Việt Nam năm 2019 là 34,4% trong GDP và 30,2% trong lao động. Chênh lệch ở Việt Nam như vậy là rất nhỏ. Chỉ khảo sát khu vực chế biến chế tạo ở Việt Nam ta thấy trong cùng năm tỷ trọng trong GDP là 21,5% và trong lao động là 20,7%.⁷⁷ Chênh lệch ở đây còn nhỏ hơn nữa.

3.3 Khu vực phi chính thức có quy mô lớn và nhiều doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ

Theo sở hữu, kinh tế Việt Nam được phân chia thành ba khu vực: nhà nước, ngoài nhà nước và FDI. Năm 2019, khu vực ngoài nhà nước chiếm tới 83,5% tổng lao động có việc làm nhưng chỉ chiếm 42,7% GDP (Bảng 6.2). Hai con số này cho thấy năng suất lao động rất thấp của khu vực ngoài nhà nước. Hình 6.5 cũng cho thấy khu vực này có năng suất thấp so với khu vực nhà nước và FDI. Mục này sẽ phân tích để tìm ra các yếu tố làm cho khu vực ngoài nhà nước có năng suất thấp.

⁷⁷ Dựa theo dữ liệu của Niên giám Thống kê.

Bảng 6.2. Quy mô khu vực phi chính thức ở Việt Nam (2019)

Tỷ trọng trong GDP (%)		Lực lượng lao động	1000 người	Tỷ trọng (%)
		Tổng cộng (T)	54.659	100,0
Nông nghiệp (A)	14,1	Nông nghiệp (A)	18.831	34,5
Công nghiệp/Xây dựng	34,5	Công nghiệp/Xây dựng	16.452	30,1
Dịch vụ	41,6	Dịch vụ	19.349	35,4
Khu vực nhà nước	27,1	Khu vực nhà nước (S)	4.226	7,7
Khu vực ngoài NN	42,7	Khu vực ngoài NN	45.664	83,5
(Tập thể) (C)	3,6	Doanh nghiệp FDI	4.768	8,7
(DN tư nhân)	9,7			
(Cá thể) (H)	29,4	Doanh nghiệp chính thức (F)	15.152	27,7
Doanh nghiệp FDI	20,4	(Nhà nước) (SF)	1.108	2
		(Ngoài nhà nước)	9.075	16,6
		(Doanh nghiệp FDI)	4.969	9,1
Khu vực phi chính thức (I)	19	Khu vực phi chính thức (I)	16.450	28,1
$I = (H+C)-A$		$I = T-(A+S+F-SF)$		

Ghi chú: Nông nghiệp bao gồm lâm nghiệp và thủy sản. Khu vực phi chính thức không bao gồm nông, lâm nghiệp và thủy sản. Xem giải thích thêm trong bài. Trong cơ cấu GDP còn có thuế sản phẩm trừ đi trợ cấp sản phẩm, chiếm khoảng 9,9%.

Nguồn: Tính toán dựa trên dữ liệu của Niên giám Thống kê và Sách trắng doanh nghiệp Việt Nam 2021.

Khu vực ngoài nhà nước gồm nông nghiệp với năng suất thấp nhất trong các ngành kinh tế⁷⁸ và gồm những đơn vị sản xuất, kinh doanh tư nhân trong những ngành ngoài nông nghiệp như công nghiệp và dịch vụ (để đơn giản dưới đây gọi chung những thành phần ngoài nhà nước và phi nông nghiệp là “nhóm tư nhân”). Như sẽ thấy dưới đây, hầu hết những đơn vị sản xuất trong nhóm tư nhân là manh mún, phi chính thức, và qui mô hoạt động siêu nhỏ, nhỏ và vừa.

Theo tính toán của tác giả, vào năm 2019, khu vực phi chính thức ngoài nông nghiệp chiếm 28% tổng lao động và 19% GDP (Bảng 6.2). Tuy nhiên, dữ liệu của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) (ILOSTAT) cho thấy khu vực phi chính thức chiếm tỷ trọng cao hơn trong tổng lao động. Theo đó, năm 2021, khu vực phi chính thức ngoài nông nghiệp thu hút 23,5 triệu tương đương với 60,9% tổng lao động. Như đã nói ở trên, dữ liệu trong Bảng 6.2 có thể tính chưa đầy đủ, nhưng con số khá lớn của ILO có lẽ bắt nguồn từ phạm vi (mà ILO định nghĩa) quá lớn của khu vực phi chính thức ngoài nông nghiệp. Chẳng hạn, phạm vi đó bao gồm những thành phần như lao động chính quy nhưng có làm thêm trong khu vực phi

⁷⁸ Theo ILO, vào năm 2021, 95% nông dân sản xuất theo hình thức phi chính thức. Tính từ <https://ilostat.ilo.org/topics/informality>.

chính thức, những thực tập sinh không có lương, và những lao động làm tình nguyện.⁷⁹

Những doanh nghiệp ngoài nhà nước thuộc khu vực sản xuất kinh doanh chính thức (phần bên phải trong Bảng 6.2) chủ yếu gồm công ty cổ phần và công ty trách nhiệm hữu hạn (TNHH). Công ty TNHH hầu hết có quy mô siêu nhỏ và nhỏ. Theo *Sách trắng Doanh nghiệp Việt Nam năm 2021*, trung bình từ 2016 đến 2019, doanh nghiệp siêu nhỏ, nhỏ và vừa thuê số lao động lần lượt là 1,7 triệu, 2,7 triệu và 1,4 triệu.⁸⁰ Tất cả ba loại hình doanh nghiệp này thuê 5.8 triệu, chiếm 10,6% tổng lao động. Như vậy, khu vực phi chính qui ngoài nông nghiệp cùng với doanh nghiệp siêu nhỏ, nhỏ và vừa tổng cộng chiếm độ 38,7% trong tổng lao động năm 2019.

Theo phân tích ở trên, một trong những đặc tính rất lớn của kinh tế Việt Nam là khu vực phi chính thức có quy mô lớn và nhiều doanh nghiệp siêu nhỏ, nhỏ và vừa. Do quy mô rất nhỏ, các doanh nghiệp tích lũy quá ít vốn và hậu quả là họ không thể trang bị máy móc hiện đại có công nghệ mới.⁸¹ Theo *Sách trắng Doanh nghiệp Việt Nam năm 2021*, vào năm 2019, mức vốn trung bình cho mỗi lao động trong doanh nghiệp lớn là 470 triệu đồng trong khi doanh nghiệp siêu nhỏ chỉ có 137 triệu đồng và doanh nghiệp nhỏ là 220 triệu đồng.

Do mức tích lũy vốn quá nhỏ, năng suất của doanh nghiệp nhỏ thường rất thấp. Nghiên cứu của Nguyễn và cộng sự (2022, Chương 6) về ngành thực phẩm và điện tử cho thấy từ năm 2011 đến 2018, TFP của doanh nghiệp lớn luôn luôn cao hơn doanh nghiệp vừa và TFP của doanh nghiệp vừa cao hơn so với doanh nghiệp nhỏ.

Trong tổng số lao động, khu vực phi chính thức chiếm 28%, doanh nghiệp nhỏ và vừa (DNVV) chiếm 10,6% và nông, lâm nghiệp và thủy sản chiếm 34,5% là những bộ phận hợp thành chính của khu vực ngoài nhà nước. Năng suất trong nông, lâm nghiệp và thủy sản rất thấp.⁸² Ba bộ phận hợp thành có năng suất đều thấp mà chiếm tới 73,1% tổng lao động trở thành tuyệt đại bộ phận trong khu vực ngoài nhà nước (83,5%, Bảng 6.2). Do đó, năng suất của toàn khu vực ngoài nhà nước vừa rất thấp vừa chậm được cải thiện (Hình 6.5).

⁷⁹ Dữ liệu của ILO cũng cho thấy tỷ lệ lớn của khu vực phi chính thức ngoài nông nghiệp ở Thái Lan (51,6% vào năm 2018).

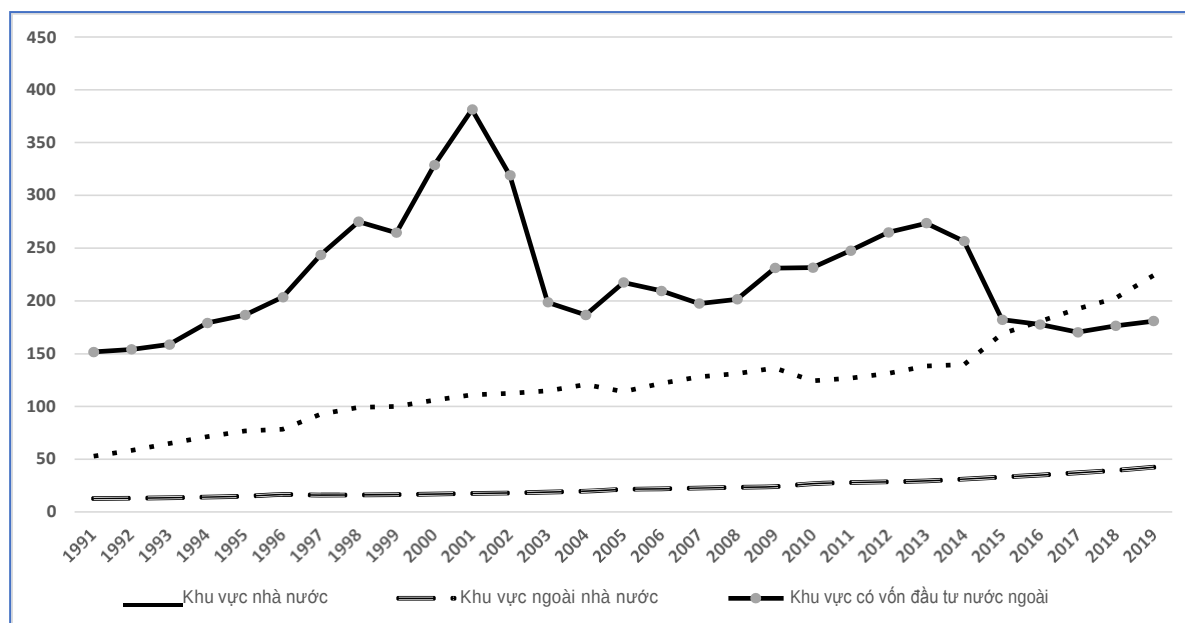
⁸⁰ Doanh nghiệp siêu nhỏ, nhỏ và vừa được định nghĩa lần lượt là những doanh nghiệp thuê ít hơn 10 lao động, từ 10 đến dưới 100 lao động và từ 100 đến dưới 200 lao động.

⁸¹ Đinh Trường Hình (2013:27) đặc biệt nhấn mạnh điểm này.

⁸² Ohno và cộng sự (2021:16) cho thấy năng suất lao động trong nông, lâm nghiệp và thủy sản thấp hơn nhiều so với công nghiệp và dịch vụ. Điểm này cũng phản ánh bởi tỷ trọng thấp trong GDP và tỷ trọng cao trong lao động của khu vực này (Bảng 6.2).

Hình 6.5. Năng suất lao động Việt Nam phân theo cơ cấu sở hữu

(Triệu đồng trên mỗi lao động, theo giá cố định 2010)



Nguồn: Ohno và cộng sự (2021).

Công nghiệp hóa còn ở mức thấp, tham gia vào GVC cũng mới ở các công đoạn giá trị gia tăng thấp, và đặc tính trong cơ cấu doanh nghiệp gợi mở phương hướng chính sách để tăng năng suất nhằm thực hiện tăng trưởng nhanh.

4 Khuyến nghị chính sách để Việt Nam tránh bẫy thu nhập trung bình

Từ kết quả phân tích của Phần 2 và Phần 3, Phần này sẽ đưa ra các chính sách để Việt Nam tránh bẫy thu nhập trung bình và tăng trưởng liên tục để đạt mức thu nhập cao vào năm 2045. Tác giả đề xuất năm chính sách. Trong đó, chính sách đầu tiên là cơ bản nhất, liên quan đến công nghiệp hóa; bốn chính sách còn lại làm cho chính sách thứ nhất có tính khả thi.

4.1 Giai đoạn mới của công nghiệp hóa: Mở rộng, tăng cường độ vốn và chuyển dịch lên cao

Như đã bàn ở Phần 3, công nghiệp hóa của Việt Nam còn ở mức thấp, còn tập trung trong những công đoạn có giá trị gia tăng thấp và phụ thuộc vào nhập khẩu sản phẩm trung gian từ Trung Quốc và Hàn Quốc.

Việt Nam cần cải thiện cường độ vốn và chuyển dịch lên cao cơ cấu công nghiệp bằng cách thay thế nhập khẩu từ Trung Quốc và Hàn Quốc. Thêm vào đó, Chính phủ nên có chính sách khuyến khích, hỗ trợ khởi nghiệp để doanh nghiệp trong nước, kể cả DNNVV, có thể tận dụng cơ hội của thị trường và công nghệ để đầu tư sản xuất hàng công nghiệp. Ngoài ra, một chiến lược FDI mới cần có hai yếu tố quan trọng.

Một là, cấp phép đối với những dự án FDI mới trên cơ sở xem xét từng trường hợp, trong đó khuyến khích những dự án nhằm thay thế nhập khẩu những sản phẩm trung gian có công nghệ cao. Vào tháng 8 năm 2019, Bộ Chính trị Đảng Cộng sản Việt Nam đã ban hành Nghị quyết về một chính sách FDI mới. Nghị quyết nhấn mạnh cần thu hút những dự án chất lượng cao, sản xuất những mặt hàng có hàm lượng công nghệ và lao động có kỹ năng cao. Nghị quyết ra đời đúng thời điểm, nhưng việc thực hiện cần được đẩy mạnh.

Hai là, chính sách FDI mới nên khuyến khích doanh nghiệp trong nước tham gia vào hoạt động của FDI. Đặc biệt, liên kết dọc giữa FDI và doanh nghiệp trong nước hiện còn yếu, mặc dù vấn đề này đã được các nhà phân tích đề cập từ lâu (chẳng hạn Đinh Trường Hinh, 2013:9, Trần Văn Thọ, 2016:96, v.v.).

Mức độ liên kết yếu được phản ánh bởi các ngành công nghiệp hỗ trợ còn yếu kém. Tại Việt Nam, số lượng doanh nghiệp trong ngành công nghiệp chế biến chế tạo lên tới 11 vạn, trong đó có 35,000 DNNVV.⁸³ Tuy nhiên, vào cuối năm 2018, số doanh nghiệp hoạt động trong ngành công nghiệp hỗ trợ không đến 5,000 (Bảng 6.3). Hơn nữa, trong ngành điện tử, hầu hết doanh nghiệp liên quan công nghiệp hỗ trợ là công ty có vốn nước ngoài. Tóm lại, còn rất nhiều dư địa để doanh nghiệp trong nước đầu tư vào ngành công nghiệp hỗ trợ nhằm tham gia mạnh vào GSC của công ty nước ngoài đầu tư tại Việt Nam.

Bảng 6.3. Số doanh nghiệp trong các ngành công nghiệp hỗ trợ, 2018

	May mặc giày dép	Sản phẩm nhựa	Máy móc	Điện tử	Tất cả
Doanh nghiệp nhà nước	9	7	14	1	31
DN ngoài nhà nước	729	124	2.437	101	3.391
Doanh nghiệp FDI	347	91	576	404	1.418
Tổng cộng	1.085	222	3.027	506	4.840

Nguồn: Bộ Công Thương (2022).

4.2 Phá hủy sáng tạo đối với khu vực phi chính thức và phát triển DNNVV

Theo Luật Doanh nghiệp 2014, doanh nghiệp hộ gia đình là đơn vị kinh doanh có ít hơn 10 lao động, chịu trách nhiệm về hoạt động kinh doanh bằng tài sản riêng của mình. Cuối năm 2019, Việt Nam có gần 5,4 triệu cơ sở sản xuất hộ gia đình ngoài nông nghiệp, thu hút gần 9,1 triệu lao động. Tính riêng trong khu vực công nghiệp thì các con số tương ứng là 841.689 đơn vị sản xuất và 1,7 triệu

⁸³ Theo Niên giám Thống kê 2020, tại Việt Nam có 109.917 công ty thuộc khu vực công nghiệp (manufacturing), chiếm 16,4% trong tổng số 668.553 công ty hoạt động có kết quả vào ngày 31 tháng 12 năm 2019. Trong công nghiệp, số doanh nghiệp nhỏ (10 đến 49 lao động) là 26.343, và số doanh nghiệp vừa (50 đến 199 lao động) là 9.114.

lao động.⁸⁴ Trung bình mỗi đơn vị sản xuất cá thể ngoài nông nghiệp này chỉ thuê 1,7 lao động, trong đó riêng ngành công nghiệp thì 2 lao động.

Quy mô nhỏ như vậy không cho phép doanh nghiệp cá thể sử dụng công nghệ và đầu tư vào những lĩnh vực có năng suất cao hơn. Những đơn vị cá thể có bản chất gia đình này còn gặp phải các rào cản về hành chính và bất lợi trong việc tiếp cận với vốn và đất đai để đầu tư. Họ cũng không phải là đối tượng của các chính sách dành cho DNNVV. Để tăng năng suất cho toàn nền kinh tế, cần chuyển những đơn vị sản xuất cá thể thành những công ty chính thức. Trên thực tế, Chính phủ đã đưa ra một số chính sách cho mục đích đó. Tuy nhiên cho đến nay mục tiêu ấy chưa đạt được. Chẳng hạn, Nghị quyết số 35 của Chính phủ (ban hành tháng 5 năm 2016) nhắm đến việc cho ra đời nhiều công ty mới để cả nước sẽ có một triệu doanh nghiệp vào năm 2020 và 1,5 triệu vào năm 2030 (số lượng doanh nghiệp vào năm 2015 là 442.485). Tuy nhiên, đến tháng 12 năm 2020, tổng số doanh nghiệp chỉ có 811.535.

Có ít nhất hai vấn đề gây khó khăn cho việc chuyển đổi các đơn vị sản xuất cá thể thành doanh nghiệp có tổ chức. *Thứ nhất*, thủ tục chuyển đổi rất phức tạp và hầu hết các đơn vị sản xuất cá thể không đủ nguồn lực để chuẩn bị cho việc xin chuyển đổi. Thủ tục phức tạp còn có xu hướng tăng vì thiếu năng lực xử lý của các quan chức địa phương. *Thứ hai*, nhiều đơn vị sản xuất cá thể lo ngại khả năng sẽ phải đóng thuế nhiều hơn khi trở thành doanh nghiệp chính thức vì áp dụng hệ thống kế toán hiện đại và rõ ràng hơn. Hiện nay, họ chỉ nộp một loại thuế như thuế thân⁸⁵, được ấn định và không xét đến kết quả kinh doanh trong năm. Ngoài ra, họ thường thương lượng với quan chức địa phương để đóng thuế ít hơn và chia với quan chức phần thuế không phải đóng.⁸⁶

Để giải quyết những vấn đề trên cần các chính sách sau. *Một là*, đơn giản hóa thủ tục hành chính và hướng dẫn quan chức địa phương triệt để thi hành chính sách chuyển đổi đơn vị sản xuất cá thể sang doanh nghiệp chính thức. *Hai là*, thuyết phục các đơn vị sản xuất cá thể về những lợi ích khi trở thành doanh nghiệp có tổ chức, và những lợi ích sẽ lớn hơn khoản thuế có thể phải đóng thêm. *Ba là*,

⁸⁴ Dữ liệu từ Niên giám Thống kê 2020. Bảng 6.2 cho thấy lực lượng lao động trong khu vực phi chính thức ngoài nông nghiệp lên tới khoảng 16 triệu. Mặt khác, cơ sở sản xuất hộ gia đình ngoài nông nghiệp như đã nói thu hút 9 triệu lao động. Còn lại 7 triệu lao động có thể một phần là những người làm việc trong những đơn vị sản xuất không bao gồm trong điều tra doanh nghiệp, và một phần là những người lao động rong trên đường phố, như đánh giày, bán vé số, v.v.

⁸⁵ Tiếng Anh: poll tax.

⁸⁶ Về những vấn đề pháp lý liên quan việc chuyển đổi đơn vị kinh doanh sản xuất hộ gia đình sang doanh nghiệp chính thức, xem Nguyễn (2020). Theo Đinh Trường Hình (2013:27-28), chính sách không rõ ràng của chính phủ liên quan doanh nghiệp tư nhân lớn có thể là một trong những lý do không khuyến khích doanh nghiệp cá thể và doanh nghiệp nhỏ lớn mạnh.

các chính sách hỗ trợ DNNVV nếu thực thi hiệu quả sẽ gây ấn tượng tốt đối với doanh nghiệp cá thể và khuyến khích họ chuyển sang DNNVV.

Các chính sách thúc đẩy sự chuyển dịch các đơn vị sản xuất phi chính thức sang doanh nghiệp có tổ chức sẽ giúp bắt đầu một quá trình phá hủy có tính sáng tạo. Một số đơn vị cá thể sẽ thuê thêm lao động, vay thêm vốn để mở rộng sản xuất nhờ tiếp cận được với vốn và các chính sách hỗ trợ. Một số khác sáp nhập với các doanh nghiệp cá thể khác và trở thành DNNVV. Cuối cùng, một số sẽ tự giải tán và những lao động liên quan sẽ tìm việc làm mới, nhất là việc làm tại các công ty mới xuất hiện trong quá trình phân hóa.

Theo *Sách trắng Doanh nghiệp Việt Nam 2021*, vào cuối năm 2019, tất cả DNNVV (có từ 10 trở lên nhưng ít hơn 200 lao động) thu hút 4 triệu việc làm. Nếu khoảng nửa số đơn vị sản xuất cá thể (đang thu hút 9 triệu lao động) được chuyển sang doanh nghiệp chính thức thì số lượng DNNVV sẽ tăng nhanh. Như vậy sẽ có tới 8,5 triệu lao động làm việc trong DNNVV, chiếm khoảng 24% lao động ngoài nông nghiệp năm 2019. Như vậy chính sách có hiệu quả đối với DNNVV sẽ đưa lại thay đổi lớn cho kinh tế Việt Nam.

Cải cách các thị trường nhân tố sản xuất sẽ có tác động tích cực đến hoạt động của DNNVV. Ngoài ra, cần thêm vài chính sách liên quan trực tiếp đến DNNVV, cụ thể như sau:

Thứ nhất, các cơ quan của chính quyền trung ương và địa phương phụ trách DNNVV nên có chính sách năng động hơn, cụ thể hơn để hỗ trợ, hướng dẫn DNNVV trong việc tiếp cận vốn, công nghệ và thuê đất để đầu tư cũng như giúp họ liên kết với doanh nghiệp FDI. *Thứ hai*, cơ quan phụ trách DNNVV ở chính quyền trung ương nên có một bộ phận nghiên cứu về thị trường trong nước, thị trường và công nghệ thế giới, và những vấn đề liên quan đến DNNVV. Kết quả các nghiên cứu này nên in thành sách hay báo cáo định kỳ, ví dụ như hàng năm. Có thể gọi đó là Sách trắng về DNNVV. Sách trắng này sẽ rất hữu ích, giúp DNNVV theo kịp với những thay đổi trong thị trường và công nghệ và được cập nhật về thay đổi trong các chính sách liên quan đến DNNVV.

Những doanh nghiệp nhắm đến các sản phẩm có giá trị gia tăng cao, năng suất lao động cao phải đầu tư lớn, thường dùng công nghệ có hàm lượng vốn cao. Họ phải là những doanh nghiệp đủ lớn, không thể là những doanh nghiệp siêu nhỏ hay những đơn vị sản xuất cá thể. Với sự phá hủy sáng tạo nói trên, ngày càng có nhiều doanh nghiệp có quy mô lớn dù vẫn là DNNVV. Với sự lớn mạnh cùng với hỗ trợ từ chính sách, số lượng DNNVV có thể tham gia vào GSC và GVC của doanh nghiệp FDI sẽ ngày càng tăng.⁸⁷ Nói khác đi, DNNVV Việt Nam sẽ ngày

⁸⁷ Nhiều doanh nghiệp FDI đã đưa ra ý kiến là họ rất muốn tăng tỷ lệ nội địa hóa tại Việt Nam

càng tham gia vào các ngành công nghiệp hỗ trợ. Kết quả là DNNVV sẽ đóng góp vào việc mở rộng và tăng cường độ vốn của khu vực công nghiệp, và tăng năng suất cho toàn nền kinh tế. Cần lưu ý, cả chính quyền trung ương và địa phương nên làm rõ mục tiêu cơ bản của công nghiệp hóa không phải là sáng tạo ra nhiều DNNVV hơn mà là làm cho doanh nghiệp nhỏ trở thành doanh nghiệp vừa, doanh nghiệp vừa trở thành doanh nghiệp lớn để có thể đầu tư lớn hơn, vào những lĩnh vực có hàm lượng lao động kỹ năng cao hơn để vừa cạnh tranh được với FDI vừa có thể kết nối với FDI trong các GSC và GVC.

4.3 Cải cách các thị trường nhân tố sản xuất

Khu vực nông nghiệp và khu vực phi chính thức ngoài nông nghiệp còn chiếm tương ứng 35% và 28% trong lực lượng lao động (Bảng 6.2). Cải cách thị trường lao động để thúc đẩy chuyển dịch lao động từ nông nghiệp sang công nghiệp, và cải cách thị trường vốn để giúp DNNVV (kể cả DNNVV mới chuyển từ khu vực phi chính thức) tiếp cận nguồn vốn để đầu tư là rất quan trọng.

(i) Cải cách thị trường lao động

Như đã đề cập, tại các thành phố lớn, tiền lương đang tăng và thiếu hụt lao động, trong khi lao động còn dư thừa tại nông thôn và các vùng xa. Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh có lẽ đã vượt qua điểm chuyển hoán Lewis trong khi các vùng khác còn lao động dư thừa. Hiện tượng này bắt nguồn từ hai yếu tố, đó là thiếu lao động có kỹ năng và sự méo mó của thị trường lao động. Trong những năm tới, khi công nghiệp hóa tiến triển hơn nữa, nhu cầu lao động sẽ càng tăng. Nếu tình hình hiện tại không thay đổi, vấn đề sẽ trầm trọng hơn.

Để giải quyết vấn đề này, ngoài nỗ lực giáo dục và đào tạo, Việt Nam phải cải cách thị trường lao động. Điểm quan trọng nhất là thay đổi chế độ hộ khẩu và cải thiện điều kiện sinh sống của lao động tại những khu công nghiệp và những nhà máy khác ở đô thị. Dưới chế độ đăng ký hộ khẩu, nhiều lao động dịch chuyển từ nông thôn sang vùng đô thị nhưng vẫn chính thức được xem là người của quê quán cũ và vì vậy không được hưởng những dịch vụ ở đô thị như giáo dục, y tế, v.v. Chính phủ nên sửa đổi chế độ hộ khẩu để bảo đảm quyền lợi của lao động nhập cư.

và đã cố gắng tìm những nhà cung ứng bản xứ nhưng chỉ có một số ít doanh nghiệp bản xứ đáp ứng yêu cầu của họ. Gần đây (vào tháng 7 năm 2022), thông tin từ các công ty Panasonic Vietnam và Samsung Vietnam cũng khẳng định vấn đề đó. Panasonic, công ty triển khai 7 nhà máy tại Việt Nam để lắp ráp hàng điện tử gia dụng, hiện đang phụ thuộc 65% vào linh kiện và bộ phận nhập khẩu. Samsung cho đến nay đã lập 6 nhà máy để lắp ráp điện thoại thông minh và đã chọn những nhà cung ứng địa phương có tiềm năng để chuyển giao công nghệ và tri thức quản lý. Cho đến nay, họ đã chọn được 379 công ty bản xứ và tổ chức hướng dẫn sản xuất nhưng kết cuộc chỉ có 51 công ty có thể tham gia vào mạng lưới cung ứng của Samsung. Xem Tuổi Trẻ, ngày 18 tháng 7 năm 2022.

Về điều kiện sinh sống của người lao động nhập cư, dịch vụ nhà ở cần được nhấn mạnh. Ngoài những người được ở trong các khu nhà của doanh nghiệp, hầu hết lao động nhập cư phải thuê phòng tại những làng lân cận với khu công nghiệp, với nhà máy. Do đời sống đắt đỏ ở đô thị và vùng phụ cận, tiền lương thực chất của lao động rất thấp nên nhiều người thường thuê chung một phòng nhỏ. Theo phản ánh trên báo chí, phòng thường thiết kế cho một hoặc hai người nhưng thường có tới 5-6 người ở chung nên điều kiện sinh sống kém, ảnh hưởng đến sức khỏe. Chính quyền địa phương và doanh nghiệp nên cùng hợp tác trong việc cải thiện chỗ ở cho người lao động nhập cư, chẳng hạn xây dựng đủ số lượng ký túc xá hay nhà ở cho người có thu nhập thấp.

Chế độ hộ khẩu và vấn đề nhà ở làm cho lao động ở nông thôn không muốn di chuyển đến đô thị để làm việc ở các nhà máy hay khu công nghiệp. Trên thực tế, hằng năm nhiều lao động nhập cư về quê ăn Tết nhưng sau đó không trở lại làm việc, gây khó khăn cho doanh nghiệp phải tuyển công nhân mới. Vấn đề tương tự xảy ra giữa năm 2021 ở Thành phố Hồ Chí Minh và vùng phụ cận. Nếu giải quyết hai vấn đề trên đây, lao động sẽ dịch chuyển suôn sẻ giữa các vùng.

(ii) Thị trường vốn và vấn đề tiếp cận vốn của DNNVV

Tại các nước đang phát triển, việc tiếp cận với ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính khác thường là vấn đề khó khăn cho các DNNVV vì bất đối xứng thông tin giữa ngân hàng và doanh nghiệp đi vay. Vì vậy, ngân hàng thường đòi hỏi thế chấp cao. Chi phí giao dịch cũng cao. Đối với DNNVV, khó tiếp cận với vốn đầu tư thường trở thành rào cản cho tăng trưởng.

Thị trường vốn ở Việt Nam phát triển từng bước từ thập niên 1990 nhưng còn nhiều dư địa để cải cách hơn nữa. Đặc biệt, DNNVV vẫn ở trong trạng thái bất lợi như nhiều điều tra nghiên cứu đã phản ánh. Điều tra mới nhất được thực hiện bởi Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2022⁸⁸ cũng cho thấy DNNVV đối mặt với các vấn đề sau. Thứ nhất, ngân hàng thương mại có khuynh hướng chỉ cho vay đối với các doanh nghiệp lớn như doanh nghiệp nhà nước và FDI, và ít lưu tâm đối với DNNVV. Thứ hai, thủ tục xin vay tiền rất nhiều khâu đến nỗi nhiều DNNVV bỏ cuộc. Thứ ba, trường hợp vay được thì DNNVV phải chịu lãi suất cao hơn so với lãi suất áp dụng cho doanh nghiệp lớn.

Kinh nghiệm của Nhật Bản có thể giúp đề xuất các biện pháp sau. Một là, Chính phủ nên thiết lập một ngân hàng hoặc một quỹ dành riêng cho DNNVV. Quỹ hay ngân hàng này nên có nhiều chuyên viên có năng lực thẩm định các dự án đầu tư và có một bộ phận tư vấn giúp DNNVV tăng tính khả thi của các dự án đầu tư. Hai là, Việt Nam nên lập một chế độ cung cấp chứng nhận cho các nhà tư

⁸⁸ Kết quả của cuộc điều tra này được giới thiệu trong Cán Văn Lực (2022).

vấn chuyên về DNNVV để khuyến khích ra đời những chuyên gia tư vấn cho DNNVV cải thiện quản lý, lập dự án đầu tư cũng như giúp họ soạn thảo đơn xin vay vốn.

4.4 Chính sách tăng cường cung cấp lao động kỹ năng cao

Việt Nam có lực lượng lao động trẻ và dồi dào nhưng chất lượng nguồn nhân lực còn yếu. Nhiều điều tra về ý kiến của doanh nghiệp FDI hoặc của doanh nghiệp trong nước cho thấy Việt Nam liên tục thiếu lao động có kỹ năng.⁸⁹

Theo điều tra của Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JICA) (2022), vào năm 2020, số người có học lực 9 năm trở xuống chiếm tới 61,2% toàn lực lượng lao động; lao động có trình độ sau cấp III chỉ có 15,2% và lao động có kỹ năng và chuyên môn chiếm 23,6%. Tỷ trọng của lao động chưa tốt nghiệp tiểu học chiếm tới 11,6%, một con số rất lớn.

Thêm vào đó, như Ngân hàng Thế giới (2022) nhấn mạnh, có độ chênh giữa kỹ năng của người tốt nghiệp với kỹ năng mà thị trường đòi hỏi. Trong khi doanh nghiệp khó tìm lao động có kỹ năng cần thiết thì phía cung chỉ có lao động không có kỹ năng hoặc kỹ năng không thích hợp. Vấn đề đáng nói nữa là sự thiếu hụt ngân sách cho giáo dục công và một hệ thống giáo dục bậc đại học yếu kém. Việt Nam chi tiêu cho giáo dục đại học ít hơn nhiều nước châu Á. Năm 2019, Việt Nam chỉ dùng 0,6% GDP cho giáo dục đại học và chuyên nghiệp, thấp hơn 0,86% của Ma-lai-xi-a. Chất lượng giáo dục tại hầu hết các trường đại học tư nhân cũng được xã hội đánh giá là kém.

Do đó, tăng cường việc cung cấp lao động có kỹ năng để đẩy mạnh và chuyển dịch công nghiệp hóa là nhiệm vụ cấp bách của Việt Nam. Việt Nam cần dùng nhiều ngân sách hơn cho giáo dục đại học và giáo dục nghề nghiệp song song với cải cách giáo dục để tăng chất lượng.

Vào tháng 7 năm 2020, Chính phủ đã đưa ra chính sách sửa đổi hệ thống giáo dục và đào tạo, bao gồm việc mở rộng khóa giáo dục nghề nghiệp sơ cấp, trung cấp, và cao đẳng kỹ thuật chuyên nghiệp. Chính sách này cần thiết mặc dù ra đời quá chậm. Vấn đề là làm sao thực hiện nhanh chóng để đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng đối với lao động có kỹ năng. Thêm vào đó, cần mở rộng, tăng cường các khoa về khoa học, kỹ thuật tại các đại học để cung cấp nhiều hơn kỹ sư và nhân tài cấp quản lý trung gian.

⁸⁹ Chẳng hạn, theo điều tra gần đây của Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) mà kết quả được giới thiệu tại một diễn đàn tại Hà Nội vào ngày 15 tháng 7 năm 2022, khoảng 60% số doanh nghiệp được phỏng vấn trong ngành điện tử trả lời rằng họ đang thiếu lao động có kỹ năng (Saigon Giai Phong Online, ngày 15 tháng 7 năm 2022).

Những nỗ lực trên đòi hỏi thời gian để phát huy hiệu quả. Do đó, biện pháp song song và nhanh chóng là kết nối một cách hiệu quả những thực tập sinh ở các nước tiên tiến, nhất là Nhật Bản, với doanh nghiệp (kể cả FDI và trong nước) có kế hoạch đầu tư vào những ngành công nghiệp có giá trị gia tăng cao tại Việt Nam. Số lượng lao động có kỹ năng đang thực tập tại Nhật Bản lên tới 202,365 vào cuối tháng 6 năm 2021 (JICA, 2022). Thêm vào đó, tại Nhật Bản còn một số lượng ngày càng tăng những thực tập sinh Việt Nam có kỹ năng đặc biệt, đó là những người có trình độ tiếng Nhật trung cấp và đã thi đỗ trong các kỳ thi thuộc lĩnh vực chuyên môn đặc biệt về kỹ thuật. Số lượng những thực tập sinh kỹ năng đặc biệt đó lên tới gần 15.700 vào cuối năm 2020.

4.5 Tăng cường năng lực đổi mới, đổi mới sáng tạo

Trong khoảng một thập niên tới, cung cấp lao động có kỹ năng và cải cách thể chế để phân bổ hiệu quả các nguồn lực là trụ cột để tăng năng suất của kinh tế Việt Nam. Đồng thời, Việt Nam cần chuẩn bị cho giai đoạn tăng trưởng dựa trên đổi mới sáng tạo hay đổi mới công nghệ cho thập niên 2030 và xa hơn. Phát triển công nghệ và khoa học kỹ thuật cần thời gian để có kết quả, nên các nỗ lực R&D và thúc đẩy khoa học công nghệ cần nhấn mạnh từ giai đoạn hiện nay.

Chính phủ Việt Nam đã nhận thức được sự quan trọng của đổi mới sáng tạo đối với tăng trưởng kinh tế nhưng nỗ lực chưa đủ. Tỷ trọng của R&D trên GDP còn thấp dù đã tăng từ 0,44% năm 2016 lên 0,53% năm 2019 (Bộ Khoa học và Công nghệ, 2021). Trong năm 2019 cho thấy tỷ trọng của khu vực nhà nước, khu vực phi nhà nước và FDI trong chi R&D lần lượt là 47%, 40% và 13%. Khuynh hướng từ năm 2015 cho thấy tỷ trọng của khu vực phi nhà nước tăng nhanh và khu vực nhà nước giảm. Xu hướng này giống với kinh nghiệm các nước đi trước như Nhật Bản và Hàn Quốc trong quá trình phát triển. Vai trò của chính phủ chuyển từ hoạt động trực tiếp trong R&D sang xây dựng các thể chế khuyến khích doanh nghiệp tư nhân tăng đầu tư trong R&D. Trên thực tế, Trung tâm Đổi mới Sáng tạo (NIC) tại Việt Nam đã ra đời vào tháng 10 năm 2019, đặt tại Bộ Kế hoạch và Đầu tư, để hỗ trợ doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo.

Chính phủ Việt Nam đã đi đúng hướng và các chính sách đáng được ghi nhận. Tuy nhiên, để chuẩn bị cho giai đoạn tăng trưởng dựa trên đổi mới sáng tạo và phát triển thành nước thu nhập cao, Việt Nam cần tăng chi R&D và các chỉ tiêu khác liên quan đổi mới sáng tạo. Tỷ trọng chi R&D trên GDP hiện rất thấp, thấp hơn hầu hết các nước châu Á khi họ ở vào giai đoạn phát triển trung bình thấp.⁹⁰

⁹⁰ Chẳng hạn, tỷ trọng R&D/GDP của Hàn Quốc vào năm 1977 và Trung Quốc năm 1996 là 0,6% khi họ còn là nước thu nhập trung bình thấp. Chỉ tiêu này của Hàn Quốc đã tăng lên 2,4% năm 1996 và của Trung Quốc năm 2004 là 1,4% và năm 2011 là 2%. Về nguồn tư liệu, Hàn Quốc năm 1977 lấy từ Trần (1986), Hàn Quốc 1996 và các năm của Trung Quốc lấy từ Huang (2016).

Liên quan đến Chỉ số Đổi mới sáng tạo Toàn cầu (GII), xếp hạng của Việt Nam khá cao và cải thiện trong những năm gần đây (WIPO, 2021). Tuy nhiên, những yếu tố cấu thành của GIÍ còn nhiều dư địa để cải thiện. Vào năm 2021, Việt Nam xếp thứ 44 trong 132 nền kinh tế, cao hơn Ấn Độ (xếp thứ 46) và Phi-lip-pin (51), và chỉ thấp hơn Thái Lan (43) một bậc. Về chỉ tiêu này, Việt Nam đứng đầu trong những nền kinh tế có thu nhập trung bình thấp. Những điểm này gây ấn tượng là năng lực đổi mới công nghệ của Việt Nam tương đối cao. Xem xét kỹ hơn theo những chỉ số thành phần của GIÍ giúp đưa ra bức tranh khác. GIÍ được chia thành 7 chỉ số phụ và mỗi chỉ số phụ lại gồm nhiều thành phần. Việt Nam xếp hạng đặc biệt cao trong xuất khẩu hàng có công nghệ cao (vị trí số 1), xuất khẩu sản phẩm sáng tạo (xếp thứ 11), và thương mại quốc tế, đa dạng hóa và quy mô thị trường (thứ 15), nhưng những chỉ tiêu này không nhất thiết phản ánh năng lực đổi mới công nghệ. Nhiều mặt hàng xuất khẩu như điện thoại thông minh được xem là có công nghệ cao; tuy nhiên, như đã phân tích ở Phần 3, hầu hết các mặt hàng đó ở trong công đoạn thấp của GVC. Độ mở thương mại và quy mô thị trường lớn cũng không trực tiếp liên quan đến năng lực đổi mới sáng tạo.

Ngược lại, Việt Nam xếp vị trí thấp trong một số chỉ tiêu cần quan tâm. Chẳng hạn, Việt Nam xếp thứ 79 về vốn con người và nghiên cứu, thứ 90 về giáo dục đại học và 79 về hạ tầng ICT. Cải thiện mạnh mẽ những lĩnh vực này phải được xem là trọng tâm của các chính sách liên quan đổi mới sáng tạo.

Trong 5 chính sách phân tích ở trên, chính sách thứ hai và thứ ba có ý nghĩa quan trọng cho khoảng 10 năm tới để chuyển dịch nguồn lực từ các lĩnh vực năng suất thấp sang lĩnh vực năng suất cao. Chính sách thứ tư là tiền đề để đẩy mạnh lực lượng lao động di chuyển từ nông nghiệp sang công nghiệp, đồng thời chuyển dịch cơ cấu công nghiệp lên cao hơn. Chính sách thứ năm giúp chuẩn bị cho kinh tế tăng trưởng bền vững ở giai đoạn từ thập niên 2030 khi dư địa tăng năng suất bằng chuyển dịch cơ cấu còn ít.

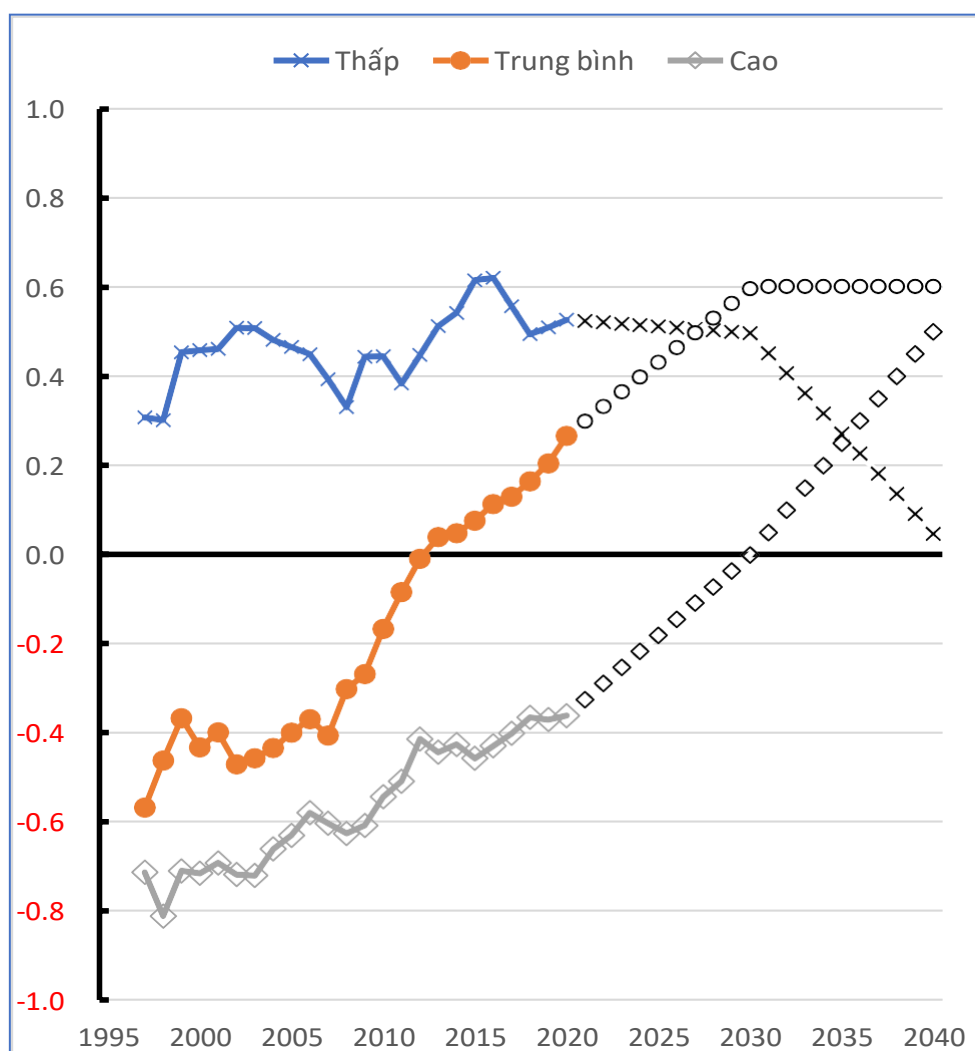
4.6 Liên tục chuyển dịch cơ cấu lợi thế so sánh

Nếu 5 nhóm chính sách đề xuất trên đây được thực hiện, Việt Nam sẽ có chuyển biến mạnh mẽ trong quá trình chuyển dịch cơ cấu trong khu vực công nghiệp, chính thức hóa khu vực phi chính thức, phân bổ vốn và lao động hiệu quả, tăng chất lượng lao động, và năng lực đổi mới công nghệ. Kết quả là tích lũy vốn được đẩy mạnh theo hướng hiệu suất và kích thích đổi mới sáng tạo. Tỷ lệ vốn trên mỗi lao động tăng và hiệu quả tăng do chuyển dịch cơ cấu và do cải cách thể chế về thị trường vốn và lao động sẽ làm tăng năng suất toàn xã hội.

Trên bình diện toàn cầu, chuyển dịch cơ cấu và tăng năng suất liên tục giúp Việt Nam giữ vững năng lực cạnh tranh trên thị trường quốc tế. Đây là điều kiện

để Việt Nam tránh được vị trí của một bánh mỳ kẹp đã được nêu ở Phần 2, tức là tránh trường hợp của một nước không thể cạnh tranh với nước đi sau có lao động rẻ nhưng chưa thể cạnh tranh với nước đi trước. Điều kiện này được thể hiện ở Hình 6.6.

Hình 6.6. Thay đổi trong cạnh tranh quốc tế của Việt Nam và con đường phát triển lý tưởng tương lai



Ghi chú: Các đường biểu diễn là chỉ số cạnh tranh quốc tế (ICI) của hàng công nghiệp có hàm lượng lao động chất lượng thấp, trung bình và cao. Trong Chương có định nghĩa các khái niệm.

Nguồn: Trần và Karikomi (2019). Karikomi cập nhật 2016-20 dùng Cơ sở dữ liệu Comtrade của Liên hợp quốc. Sau 2020 là dự báo của tác giả.

Chỉ số cạnh tranh quốc tế (ICI) đã được giải thích ở Hình 6.1. Sản phẩm có hàm lượng kỹ năng thấp, trung bình và cao được định nghĩa dựa trên cơ cấu lợi thế so sánh thể hiện (RCA) của sản phẩm công nghiệp được trao đổi giữa các nước tiên tiến. Sản phẩm có RCA nhỏ hơn 0,5 được xem là có hàm lượng kỹ năng thấp, RCA từ 0,5 đến trị số nhỏ hơn 1 là trung bình, và 1 trở lên là sản phẩm có hàm lượng lớn về lao động có kỹ năng cao.

Theo Hình 6.6, cho đến năm 2020, Việt Nam có lợi thế so sánh trong những mặt hàng có kỹ năng thấp, gia tăng lợi thế cạnh tranh trong những mặt hàng cần kỹ năng trung bình, và nhập siêu lớn trong những mặt hàng có hàm lượng kỹ năng cao. Hình 6.6 cũng mô tả con đường lý tưởng liên quan cơ cấu lợi thế so sánh của Việt Nam trong khoảng hai thập niên tới. Nỗ lực liên tục chuyển dịch cơ cấu theo hướng gia tăng năng lực cạnh tranh so với quốc tế là cần thiết. Trong khoảng 10 năm tới, giai đoạn từ nay đến đầu thập niên 2030, năng lực cạnh tranh của sản phẩm có kỹ năng trung bình phải tăng cường và dần dần thay thế vị trí của sản phẩm có kỹ năng thấp. Trong quá trình đó, vị trí của sản phẩm có hàm lượng kỹ năng cao tiếp tục cải thiện và cán cân thương mại chuyển dần sang thặng dư. Trong thập niên 2030, sản phẩm có kỹ năng thấp sẽ mất sức cạnh tranh và sản phẩm có kỹ năng lao động trung bình sẽ bước vào giai đoạn bão hòa. Trong quá trình đó, sản phẩm có hàm lượng lao động kỹ năng cao phải ngày càng trở thành ngành xuất khẩu chủ lực.

Con đường lý tưởng cho tương lai, thể hiện ở Hình 6.6, là điều kiện trong bối cảnh quốc tế để Việt Nam tránh được bẫy thu nhập trung bình và phát triển thành nước thu nhập cao. Những chính sách đề xuất trong Chương này hy vọng sẽ làm cho con đường lý tưởng ấy trở thành hiện thực.

5 Kết luận

Liên tục tăng năng suất là yếu tố cơ bản để tránh bẫy thu nhập trung bình. Chuyển dịch cơ cấu hay là chuyển nguồn lực từ những khu vực năng suất thấp sang năng suất cao là động lực để tăng năng suất và duy trì sức cạnh tranh quốc tế qua các giai đoạn. Trong quá trình đó, tích lũy vốn và tiến bộ kỹ thuật, công nghệ đều quan trọng mặc dù vai trò tương đối của mỗi nhân tố có thể thay đổi tùy theo giai đoạn phát triển. Tăng năng suất còn được thúc đẩy bởi sự phá hủy một cách sáng tạo trong cơ cấu doanh nghiệp và đơn vị kinh doanh làm cho quy mô doanh nghiệp lớn hơn, từ đó có thể sử dụng công nghệ và đầu tư có hiệu quả. Cải cách các thị trường nhân tố sản xuất thúc đẩy phân bổ vốn và lao động hiệu quả hơn, tăng cung cấp lao động có kỹ năng và tăng cường đổi mới sáng tạo là thiết yếu để quá trình chuyển dịch cơ cấu được thực hiện.

Việt Nam còn rất nhiều dư địa để tăng năng suất vì công nghiệp hóa còn ở giai đoạn thấp và chủ yếu là lắp ráp, chế biến sản phẩm ở giai đoạn cuối mà giá trị gia tăng không cao, vì còn lao động dư thừa trong nông nghiệp cùng với một khu vực phi chính thức có quy mô lớn. Bài viết này đề xuất 5 chính sách để tận dụng tiềm năng hiện có nhằm liên tục tăng năng suất. *Thứ nhất*, mở rộng công nghiệp hóa cùng với chuyển dịch cơ cấu và tăng cường độ vốn công nghiệp. *Thứ hai*, đẩy mạnh quá trình phá hủy một cách có sáng tạo đối với khu vực phi chính

quy và xúc tiến phát triển DNNVV. *Thứ ba*, cải cách thể chế để vốn và lao động dễ dàng dịch chuyển đến các khu vực có năng suất cao. *Thứ tư*, chú trọng giáo dục và đào tạo để cung cấp nhiều hơn lao động có kỹ năng, đáp ứng nhu cầu chuyển dịch lên cao của công nghiệp hóa. *Thứ năm*, tăng cường hoạt động R&D của cả nhà nước và doanh nghiệp, trong đó cần chính sách khuyến khích doanh nghiệp trong nước và FDI đầu tư vào đổi mới công nghệ. Trên bình diện quốc tế, chuyển dịch cơ cấu và liên tục tăng năng suất sẽ giúp Việt Nam luôn giữ được năng lực cạnh tranh trên thị trường thế giới.

Với các chính sách đề xuất trong Chương này, Việt Nam có thể hi vọng tránh được bẫy thu nhập trung bình và sẽ hoàn thành mục tiêu phát triển thành nước thu nhập cao vào năm 2045./.

Tài liệu tham khảo

(Thứ tự giữ nguyên theo bản gốc tiếng Anh)

Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) (2000), *Đường đến thịnh vượng của châu Á: Chính sách, Thị trường và Công nghệ trong 50 năm [Asia's Journey to Prosperity: Policy, Market, and Technology over 50 Years]*, Manila: ADB. Tiếng Anh.

Bộ Công Thương (2022), *Báo cáo Công nghiệp hóa, Hiện đại hóa đất nước giai đoạn đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045*, Bộ Công Thương, Hà Nội.

Cần Văn Lực (2022), *Giải pháp tăng khả năng tiếp cận vốn của doanh nghiệp nhỏ và vừa tại Việt Nam*, Hà Nội: Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

Đặng Kim Sơn (2021), *Đổi mới mô hình tăng trưởng kinh tế Việt Nam*, Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia Sự thật.

Đặng Kim Sơn (2022), *Đổi mới mô hình tăng trưởng: Khát vọng vì một Việt Nam hùng cường [Changing the Growth Model: Aspiration to Make a Thriving and Powerful Vietnam]*, Hà Nội: Nhà xuất bản Nông nghiệp. Tiếng Anh.

Đinh Trường Hình (2013), *Công nghiệp nhẹ ở Việt Nam: Tạo việc làm và thịnh vượng ở nền kinh tế thu nhập trung bình [Light Manufacturing in Vietnam: Creating Jobs and Prosperity in a Middle-Income Economy]*, Washington DC: Ngân hàng Thế giới. Tiếng Anh.

Đinh Trường Hình (2017), *Việc làm, Công nghiệp hóa và Toàn cầu hóa [Jobs, Industrialization, and Globalization]*, Morocco: Trung tâm Chính sách OCP. Tiếng Anh.

- Gill, I. và H. Kharas (2007), *Phục hưng Đông Á: Ý tưởng cho tăng trưởng kinh tế [An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth]*, Washington DC: Ngân hàng Thế giới. Tiếng Anh.
- Gill, I. và H. Kharas (2016), '10 năm của khái niệm bẫy thu nhập trung bình' ['The middle-income trap turns ten'], trong Hutchinson, F. E. và S. B. Das (chủ biên), tr. 23-46. Tiếng Anh.
- Huang, Y. (2016), 'Liệu Trung Quốc có vượt lên thu nhập cao?' ['Can China rise to high income?'], trong Hutchinson, F. E. và S. B. Das (chủ biên), tr. 81-100. Tiếng Anh.
- Hutchinson, F. E. và S. B. Das (2016), *Châu Á và Bẫy thu nhập trung bình [Asia and the Middle-Income Trap]*, London và New York: Routledge. Tiếng Anh.
- ILOSTAT, Việc làm phi chính thức chia theo giới và theo hoạt động kinh tế (nghìn người) <https://ilostat.ilo.org/topics/informality>. Tiếng Anh.
- Im, F.G. và D. Roseblatt (2013), Bẫy thu nhập trung bình: Khảo sát về lý luận và thực nghiệm [Middle-income traps: A conceptual and empirical survey], *Bài viết nghiên cứu chính sách số 6594*, Ngân hàng Thế giới. Tiếng Anh.
- Inomata Tetsuji (2019), *Chuỗi giá trị toàn cầu: Góc nhìn mới về vấn đề Bắc Nam [Gurobaru Baryu Chen: Shin Nanboku Mondai e no Manazashi (Global Value Chain: A Look at the New North South Problem)]*, Tokyo: Nihon Keizai Shinbun Shuppansha.
- Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế Nhật Bản (1990), *Châu Á trong Thế giới: Triển vọng của các nền kinh tế châu Á [Sekai no Naka no Ajia: Ajia Keizai no Tenbo (Asia in the World: Prospects for the Asian Economy)]*, Tokyo: Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế Nhật Bản.
- Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JICA) (2022), *Khảo sát thu thập dữ liệu và phân tích thực trạng về phát triển nguồn nhân lực cho công nghiệp ở Việt Nam [The Data Collection Survey and Situation Analysis on Industrial Human Resource Development in Vietnam]*, Báo cáo cuối cùng. Hà Nội: Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản và Công ty trách nhiệm hữu hạn B&Company Vietnam. Tiếng Anh.
- Kimura, F. (2016), Mạng Seisan cho các FTA quy mô lớn ['Seisan Network to Mega FTA'], trong Kimura F., T. Okubo, M. Ando, T. Matsuura và K. Hayakawa, *Mạng sản xuất và Hội nhập kinh tế quốc tế ở Đông Á [Higashi Ajia Seisan Network to Keizai Togo (Production Network and Economic*

- Integration in East Asia*]], Tokyo: Keio Gijutsu Daigaku Shuppankai, tr. 177-207.
- Krugman, P. (1994), Bí ẩn của thần kỳ Đông Á [‘The Myth of Asia’s Miracle’], *Ngoại giao*, 73 (6), tr. 62-78. Tiếng Anh.
- Minami, R. (1970), *Điểm chuyển hoán trong phát triển kinh tế: Kinh nghiệm của Nhật Bản* [*Keizai Hatten no Tenkanten: Nihon no Keiken (The Turning Point in the Economic Development: The Japanese Experience)*], Tokyo: Sobunsha.
- Bộ Khoa học và Công nghệ (2021), *Khoa học, Công nghệ và đổi mới sáng tạo Việt Nam 2020*, Nhà xuất bản Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội.
- Nguyễn T. Y. (2020), “Phát triển hộ kinh doanh lên doanh nghiệp: Thực tiễn và các vấn đề pháp lý, *Công Thương*, 20 tháng 2. <https://tapchicongthuong.vn/bai-viet/phan-trien-ho-kinh-doanh-len-doanh-nghiep-thuc-tien-va-cac-van-de-phap-ly-68876.htm>
- Nguyễn T. L., A. T. Nguyễn và Q. V. Nguyễn (2022), *Báo cáo thường niên kinh tế Việt Nam 2021: Định vị lại Việt Nam trong bối cảnh biến động toàn cầu*, Hà Nội: Nhà xuất bản Đại học Quốc gia.
- Ohno, K. (2009), Bẫy thu nhập trung bình: Hàm ý cho các chiến lược công nghiệp hóa ở Đông Á và châu Phi [*The Middle Income Trap: Implications for Industrialization Strategies in East Asia and Africa*], Tokyo: GRIPS. Tiếng Anh.
- Ohno K., D. T. Nguyen và T. H. Pham (2021), *Nguồn gốc tăng trưởng năng suất lao động của Việt Nam trong ba thập niên cải cách và hội nhập 1990-2020* [*Vietnam Productivity Report: Identifying Growth Challenges and Exploring a Way Forward*], Hà Nội: Nhà xuất bản Đại học Quốc gia.
- Oizumi, K. (2007), *Châu Á già hóa* [*Oiteiru Ajia (Aging Asia)*], Tokyo: Chuko-Shinsho.
- Perkins, D. H. (2013), *Phát triển Đông Á: Nền tảng và Chiến lược* [*East Asian Development: Foundations and Strategies*], Cambridge MA và London: Nhà xuất bản Đại học Harvard. Tiếng Anh.
- Trần Văn Thọ (1986), Chính sách nhập khẩu công nghệ ở các nước đang phát triển: Kinh nghiệm của Hàn Quốc [*Tojokoku no Gijutsu Donyu Seisaku: Kankoku no Keiken (Technology Importation Policy of Developing Countries: The Experience of Korea)*], *Nihon Keizai Kenkyu*, Số 16, Tr. 65-79.

- Trần Văn Thọ (2013), *Bẫy thu nhập trung bình: Vấn đề đối với các thành viên Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á [The Middle-Income Trap: Issues for Members of the Association of Southeast Asian Nations]*, *Bài nghiên cứu của Viện Nghiên cứu ADB (ADB)*, Số 421 (Tháng 5), ADBI. Tiếng Anh.
- Trần Văn Thọ (2016), *Cú sốc thời gian và kinh tế Việt Nam*, Nhà xuất bản Tri thức.
- Trần Văn Thọ (2022), *Kinh tế Nhật Bản giai đoạn phát triển thần kỳ 1955-1973*, Nhà xuất bản Đà Nẵng.
- Trần Văn Thọ và Shunji Karikomi (2019), *Bẫy thu nhập trung bình từ góc nhìn của Trung Quốc và ASEAN [Chushotokoku no Wana to Chugoku-ASEAN (The Middle Income Trap from a China and ASEAN Perspective)]*, Tokyo: Keiso Shobo.
- Ngân hàng Thế giới (1993), *Thần kỳ Đông Á: Tăng trưởng kinh tế và chính sách công [The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policies]*, New York: Nhà xuất bản Đại học Oxford. Tiếng Anh.
- Ngân hàng Thế giới (2022), *Giáo dục để tăng trưởng [Taking Stock: Educate to Grow]*, tháng 8, Hà Nội. Tiếng Anh.
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ngân hàng Thế giới (2016), *Việt Nam 2035: Hướng đến Thịnh vượng, Sáng tạo, Công bằng và Dân chủ [Vietnam 2035: Toward Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy]*, Hà Nội: Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ngân hàng Thế giới. Tiếng Anh.
- Tổ chức Sở hữu Trí tuệ Thế giới (WIPO) (2021), *Chỉ số Đổi mới sáng tạo Toàn cầu [Global Innovation Index 2021]*, Tiếng Anh.
https://www.wipo.int/global_innovation_index/en/2021/

Chương 7

Hội nhập kinh tế ở Đông Á và Việt Nam

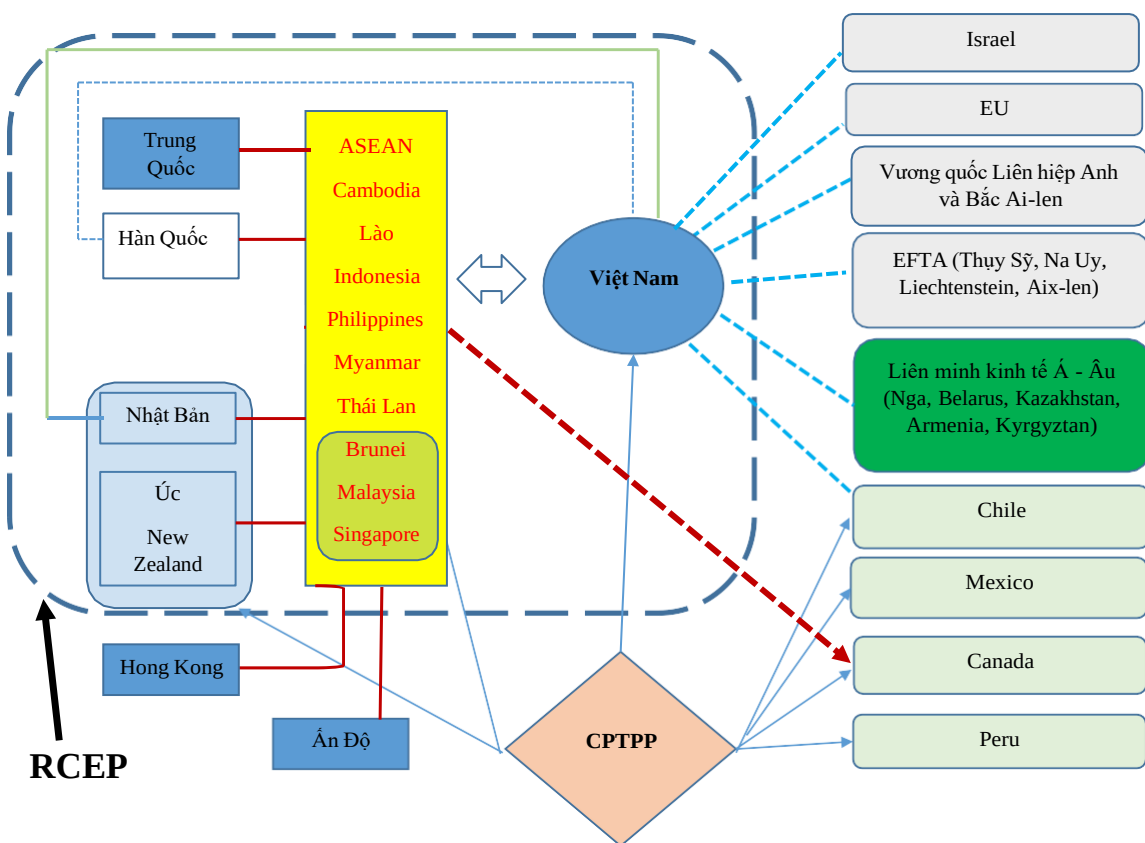
Nguyễn Anh Dương và Đoàn Thị Thanh Hà

1 Giới thiệu

Việt Nam đã thực hiện những cải cách kinh tế sâu rộng và mạnh mẽ kể từ khi bắt đầu Đổi mới vào năm 1986. Một trong những trụ cột chính của cải cách là cắt giảm các rào cản tại biên giới và sau biên giới đối với thương mại và đầu tư. Việt Nam đã dần hoàn thiện tư duy về tự do hóa thương mại và đầu tư, chuyển từ chính sách mở cửa trước năm 2000 sang hội nhập kinh tế trong giai đoạn 2000-2015, và sau đó là thực hiện hiệu quả tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế kể từ năm 2016. Nhiều tài liệu nghiên cứu (ví dụ: Võ Trí Thành và cộng sự, 2021; CIEM, 2021a) đã chỉ ra rằng các nỗ lực hội nhập kinh tế đã giúp Việt Nam tham gia sâu rộng hơn vào chuỗi giá trị toàn cầu, tăng khả năng tiếp cận thị trường và đầu tư nước ngoài, đồng thời thích ứng với quản trị hoạt động thương mại quốc tế.

Tính đến năm 2022, quá trình hội nhập kinh tế của Việt Nam có 4 dấu mốc quan trọng (CIEM, 2021a). Dấu mốc đầu tiên là việc Việt Nam gia nhập Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) vào năm 1995 và tham gia Khu vực mậu dịch tự do ASEAN (AFTA). Dấu mốc thứ hai là việc ký kết Hiệp định Thương mại song phương với Hoa Kỳ (BTA) vào năm 2000. Trong các hiệp định thương mại mà Việt Nam đã ký kết tính đến năm 2000, Hiệp định BTA với Hoa Kỳ là hiệp định toàn diện nhất và tiệm cận nhất với “*chuẩn*” của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Cột mốc thứ ba là việc Việt Nam gia nhập WTO vào năm 2007. Theo đó, Việt Nam được đối xử bình đẳng như các quốc gia, nền kinh tế thành viên khác trong WTO. Sau khi gia nhập WTO, quá trình hội nhập kinh tế của Việt Nam chuyển sang một giai đoạn mới, từ hội nhập theo chiều rộng sang chú trọng hội nhập theo chiều sâu. Cột mốc thứ tư là khi Việt Nam bắt đầu thực thi Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP) và Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – Liên minh châu Âu (EVFTA) lần lượt vào năm 2019 và 2020. Trong bối cảnh đó, Việt Nam đã tăng cường quan hệ đối tác chiến lược, đối tác chiến lược toàn diện và đối tác toàn diện thông qua các FTA. Tính đến tháng 12 năm 2022, Việt Nam đã ký kết và thực thi, hoặc đang đàm phán 18 FTA (Hình 7.1).

Hình 7.1. Các FTA của Việt Nam tại thời điểm tháng 12 năm 2022



Nguồn: Cập nhật của nhóm tác giả theo CIEM (2021a).

Đặt ASEAN ở vị trí trung tâm là một đặc điểm nổi bật trong quá trình hội nhập kinh tế của Việt Nam. ASEAN là “sân chơi” đầu tiên để Việt Nam trải nghiệm và thích ứng với hội nhập kinh tế trước khi gia nhập WTO (Võ Trí Thành, 2015). Các quốc gia thành viên ASEAN đã cùng nhau thúc đẩy tiến trình hội nhập hướng tới một cơ sở sản xuất duy nhất (cách tiếp cận tiệm tiến của ASEAN). Tiến trình này đã thu hút và được định hình bởi các nhà đầu tư dẫn dắt chuỗi cung ứng từ Nhật Bản, Hàn Quốc, Liên minh Châu Âu (EU), v.v. ASEAN cũng không hạn chế việc các quốc gia thành viên ASEAN ký kết các FTA với các đối tác bên ngoài, đặc biệt là các nước ở Đông Bắc Á. Sau nhiều thập niên hài hòa hóa quá trình xây dựng cộng đồng ASEAN và chủ nghĩa khu vực mở, ASEAN có đủ kinh nghiệm để góp phần hài hòa hóa các tuyến hội nhập ở Đông Á.

Trong thời gian tới, hội nhập kinh tế vẫn đóng vai trò quan trọng trong chiến lược hội nhập quốc tế của Việt Nam. Theo Bộ KH&ĐT và Ngân hàng Thế giới (2016:14), đến năm 2035, Việt Nam mong muốn trở thành “thành viên có trách nhiệm của cộng đồng các quốc gia toàn cầu, xây dựng các liên minh toàn cầu và thực hiện trách nhiệm toàn cầu đối với hòa bình và an ninh, đồng thời chủ động tìm kiếm lợi ích khu vực, và cơ hội hội nhập kinh tế toàn cầu”. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021) cũng đề ra các quan điểm về phát triển kinh tế năng động, nhanh

và bền vững, thực hiện độc lập, tự chủ về kinh tế trên cơ sở tiến bộ khoa học và công nghệ, đổi mới sáng tạo, công tác đối ngoại và hội nhập quốc tế hiệu quả hơn. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021) cũng đặt mục tiêu Việt Nam trở thành nước phát triển có thu nhập cao vào năm 2045. Trong cách tiếp cận hội nhập kinh tế tổng thể đó, việc hình dung về hội nhập kinh tế Đông Á trong tương lai và những tác động đối với Việt Nam là rất cần thiết.

Chương 7 xem xét các kịch bản hội nhập kinh tế có thể có ở Đông Á cho đến năm 2045. Nhóm tác giả cũng phân tích tầm quan trọng của hội nhập kinh tế Đông Á đối với Việt Nam trong những thập kỷ qua. Trên cơ sở đó, Chương 7 trình bày một số hàm ý/phương án chính sách cho Việt Nam.

Ngoài phần Giới thiệu, Chương 7 gồm bốn Phần. Phần 2 trình bày chi tiết về những kinh nghiệm hội nhập kinh tế Đông Á trước đây để minh chứng lợi ích thực tiễn từ tiến trình này đối với Việt Nam. Phần 3 phác thảo một số lộ trình hội nhập kinh tế Đông Á khả thi đến năm 2045. Phần 4 xem xét một số vấn đề chính đối với Việt Nam trong việc hài hòa hội nhập kinh tế Đông Á với các tuyến hội nhập khác. Phần 5 đưa ra một số khuyến nghị.

2 Ý nghĩa của hội nhập kinh tế Đông Á đối với Việt Nam: Thực tiễn từ hoạt động thương mại và đầu tư

2.1 Thương mại

Trong những thập kỷ qua, hội nhập kinh tế với các đối tác Đông Á - cả trong khung khổ ASEAN với các đối tác và song phương - có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với Việt Nam. Sau khi Hoa Kỳ dỡ bỏ lệnh cấm vận vào năm 1994, Việt Nam đã nỗ lực để trở thành thành viên của ASEAN vào năm 1995. Ngay khi còn ở giai đoạn đầu của quá trình cải cách kinh tế theo định hướng thị trường và hội nhập kinh tế khu vực, Việt Nam đã nhận thấy quá trình hội nhập ASEAN có tầm quan trọng chiến lược (Võ Trí Thành, 2015). *Thứ nhất*, dù theo cách tiếp cận tiệm tiến, hội nhập ASEAN có thể được coi là tiền đề quan trọng để tạo ra các điều kiện thuận lợi, bao gồm ổn định khu vực, cho phát triển kinh tế - xã hội và thịnh vượng trong khu vực. *Thứ hai*, hội nhập ASEAN là bước đi quan trọng đầu tiên trước khi Việt Nam tiến tới hội nhập kinh tế sâu rộng hơn. Sau khi gia nhập ASEAN và tham các hiệp định của ASEAN, Việt Nam đã trở thành thành viên của APEC và WTO, đồng thời ký kết nhiều hiệp định như BTA Việt Nam-Hoa Kỳ, Khu vực mậu dịch tự do ASEAN-Trung Quốc (ACFTA), Khu vực mậu dịch tự do ASEAN-Hàn Quốc (AKFTA), v.v. *Thứ ba*, việc trở thành thành viên của ASEAN giúp tăng cường khả năng thương lượng của Việt Nam, đặc biệt là trong đàm phán với các đối tác thương mại và đầu tư lớn khác. *Cuối cùng*, ASEAN đã

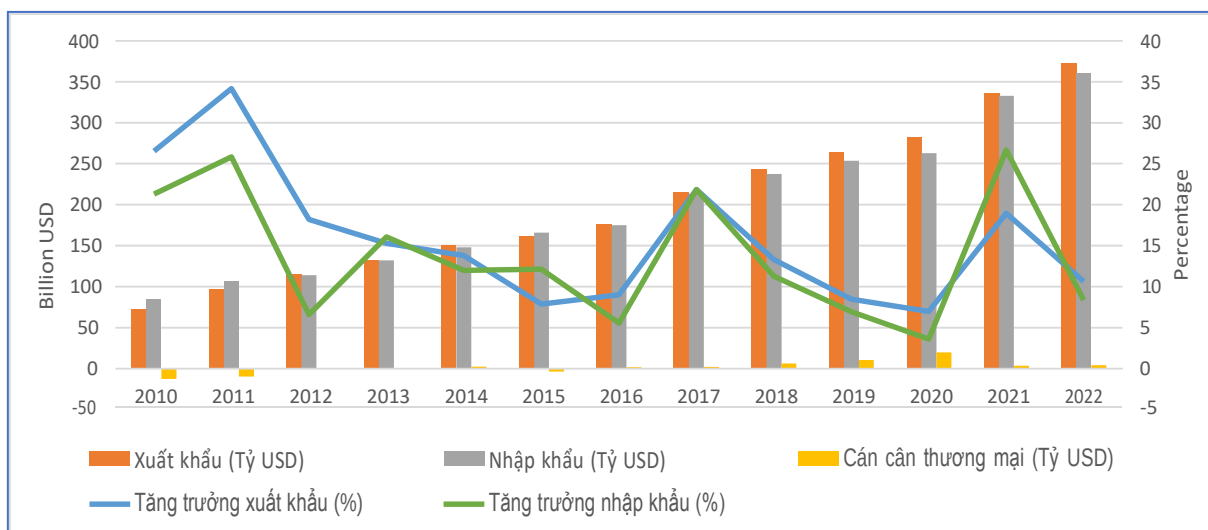
thực chứng vai trò của mình như là một đối tác thương mại và đầu tư quan trọng của Việt Nam.⁹¹

Trong quá trình đó, việc tham gia vào Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực (RCEP) không đến một cách tự nhiên hay ngẫu nhiên. Thay vào đó, việc tham gia RCEP là kết quả của những nỗ lực nhất quán, không chỉ ở cấp chính sách mà còn ở điều chỉnh cơ cấu kinh tế. Quan trọng hơn, Việt Nam đã phải nỗ lực để đàm phán đồng thời 3 FTA chất lượng cao nhất và/hoặc lớn nhất (RCEP, TPP/CPTPP và EVFTA). CIEM (2021a) lập luận rằng nếu không có TPP/CPTPP hoặc EVFTA, quá trình chuẩn bị về thể chế của Việt Nam có thể đã diễn ra theo hướng/quy mô khác, và những cân nhắc của Việt Nam về nội dung và tác động tiềm năng của RCEP có thể đã theo những phương án khác. TPP/CPTPP và EVFTA thường được cho là có tác động sâu sắc nhất đến các thể chế kinh tế và nền kinh tế của Việt Nam. Nhờ những nỗ lực song song trong việc điều phối đàm phán ba FTA lớn, ngay cả khi RCEP nhận được nhiều ý kiến đánh giá trái chiều hơn, việc đạt được sự đồng thuận về TPP/CPTPP và EVFTA đã làm tăng khả năng RCEP được thông qua tại Việt Nam.

Tham gia và làm sâu sắc thêm quan hệ thương mại với ASEAN và Đông Á đã giúp mở rộng hoạt động thương mại của Việt Nam trong nhiều thập kỷ qua. Hoạt động thương mại của Việt Nam đã nhanh chóng phục hồi sau khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008. Đặc biệt, cả xuất và nhập khẩu đều tiếp tục tăng trưởng trong giai đoạn 2010 - 2021 (Hình 7.2). Năm 2010-2015, trong bối cảnh kinh tế trong nước và thế giới phục hồi sau khủng hoảng tài chính 2008-2009, xuất khẩu và nhập khẩu đã tăng trưởng tương đối nhanh. Xuất khẩu tăng từ 72,2 tỷ đô la Mỹ năm 2010 lên 162,0 tỷ đô la Mỹ năm 2015, với tốc độ tăng trưởng bình quân hàng năm là 17,5%. Nhập khẩu tăng chậm hơn, song cũng đạt tới 14,3%/năm trong giai đoạn 2010-2015, tăng từ 84,8 tỷ đô la Mỹ lên 165,6 tỷ đô la Mỹ. Giai đoạn 2016-2019, cả xuất khẩu và nhập khẩu đều duy trì tốc độ tăng trưởng dương, tuy chậm hơn giai đoạn trước. Cụ thể, xuất khẩu tăng bình quân 13,0%/năm, nhập khẩu tăng 11,2%/năm. Tính chung giai đoạn 2010-2019, nhập khẩu tăng bình quân 12,9%/năm, chậm hơn xuất khẩu (15,5%/năm). Theo đó, cán cân thương mại tổng thể dần chuyển từ thâm hụt sang thặng dư. Ngay cả khi hứng chịu các tác động của dịch COVID-19 trong các năm 2020-2022, Việt Nam vẫn đạt tốc độ tăng trưởng xuất khẩu và nhập khẩu khá cao, với quy mô xuất siêu đáng kể.

⁹¹ Sẽ được thảo luận chi tiết ở Phần 3.

Hình 7.2. Xuất nhập khẩu của Việt Nam, 2010 - 2022



Ghi chú: USD=đô la Mỹ.

Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK).

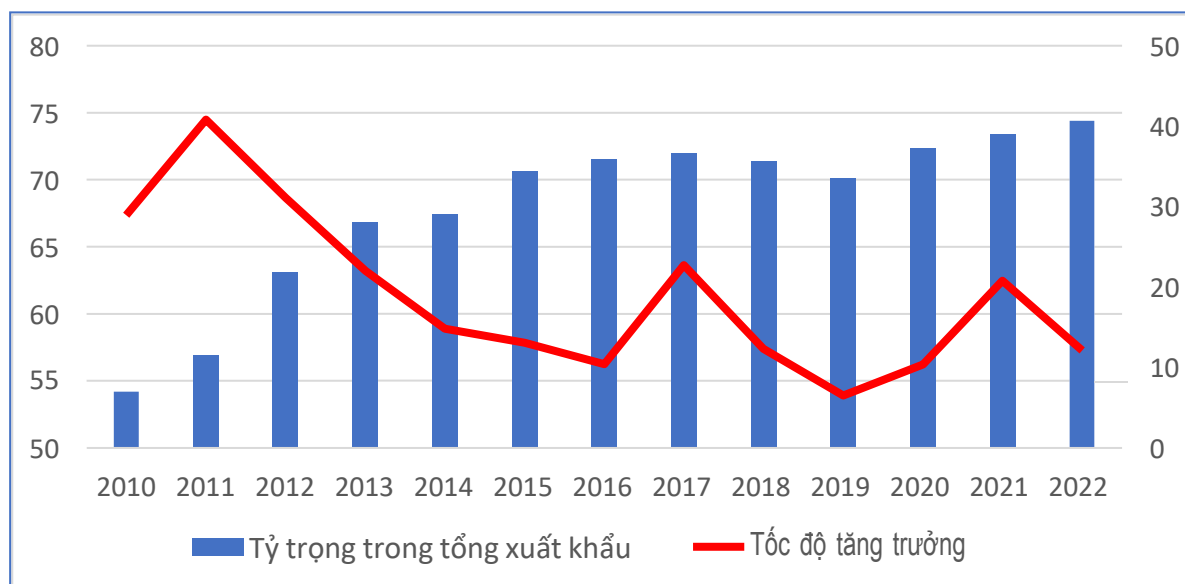
Hoạt động xuất nhập khẩu của Việt Nam biến động nhiều hơn trong giai đoạn 2018-2022. Giai đoạn này, nền kinh tế chịu tác động phức tạp của cuộc chiến thương mại Hoa Kỳ-Trung Quốc (từ giữa năm 2018), dịch bệnh COVID-19 và các ứng phó chính sách liên quan đến dịch bệnh tại nhiều thị trường (từ đầu năm 2020), xung đột Nga - Ucraina (từ tháng 02 năm 2022). Bên cạnh nỗ lực thích ứng của cộng đồng doanh nghiệp, nhất là doanh nghiệp trong nước, khả năng chống chịu của nền kinh tế trong giai đoạn này một phần là nhờ thực hiện đồng bộ các giải pháp cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh, nhất là trong thực thi các FTA, tạo thuận lợi thương mại và phát triển thương mại điện tử.

Các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (ĐTNN) vẫn chiếm tỷ trọng lớn trong tổng kim ngạch xuất khẩu, nhưng tỷ trọng này có xu hướng giảm trong giai đoạn 2017-2019, trước khi tăng trở lại trong các năm 2020-2022 (Hình 7.3). Trong các năm 2010 - 2015, xuất khẩu của doanh nghiệp có vốn ĐTNN tiếp tục tăng nhanh hơn tốc độ tăng xuất khẩu của cả nước. Tốc độ tăng trưởng xuất khẩu bình quân của doanh nghiệp có vốn ĐTNN và cả nước lần lượt là 23,9%/năm và 17,5%/năm. Kể từ năm 2016, các doanh nghiệp trong nước đã tăng xuất khẩu nhanh hơn, qua đó đóng góp nhiều hơn vào tăng trưởng xuất khẩu chung của cả nước. Tăng trưởng xuất khẩu của Việt Nam trong các năm 2018-2020 chủ yếu do khu vực doanh nghiệp trong nước đóng góp. Trong khi đó, các doanh nghiệp có vốn ĐTNN tăng trưởng xuất khẩu chậm hơn kể từ năm 2018, thậm chí đạt mức tăng trưởng âm trong 10 tháng đầu năm 2020. Tuy nhiên, thặng dư thương mại và xuất khẩu về con số tuyệt đối vẫn chủ yếu đến từ khối doanh nghiệp có vốn ĐTNN. Khi Việt Nam bắt đầu phục hồi sau COVID-19, xuất khẩu của các doanh nghiệp có vốn ĐTNN đã tăng trung bình 16,3%/năm trong giai đoạn 2021-2022.

Như vậy, hội nhập kinh tế ở Đông Á – khu vực trọng điểm của mạng sản xuất – vẫn sẽ ảnh hưởng đáng kể đến hoạt động của các doanh nghiệp có vốn ĐTNN tại Việt Nam.

Hình 7.3. Xuất khẩu của doanh nghiệp có vốn ĐTNN, 2010 – 2022

Đơn vị: %



Nguồn: TCTK.

Ghi chú: Tỷ trọng trong xuất khẩu được thể hiện ở trục trái; tốc độ tăng được thể hiện ở trục phải.

Trong giai đoạn 2010 - 2020, Hoa Kỳ và EU27 vẫn là thị trường xuất khẩu lớn nhất, nhưng cơ cấu xuất khẩu của Việt Nam đã chuyển dịch theo hướng giảm tỷ trọng vào các nước ASEAN và tăng tỷ trọng vào Trung Quốc, Hàn Quốc (Bảng 7.1). Sự dịch chuyển này chủ yếu do tốc độ tăng trưởng xuất khẩu sang các thị trường khác nhau, chứ không phải do xuất khẩu của Việt Nam vào các thị trường giảm một cách tuyệt đối. Trong đó, xuất khẩu sang Trung Quốc tăng nhanh hơn, bình quân tăng 21,8%/năm trong giai đoạn 2010-2015 và 25,7%/năm trong giai đoạn 2016-2020. Xuất khẩu sang Hàn Quốc tăng bình quân 28,7%/năm trong giai đoạn 2010-2015, sau đó chậm lại trong giai đoạn 2016-2020 còn 16,7%/năm.

Trung Quốc, Hàn Quốc và ASEAN cũng là những thị trường nhập khẩu chính, với tỷ trọng tương ứng trong kim ngạch nhập khẩu của Việt Nam năm 2020 là 40,4%, 17,2% và 13,8% (Bảng 7.2). Tăng trưởng nhập khẩu từ Trung Quốc đạt bình quân 19,9%/năm trong giai đoạn 2011-2015 và giảm tốc xuống còn 12,4%/năm trong những năm 2016-2020. Tốc độ tăng trưởng nhập khẩu từ Hàn Quốc đạt bình quân 26,3%/năm giai đoạn 2010-2015, sau đó giảm còn 12,5%/năm trong giai đoạn 2016-2020. Tỷ trọng nhập khẩu của Nhật Bản giảm dần xuống 6,1% vào năm 2020 (so với 10,6% năm 2010).

Bảng 7.1. Tỷ trọng và tốc độ tăng xuất khẩu của Việt Nam theo quốc gia và đối tác FTA, 2010-2020

	Tỷ trọng (%)											Tốc độ tăng (%)	
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2010-2015	2016-2020
ASEAN	14,3	14,1	15,2	14,1	12,7	11,2	9,9	10,1	10,1	9,4	8,2	13,7	5,3
RCEP	44,0	45,4	45,7	42,2	40,1	37,7	38,9	43,0	44,1	41,8	40,7	16,7	13,9
Trung Quốc	10,7	12,0	11,2	10,0	9,9	10,2	12,4	16,5	17,0	15,7	17,4	21,8	25,7
Hàn Quốc	4,3	5,0	4,9	5,1	4,8	5,5	6,5	6,9	7,5	7,5	6,8	28,7	16,7
Nhật Bản	10,7	11,4	11,4	10,3	9,8	8,7	8,3	7,8	7,7	7,7	6,8	15,2	6,5
CPTPP	22,4	21,2	22,2	21,0	19,8	17,9	16,6	15,9	15,1	15,0	13,7	13,7	6,0
EU27	15,8	17,1	17,7	18,4	18,6	19,0	19,2	17,8	17,2	15,6	12,5	22,3	5,9
Hoa Kỳ	19,7	17,5	17,2	1,1	19,1	20,7	21,8	19,3	19,5	23,2	27,4	19,7	18,3

Nguồn: Số liệu đến năm 2019 trích từ CIEM (2021a). Số liệu cho năm 2020 được tính toán từ cơ sở dữ liệu Giải pháp thương mại tích hợp toàn cầu (WITS).

Bảng 7.2. Tỷ trọng và tốc độ tăng nhập khẩu của Việt Nam theo quốc gia và đối tác FTA, 2010-2020

	Tỷ trọng (%)											Tốc độ tăng (%)	
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2010-2015	2016-2020
ASEAN	19,3	19,6	18,3	16,1	15,5	14,3	13,8	13,3	13,4	12,7	13,8	9,9	5,5
RCEP	67,4	67,3	69,6	70,0	70,1	70,8	71,0	72,4	71,0	70,7	76,6	16,9	10,6
Trung Quốc	23,8	23,3	25,5	27,9	29,5	29,8	28,6	27,5	27,7	29,8	40,4	19,9	12,4
Hàn Quốc	11,5	12,3	13,7	15,7	14,7	16,6	18,4	22,0	20,1	18,5	17,2	26,3	12,5
Nhật Bản	10,6	9,7	10,2	8,8	8,7	8,6	8,6	7,9	8,0	7,7	6,1	11,5	7,5
CPTPP	22,6	22,7	22,4	18,8	18,7	17,0	16,6	15,9	15,9	15,0	14,8	10,1	5,8
EU27	7,5	7,3	7,7	7,1	6,0	6,2	6,4	5,7	5,8	5,9	3,4	10,3	2,9
Hoa Kỳ	4,5	4,3	4,3	4,0	4,3	4,7	5,0	4,4	5,4	5,7	3,0	17,4	11,2

Nguồn: Số liệu đến năm 2019 trích từ CIEM (2021a). Số liệu cho năm 2020 được tính toán từ cơ sở dữ liệu WITS.

Theo Chỉ số tương đồng xuất khẩu (ES),⁹² cơ cấu xuất khẩu của Việt Nam có sự tương đồng tương đối cao so với các nước thành viên RCEP khác. Đồng thời, sự tương đồng này tăng nhanh, đặc biệt trong giai đoạn 2012-2018. Theo đó, chỉ số tương đồng về xuất khẩu của Việt Nam với RCEP tăng từ 37,5 năm 2001 lên 52,8 năm 2010 và 61,1 năm 2018. Sau đó, con số này dao động ở mức 58,9

⁹² Chỉ số ES dựa trên so sánh cơ cấu xuất khẩu giữa Việt Nam và các đối tác thương mại. Chỉ số này nằm trong khoảng từ 0 đến 100, trong đó 0 thể hiện cấu trúc xuất khẩu hoàn toàn khác và 100 thể hiện sự tương đồng hoàn toàn trong cơ cấu xuất khẩu. Khi một nền kinh tế có mức tương đồng xuất khẩu thấp với đối tác thương mại, điều đó có nghĩa là nền kinh tế đó có tiềm năng xuất khẩu sang thị trường của đối tác trong tương lai. Ngược lại, nếu chỉ số tương đồng xuất khẩu giữa nền kinh tế với đối tác cao, tức là cơ cấu hàng hóa xuất khẩu tương đối giống nhau, thì khả năng xuất khẩu sang thị trường đối tác của nền kinh tế đó bị hạn chế.

năm 2019 và 60,2 năm 2020 (Bảng 7.3). So với nhóm các đối tác trong CPTPP, ES của Việt Nam với RCEP cao hơn đáng kể và tốc độ thay đổi cũng nhanh hơn. Theo đó, dù thương mại nội ngành có thể diễn ra giữa các quốc gia, các nhà xuất khẩu của Việt Nam có thể phải đối mặt với nhiều cạnh tranh hơn trong RCEP so với trong CPTPP vì RCEP có ASEAN và Trung Quốc với cơ cấu xuất khẩu rất giống với Việt Nam.

Bảng 7.4 cho thấy sự cải thiện về Chỉ số hỗ trợ thương mại (TC)⁹³ của Việt Nam với một số đối tác trong giai đoạn 2001-2018. Nhìn chung hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam đã dần đáp ứng tốt hơn nhu cầu nhập khẩu của các đối tác chính như ASEAN, Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc, RCEP, Hoa Kỳ, EU và CPTPP (tức là cả trong và ngoài RCEP). Chỉ số TC theo xuất khẩu của Việt Nam sang Nhật Bản duy trì ở mức trên 50 nhưng có xu hướng giảm dần trong giai đoạn 2001-2018, từ 56,1 năm 2001 xuống 51,4 trước khi phục hồi lên 57,5 vào năm 2020. Chỉ số TC theo xuất khẩu của Việt Nam với ASEAN cũng được cải thiện đáng kể, từ khoảng 34-37 giai đoạn trước 2005 lên trên 50 giai đoạn 2012-2020 (trừ năm 2019). Việt Nam đã có sự cải thiện nhanh về TC với Trung Quốc trong giai đoạn 2001-2018, trước khi sụt giảm trong giai đoạn 2019-2020. Trong khi đó, mức độ hỗ trợ thương mại giữa hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam và nhu cầu nhập khẩu của Hàn Quốc tương đối khiêm tốn, với điểm số hầu hết dưới 50. Mức độ hỗ trợ thương mại của hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam sang các đối tác chính trong ASEAN và Đông Á (như Trung Quốc, Nhật Bản và Hàn Quốc) đều có xu hướng giảm trong giai đoạn 2018-2020. Xu hướng này cho thấy các doanh nghiệp Việt Nam phải đối mặt với cạnh tranh khốc liệt hơn tại các thị trường này, và cả khả năng dễ bị tổn thương của hàng xuất khẩu sang ASEAN và Đông Á trong đại dịch COVID-19. Nếu không có cách tiếp cận thích ứng, Việt Nam có thể giảm khả năng đáp ứng nhu cầu nhập khẩu của thị trường RCEP và/hoặc giảm khả năng phục hồi xuất khẩu.

Xuất khẩu của các đối tác thương mại lớn dường như đáp ứng tốt hơn nhu cầu nhập khẩu của Việt Nam: chỉ số TC của hầu hết các mặt hàng xuất khẩu của các đối tác sang Việt Nam đều có điểm số rất cao (dao động trong khoảng 55-75 trong giai đoạn 2001-2020) (Bảng 7.5). Chỉ số TC theo xuất khẩu hàng hóa từ Hàn Quốc vào Việt Nam tăng liên tục trong giai đoạn 2001-2018 (tăng 12,6 điểm) và duy trì ở mức trên 70 trong giai đoạn 2012-2020. Các chỉ số TC của ASEAN và Trung Quốc với Việt Nam cũng cải thiện đáng kể, đặc biệt trong giai đoạn

⁹³ Chỉ số TC cung cấp thông tin về triển vọng thương mại quốc tế dựa trên mức độ phù hợp của cơ cấu xuất nhập khẩu giữa hai nước đối tác. Chỉ số hỗ trợ thương mại có giá trị từ 0 đến 100, giá trị càng lớn cho thấy mức độ liên quan giữa hàng hóa nhập khẩu từ đối tác càng cao. Lưu ý rằng chỉ số này chỉ so sánh cơ cấu xuất khẩu của một quốc gia với cơ cấu nhập khẩu của một quốc gia khác, không tính đến quy mô thương mại của hai đối tác đó.

2018-2020. Tuy nhiên, trong giai đoạn 2010-2020, chỉ số TC của các thị trường như EU, Nhật Bản, Hoa Kỳ - thường được coi là có trình độ sản xuất và công nghệ cao hơn - đều giảm (ví dụ: TC của Hoa Kỳ giảm từ 67,4 năm 2010 xuống 60,4 vào năm 2018 và 55,7 vào năm 2020).

Chỉ số TC của các nước RCEP với Việt Nam nhìn chung ở mức cao và giữ xu hướng tăng (từ 64,3 năm 2001 lên 66,6 năm 2010, 71,9 năm 2018 và 75,5 năm 2020). Do đó, Việt Nam có thể phụ thuộc nhiều hơn vào nhập khẩu từ các đối tác RCEP (theo nghĩa tương đối so với các đối tác thương mại khác) sau khi Hiệp định có hiệu lực. Mặc dù xu hướng này có thể mang lại những lợi ích không rõ ràng tùy thuộc vào năng lực của doanh nghiệp trong việc đáp ứng Quy tắc xuất xứ (RoO) và được hưởng thuế quan ưu đãi, nhưng thách thức sẽ gia tăng đối với các ngành, lĩnh vực sản xuất trong nước.

Bảng 7.6 thể hiện Chỉ số cường độ thương mại (TII)⁹⁴ của Việt Nam với các đối tác chính. TII của Việt Nam với Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc, Hoa Kỳ, CPTPP, ASEAN, RCEP đều nhận giá trị lớn hơn 1. Theo đó, những thị trường này có vai trò quan trọng trong thương mại đối với Việt Nam. TII của Việt Nam với Nhật Bản duy trì khá ổn định ở mức trên 2 trong giai đoạn 2001-2018. Thị trường Hàn Quốc ngày càng hấp dẫn: TII tăng từ dưới 1 lên trên 1 kể từ năm 2007 và tiếp tục tăng trong giai đoạn 2008-2018. Mức tăng rõ hơn kể từ khi ký kết VKFTA năm 2015. Trong giai đoạn 2016-2020, TII của Việt Nam với Hàn Quốc ở mức trên 2,5, cao nhất trong số các đối tác lớn đang được xem xét. TII của Việt Nam với ASEAN giảm tương đối nhanh, từ 3,3 năm 2001 xuống chỉ còn 1,4 năm 2020). Tương tự, cường độ thương mại của Việt Nam với cả RCEP và CPTPP đều giảm, cho thấy xuất khẩu đã nhanh chóng phát huy hết tiềm năng; dư địa để thâm nhập sâu hơn - với năng lực xuất khẩu hiện có của Việt Nam - trở nên hạn hẹp hơn.

Ở chiều ngược lại, TII của một số đối tác lớn với Việt Nam được trình bày trong Bảng 7.7. Việt Nam là thị trường rất hấp dẫn đối với Hàn Quốc, Nhật Bản, Trung Quốc, ASEAN và RCEP với TII lớn hơn 1 và tương đối cao. Chỉ số này cao nhất đối với Hàn Quốc - luôn ở mức trên 3 trong suốt thời gian nghiên cứu, tăng nhanh và duy trì trên mức 5 kể từ năm 2013 và đạt mức cao nhất là 6,9 vào năm 2017. Cường độ thương mại của Trung Quốc với Việt Nam cũng tăng trong giai đoạn 2001-2014, trước khi giảm dần cho đến năm 2020 TII của ASEAN với

⁹⁴ Chỉ số TII được sử dụng để xác định quy mô thương mại giữa hai quốc gia lớn hơn hoặc thấp hơn dự kiến dựa trên tầm quan trọng của họ trong thương mại thế giới. Chỉ số được tính dựa trên tỷ trọng xuất khẩu của một quốc gia sang một đối tác chia cho tỷ trọng xuất khẩu của thế giới sang đối tác đó. Theo đó, nếu $TII > 1$, luồng thương mại song phương lớn hơn kỳ vọng; ngược lại, $TII < 1$ hàm ý luồng thương mại song phương nhỏ hơn kỳ vọng.

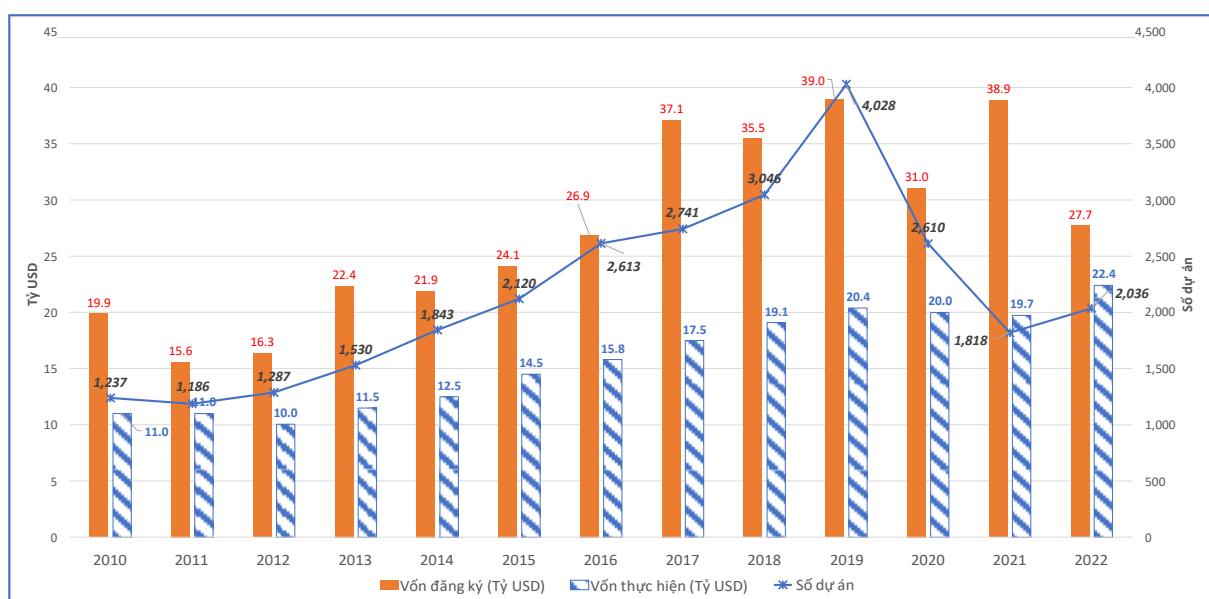
Việt Nam giảm tương đối nhanh, từ mức trên 4 giai đoạn 2004-2008 xuống chỉ còn 3,0-3,6 giai đoạn 2009-2016 và tiếp tục xuống khoảng 2,1 vào năm 2020.

Đáng chú ý, ngoại trừ Nhật Bản, chỉ số TII của hầu hết các đối tác Đông Á (như Hàn Quốc, Trung Quốc, ASEAN) đều cao hơn chỉ số TII của Việt Nam với các đối tác này. Như vậy, Việt Nam thu được lợi ích ròng trong thương mại với Nhật Bản và EU, trong khi lợi ích từ thương mại với các đối tác khác không lớn như kỳ vọng.

2.2 Đầu tư trực tiếp nước ngoài

Việt Nam ghi nhận mức tăng nhanh của vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) tính theo cả vốn đăng ký, vốn thực hiện và số dự án mới (Hình 7.4). Trong đó, vốn đăng ký tăng mạnh trong giai đoạn 2017-2019, và biến động tăng giảm trong giai đoạn 2020-2022. Trong khi đó, vốn thực hiện có xu hướng tăng rõ rệt kể từ năm 2012, và chỉ suy giảm trong các năm 2020-2021 do dịch bệnh COVID-19.

Hình 7.4. FDI vào Việt Nam, 2010-2021



Nguồn: TCTK.

Ghi chú: Vốn đăng ký bao gồm vốn đăng ký mới, vốn đăng ký bổ sung của các dự án hiện hành. Kể từ năm 2016: tính cả vốn góp và mua cổ phần của nhà đầu tư nước ngoài.

Bảng 7.3. Chỉ số tương đồng xuất khẩu của Việt Nam so với một số đối tác, 2001-2020

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RCEP	37,5	35,7	35,8	36,5	37,5	39,8	42,1	47,6	48,6	52,8	58,7	63,9	64,7	63,9	62,8	60,7	60,4	61,1	58,9	60,2
CPTPP	33,3	31,5	32,8	34,1	36,0	37,5	40,3	47,2	46,7	48,8	52,9	52,3	50,6	49,7	47,8	45,9	45,9	46,0	43,4	43,7

Nguồn: Số liệu đến năm 2018 trích từ CIEM (2021a). Số liệu cho các năm 2019 và 2020 được tính toán từ cơ sở dữ liệu WITS.

Bảng 7.4. Chỉ số hỗ trợ thương mại của Việt Nam với một số đối tác, 2001-2020

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ASEAN	34,7	34,2	35,0	36,7	39,7	42,3	45,2	51,4	47,6	48,5	53,4	57,0	55,0	54,3	54,7	53,9	52,3	51,9	49,6	51,6
RCEP	43,9	41,2	41,3	42,6	44,6	47,6	49,7	53,1	50,0	50,1	53,9	54,3	53,4	52,4	53,1	52,5	51,7	50,9	48,2	48,8
CPTPP	42,2	40,3	41,7	42,9	44,9	47,0	50,1	55,0	52,6	52,0	56,3	55,7	54,7	53,7	52,8	52,0	51,5	51,3	49,5	51,4
EU27	41,0	39,5	39,8	40,5	43,0	45,2	46,8	52,9	52,4	54,1	54,6	52,7	51,2	51,0	49,4	48,1	47,7	47,1	47,8	50,6
Hoa Kỳ	41,6	41,2	44,0	46,0	48,7	50,5	53,4	55,9	54,5	54,2	57,0	55,1	54,2	53,9	52,8	51,5	51,5	51,1	53,5	56,1
Trung Quốc	29,3	27,2	27,8	30,2	31,3	34,7	36,3	42,1	40,4	43,5	47,4	52,9	54,0	52,4	54,2	52,9	52,0	51,4	40,8	42,1
Nhật Bản	56,1	54,4	55,2	56,5	58,9	58,0	55,9	55,7	55,4	53,7	55,0	53,3	52,7	52,2	53,1	52,8	51,9	50,7	55,1	57,5
Hàn Quốc	47,9	45,6	45,0	47,2	50,0	50,2	49,2	50,6	46,0	46,3	50,3	49,6	49,4	49,3	51,2	51,0	49,5	47,2	49,3	50,4

Nguồn: Số liệu đến năm 2018 trích từ CIEM (2021a). Số liệu cho các năm 2019 và 2020 được tính toán từ cơ sở dữ liệu WITS.

Bảng 7.5. Chỉ số hỗ trợ thương mại của một số đối tác đối với Việt Nam, 2001-2020

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ASEAN	56,9	57,8	60,0	59,5	61,1	63,1	66,9	67,7	66,1	64,2	66,9	69,1	68,2	69,3	71,9	70,7	69,2	70,2	73,5	75,5
RCEP	64,3	62,6	62,4	59,9	60,2	60,0	63,9	65,9	66,9	66,6	69,1	70,4	70,4	71,2	73,3	71,9	70,8	71,9	76,6	77,0
CPTPP	62,4	62,1	64,3	62,2	63,7	64,0	68,4	71,3	69,3	67,7	70,8	66,4	63,9	64,4	66,2	64,3	63,1	63,4	65,5	65,2
EU27	67,2	66,4	67,9	64,5	64,2	64,2	66,9	66,7	68,0	69,3	67,7	65,4	64,4	64,2	65,4	63,0	62,2	61,2	63,9	62,8
Hoa Kỳ	59,7	59,8	62,5	59,8	59,5	59,1	61,8	64,6	66,2	67,4	67,9	64,1	62,4	62,5	63,3	61,5	60,8	60,4	56,4	55,7
Trung Quốc	55,1	55,0	55,0	51,8	51,0	52,0	55,2	55,0	55,7	56,3	57,6	60,6	64,2	65,8	69,4	70,3	68,4	67,3	69,2	71,3
Nhật Bản	50,7	50,4	50,5	47,2	48,3	48,9	53,2	55,0	59,8	58,1	58,9	56,9	56,7	57,5	59,4	56,9	56,1	55,6	58,9	57,2
Hàn Quốc	62,8	60,5	61,5	57,6	57,7	57,6	58,8	60,4	61,4	61,5	65,2	70,5	71,1	71,3	72,7	74,5	74,9	75,4	73,1	73,2

Nguồn: Số liệu đến năm 2018 trích từ CIEM (2021a). Số liệu cho các năm 2019 và 2020 được tính toán từ cơ sở dữ liệu WITS.

Bảng 7.6. Chỉ số cường độ thương mại của Việt Nam với một số đối tác, 2001-2020

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ASEAN	3,3	2,7	2,9	3,0	3,4	3,1	3,3	3,1	2,9	2,5	2,4	2,5	2,4	2,2	2,0	1,8	1,7	1,7	1,6	1,4
RCEP	2,8	2,5	2,4	2,3	2,4	2,2	2,2	2,1	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7	1,6	1,6
CPTPP	2,0	2,0	2,0	2,0	2,2	2,1	2,1	2,1	1,7	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0
EU	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4
Hoa Kỳ	0,4	0,8	1,1	1,1	1,1	1,2	1,4	1,4	1,5	1,5	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,6	1,4	1,5	1,8	2,0
Trung Quốc	2,4	2,0	1,7	1,8	1,6	1,2	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,3	1,6	1,5	1,7	1,7
Nhật Bản	2,9	2,8	2,8	2,7	2,7	2,7	2,8	2,8	2,5	2,3	2,4	2,4	2,3	2,3	2,2	2,2	2,1	2,0	2,4	2,1
Hàn Quốc	1,2	1,2	1,0	0,9	0,8	0,8	1,0	1,0	1,4	1,5	1,7	1,7	1,9	1,7	2,1	2,6	2,5	2,7	3,1	2,7

Nguồn: Số liệu đến năm 2018 trích từ CIEM (2021a). Số liệu cho các năm 2019 và 2020 được tính toán từ cơ sở dữ liệu WITS.

Bảng 7.7. Chỉ số cường độ thương mại của một số đối tác đối với Việt Nam, 2001-2020

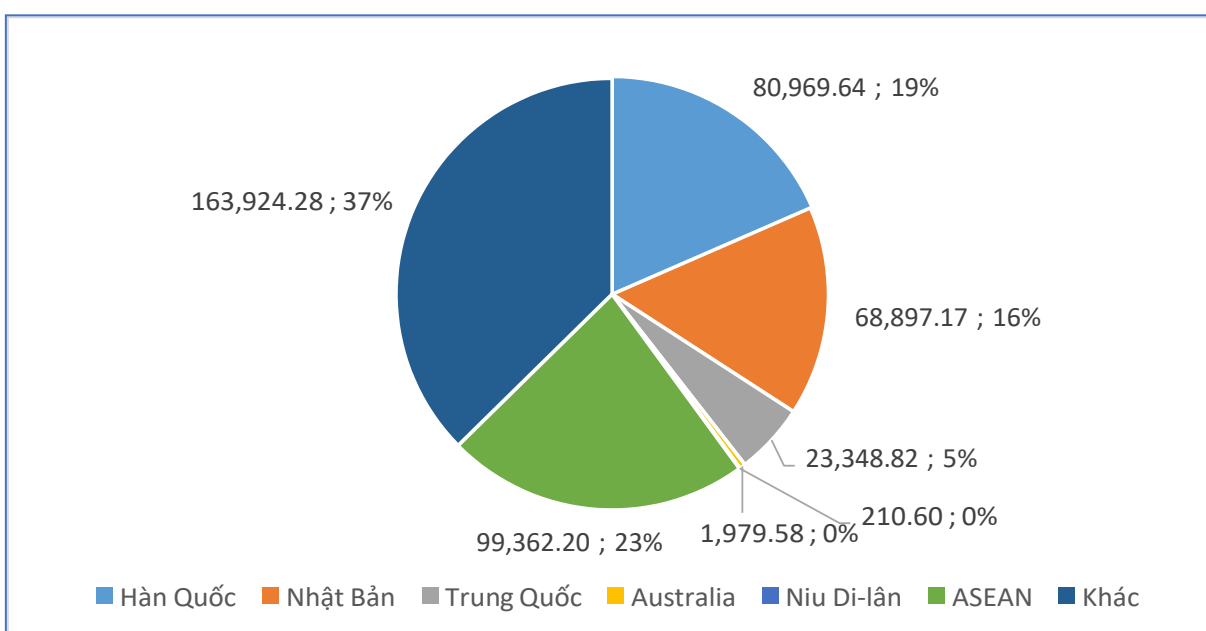
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ASEAN	3,9	3,6	3,4	4,0	4,1	4,3	4,0	4,0	3,8	3,6	3,6	3,5	3,2	3,1	3,0	3,0	2,7	2,8	2,4	2,1
RCEP	2,8	2,6	2,5	2,6	2,6	2,7	2,6	2,6	2,7	2,7	2,8	2,9	3,1	3,2	2,9	2,9	2,9	2,9	2,7	2,6
CPTPP	1,6	1,5	1,4	1,5	1,6	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	1,7	1,7	1,6	1,6	1,4	1,4	1,3	1,3	1,1	1,1
EU	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Hoa Kỳ	0,2	0,3	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,4	0,5	0,5	0,4
Trung Quốc	2,6	2,1	2,2	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,4	2,6	2,6	2,7	3,1	3,5	2,9	2,7	2,6	2,8	2,6	2,6
Nhật Bản	1,7	1,7	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	2,0	2,0	1,9	2,0	2,2	2,1	2,2	2,0	1,8	1,8	1,8	1,6	1,6
Hàn Quốc	4,3	4,5	3,9	3,7	3,4	3,2	3,4	3,7	3,5	3,7	4,1	4,7	5,4	5,0	5,3	6,0	6,9	6,6	5,9	5,6

Nguồn: Số liệu đến năm 2018 trích từ CIEM (2021a). Số liệu cho các năm 2019 và 2020 được tính toán từ cơ sở dữ liệu WITS.

Về đối tác, Việt Nam có sự hiện diện của các nhà đầu tư đến từ hơn 160 quốc gia và vùng lãnh thổ. Tuy nhiên, hầu hết các quốc gia và vùng lãnh thổ đều có quy mô đầu tư nhỏ ở Việt Nam. Vốn FDI chủ yếu do nhà đầu tư đến từ 15 quốc gia và vùng lãnh thổ, chiếm khoảng 93,2% vốn đăng ký vào năm 2022. Các quốc gia và vùng lãnh thổ này tập trung chủ yếu ở châu Á. 6 trong số 10 đối tác đầu tư lớn nhất vào Việt Nam là các nước Đông Á, cụ thể là Hàn Quốc, Nhật Bản, Xinh-ga-po, Trung Quốc, Ma-lai-xi-a và Thái Lan.

Trong giai đoạn 2010-2022, Việt Nam đã thu hút tổng vốn đăng ký khoảng 438,7 tỷ đô la Mỹ. Trong đó, 5 đối tác ngoài ASEAN trong RCEP⁹⁵ chiếm khoảng 2/5 tổng vốn và các nước ASEAN chiếm 22,7% tổng vốn (Hình 7.5). Cần lưu ý, nhiều nhà đầu tư EU và Hoa Kỳ đã đầu tư vào Việt Nam thông qua một nước thứ ba, bao gồm cả các nước Đông Á. Cùng với tiến trình tham gia các FTA của ASEAN với các đối tác, dòng vốn FDI vào Việt Nam đã tăng trưởng nhanh kể trong nửa cuối năm 2010 đến năm 2019, đặc biệt là từ nhóm RCEP-5 và các nước ASEAN. Vốn đăng ký từ nhóm RCEP-5 trong giai đoạn 2015-2019 đã tăng tới 90% so với giai đoạn 2010-2014. Dòng vốn FDI từ ASEAN tăng 46% trong cùng giai đoạn (CIEM, 2021).

Hình 7.5. FDI đăng ký theo đối tác, lũy kế đến cuối năm 2022



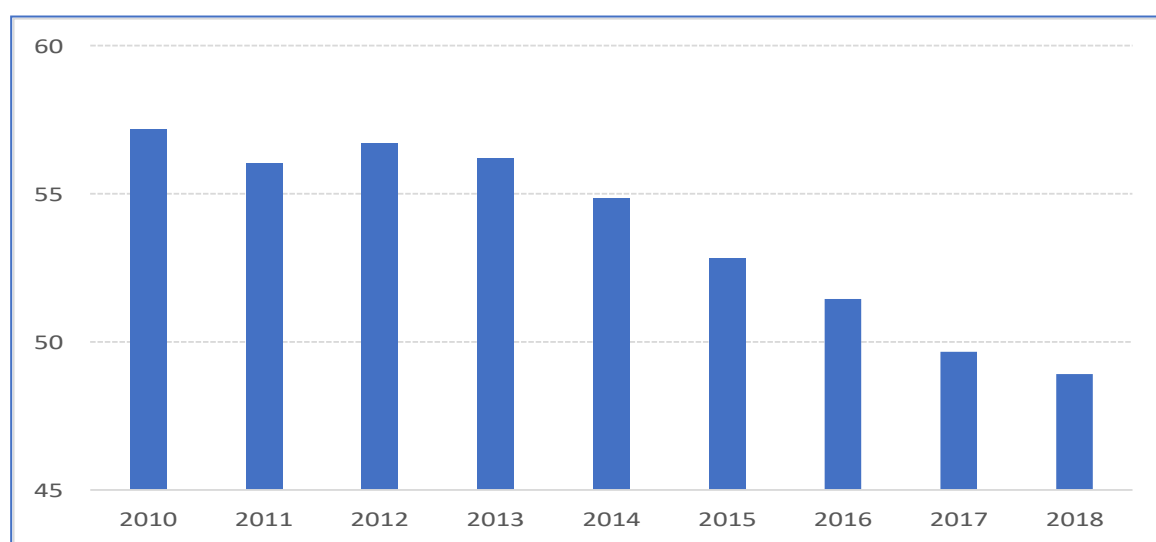
Nguồn: Bộ KH&ĐT.

Gia tăng hiện diện của FDI đã tác động đến thương mại của Việt Nam. Theo Cơ sở dữ liệu về giá trị gia tăng trong thương mại của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (TiVA-OECD), tỷ trọng giá trị gia tăng nội địa trong tổng xuất khẩu

⁹⁵ RCEP-5 bao gồm 5 nước ngoài ASEAN trong RCEP, cụ thể là Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc, Ôtx-trây-li-a, và Niu Di-lân.

của Việt Nam giảm dần, từ 57,2% năm 2010 xuống chỉ còn 52,8% năm 2015 và 48,9% năm 2018 (Hình 7.6). Tuy nhiên, xét về giá trị tuyệt đối, giá trị gia tăng trong nước thu được từ hoạt động xuất khẩu đã tăng bình quân 13,3%/năm trong giai đoạn 2010-2015 và tăng 11,2%/năm trong giai đoạn 2015-2018. Điều này cho thấy Việt Nam vẫn được hưởng lợi khi tham gia chuỗi giá trị toàn cầu. Bên cạnh đó, tỷ trọng giá trị gia tăng từ các nước Đông Á tăng bình quân 19,4%/năm và 14,6%/năm tương ứng trong các giai đoạn 2010-2015 và 2015-2018. Tính đến năm 2018, các nước Đông Á chiếm tổng cộng 30,7% giá trị gia tăng trong tổng xuất khẩu của Việt Nam, trong đó Trung Quốc chiếm tỷ trọng lớn nhất (14,4%).

Hình 7.6. Tỷ trọng giá trị gia tăng trong nước trong xuất khẩu của Việt Nam (%)



Nguồn: Cơ sở dữ liệu TiVA-OECD.

Một khía cạnh khác là mối liên kết giữa FDI và doanh nghiệp trong nước. Xuất khẩu tăng nhờ đầu tư nước ngoài, cả trực tiếp và gián tiếp. Nguyễn Anh Dương và cộng sự (2018), và Võ Trí Thành và Nguyễn Anh Dương (2011) đã chứng minh - bằng cách sử dụng dữ liệu kinh tế vĩ mô và các mô hình hiệu chỉnh sai số - rằng gia tăng vốn FDI thực hiện sẽ giúp thúc đẩy xuất khẩu, với mức tăng trong dài hạn lớn hơn trong ngắn hạn. Tác động lan tỏa của FDI đối với xuất khẩu của các doanh nghiệp trong nước khác có tác động lớn hơn trong dài hạn. Tương tự, có thể kỳ vọng mức đóng góp của FDI vào tổng số việc làm sẽ còn cao hơn khi tính đến việc làm tăng thêm do FDI gián tiếp tạo ra trong các doanh nghiệp trong nước.

Liên kết giữa doanh nghiệp FDI và doanh nghiệp trong nước còn nhiều bất cập. Khoảng 1.500 doanh nghiệp Việt Nam nhận được chuyển giao công nghệ và tri thức ở quy mô khiêm tốn từ FDI ở cấp độ ngành (UNIDO, 2012). Các nguồn cung cấp chính cho các doanh nghiệp FDI là nguyên liệu thô và hàng hóa trung gian nhập khẩu, không có kết nối thiết lập với chuỗi cung ứng trong nước

(MUTRAP, 2015b; Bộ KH&ĐT, 2022). Nguyễn Huy Hoàng và Trương Quang Hoàn (2022) lập luận thêm rằng trong nhiều phân ngành chế biến, chế tạo, Việt Nam chỉ tham gia vào các hoạt động trung nguồn thấp nhất của chuỗi giá trị toàn cầu, chẳng hạn như lắp ráp phụ và thành phẩm.

2.3 Một số bài học chính

Quá trình tham gia các FTA với ASEAN và các đối tác Đông Á trong nhiều thập kỷ qua đã cho thấy một số bài học quan trọng. *Thứ nhất*, duy trì sự ủng hộ đối với vai trò trung tâm của ASEAN có ý nghĩa quan trọng trong tiến trình FTA, đặc biệt là việc khai phóng những ý tưởng mới về tự do hóa thương mại và đầu tư. *Thứ hai*, cần nỗ lực liên tục để tạo ra chuỗi cung ứng bao trùm, sáng tạo và có sức chống chịu với các nhà đầu tư đến từ Đông Á. *Thứ ba*, Việt Nam cần phổ biến các thông lệ tốt trong việc thúc đẩy tác động lan tỏa tích cực của FDI tới các doanh nghiệp trong nước. Thay vì chỉ tập trung vào các nỗ lực ở cấp độ doanh nghiệp với doanh nghiệp, Việt Nam nên hợp tác với các đối tác để làm sâu sắc hơn các cách tiếp cận giữa chính phủ với chính phủ, và chính phủ với doanh nghiệp. *Cuối cùng*, Việt Nam cần tiếp tục tăng năng lực ở cả cấp độ thể chế và doanh nghiệp để đảm bảo thực hiện hiệu quả các FTA, bao gồm cả các FTA với các đối tác ASEAN và Đông Á. Trong quá trình này, Việt Nam cần cố gắng tận dụng tốt nhất các điều khoản về hợp tác phát triển – một đặc thù của các FTA ở Đông Á.

Để hỗ trợ hội nhập kinh tế, cải cách trong nước tiếp tục đóng vai trò quan trọng. Nhiều nghiên cứu (CIEM, 2021a; Võ Trí Thành và cộng sự, 2021; CIEM, 2013; Đinh Hiền Minh và cộng sự, 2009; v.v.) đã lập luận rằng hội nhập kinh tế của Việt Nam có tương tác chặt chẽ với cải cách trong nước, và rằng các giai đoạn với những nỗ lực hội nhập sâu rộng (ví dụ: 1989 -1996, 2000-2007 và 2016-2019) cũng chứng kiến những cải cách mạnh mẽ về quy định và thực thi chính sách trong nước. Quan trọng hơn, cải cách trong nước không chỉ thể hiện ở số lượng và chất lượng của những thay đổi về quy định, mà còn ở quá trình Việt Nam gắn kết các bên liên quan để thu thập ý kiến đóng góp, ý kiến xây dựng và tạo sự đồng thuận. Như trong giai đoạn dịch COVID-19, các cuộc đối thoại thường xuyên với cộng đồng doanh nghiệp, bao gồm cả doanh nghiệp có vốn ĐTNN, đã góp phần giúp Việt Nam nhanh chóng thay đổi cách tiếp cận chính sách từ “*sạch COVID-19*” sang thích ứng an toàn; đồng thời, các hiệp hội doanh nghiệp nước ngoài cũng làm việc với các cơ quan Việt Nam trong các nỗ lực ngoại giao vắc-xin.

3 Hội nhập kinh tế Đông Á: Một số lộ trình trong giai đoạn đến năm 2045

Phần này trình bày một số khả năng diễn tiến của lộ trình hội nhập kinh tế Đông Á trong giai đoạn đến năm 2045. Các lộ trình này bao gồm hội nhập

ASEAN, hợp tác ASEAN với (các) đối tác, Khu vực Thương mại Tự do của Châu Á - Thái Bình Dương (FTAAP) và các vấn đề mới về hội nhập kinh tế.

Thứ nhất, hội nhập kinh tế ASEAN có thể sẽ sâu rộng hơn nữa trong giai đoạn đến năm 2045. Có một số lý do cho dự báo này. ASEAN đang thực hiện Kế hoạch Tổng thể xây dựng Cộng đồng Kinh tế ASEAN 2025 (AEC 2025), kế hoạch này được xây dựng dựa trên năm trụ cột có mối liên hệ với nhau và củng cố lẫn nhau, đó là: (i) Một nền kinh tế gắn kết và hội nhập cao; (ii) Một ASEAN cạnh tranh, sáng tạo và năng động; (iii) Tăng cường kết nối và hợp tác ngành; (iv) Một ASEAN tự cường, bao trùm, hướng tới người dân và lấy người dân làm trung tâm; và (v) Một ASEAN toàn cầu. Đáng chú ý, tầm nhìn tổng thể của AEC 2015 vẫn phù hợp với AEC 2025, thể hiện sự nhất quán trong nỗ lực xây dựng Cộng đồng Kinh tế ASEAN. Các nỗ lực hội nhập kinh tế của ASEAN cũng đi kèm với các nỗ lực thu hẹp khoảng cách phát triển và cải thiện tính toàn diện của các bên liên quan trong ASEAN. Như vậy, hội nhập ASEAN không chỉ là cạnh tranh mà còn là hợp tác để nâng cao năng lực và đạt được thịnh vượng chung.

ASEAN còn nhiều dư địa để cải thiện các nỗ lực hội nhập. ERIA (2021) đánh giá tác động của ATIGA đối với thương mại nội khối ASEAN và nhận thấy một tỷ trọng lớn thương mại diễn ra trong các sản phẩm có mức thuế MFN bằng 0 hoặc biên độ ưu đãi rất nhỏ. Đồng thời, việc cắt giảm thuế quan theo ATIGA đã phát huy tác động thực chứng nhằm gia tăng mức độ tận dụng FTA. Như vậy, việc tiếp tục cắt giảm thuế quan ATIGA – theo lộ trình hiện tại và/hoặc theo lộ trình xây dựng mới trong tương lai – có thể gia tăng thương mại nội khối ASEAN. Để việc cắt giảm thuế quan có ý nghĩa, phân tích kinh tế lượng của ERIA (2021) cho thấy các doanh nghiệp có thể cần biên độ thuế quan ít nhất 3% để xem xét sử dụng ATIGA. Trong bối cảnh nhiều FTA của ASEAN với các đối tác đang được đàm phán để nâng cấp hoặc nghiên cứu để nâng cấp, một vòng đàm phán mới để nâng cấp ATIGA cũng sẽ mang lại thêm lợi ích.

Bối cảnh hiện nay có một số yếu tố có thể ảnh hưởng đến nỗ lực hội nhập kinh tế của ASEAN trong thời gian tới, như tình hình Mi-an-ma, bối cảnh COVID-19 và việc tạo thuận lợi cho thương mại các sản phẩm thiết yếu, căng thẳng địa chính trị tại các khu vực trên thế giới... Theo ERIA (2019), bối cảnh toàn cầu và khu vực vào năm 2040 sẽ khác rất nhiều so với 5 thập kỷ qua. Xét theo sức mua tương đương, ASEAN, Trung Quốc và Ấn Độ sẽ nằm trong 4 nền kinh tế hàng đầu thế giới vào năm 2040. Châu Á sẽ ngày càng chi phối nền kinh tế thế giới. Tuy nhiên, thực tiễn trong quá khứ cũng cho thấy các quốc gia thành viên ASEAN đã nỗ lực thúc đẩy hợp tác kinh tế khu vực trong những thời điểm khó khăn (như khủng hoảng tiền tệ châu Á năm 1997 và bùng phát dịch COVID-19 năm 2020). Về khía cạnh này, “*cách tiếp cận tiệm tiến của ASEAN*” có thể giúp tìm kiếm ý

tưởng hội nhập mới của ASEAN, đặc biệt thông qua từng bước nhỏ và linh hoạt theo trình độ phát triển nhằm tạo điều kiện cho các quốc gia thành viên ASEAN thực hiện.

Các mối liên kết thương mại và đầu tư ở Đông Nam Á vẫn được duy trì và củng cố, nếu không muốn nói là phát triển sâu rộng hơn nữa. Khi các nhà đầu tư nước ngoài dịch chuyển địa điểm đầu tư của họ (gắn với quá trình nội địa hóa, khu vực hóa, hoặc chuyển sang các nước bạn hữu thân thiện hơn), các quốc gia thành viên ASEAN khác nhau có thể trở nên hấp dẫn hơn và có nhiều tiềm năng hơn. Tuy nhiên, từng quốc gia thành viên ASEAN riêng lẻ có thể không đáp ứng được tất cả các nhu cầu đa dạng của các nhà đầu tư nước ngoài, cũng như không đủ lớn để tiếp nhận tất cả hoặc một phần quan trọng của chuỗi giá trị toàn cầu. Vì vậy, trong khi cạnh tranh để thu hút FDI, các quốc gia thành viên ASEAN vẫn phải hợp tác và làm việc cùng nhau để hình thành một điểm đến đầu tư duy nhất, kết nối liên mạch cho toàn khu vực.

Thứ hai, ASEAN sẽ hội nhập kinh tế sâu rộng hơn với từng đối tác trong khu vực Đông Á “mở rộng” (gồm Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc, Ốtx-trây-li-a, Niu Di-lân). ASEAN đã triển khai FTA với Trung Quốc, Hàn Quốc, Nhật Bản, Ấn Độ, Ốtx-trây-li-a và Niu Di-lân trong khung khổ ASEAN với các đối tác. Do các yếu tố khác nhau (chẳng hạn như việc RCEP có hiệu lực), các cuộc đàm phán để nâng cấp các FTA của ASEAN+1 đang hoặc sẽ diễn ra trong tương lai. Tính đến tháng 12 năm 2022, AANZFTA đang được đàm phán để nâng cấp, trong khi AKFTA đang được nghiên cứu để nâng cấp.

Các nền kinh tế Đông Á đã từng bước xây dựng mạng sản xuất công nghiệp riêng biệt của mình trong vài thập kỷ qua. Sự phát triển của mạng sản xuất này có thể là do sự bùng nổ công nghiệp của Nhật Bản, với tác động lan tỏa đáng kể đến các nền kinh tế lân cận, đặc biệt là thế hệ đầu tiên của các nền kinh tế công nghiệp hóa mới như Hồng Kông, Hàn Quốc, Xinh-ga-po, v.v. Sau đó, thế hệ thứ hai, bao gồm Ma-lai-xi-a, Trung Quốc, Thái Lan và Việt Nam, đã vươn lên. Khi các nền kinh tế phát triển chuyển lên các công đoạn cao hơn trong mạng sản xuất Đông Á, một số công đoạn sản xuất dần dần được di dời sang các nước khác để tận dụng lợi thế về chi phí lao động thấp, chính sách đầu tư thích ứng, v.v.

Sự tích tụ và phân mảnh của các quy trình công nghiệp ở Đông Á cũng được thúc đẩy bởi xu hướng hội nhập kinh tế giữa ASEAN và các nước đối tác. Sự tích tụ có thể được phát triển hơn nữa khi các doanh nghiệp nhận ra và nắm bắt lợi thế kinh tế theo quy mô. Số hóa có thể giúp thúc đẩy xu hướng này, ngay cả trong thời kỳ khủng hoảng. Sử dụng dữ liệu khảo sát của các công ty ở ASEAN và Ấn Độ vào năm 2020 khi dịch COVID-19 bùng phát, Oikawa và cộng sự (2021) chỉ ra rằng các công ty thực hiện số hóa chuỗi cung ứng cũng có xu hướng

thực hiện cả tối ưu hóa chuỗi cung ứng và vận hành từ xa. Tuy nhiên, phương pháp này cũng có những rủi ro liên quan. Chúng bao gồm đầu tư quá mức so với mức tối ưu và hiệu ứng tắc nghẽn do tích tụ. Chẳng hạn, Võ Trí Thành (2020) báo cáo rằng hầu hết các công ty công nghệ đều cho rằng sự hiện diện thực tế trong các khu công nghiệp là không cần thiết cũng như không khả thi về mặt tài chính trong bối cảnh số hóa. Tuy nhiên, việc giải quyết những rủi ro ấy phụ thuộc vào chính nỗ lực của doanh nghiệp hướng tới chuyên môn hóa, và theo đó lại phụ thuộc vào lợi thế so sánh và chi phí liên kết dịch vụ.⁹⁶

Quá trình hội nhập Đông Á lấy ASEAN làm trung tâm có thể được thể chế hóa hơn nữa. Tuyên bố chung do Trung Quốc, Hàn Quốc, Nhật Bản và các thành viên ASEAN đưa ra năm 1999 phản ánh cam kết chính trị của các nhà lãnh đạo kinh tế Đông Á đối với hội nhập khu vực. Một cộng đồng cho người dân Đông Á đã được đề xuất. Như đã lưu ý ở trên, hội nhập ASEAN có thể sẽ tiến triển, bao gồm cả việc đổi mới kế hoạch hành động hướng tới Cộng đồng Kinh tế ASEAN. Ở một cách tiếp cận khác, ASEAN đã cùng nhau hợp tác và bày tỏ quan điểm chính thức về một số sáng kiến do các đối tác bên ngoài đề xuất, như Tầm nhìn của ASEAN về Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương... Tương tự, một số quốc gia thành viên ASEAN cũng tham gia đàm phán về Khung khổ kinh tế Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương, có thể giúp định hình hợp tác kinh tế trong tương lai.

Thứ ba, RCEP sẽ đóng một vai trò quan trọng trong tương lai của ASEAN. Nhiều tài liệu đã chỉ ra rằng RCEP cũng có tác dụng tạo lập thương mại, thay vì chỉ có tác dụng chuyển hướng thương mại. Các nghiên cứu khác (chẳng hạn như Petri và Plummer, 2020) khẳng định rằng RCEP có thể giúp bù đắp những tác động bất lợi của cuộc chiến thương mại Hoa Kỳ-Trung Quốc đối với thương mại khu vực. Trước những thách thức và cơ hội đan xen phức tạp đối với thương mại và đầu tư khu vực sau COVID-19 (ví dụ: xem Kimura và cộng sự, 2022), việc RCEP có hiệu lực vào năm 2022 là rất kịp thời. Quan trọng hơn, việc ký kết và đi vào hiệu lực của RCEP đã cho thấy ASEAN có thể đảm nhận vai trò trung tâm trong tiến trình hợp tác với các đối tác bên ngoài để vượt qua khó khăn.

Được thúc đẩy bởi RCEP, các nền kinh tế Đông Á có thể tăng cường nỗ lực xây dựng và cải thiện cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội, đặc biệt là cơ sở hạ tầng kinh tế. Điều này mở đường cho các hoạt động kinh tế tư nhân, đồng thời làm cho các nền kinh tế khu vực trở nên hấp dẫn hơn đối với dòng vốn FDI. Quá trình phát triển cơ sở hạ tầng khu vực này (ví dụ như Tiểu vùng sông Mê Công mở rộng) đã chứng kiến nhiều nỗ lực chung của Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc và các nước

⁹⁶ Vận tải, quy trình hải quan, chi phí lưu kho, phí tàu biển, và chi phí viễn thông, v.v. là một vài ví dụ của chi phí liên kết dịch vụ.

thành viên ASEAN. Đây là một trong những nhân tố chính góp phần mở rộng thương mại và đầu tư khu vực và, cuối cùng, giúp thúc đẩy phát triển kinh tế.

Tương tự, các nước có thể gia tăng hợp tác nhằm phát triển nguồn nhân lực và tăng cường năng lực thể chế ở cả khu vực công và khu vực tư nhân. Hợp tác diễn ra dưới nhiều hình thức khác nhau, bao gồm xây dựng năng lực, hỗ trợ kỹ thuật, v.v. Các chiến lược hỗ trợ quốc gia khác nhau của các nhà tài trợ khu vực và quốc tế đã bao gồm các hướng hợp tác này. Các chiến lược ấy cũng thường thể hiện định hướng hợp tác để đáp ứng nhu cầu của các nước tiếp nhận. Một ví dụ điển hình là Việt Nam, với việc nhận định những khó khăn, thách thức đối với sự thịnh vượng trong dài hạn là chất lượng nguồn nhân lực. Do đó, Việt Nam đã tích cực làm việc với các nhà tài trợ để giải quyết vấn đề này. Xu hướng hợp tác cũng giúp giải thích đặc điểm riêng ở các FTA của ASEAN, đó là có điều khoản riêng về hợp tác phát triển. Đặc điểm này có thể được duy trì trong các thỏa thuận trong tương lai.

Thứ tư, FTAAP có khả năng hiện thực hóa. Phụ lục 1 của Tuyên bố của các nhà lãnh đạo các nền kinh tế thành viên APEC năm 2016 đã đề cập đến định hướng hiện thực hóa FTAAP. Tuy nhiên, Phụ lục giải thích rõ ràng về việc tiến tới FTAAP thông qua các lộ trình của RCEP và TPP. Đến năm 2022, cả RCEP và CPTPP đều đã có hiệu lực, tương lai của FTAAP đã có thêm hi vọng. Các nước Đông Á có thể thấy động lực đủ lớn để tham gia vào quá trình FTAAP. Một mặt, châu Á-Thái Bình Dương vẫn là khu vực năng động về kinh tế, tự do hóa thương mại và đầu tư mang lại lợi ích cho các thành viên. Mặt khác, cạnh tranh chiến lược Hoa Kỳ-Trung Quốc có thể sẽ kéo dài tới hàng thập kỷ trong tương lai, khiến các nước Đông Á cần nỗ lực tìm kiếm con đường chung.

Cuối cùng, các thỏa thuận ngành có thể nổi lên như một xu hướng mới trong hội nhập kinh tế Đông Á. Những vấn đề mới như tiêu chuẩn lao động, kinh tế số... đã được đưa vào các FTA có sự tham gia của các nước Đông Á như CPTPP, FTA song phương với EU... Những vấn đề này đã trở thành nội dung chính của các sáng kiến đang hình thành, chẳng hạn như Khung khổ kinh tế Ấn Độ Dương-Thái Bình Dương. Tuy nhiên, một số bên liên quan nhận thấy cần có cơ chế thu hoạch sớm, thông qua việc chính thức hóa hợp tác trong các lĩnh vực tiềm năng, thay vì tuân theo cách tiếp cận cả gói – thường cần một quá trình dài (và thậm chí kéo theo cả những phức tạp chính trị trong nước). Thực tiễn ACFTA đã cho thấy rằng cách tiếp cận thu hoạch sớm như vậy có thể khả thi. Đặc biệt, các thỏa thuận ngành như vậy có thể tạo ra kết quả nhanh chóng có thể giúp khuyến khích các bên liên quan theo đuổi các nội dung hợp tác sâu sắc hơn.

4 Hòa hòa hóa hội nhập kinh tế Đông Á với các tuyến hội nhập khác: Một số vấn đề đối với Việt Nam

Là thành viên của nhiều tuyến hội nhập kinh tế khác nhau (Hình 7.1), Việt Nam cũng cần giải quyết nhiều vấn đề chính. *Thứ nhất*, Việt Nam cần giảm thiểu chi phí chuyển hướng thương mại từ các tuyến hội nhập hiện tại và trong tương lai. UNCTAD (2021) đánh giá tác động của việc cắt giảm thuế quan trong RCEP và đã ghi nhận những tác động chuyển hướng thương mại đáng kể của Hiệp định này đối với Việt Nam. Bên cạnh đó, các sáng kiến mới như Khung khổ kinh tế Ấn Độ Dương-Thái Bình Dương – dù có dẫn đến các cam kết ràng buộc liên quan đến tự do hóa thương mại và thiết lập tiêu chuẩn thương mại hay không – có thể chỉ có tác dụng thúc đẩy thương mại và chuyển hướng đầu tư sang khu vực Ấn Độ Dương-Thái Bình Dương.

Để tránh các tác động chuyển hướng thương mại như vậy, các nước cũng không nên duy trì mức độ sử dụng khiêm tốn đối với các FTA. Chiến lược thực thi nên được xây dựng dựa trên việc nâng cao năng lực trong nước và hợp tác với các đối tác khu vực để hòa hòa hóa lộ trình hội nhập. Kinh nghiệm của Việt Nam đã cho thấy, việc đàm phán hiệp định RCEP cùng với EVFTA và TPP/CPTPP giúp tăng cường sự đồng thuận trong nước và chuẩn bị cho các vấn đề của FTA có quy mô lớn, đồng thời đưa các vấn đề riêng của các FTA thế hệ mới vào RCEP. Bên cạnh đó, thúc đẩy vai trò trung tâm của ASEAN trong khi duy trì chủ nghĩa khu vực mở không phải là nhiệm vụ dễ dàng, bởi mỗi quốc gia thành viên ASEAN có thể có những tính toán khác nhau trong các tuyến hội nhập khác nhau (FTAAP, CPTPP, RCEP và Khung khổ kinh tế Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương). Về vấn đề này, các chuyển biến sau RCEP cần được thúc đẩy thông qua đàm phán nâng cấp các FTA hiện có của ASEAN với các đối tác – cơ sở thực tiễn để kiến tạo RCEP.

Thứ hai, thúc đẩy môi liên kết giữa FDI và doanh nghiệp trong nước vẫn còn nhiều bất cập. Nghị quyết 50-NQ/TW của Bộ Chính trị năm 2019 đã đưa ra định hướng sàng lọc và thực thi các tiêu chuẩn cao đối với dòng vốn FDI, song Việt Nam không thể bắt buộc các doanh nghiệp có vốn ĐTNN phải mua sắm đầu vào và nguyên vật liệu từ các doanh nghiệp trong nước. Ban hành các quy định để yêu cầu chuyển giao công nghệ cũng không khả thi. Cần lưu ý, Việt Nam vẫn phải xem xét tác động của cơ chế thuế tối thiểu toàn cầu và làm thế nào để tiếp tục thu hút các nhà đầu tư nước ngoài, thay vì chỉ áp đặt thêm các yêu cầu hơn đối với họ.

Mặt khác, Việt Nam cần nhanh chóng nâng cao năng lực của các doanh nghiệp Việt Nam để tham gia vào chuỗi cung ứng do FDI dẫn dắt. Bất cập về năng lực của Việt Nam thường thể hiện ở các khía cạnh giá thành sản phẩm, chất lượng

sản phẩm, khả năng sản xuất khối lượng lớn, giao hàng đúng hạn. Trong thời gian gần đây và trong tương lai, các nỗ lực chuyển đổi xanh và khử cacbon sẽ được lưu tâm nhiều hơn. Kết quả khảo sát của JETRO (2021) cho thấy các nỗ lực khử cacbon của các công ty Nhật Bản tại Việt Nam đã và đang được thực hiện, nhưng chủ yếu được chỉ đạo bởi trụ sở chính. Như vậy, quá trình khử cacbon vẫn chưa được thúc đẩy bởi nhận thức, quy định và nhu cầu hợp tác với các doanh nghiệp Việt Nam.

Thứ ba, trong khi sẵn sàng xem xét các lĩnh vực mới của các thỏa thuận hội nhập, Việt Nam cần có khả năng hài hòa hóa các tiêu chuẩn cam kết. Những lĩnh vực như vậy có thể bao gồm sở hữu trí tuệ, thương mại và phát triển bền vững, dịch vụ, giao dịch thương mại không giấy tờ, v.v. Việt Nam có thể cần hợp tác với các quốc gia thành viên ASEAN để phát huy vai trò tổng hợp của ASEAN với tư cách là người khai phá các ý tưởng hội nhập mới. Vai trò ấy vẫn có thể thực hiện được, do cách tiếp cận tiệm tiến của ASEAN và việc đề cao xây dựng năng lực vẫn cho phép thúc đẩy những nỗ lực dài hạn (và thậm chí lặp đi lặp lại) trong các lĩnh vực cụ thể. Bên cạnh đó, ASEAN đã cụ thể hóa vai trò trung tâm của ASEAN và vai trò trung tâm này cũng được các bên tham gia đối thoại ủng hộ. Điều quan trọng là có các cuộc đối thoại cởi mở và một kế hoạch làm việc đáng tin cậy của ASEAN và giữa ASEAN với các đối tác để đảm bảo quá trình tìm kiếm ý tưởng hội nhập mới có tính khả thi.

Cuối cùng, Việt Nam cần duy trì đà cải cách kinh tế trong nước. Trong những thập kỷ qua, Việt Nam đã lấy các cam kết hội nhập để tạo động lực thúc đẩy cải cách trong nước. Ví dụ về các lĩnh vực cụ thể bao gồm cải cách doanh nghiệp nhà nước, cải cách hải quan, tự do hóa giá cả, đơn giản hóa các điều kiện kinh doanh, v.v. Tuy nhiên, Việt Nam vẫn còn những lĩnh vực cải cách có thể được thúc đẩy hơn nữa, chẳng hạn như sự đồng nhất về quy định, dịch chuyển dữ liệu xuyên biên giới, cạnh tranh bình đẳng. Tiến trình FTA có thể gặp ghềnh trong tương lai, nên Việt Nam cần đảm bảo các cải cách kinh tế có động lực bền vững và gắn liền với các nhu cầu cơ bản của đất nước.

5 Kết luận và khuyến nghị

Chương này xem xét các lộ trình hội nhập kinh tế Đông Á khả thi trong giai đoạn đến năm 2045. Mặc dù có nhiều bất định, những lộ trình đó có thể đa dạng và củng cố lẫn nhau. Vai trò trung tâm của ASEAN có thể là điều kiện tiên quyết, đồng thời là mục tiêu cần chính các quốc gia thành viên ASEAN và các đối tác đối thoại đóng góp nhiều hơn. Việc tham gia sâu hơn vào việc định hình các lộ trình hội nhập sẽ có lợi cho Việt Nam, như thực chứng từ chính những kinh nghiệm trước đây về tự do hóa thương mại và đầu tư. Tuy nhiên, Việt Nam phải

giải quyết một số vấn đề chính trong việc hài hòa hội nhập kinh tế Đông Á và các lộ trình hội nhập khác. Những vấn đề này bao gồm: (i) giảm thiểu chi phí chuyển hướng thương mại; (ii) tăng cường liên kết giữa doanh nghiệp có vốn ĐTNN và doanh nghiệp trong nước; (iii) hài hòa hóa các cam kết trong các vấn đề mới; và (iv) duy trì cải cách trong nước.

Hướng tới tương lai, Việt Nam cần xem xét các khuyến nghị sau:

Thứ nhất, Việt Nam cần tăng cường cải cách cơ cấu để thúc đẩy các cơ hội kinh tế và giảm chi phí kinh doanh. Các lĩnh vực ưu tiên cải cách cơ cấu đó có thể bao gồm thị trường nhân tố sản xuất, môi trường kinh doanh, chính sách cạnh tranh, đổi mới sáng tạo, kinh tế số. Những cải cách này phải phù hợp với khung khổ chính sách nhằm củng cố ổn định kinh tế vĩ mô và nâng cao khả năng phục hồi kinh tế. Ngay cả những nỗ lực trong nước này vẫn có thể được xây dựng dựa trên sự hợp tác với các đối tác. Ví dụ, Shrestha và Đoàn (2021) giải thích chi tiết rằng cách tiếp cận tham vấn của ASEAN có thể giúp giải quyết các vấn đề khó khăn, mặc dù tiến độ có thể chậm.

Thứ hai, chính sách thương mại phải đồng bộ với chính sách đầu tư để giúp quản lý nhập siêu và nhập khẩu hàng hóa trung gian một cách hiệu quả và hài hòa hơn. Cách tiếp cận chính sách cũng phải phù hợp với sự tham gia từng bước của các doanh nghiệp trong nước vào chuỗi giá trị Đông Á, trên cơ sở thuyết phục các doanh nghiệp có vốn ĐTNN về việc cải thiện khả năng phục hồi chuỗi cung ứng gắn với sự tham gia của doanh nghiệp trong nước. Điều này có thể đòi hỏi không chỉ các nỗ lực của doanh nghiệp với doanh nghiệp, mà còn cần thêm các phương pháp tiếp cận giữa chính phủ với doanh nghiệp, và giữa chính phủ và chính phủ.

Thứ ba, Việt Nam cần nỗ lực hơn nữa trong hợp tác với ASEAN và các đối tác Đông Á để thúc đẩy vai trò trung tâm của ASEAN. Vai trò trung tâm ấy cần được tăng cường trong các lĩnh vực liên quan đến hợp tác kinh tế, bao gồm các FTA mới và sự hài hòa của chúng, hợp tác với các đối tác bên ngoài trong các sáng kiến lớn (chẳng hạn như Khung khổ Kinh tế Ấn Độ Dương-Thái Bình Dương) và xây dựng năng lực. Theo đó, việc thúc đẩy cách tiếp cận thu hoạch sớm trong một số lĩnh vực ưu tiên, chẳng hạn như chuyển đổi số trong xúc tiến xuất khẩu,⁹⁷ tạo thuận lợi thương mại,⁹⁸ v.v. có thể trở thành cách tiếp cận đặc trưng của ASEAN.

Cuối cùng, Việt Nam cần duy trì sự ủng hộ đối với chủ nghĩa đa phương. Cần lưu ý, các FTA được coi là một lối đi thay thế trong khi WTO không đạt được tiến bộ kịp thời và thỏa đáng. Vì vậy, Việt Nam cần tích cực tham gia đối thoại

⁹⁷ Chẳng hạn, tham khảo CIEM (2021b).

⁹⁸ Chẳng hạn, tham khảo Đoàn Thị Thanh Hà và Lê Quang Lâm (2021).

với các đối tác, kể cả tại các diễn đàn đa phương về sự cần thiết và sáng kiến cải cách WTO. Trong quá trình này, đóng góp và tận dụng tiếng nói chung của ASEAN có thể là cần thiết.

Tài liệu tham khảo

(Thứ tự giữ nguyên theo bản gốc tiếng Anh)

Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2022), Giải pháp hoàn thiện khung pháp lý về cấp vốn cho doanh nghiệp tham gia chuỗi giá trị toàn cầu và khu vực. *Đề án trình Chính phủ*. Tháng 12.

Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng. <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-xiii/bao-cao-chinh-tri-cua-ban-chap-hanh-trung-uong-dang-khoa-xii-tai-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-cua-3734>

Diễn đàn Hợp tác Kinh tế châu Á-Thái Bình Dương (APEC) (2016), *Phụ lục A: Tuyên bố Lima về FTAAP [Annex A: Lima Declaration on FTAAP]*. Tiếng Anh https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2016/2016_aelm/2016_annex-a

Đinh Hiền Minh, Trịnh Quang Long và Nguyễn Anh Dương (2009), Thương mại, Tăng trưởng, Việc làm và Tiền công ở Việt Nam [Trade, Growth, Employment, and Wages in Vietnam], *Dự án Nghiên cứu về “Toàn cầu hóa, Điều chỉnh và Thách thức đối với Tăng trưởng bao trùm: Thúc đẩy tăng trưởng bao trùm và nâng cấp sản xuất công nghiệp ở In-đô-nê-xi-a, Phi-lip-pin và Việt Nam”*. Tiếng Anh.

Đoàn Thị Thanh Hà, và Lê Quang Lâm (2021), Việt Nam [‘Viet Nam Report’], trong ERIA (chủ biên), *Hướng tới Tạo thuận lợi thương mại tối đa ở ASEAN: Kết quả khảo sát ASTFI. Dự án nghiên cứu của ERIA số 08, năm tài khóa 2021*. Tiếng Anh. Jakarta: ERIA, tr.142–54.

Dự án Hỗ trợ Thương mại và Đầu tư Đa biên (MUTRAP) (2015), Đánh giá tác động của Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện đối với Kinh tế Việt Nam [Assessing the Impacts of the Regional Comprehensive Economic Partnership on Vietnam’s Economy]. Tiếng Anh. Activity: ICB-8.

Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) (2021), *Đánh giá giữa kỳ - Kế hoạch hành động hướng tới Cộng đồng kinh tế ASEAN [Mid-Term Review*

- *ASEAN Economic Community Blueprint 2025*]. Tiếng Anh.
<https://asean.org/book/mid-term-review-report-of-the-aec-blueprint-2025/>
- Hội nghị về Thương mại và Phát triển của Liên hiệp quốc (UNCTAD) (2021), Một trung tâm mới của lực hấp dẫn: Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực và Tác động Thương mại [A New Centre of Gravity: The Regional Comprehensive Economic Partnership and Its Trade Effects]. Tiếng Anh.
https://unctad.org/system/files/official-document/ditcinf2021d5_en_0.pdf
- Kimura, F., S. Urata, S. Thangavelu, và D. Narjoko (2022), *Diễn biến năng động của Đông Á và RCEP: Khung khổ cho Hội nhập khu vực [Dynamism of East Asia and RCEP: The Framework for Regional Integration]*. Tiếng Anh. Jakarta: ERIA.
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ngân hàng Thế giới (2016), *Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ [Vietnam 2035 : Toward Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy]*. Washington: World Bank.
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23724>
- Nguyễn Anh Dương, Võ Trí Thành và Đỗ Thị Nhân Thiên (2018), Xuất khẩu của Việt Nam sau khi gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới [Vietnam's Exports After Joining the WTO]. *Báo cáo cho ERIA*.
- Nguyễn Huy Hoàng và Trương Quang Hoàn (2022), Liên hệ giữa đầu tư trực tiếp nước ngoài và chuỗi giá trị toàn cầu ở các nước đang phát triển: Trường hợp của Việt nam [The Nexus between Inward Foreign Direct Investment and Global Value Chains in Developing Countries: A Case Study of Viet Nam], *Báo cáo thảo luận của ERIA* số ERIA-DP-2021-51. Tháng 1. Jakarta: ERIA.
<https://www.eria.org/uploads/media/discussion-papers/FY21/The-Nexus-between-Inward-FDI-and-GVC-in-Viet-Nam.pdf>
- Oikawa, K., Y. Todo, M. Ambashi, F. Kimura, và S. Urata (2021), Tác động của dịch COVID-19 đối với hoạt động kinh doanh và chuỗi cung ứng ở các nước ASEAN và Ấn Độ [The Impact of COVID-19 on Business Activities and Supply Chains in the ASEAN Member States and India], *Báo cáo thảo luận chính sách ERIA* số 384, ERIA-DP-2021-17. Tháng 6. Jakarta: ERIA.
- Petri, P. và M. Plummer (2020), Đông Á ly khai khỏi Hoa Kỳ; Chiến tranh thương mại, COVID-19, và các khối thương mại ở Đông Á [East Asia Decouples from the United States: Trade War, COVID-19, and East Asia's New Trade Blocs], *Báo cáo* số WP 20-9. Viện Nghiên cứu kinh tế quốc tế Peterson. Tháng 6. Tiếng Anh.
<https://www.piie.com/sites/default/files/documents/wp20-9.pdf>

- Shrestha, R. và H.T.T. Doan (2021), *Cải cách thể chế, cải cách pháp lý và hội nhập ở Đông Á [Institutional Reform, Regulatory Reform and Integration in East Asia]*. Dự án sách của ERIA về Cẩm nang Hội nhập kinh tế. Jakarta: ERIA.
- Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) (2021), *Giá trị gia tăng trong hoạt động thương mại [Trade in Value Added]*. <https://www.oecd.org/sti/ind/measuring-trade-in-value-added.htm>
- Tổ chức Phát triển Công nghiệp của Liên hiệp quốc (UNIDO) (2012), Báo cáo Đầu tư Việt Nam 2011 – Hiểu về tác động của đầu tư trực tiếp nước ngoài đối với phát triển công nghiệp [Viet Nam Industrial Investment Report 2011 – Understanding the Impact of Foreign Direct Investment on Industrial Development]. https://www.unido.org/sites/default/files/2012-08/VIIR%20print_0.pdf
- Tổ chức xúc tiến thương mại Nhật Bản (JETRO) (2022), Kết quả khảo sát của JETRO về điều kiện kinh doanh của các doanh nghiệp Nhật bản hoạt động ở nước ngoài (ở châu Á và châu Đại dương) [2021 JETRO Survey on Business Conditions of Japanese Companies Operating Overseas (Asia and Oceania)]. https://www.jetro.go.jp/ext_images/en/reports/survey/pdf/EN_Asia_and_Oceania_2021.pdf
- Viện Nghiên cứu kinh tế ASEAN và Đông Á (ERIA) (2019), *Tầm nhìn ASEAN 2040: Hướng tới Cộng đồng ASEAN vững mạnh hơn – Báo cáo tổng quan [ASEAN Vision 2040: Towards a Bolder and Stronger ASEAN Community – Brief]* https://www.eria.org/uploads/media/0.AV2040_VOL1.pdf
- Viện Nghiên cứu kinh tế ASEAN và Đông Á (ERIA) (2021), *Tác động của Hiệp định hàng hóa ASEAN (ATIGA) đối với thương mại nội khối [Impacts of the ASEAN Trade in Goods Agreement (ATIGA) on Intra-ASEAN Trade]*. Tiếng Anh. Jakarta: ERIA.
- Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (CIEM) (2021b), Thúc đẩy chuyển đổi số trong thương mại ở Việt Nam nhằm thực hiện hiệu quả các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới. Báo cáo cho GIZ. Tháng 12.
- Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (CIEM) (2013), *Đánh giá tổng thể tác động kinh tế-xã hội đối với Việt Nam sau 5 năm gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới [Evaluation of Socio-economic Performance of Viet Nam After 5 Years of WTO Accession]*. Hà Nội: Nhà xuất bản Tài chính.

- Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (CIEM) (2021a), *Thực hiện hiệu quả Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực gắn với cải thiện tính tự chủ của nền kinh tế: Yêu cầu hoàn thiện thể chế thương mại và đầu tư ở Việt Nam*. Hà Nội: Nhà xuất bản Dân Trí.
- Võ Trí Thành (2015), Góc nhìn của Việt Nam về Hội nhập Kinh tế Khu vực [‘Viet Nam’s Perspectives on Regional Economic Integration’], *Tạp chí về các nền kinh tế Đông Nam Á*, 32(1) (Tháng 4 năm 2015), tr. 106–24.
- Võ Trí Thành (2020), Cải thiện liên kết giữa các doanh nghiệp thông qua cụm công nghiệp và số hóa nhằm cải thiện năng suất [Enhancing Inter-Firm Linkages through Clusters and Digitalisation for Productivity Growth], *Báo cáo thảo luận của ERIA số 309*, ERIA-DP-2019-23. Jakarta: ERIA.
- Võ Trí Thành và Nguyễn Anh Dương (2011), Xem xét lại xuất khẩu và đầu tư trực tiếp nước ngoài ở Việt Nam [revisiting Exports and Foreign Direct Investment in Vietnam], *Tạp chí Chính sách kinh tế châu Á*, 6, tr.112–31.
- Võ Trí Thành, Nguyễn Anh Dương và Đỗ Thị Nhân Thiên (2021), Kết quả kinh tế của tự do hóa thương mại và đầu tư: Trường hợp của Việt Nam [‘Economic Consequences of Trade and Investment Liberalisation: The Case of Vietnam’], trong Urata S. và H.T.T. Doan (chủ biên), *Toàn cầu hóa và kết quả [Globalisation and Its Economic Consequences]*, tr. 214–40. London: Routledge.

Phần II

**Phát triển công nghiệp là động lực cho
tăng trưởng kinh tế**

Chương 8

Tổng quan về Chuyển đổi số, Cách mạng công nghiệp 4.0 và Đổi mới sáng tạo

Nguyễn Anh Dương và Fukunari Kimura

1 Giới thiệu

Việt Nam là một trong những quốc gia tận dụng thành công nhất cơ chế của mạng sản xuất quốc tế (Ando và Kimura, 2005) hoặc phân tách các hoạt động cấp thứ hai (Baldwin, 2016) và đẩy nhanh quá trình công nghiệp hóa. Dù khởi đầu với mức thu nhập thấp, Việt Nam đã từ bỏ các chiến lược phát triển thay thế nhập khẩu vào những năm 2000 và mạnh dạn tự do hóa thương mại và đầu tư để tận dụng tối đa các cơ hội từ toàn cầu hóa. Nhờ đó, Việt Nam đã trở thành một nhân tố quan trọng trong chuỗi giá trị toàn cầu (GVC). Tuy nhiên, bước tiếp theo sẽ là một thử thách. Dù đã liên kết rất chặt chẽ với kinh tế thế giới, việc hình thành cụm công nghiệp trong nước còn chậm. Việt Nam vẫn còn nhiều dư địa để nâng cao năng lực đổi mới sáng tạo nhằm vượt ra khỏi các hoạt động thâm dụng lao động giản đơn. Quan trọng là Việt Nam phải tư duy theo hướng tăng tốc triển khai các công nghệ mới, đặc biệt là công nghệ số, để tiến trình phát triển của các ngành công nghiệp có chất lượng cao hơn.

Trong thập kỷ qua, thế giới đã và đang chứng kiến những bước tiến nhanh chóng của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư (CMCN 4.0). CMCN 4.0 đã mang lại đột phá trong nhiều lĩnh vực, từ công nghệ sinh học, in 3D, đến số hóa. Những ứng dụng của công nghệ 4.0 đã làm thay đổi căn bản cách sống, cách thức tiêu dùng và phương thức sản xuất kinh doanh của con người trên toàn cầu. Điển hình có thể kể đến dây chuyền sản xuất do robot đảm nhận, trí tuệ nhân tạo (AI) thay thế con người xử lý các công việc từ đơn giản đến phức tạp, chatbot tư vấn người tiêu dùng trước khi mua hàng hay Internet vạn vật (IoT) kết nối con người và hệ thống máy móc trong nhà máy. CMCN 4.0 đang chuyển dần nguồn gốc của lợi thế cạnh tranh từ quy mô doanh nghiệp sang tốc độ đổi mới sáng tạo.

Chuyển đổi số đóng vai trò quan trọng trong CMCN 4.0. Thật vậy, chuyển đổi số đã trở thành một ưu tiên mới cho tất cả các quốc gia. Nhiều báo cáo, nghiên cứu đã chỉ ra tiềm năng của nền kinh tế số và chuyển đổi số (ví dụ: Google, Temasek và Bain, 2021; 2022; Cameron và cộng sự, 2019; Alpha Beta, 2021;

APEC, 2019). Quá trình chuyển đổi số đã bắt đầu từ trước năm 2020 trong nhiều lĩnh vực kinh doanh khác nhau. Sự bùng phát của COVID-19 vào năm 2020 đã buộc tất cả các nền kinh tế phải đẩy nhanh chuyển đổi số. Thay vì chỉ thực hiện các nỗ lực chính sách trong nước, các nền kinh tế đã tích cực hợp tác quốc tế về kinh tế số. Nhiều nền kinh tế đã ký kết các thỏa thuận hợp tác kinh tế số. Một loạt các sáng kiến hợp tác đã phát triển mạnh mẽ trong các lĩnh vực như giải quyết tranh chấp trực tuyến giữa các doanh nghiệp trong giao dịch thương mại xuyên biên giới, thương mại điện tử, và giao dịch thương mại không cần giấy tờ.

Kể từ năm 2016, tăng trưởng kinh tế trong dài hạn của Việt Nam đã suy giảm do mô hình tăng trưởng truyền thống dựa vào việc mở rộng các nhân tố sản xuất (như đất đai, lao động và vốn) gần như đã tới hạn. Do đó, việc tìm kiếm các động lực tăng trưởng mới trở thành một yêu cầu cấp thiết. Việt Nam đã thúc đẩy đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Đến năm 2020, Việt Nam đã nỗ lực phổ cập các ứng dụng công nghệ thông tin như nền tảng thương mại điện tử, ứng dụng gọi xe, và ví điện tử liên kết với các ngân hàng trong nước. Việt Nam cũng bắt đầu triển khai mạng 5G và cấp phép cho hai công ty viễn thông - Viettel và MobiFone - thí điểm thương mại mạng 5G.

Các nhà hoạch định chính sách Việt Nam đã nhìn nhận tiềm năng phát triển kinh tế số. Dù là nền kinh tế đang phát triển, Việt Nam không nhất thiết sẽ tụt hậu trong quá trình tăng trưởng kinh tế số (CIEM, 2020). Với quyết tâm số hóa nền kinh tế, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 01 tháng 01 năm 2020, đặt ra yêu cầu “*Nghiên cứu, xây dựng khuôn khổ pháp lý, cơ chế, chính sách thử nghiệm, kịp thời giải quyết hiệu quả các vấn đề phát sinh trong thực tiễn nhằm phát triển ... kinh tế số.*” Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 08 tháng 01 năm 2022 của Chính phủ Việt Nam đề ra định hướng “*Phát triển thương mại điện tử, kinh tế số và các mô hình kinh doanh mới dựa trên ứng dụng công nghệ thông tin, công nghệ số*”.

Dịch bệnh COVID-19 cũng không khiến Việt Nam “*mất tập trung*” vào CMCN 4.0, chuyển đổi số và đổi mới sáng tạo. Thay vào đó, sự gián đoạn của nhiều hoạt động kinh tế dựa trên các phương thức truyền thống đã buộc các doanh nghiệp và các cơ quan chính phủ phải tăng cường nỗ lực hướng tới CMCN 4.0, chuyển đổi số và đổi mới sáng tạo. Cùng với nỗ lực của doanh nghiệp, Chính phủ đã nhanh chóng ban hành nhiều văn bản chính sách nhằm hỗ trợ thể chế cho kinh tế số và cung cấp dịch vụ công trên nền tảng số hóa. Những sáng kiến này đã bắt đầu trước năm 2020 nhưng được đẩy nhanh hơn trong giai đoạn 2020–2022. Các Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, như số 645/QĐ-TTg năm 2020 phê duyệt Kế hoạch tổng thể phát triển thương mại điện tử quốc gia giai đoạn 2021–2025; số 749/QĐ-TTg năm 2020 phê duyệt Chương trình chuyển đổi số quốc gia đến

năm 2025, định hướng đến năm 2030; số 942/QĐ-TTg năm 2021 phê duyệt Chiến lược phát triển chính phủ điện tử hướng tới chính phủ số giai đoạn 2021–2025, định hướng đến 2030; và Quyết định số 411/QĐ-TTg năm 2022 phê duyệt Chiến lược quốc gia phát triển kinh tế số và xã hội số đến năm 2025, định hướng đến năm 2030, là những điển hình cho những nỗ lực đồng bộ đó.

Chương 8 đánh giá tổng quan về các làn sóng chuyển đổi số mới, CMCN 4.0, đổi mới sáng tạo và những hàm ý đối với Việt Nam. Các tác giả chủ yếu áp dụng cách tiếp cận định tính, xem xét mô hình tăng trưởng truyền thống do phân ngành chế biến chế tạo dẫn dắt, các chính sách và tiến bộ gần đây trong việc thúc đẩy chuyển đổi số, CMCN 4.0 và đổi mới sáng tạo. Trên cơ sở đó, Chương 8 đưa ra một số khuyến nghị nhằm thúc đẩy chuyển đổi số, CMCN 4.0 và đổi mới sáng tạo tại Việt Nam.

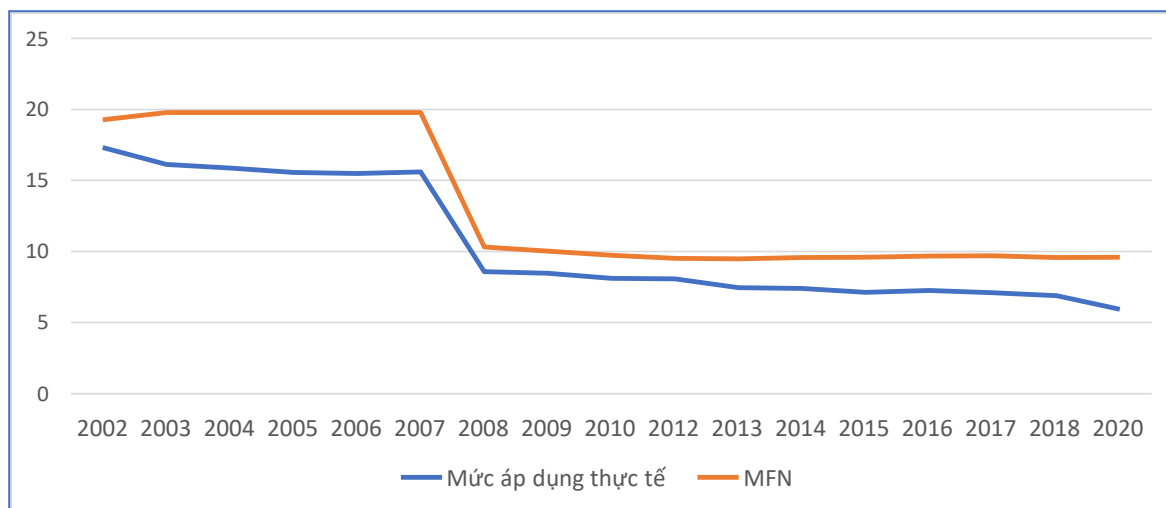
Chương này được cấu trúc như sau. Phần 2 xem xét mô hình tăng trưởng dựa vào khu vực công nghiệp chế biến, chế tạo ở Việt Nam. Phần 3 trình bày chi tiết về các xu hướng mới nổi của chuyển đổi số, CMCN 4.0 và đổi mới sáng tạo như những động lực tăng trưởng của tương lai. Phần 4 tóm tắt các chính sách phát triển chính cho một số ngành. Phần 5 đưa ra một số khuyến nghị.

2 Chính sách công nghiệp trong mô hình tăng trưởng dựa vào công nghiệp chế biến chế tạo ở Việt Nam giai đoạn 2000-2022

Việt Nam đã thực hiện chính sách công nghiệp hóa trong nhiều thập kỷ. Mặc dù chủ trương ưu tiên công nghiệp hóa đã bắt đầu trước khi Đổi mới, nhưng chỉ từ năm 2000, chính sách công nghiệp hóa của đất nước mới tập trung nhiều hơn vào phân ngành chế biến chế tạo. Việt Nam cũng bắt đầu loại bỏ dần dần các rào cản thương mại vào những năm 2000. Việt Nam đẩy mạnh chuyển dịch cơ cấu kinh tế trong giai đoạn 2001-2005 với mục tiêu đặt nền móng cho công nghiệp hóa và hiện đại hóa. Các chính sách, được đưa ra trong Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội giai đoạn 2001–2010, chủ yếu thúc đẩy tăng trưởng của khu vực công nghiệp. Để giúp duy trì thị trường trong nước, Việt Nam đã áp dụng chiến lược bảo hộ tập trung vào một loạt phân ngành công nghiệp, chẳng hạn như công nghiệp khai khoáng và dầu mỏ, xi măng, gia công kim loại, sản xuất, điện tử và công nghiệp hóa chất. Việt Nam cũng đã nỗ lực cải cách các doanh nghiệp Nhà nước trong các ngành công nghiệp then chốt, bao gồm thông qua các biện pháp như bán, cho thuê, giao, cổ phần hóa, v.v. để các doanh nghiệp này hoạt động cạnh tranh trên nền tảng thương mại. Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2001-2005 cũng điều chỉnh chính sách công nghiệp theo hướng chú trọng hơn vào sự phát triển của các doanh nghiệp nhỏ và vừa (DNNVV).

Trong giai đoạn này, đã có những thay đổi đáng kể trong chính sách thuế quan. Một mặt, Việt Nam bắt đầu đưa thêm nhiều sản phẩm vào danh mục thuế quan. Đinh Hiền Minh và Nguyễn Anh Dương (2006) chỉ ra rằng số lượng dòng thuế đã tăng từ 6.316 năm 2000 lên 10.682 năm 2004. Mặt khác, Việt Nam bắt đầu thực hiện các chương trình thuế quan khác nhau theo cơ chế tối huệ quốc (MFN) và các điều ước hội nhập khác trong khung khổ ASEAN (Trương Đình Tuyển và cộng sự, 2011). Khi Việt Nam đàm phán nhiều hiệp định thương mại tự do (FTA) trong khung khổ ASEAN, mức thuế quan của Việt Nam đã giảm, nhưng không nhiều. Mức thuế MFN trung bình đối với các sản phẩm công nghiệp chế tạo dường như tăng trong giai đoạn 2001-2005, mặc dù mức thuế áp dụng hiệu quả giảm dần (Hình 8.1).

Hình 8.1. Thuế quan của Việt Nam đối với sản phẩm chế biến, chế tạo, 2002-2020 (%)



MFN: Mức thuế theo Cơ chế tối huệ quốc.

Nguồn: Cơ sở dữ liệu WITS của Ngân hàng Thế giới. <https://wits.worldbank.org/> (truy cập ngày 28 tháng 02 năm 2023).

Trong giai đoạn tiếp theo, Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) vào năm 2007 - một dấu mốc quan trọng trong quá trình hội nhập kinh tế của đất nước. Sau khi gia nhập WTO, Việt Nam cập nhật hoặc ban hành nhiều chiến lược phát triển mới cho các ngành công nghiệp khác nhau, mặc dù số lượng các ngành trọng điểm được xác định dường như quá nhiều (CIEM, 2012). Các ngành công nghiệp khai khoáng bắt đầu tăng trưởng chậm hơn trong giai đoạn này do Việt Nam chuyển trọng tâm chính sách sang bảo vệ môi trường và bảo tồn tài nguyên thiên nhiên. Ngược lại, mặc dù cạnh tranh gia tăng sau khi Việt Nam trở thành thành viên WTO, khu vực công nghiệp chế biến chế tạo tiếp tục hưởng lợi từ việc khai thác lao động giá rẻ. Một số doanh nghiệp thâm dụng lao động trong ngành dệt may, giày da, v.v. bắt đầu xuất khẩu nhiều hơn, mặc dù nguồn

cung ứng đầu vào và nguyên liệu trung gian chủ yếu từ nhập khẩu thay vì từ các doanh nghiệp trong nước (Võ Trí Thành và Nguyễn Anh Dương, 2006; Trương Đình Tuyển và cộng sự, 2011).

Bên cạnh đó, Việt Nam bắt đầu quan tâm, dù ở mức độ khiêm tốn, đến các chính sách và cơ chế giúp cải thiện các liên kết dịch vụ trong chuỗi cung ứng, chẳng hạn như cạnh tranh trong lĩnh vực viễn thông, cải thiện dịch vụ hậu cần, phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế, v.v. Điều này giúp Việt Nam hưởng lợi từ mạng sản xuất quốc tế hay còn gọi là cơ chế phân tách các hoạt động cấp thứ hai. Nhằm tạo lợi thế về địa điểm cho hoạt động đầu tư và thúc đẩy sự tích tụ, Việt Nam đã thực hiện nhiều nỗ lực để hiện đại hóa và tăng cường các khu công nghiệp. Tính đến năm 2010, Việt Nam đã có 260 khu công nghiệp và 15 khu kinh tế. Dù vậy, số lượng khu kinh tế quá nhiều cũng phản ánh sự quan tâm chưa đầy đủ đến việc thúc đẩy hợp tác giữa các tỉnh nhằm đạt được hiệu quả kinh tế theo quy mô.

Hệ thống thuế quan đã thay đổi đáng kể do những nỗ lực hội nhập kinh tế tích cực hơn trong giai đoạn 2006-2010. Sau khi thông qua các FTA như Khu vực mậu dịch tự do ASEAN - Hàn Quốc (AKFTA), ASEAN - Trung Quốc (ACFTA), Hiệp định đối tác kinh tế Việt Nam - Nhật Bản (VJEPA) và đặc biệt là việc gia nhập WTO, thuế quan thực tế đã giảm mạnh (Trương Đình Tuyển và cộng sự, 2011). Thuế quan MFN cũng giảm đáng kể từ giữa năm 2006. Nhìn chung, Việt Nam cam kết cắt giảm thuế quan đối với nhiều loại hàng hóa, với một số ngoại lệ thuộc Danh mục Loại trừ và Danh mục Nhạy cảm. Tuy nhiên, mức độ cắt giảm thuế quan giữa các lộ trình hội nhập và danh mục sản phẩm có sự khác biệt lớn. Nhìn chung, Việt Nam đã giảm đáng kể thuế nhập khẩu đối với các sản phẩm công nghiệp chế biến, chế tạo (Hình 8.1).

Những thay đổi chính sách khác liên quan đến phát triển công nghiệp cũng được thực hiện trong giai đoạn 2001-2010. *Thứ nhất*, để tạo thuận lợi cho thương mại và thực hiện các thay đổi về hành chính, thủ tục hải quan được đơn giản hóa và hiện đại hóa với mục tiêu hợp lý hóa và loại bỏ các bước trung gian, thúc đẩy tự động hóa (CIEM, 2012). Từ năm 2004, Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản bắt đầu hỗ trợ cải cách và hiện đại hóa hải quan của Việt Nam bằng cách triển khai Hệ thống Thông quan Hàng hóa Tự động và Hệ thống Thông tin Hải quan (VNACCS/VCIS). *Thứ hai*, trong nỗ lực tăng cường khả năng cạnh tranh xuất khẩu, tỷ giá đồng VNĐ được điều chỉnh giảm, mặc dù ở các mức độ khác nhau theo thời gian. Tuy nhiên, do phụ thuộc nhiều vào đầu vào nhập khẩu, các doanh nghiệp xuất khẩu đôi khi gặp khó trong việc tiếp cận ngoại hối cho nhu cầu nhập khẩu của mình. Hơn nữa, theo một phân tích thực nghiệm của Trương Đình Tuyển và cộng sự (2011), việc mất giá danh nghĩa của VNĐ so với đô la Mỹ chỉ có tác động không đáng kể đến việc thúc đẩy xuất khẩu. *Thứ ba*, Việt Nam cung cấp các

khoản tín dụng ưu đãi cho xuất khẩu, cả về tổng số lượng và lãi suất, song các khoản tín dụng này đã chấm dứt sau khi gia nhập WTO. *Thứ tư*, Việt Nam đã thực hiện một số chính sách công nghệ cao để khuyến khích phát triển công nghệ và chuyển giao công nghệ từ đầu tư trực tiếp nước ngoài. Tuy nhiên, chi tiêu của chính phủ cho nghiên cứu và phát triển vẫn còn khiêm tốn; tỷ lệ chi ngân sách cho khoa học và công nghệ đã giảm từ 1,9% xuống 1,6% trong giai đoạn 2006-2010 (Võ Trí Thành, Nguyễn Anh Dương và Đinh Thu Hằng, 2018). Trong khi đó, tác động lan tỏa của FDI thông qua chuyển giao công nghệ dường như ít quan trọng hơn so với liên kết xuôi và ngược (Nguyễn Thị Tuệ Anh, 2005; Nguyễn Thị Tuệ Anh, 2015). *Thứ năm*, Việt Nam cũng bắt đầu thực thi các tiêu chuẩn về an toàn thực phẩm và bảo vệ môi trường, nhằm thúc đẩy các sản phẩm thân thiện với môi trường hơn nhưng với chi phí cao hơn cho các doanh nghiệp công nghiệp. *Cuối cùng*, việc thường xuyên tăng lương tối thiểu có tác động lớn đến chi phí trả lương của các doanh nghiệp công nghiệp, đặc biệt là những doanh nghiệp thâm dụng lao động. Tuy nhiên, việc tăng lương như vậy đi kèm với mức cải thiện tương xứng về năng suất lao động.

Trong giai đoạn 2011-2021, Việt Nam đã nỗ lực đổi mới chính sách công nghiệp một cách nghiêm túc hơn. Từ năm 2011, Chính phủ đã chỉ đạo các bộ ngành phối hợp với Đại sứ quán Nhật Bản tại Việt Nam và các hiệp hội doanh nghiệp Nhật Bản xây dựng Chiến lược công nghiệp hóa của Việt Nam trong khung khổ hợp tác Việt Nam-Nhật Bản đến năm 2020, tầm nhìn 2030. Chiến lược công nghiệp hóa, được ban hành năm 2013, giúp đổi mới quy trình hoạch định chính sách tại Việt Nam thông qua các bước cụ thể, bao gồm rà soát các phân ngành tiềm năng tại Việt Nam có sự quan tâm đầu tư từ các nhà đầu tư Nhật Bản. Quá trình này cũng là lần đầu tiên Việt Nam chính thức cân nhắc rút gọn danh sách các ngành công nghiệp trọng điểm. Sự tham gia của đại diện doanh nghiệp Nhật Bản và Việt Nam trong các cuộc họp của nhóm công tác chung góp phần cải thiện thông lệ tham vấn khu vực tư nhân trong quá trình hoạch định chính sách của Việt Nam. Chiến lược công nghiệp hóa đã được cụ thể hóa thành các quyết định của Thủ tướng Chính phủ trong giai đoạn 2014-2015 phê duyệt các kế hoạch hành động tương ứng để phát triển 6 ngành: chế biến thực phẩm; máy nông nghiệp; điện tử; đóng tàu; ô tô; công nghiệp môi trường và tiết kiệm năng lượng. Tuy nhiên, mặc dù có thiết kế tốt và quy trình đổi mới, các kế hoạch hành động này không nhận được nhiều sự quan tâm trong quá trình tổ chức thực hiện. Tính đến thời điểm cuối năm 2021, Việt Nam cũng không có cuộc đánh giá bài bản nào về tiến độ (nếu có) của các kế hoạch hành động đã được phê duyệt.

Tương tự, Việt Nam đã có Chiến lược và Quy hoạch tổng thể phát triển công nghiệp đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2035 theo các Quyết định số

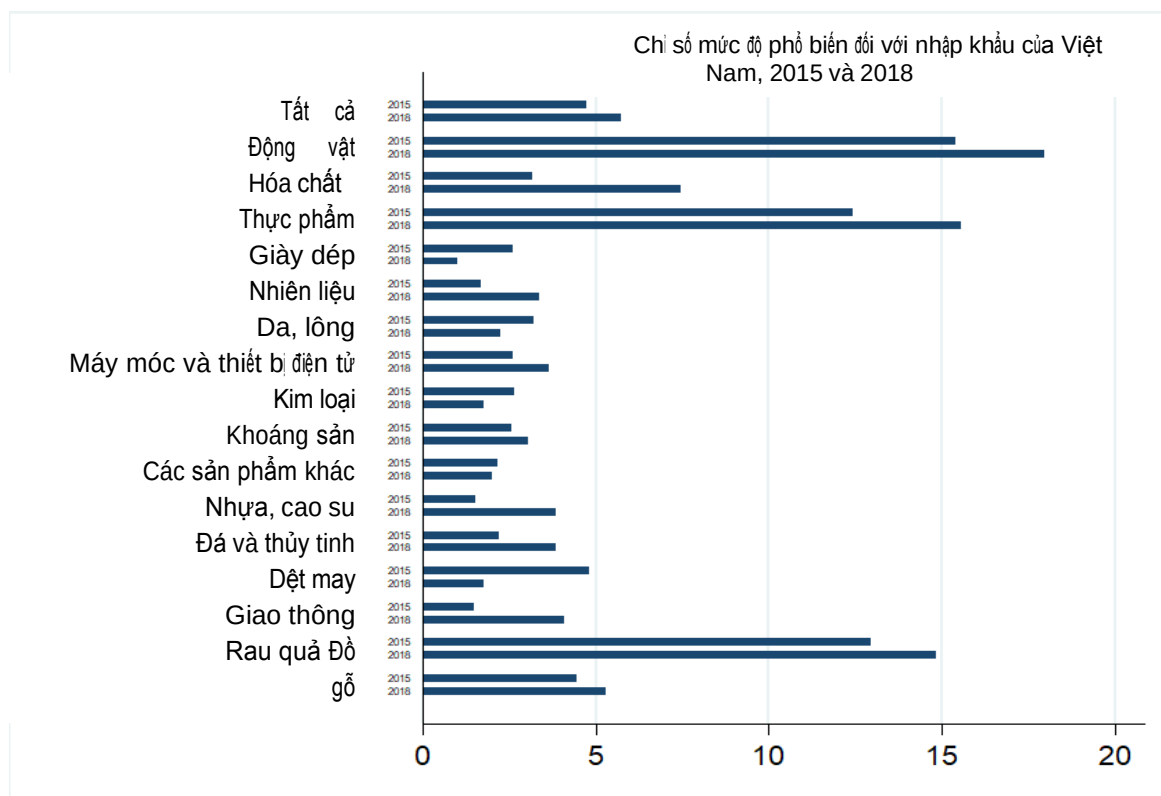
879/QĐ-TTg và số 880/QĐ-TTg năm 2014. Quá trình xây dựng các chính sách này song song với Chiến lược công nghiệp hóa, do đó cũng có thể hưởng lợi từ một số nội dung đầu vào để cụ thể hóa chính sách cho các ngành trọng điểm. Các Quyết định này nhằm phát triển công nghiệp tập trung hơn theo hướng cải thiện năng suất và giá trị gia tăng, đổi mới sáng tạo và xuất khẩu. Ví dụ, Chiến lược phát triển công nghiệp tại Quyết định số 879/QĐ-TTg đã định hướng: (i) từng bước chuyển đổi mô hình tăng trưởng ngành công nghiệp chế biến, chế tạo từ chủ yếu dựa vào số lượng sang dựa trên năng suất, chất lượng và hiệu quả; (ii) đẩy mạnh phát triển các phân ngành, sản phẩm chế tạo có giá trị gia tăng cao và xuất khẩu; gắn sản xuất với phát triển dịch vụ công nghiệp; và (iii) tập trung phát triển công nghiệp hỗ trợ, đặc biệt là sản phẩm cơ khí, hóa chất, điện tử, viễn thông để phục vụ sản xuất công nghiệp, đồng thời tham gia vào mạng sản xuất toàn cầu cùng các ngành khác. Tuy nhiên, các quyết định này cũng có hạn chế như: (i) không đảm bảo nguồn lực cho các nhiệm vụ đề ra; (ii) thiếu điều chỉnh khi bối cảnh thay đổi, đặc biệt là từ năm 2017 với các xu hướng phát triển như CMCN 4.0, số hóa, chuyển dịch FDI; và (iii) không rút gọn danh mục ngành ưu tiên⁹⁹.

Trong khi ưu tiên thúc đẩy phát triển công nghiệp, Việt Nam không còn bảo hộ thương mại dựa trên thuế quan như trong thập kỷ trước. Trong giai đoạn 2011-2020, thuế nhập khẩu đã giảm mạnh khi Việt Nam tham gia vào nhiều tuyến hội nhập. Trong khi mức thuế MFN trung bình đối với các sản phẩm công nghiệp chế biến vẫn tương đối ổn định, thì mức thuế áp dụng thực tế tiếp tục giảm so với thời điểm gia nhập WTO (Hình 8.1). Mức độ cắt giảm thuế quan thậm chí còn quyết liệt hơn kể từ năm 2019, khi nhiều lộ trình cắt giảm thuế quan đã được đưa ra trong các FTA thế hệ mới như Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP) và Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – Liên minh châu Âu (EVFTA), cũng như Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực (RCEP) vào năm 2022. Bên cạnh đó là các nỗ lực tạo thuận lợi thương mại trong chương trình cải cách môi trường kinh doanh thông qua hàng loạt Nghị quyết 19 (giai đoạn 2014-2018) và Nghị quyết 02 (từ năm 2019) của Chính phủ. Các hoạt động kiểm tra chuyên ngành được đơn giản hóa nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc nhập khẩu nguyên liệu, vật tư đầu vào phục vụ sản xuất hướng tới xuất khẩu của Việt Nam. Chương trình doanh nghiệp ưu tiên (AEO) cũng bắt đầu vào tháng 6 năm 2013, qua đó tạo điều kiện cho các doanh nghiệp lớn trong lĩnh vực công nghiệp chế biến chế tạo cắt giảm chi phí thương mại.

⁹⁹ Rà soát của CIEM năm 2011 cho thấy có tới 40 tiểu ngành công nghiệp ưu tiên hoặc trọng điểm. Nghị quyết 23-NQ/TW năm 2018 của Bộ Chính trị cũng chỉ mới phê duyệt định hướng phát triển chính sách công nghiệp quốc gia, chứ không phải là chính sách công nghiệp có đủ tính tập trung.

Dù có các xu hướng, Việt Nam chưa tự do hóa hoàn toàn lĩnh vực công nghiệp trong giai đoạn 2011-2020. Trên thực tế, nhiều tài liệu cho thấy Việt Nam đã tăng cường sử dụng các biện pháp phi thuế quan kể từ năm 2011 (Võ Trí Thành, Nguyễn Anh Dương và Trần Bình Minh, 2015; Nguyễn Anh Dương và cộng sự 2019), mặc dù các biện pháp này có thể giải trình là nhằm tăng cường bảo đảm an toàn hoặc các mục tiêu chính sách công khác. Mức độ phổ biến của các biện pháp phi thuế quan dường như tăng lên trong giai đoạn 2015-2018 đối với nhập khẩu một số sản phẩm chế tạo nhất định, chẳng hạn như thực phẩm, máy móc và điện tử, v.v. (Hình 8.2). Các biện pháp phi thuế quan được đề cập nhiều nhất liên quan đến nhập khẩu ô tô, được cho là tạo ra một số lợi thế cạnh tranh cho các nhà lắp ráp ô tô trong nước so với các nhà nhập khẩu ô tô.

Hình 8.2. Chỉ số mức độ phổ biến của biện pháp phi thuế quan đối với nhập khẩu của Việt Nam, 2015 và 2018



Nguồn: Nguyễn Anh Dương và cộng sự (2019).

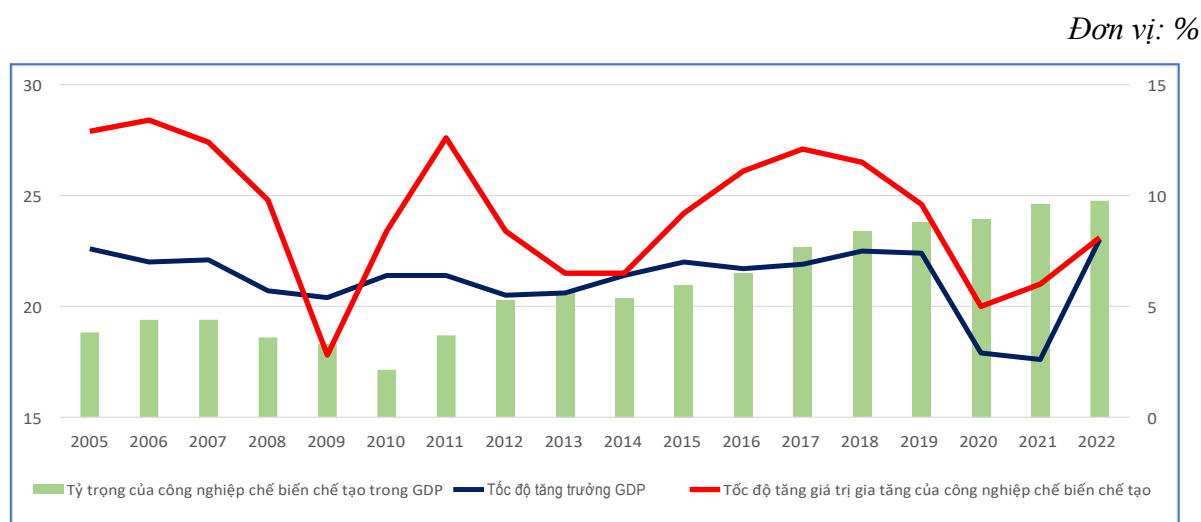
Việt Nam đã có các chính sách thúc đẩy đổi mới sáng tạo trong công nghiệp chế biến chế tạo. Việt Nam đã nhanh chóng ban hành chính sách thúc đẩy tiếp cận CMCN 4.0 từ năm 2019 (Nghị quyết 52-NQ/TW của Bộ Chính trị¹⁰⁰). Năm 2015, Chính phủ đã ban hành Nghị định đầu tiên về công nghiệp hỗ trợ, với thuật ngữ riêng về “*công nghiệp hỗ trợ*” và các ưu đãi cụ thể cho các doanh nghiệp tương ứng. Luật Khoa học và Công nghệ sửa đổi năm 2013 đã tạo điều kiện cho các

¹⁰⁰ Sẽ được thảo luận ở Phần 4.

doanh nghiệp khoa học và công nghệ tiến hành hoạt động kinh doanh (Võ Trí Thành, Nguyễn Anh Dương và Đinh Thu Hằng, 2018). Việt Nam đã làm việc với các tập đoàn đa quốc gia lớn trong công nghiệp điện và điện tử (như Canon và Samsung) để thu hút và khuyến khích họ mở rộng hoạt động ở Việt Nam trong giai đoạn 2011-2020.

Khu vực công nghiệp chế biến chế tạo đã tăng tỷ trọng trong Tổng sản phẩm trong nước (GDP) giai đoạn 2010-2022 (Hình 8.3). Giá trị gia tăng ngành công nghiệp chế biến, chế tạo tăng nhanh hơn tốc độ tăng trưởng GDP. Tuy nhiên, năng lực kỹ thuật (và rộng hơn là năng lực đổi mới sáng tạo) của ngành này đã không được cải thiện nhanh chóng. Các chỉ số thành phần của Chỉ số năng lực cạnh tranh toàn cầu cho thấy năng lực đổi mới sáng tạo của Việt Nam và chi tiêu của các công ty cho nghiên cứu và phát triển không tăng đáng kể theo thời gian và so với các quốc gia khác (Bảng 8.1). Các doanh nghiệp sản xuất chủ yếu ở những vị trí có giá trị gia tăng thấp trong GVC, tìm cách khai thác lao động giá rẻ và/hoặc tài nguyên thiên nhiên. Điều này dẫn đến sự tăng trưởng giá trị gia tăng của ngành chế tạo chỉ ở mức ổn định, trong khi tỷ trọng của ngành chế tạo trong tổng GDP không tăng đột biến (Hình 8.3).

Hình 8.3. Kết quả hoạt động của phân ngành công nghiệp chế biến chế tạo, 2005-2022



Lưu ý: Tốc độ tăng trưởng được biểu thị trên trục bên phải.

Nguồn: TCTK. <https://www.gso.gov.vn> (truy cập ngày 28 tháng 02 năm 2023).

Quan trọng hơn, năng suất lao động khu vực công nghiệp chế biến chế tạo không có đột phá trong các năm 2011-2020. Tăng trưởng năng suất lao động suy giảm từ bình quân 11,4%/năm giai đoạn 2010-2015 xuống còn 6,4%/năm giai đoạn 2016-2020. Khảo sát gần đây cho thấy các doanh nghiệp Việt Nam vẫn ở giai đoạn đầu trong việc áp dụng công nghệ 4.0, chẳng hạn như điện toán đám mây cho các tác vụ kinh doanh (6,9% doanh nghiệp được khảo sát), robot (1,8%),

in 3D (5,9%) (Cicera và cộng sự, 2021). Một đánh giá khác dựa trên khảo sát của Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ (USAID) và Cục Phát triển doanh nghiệp (2023) cho thấy chỉ có 2,2% doanh nghiệp được khảo sát làm chủ công nghệ và phần mềm quản lý để phân tích dữ liệu, trong khi 48,8% doanh nghiệp đã ngừng ứng dụng công nghệ số họ đã từng triển khai trong thời kỳ COVID-19.

Bảng 8.1. Các chỉ số thành phần về Đổi mới sáng tạo của Việt Nam trong Chỉ số Năng lực Cạnh tranh Toàn cầu, 2010–2018

Hạng mục	2010–2011	2011–2012	2012–2013	2013–2014	2014–2015	2015–2016	2016–2017	2017–2018
Số quốc gia và vùng lãnh thổ được xếp hạng	139	142	144	148	144	140	138	137
Trụ cột 12: Đổi mới sáng tạo	49	66	81	76	87	73	73	71
Năng lực đổi mới sáng tạo	32	58	78	86	95	81	79	79
Chi phí nghiên cứu và phát triển của doanh nghiệp	33	52	75	59	63	57	49	46
Điểm số (1–7)								
Trụ cột 12: Đổi mới sáng tạo	3,4	3,2	3,1	3,1	3,1	3,2	3,3	3,3
Năng lực đổi mới sáng tạo	3,6	3,2	3,0	3,4	3,5	3,8	4,0	4,0
Chi phí nghiên cứu và phát triển của doanh nghiệp	3,6	3,2	3,1	3,2	3,2	3,3	3,5	3,6

Lưu ý: Từ năm 2018, Diễn đàn Kinh tế Thế giới (WEF) giới thiệu Chỉ số Năng lực Cạnh tranh Toàn cầu 4.0 (GCI) với phương pháp khác.

Nguồn: WEF, cơ sở dữ liệu GCI. https://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/GCI_Dataset_2007-2017.xlsx (truy cập ngày 28 tháng 02 năm 2023).

Nhiều nghiên cứu (Ohno, 2003; Dapice, 2003; Đại học Kinh tế Quốc dân và Cơ quan Hợp tác Phát triển Quốc tế Nhật Bản, 2003; Võ Trí Thành và Nguyễn Anh Dương, 2006) đã chỉ ra cấu trúc lưỡng thể công nghiệp của Việt Nam trong những thập kỷ gần đây. Nguyên nhân có thể là do các chính sách công nghiệp và thương mại mà Việt Nam đã theo đuổi trong nhiều thập kỷ trước khi gia nhập WTO. Một mặt, các doanh nghiệp sản xuất hàng xuất khẩu, đặc biệt là các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và một số doanh nghiệp tư nhân trong nước, tạo thành những ngành có khả năng cạnh tranh toàn cầu. Các tập đoàn tư nhân lớn như Thaco, Vingroup đã và đang nỗ lực xây dựng năng lực sản xuất hướng tới xuất khẩu. Mặt khác, các doanh nghiệp thay thế nhập khẩu, đặc biệt là các doanh nghiệp nhà nước và một số doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, còn yếu và được bảo hộ.

Không có đánh giá cụ thể dựa trên dữ liệu vi mô về công nghiệp của Việt Nam kể từ năm 2005 trở đi. UNIDO (2019) sử dụng dữ liệu cho giai đoạn 2006–2016 và cho thấy Việt Nam đã gia tăng thâm hụt thương mại gấp 5 lần trong lĩnh vực ô tô, động cơ và phụ tùng. Kết quả này phản ánh mức độ tham gia còn hạn

chế của các nhà sản xuất trong nước vào GVC, và ngành dệt may và ngành da giày vẫn sử dụng nguồn nguyên liệu đầu vào đáng kể từ nhập khẩu để sản xuất hướng xuất khẩu. Điều này lại dẫn đến nguy cơ gián đoạn khi đối mặt với những cú sốc lớn về kinh tế-y tế. Thực tế, trong giai đoạn bùng phát của đại dịch COVID-19 vào nửa đầu năm 2020, nhiều doanh nghiệp xuất khẩu của Việt Nam trong các lĩnh vực như dệt may và điện tử gặp phải tình trạng gián đoạn nhập khẩu.

Bên cạnh một loạt các FTA giúp các hàng rào thuế quan và phi thuế quan đối với thương mại, Việt Nam đã có những xem xét đối với mô hình đặc khu kinh tế (SEZ). Điều này phản ánh nỗ lực học hỏi mô hình của Thâm Quyển, Trung Quốc (Hộp 8.1). Tuy nhiên, đề xuất về Luật Đặc khu kinh tế không đạt đủ đồng thuận để phê duyệt vào năm 2018. Dù vậy, Việt Nam có tiềm năng thúc đẩy tích tụ sản xuất với việc áp dụng số hóa. Tiềm năng ấy có thể do một số yếu tố. *Thứ nhất*, Việt Nam đã ưu tiên rõ ràng và từng bước cho việc nâng cấp và số hóa công nghiệp.¹⁰¹ *Thứ hai*, Việt Nam tiếp tục là một điểm đến đầu tư hấp dẫn đối với các nhà đầu tư nước ngoài, đặc biệt là trong lĩnh vực công nghệ cao. *Thứ ba*, các bên liên quan tại Việt Nam ngày càng nhận thức đầy đủ hơn về tầm quan trọng của chuyển đổi số để giảm thiểu gián đoạn chuỗi cung ứng. Thật vậy, các doanh nghiệp Việt Nam cần được hỗ trợ trong hầu hết các giai đoạn chuyển đổi số (USAID và Cục Phát triển doanh nghiệp, 2023). *Cuối cùng*, Việt Nam đã có nhiều văn bản chính sách của Bộ Chính trị và Chính phủ vào năm 2022 nhằm thúc đẩy liên kết kinh tế vùng, bao gồm cả liên kết công nghiệp.

Hộp 8.1. Chính sách phát triển của Thâm Quyển, Trung Quốc

Năm 1979, Thâm Quyển được thành lập với tư cách là Đặc khu kinh tế đầu tiên của Trung Quốc. Trước đó, thành phố này chỉ là một làng chài truyền thống với tài nguyên đất đai phong phú và giáp ranh với Hồng Kông, Trung Quốc. Một trong những lý do để chọn thành phố này là khả năng chấp nhận những thay đổi thể chế mới (Zeng, 2010).

Thâm Quyển nhanh chóng trở thành một siêu đô thị nhờ dễ dàng tiếp cận nguồn tài chính từ Hồng Kông, Trung Quốc. Thành phố này có tốc độ tăng trưởng nhanh nhất ở Trung Quốc và thường được gọi là Thung lũng Silicon của Trung Quốc (Upton và Huld, 2022). Quan trọng hơn, đổi mới đã trở thành một nguồn chính để duy trì tăng trưởng. Thâm Quyển có nghiên cứu và phát triển lớn nhất ở Quảng Đông, đạt 80 tỷ nhân dân tệ hay 4,1% GDP vào năm 2016 (Lin và cộng sự, 2019). Thâm Quyển, sau Thượng Hải và Bắc Kinh, là

¹⁰¹ Nội dung này sẽ được thảo luận ở phần 4.

thành phố lớn thứ ba của Trung Quốc tính theo GDP tính đến năm 2021 (Upton và Huld, 2022).

Thâm Quyển đã và đang chuyển đổi theo hướng số hóa. Thành phố đã mang lại các cơ hội thử nghiệm cho các mô hình kinh doanh số mới (Zeng, 2010; Lazic, 2019). Tính đến cuối năm 2021, các ngành kinh tế số này ở Thâm Quyển đạt giá trị hơn 900 tỷ Nhân dân tệ (134,5 tỷ đô la Mỹ), chiếm 30,6% GDP của thành phố. Kế hoạch 5 năm lần thứ 14 của Thâm Quyển cho giai đoạn 2021-2025, đặt mục tiêu cho các ngành kinh tế số cốt lõi đạt 31% vào năm 2025 – cao hơn đáng kể so với mục tiêu của cả nước là 10% (Upton và Huld, 2022).

Công nghiệp chế biến, chế tạo tiếp tục là một trụ cột kinh tế quan trọng ở Thâm Quyển. Giống các khu công nghiệp lớn khác, Thâm Quyển đã trải qua tình trạng suy giảm vào năm 2020 do ảnh hưởng của đại dịch COVID-19 đối với hoạt động kinh doanh. Tuy nhiên, lĩnh vực này đã nhanh chóng phục hồi vào năm 2021. Trong năm, một số ngành sản xuất đã có sự mở rộng vượt bậc, bao gồm phương tiện sử dụng năng lượng mới (173,9% so với năm trước), robot công nghiệp (60,5%), điện thoại di động (40,9%) và in 3D (21,2 phần trăm) (Upton và Huld, 2022). Về vấn đề này, sản xuất và đổi mới sáng tạo đã phát huy tác động giúp thúc đẩy phục hồi kinh tế ở thành phố.

Nguồn: Tổng hợp từ nhiều nguồn khác nhau.

3 Các xu hướng mới của Chuyển đổi số, CMCN 4.0 và Đổi mới sáng tạo – Những động lực tăng trưởng của tương lai

Đặt mục tiêu thúc đẩy chuyển đổi số và CMCN 4.0, Việt Nam nên xem xét và áp dụng những tiến bộ lớn trong xu hướng công nghệ. Các xu hướng công nghệ đang nổi lên nhanh chóng. Trong phạm vi có hạn, Phần này cung cấp thông tin tổng quan về một số công nghệ/xu hướng chính như trí tuệ nhân tạo, Internet vạn vật, robot/tự động hóa, in 3D, và chính phủ số, theo đó giúp hình dung về độ sâu của chuyển đổi số ở Việt Nam.

3.1 Trí tuệ nhân tạo (AI)

Trí tuệ nhân tạo (AI) đang được nhìn nhận với vai trò sâu sắc hơn, nếu không muốn nói là quan trọng. Xu hướng này là nhờ sự phát triển nhanh chóng của công nghệ máy học. Các phương pháp học máy khác nhau huấn luyện máy tính học hỏi và phân tích dữ liệu, đưa ra dự đoán và suy luận, với độ chính xác được cải thiện đáng kể. Theo đó, AI đã được lưu tâm nhiều hơn về tiềm năng giúp chuyển đổi các hoạt động sản xuất và kinh doanh mang lại kết quả chính xác. Do đó, chi đầu tư cho nghiên cứu và ứng dụng AI sẽ gia tăng trong tương lai gần.

Theo Davies (2022), các công trình về AI hiện đang ở giai đoạn trí tuệ nhân tạo hẹp, trong đó hệ thống AI có thể thực hiện một số nhiệm vụ được xác định hạn chế, đồng thời dần tiếp cận trí tuệ nhân tạo tổng quát – AI có khả năng suy luận tốt như con người.

Trong công nghiệp chế biến chế tạo, AI phát triển đã giúp tự động hóa các công việc phức tạp và phát hiện các mẫu ẩn trước đó trong quy trình sản xuất hoặc quy trình công việc. McKinsey (2020) nhận thấy rằng các công ty sử dụng AI đã được hưởng lợi từ việc tiết kiệm chi phí và tăng trưởng doanh thu. Khoảng 16% người được khảo sát nhận thấy chi phí giảm 10%-19%, trong khi 18% nhận thấy tổng doanh thu tăng 6%-10%. Các nền tảng và trang web bán hàng đang sử dụng chatbot nhiều hơn để giúp tăng doanh thu của họ. Tuy nhiên, do suy nghĩ và lập luận của máy tính là chưa có tiền lệ, sự phát triển của AI cũng đi kèm với một số vấn đề, chẳng hạn như các tiêu chuẩn đạo đức và tính chính trực liên quan đến việc phát triển và sử dụng AI, hoặc tính hợp pháp của nội dung do chatbot cung cấp trong quá trình bán hàng, v.v.

Với mục tiêu nâng cao năng lực sản xuất vào năm 2045, sử dụng AI một cách phù hợp có thể mang lại nhiều lợi ích cho Việt Nam. Ví dụ, AI có thể giúp quét nhanh các sản phẩm để xác định những sản phẩm không đáp ứng tiêu chuẩn sản xuất. Trong một trường hợp khác, để thực hiện mục tiêu phát thải ròng bằng 0 vào năm 2050, việc thúc đẩy sản xuất bền vững đóng một vai trò quan trọng. Khi đó, AI sẽ đóng vai trò quan trọng trong việc giúp các doanh nghiệp đạt được các tiêu chuẩn bền vững thông qua việc đo lường, thu thập dữ liệu và tính toán lượng khí thải carbon tốt hơn. AI cũng giúp cải thiện khả năng dự đoán và khả năng phục hồi chuỗi cung ứng cho doanh nghiệp, chẳng hạn như dự đoán nhu cầu và điều chỉnh hóa đơn kho bãi, định tuyến hàng hóa trong quá trình vận chuyển, v.v. Những ứng dụng ấy cũng giúp cải thiện liên kết giữa doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và doanh nghiệp trong nước, cho phép các doanh nghiệp trong nước tham gia vào GVC.

3.2 Internet vạn vật

Internet vạn vật (IoT) là một mạng lưới các thiết bị máy tính, máy móc cơ khí và công nghệ số, vật phẩm, động vật hoặc con người được kết nối có thể trao đổi dữ liệu qua mạng mà không yêu cầu tương tác giữa người với người hoặc giữa người với máy tính. Hệ sinh thái IoT được tạo thành từ các thiết bị thông minh hỗ trợ web sử dụng các hệ thống nhúng, chẳng hạn như bộ xử lý, cảm biến và thiết bị liên lạc. Hệ thống thiết bị như vậy thu thập, gửi và hành động dựa trên dữ liệu mà chúng nhận được từ môi trường xung quanh. Các tiện ích này giao tiếp với các thiết bị tương tự khác và hoạt động dựa trên dữ liệu mà chúng trao đổi. Mặc dù các cá nhân có thể tương tác với các thiết bị để thiết lập, đưa ra hướng dẫn hoặc

truy xuất dữ liệu, nhưng về nguyên tắc, các tiện ích có thể hoàn thành phần lớn các tác vụ khi không có sự hỗ trợ hoặc hướng dẫn đó. IoT cũng có thể sử dụng máy học và trí tuệ nhân tạo để giúp quá trình thu thập dữ liệu trở nên đơn giản và năng động hơn. Khi số lượng thiết bị được kết nối tăng lên, giá trị thị trường IoT có thể tăng theo cấp số nhân.¹⁰²

Công nghiệp chế biến chế tạo có thể được hưởng lợi từ việc mở rộng IoT. Thị trường IoT tại Việt Nam có giá trị 2,02 tỷ đô la Mỹ vào năm 2019 và dự đoán sẽ tăng với tốc độ tăng trưởng trung bình hàng năm 24,03% lên 7,3 tỷ đô la Mỹ vào năm 2025 (Nghiên cứu và Thị trường, 2021). Theo Cisco (2021), hơn 50% doanh nghiệp Việt Nam được khảo sát xếp hạng IoT là một trong ba công nghệ hàng đầu sẽ có tác động đến tương lai công nghệ số của tổ chức họ và 36% doanh nghiệp đã bắt đầu triển khai các giải pháp IoT. Nhiều lĩnh vực khác nhau có thể hưởng lợi trực tiếp từ IoT bao gồm tối ưu hóa chuỗi cung ứng, quản lý và giám sát tự động từ xa các thiết bị công nghiệp, và bảo trì dự đoán thiết bị công nghiệp.

3.3 Rô-bốt/Tự động hóa

Khi CMCN 4.0 bùng nổ, thế giới bước vào kỷ nguyên mới của sản xuất thông minh. Sản xuất thông minh ít phụ thuộc vào lực lượng lao động chân tay hơn, vì rô-bốt đảm nhận nhiều hoạt động khác nhau trong hệ thống sản xuất truyền thống. Liên đoàn Người máy Quốc tế ước tính 2,7 triệu rô-bốt công nghiệp có thể đang làm việc trong các ngành trên khắp thế giới vào năm 2020. Các nhà máy và cơ sở công nghiệp ở Bắc Mỹ đã đặt hàng 29.000 rô-bốt trong 9 tháng đầu năm 2021, tăng 37% so với cùng kỳ, do những thách thức trong tuyển dụng nhân sự (WEF, 2021). Việc sử dụng robot/tự động hóa công nghiệp có thể gia tăng nhờ sự phát triển song hành của AI. Khi phối hợp với nhau, AI và rô-bốt/tự động hóa có thể cho phép các nhà sản xuất cắt giảm đáng kể chi phí lao động đồng thời tăng năng suất và hiệu quả sản xuất tổng thể. Các quy trình sản xuất, kể cả những quy trình khó, có thể được tự động hóa. Việc tự động hóa như vậy trở nên hữu dụng hơn trong thời kỳ khủng hoảng y tế (chẳng hạn như COVID-19), giúp giảm nguy cơ gián đoạn sản xuất.

Khi các nhà sản xuất Việt Nam đặt mục tiêu cao hơn trong GVC, việc gia tăng rô-bốt công nghiệp trở nên tất yếu. Các nhà sản xuất tại Việt Nam ngày càng nhận thức được rằng robot công nghiệp không chỉ hỗ trợ các ngành công nghiệp tăng năng suất mà còn giải quyết các vấn đề về an toàn lao động và thiếu hụt lao động. Các cơ sở sản xuất có thể tăng hiệu quả và chất lượng sản phẩm bằng cách sử dụng robot công nghiệp. Một số doanh nghiệp trong nước đã bắt đầu phát triển

¹⁰² Tại thời điểm 2021, số thiết bị kết nối đã đạt tới 12,2 tỷ (IoT Analytics 2022, trích trong Trọng Đạt, 2022).

các trang thiết bị robot. Tuy nhiên, việc đầu tư thêm vào robot bị hạn chế bởi các vấn đề như cơ sở hạ tầng hạn chế, công nghiệp hỗ trợ kém phát triển và thiết bị kiểm tra chất lượng robot còn hạn chế (Báo Đầu tư, 2020). Nói rộng hơn, một thách thức chính là bảo đảm các kỹ năng lao động có sự thích ứng với tương lai việc làm.

3.4 In 3D

In 3D là quá trình nối các vật liệu để tạo các bộ phận từ dữ liệu mô hình 3D, thường là từng lớp, theo tiêu chuẩn ISO/ASTM 52900-15. Mặc dù những bằng sáng chế đầu tiên đã có từ cuối những năm 1980, in 3D chỉ tăng trưởng nhanh kể từ năm 2010. Sự phát triển đáng kể của các kỹ thuật đổi mới sử dụng nhiều loại vật liệu mới và mang lại những lợi thế đặc biệt đã diễn ra, do đó mở rộng cơ hội sản xuất bồi đắp. Nhờ ưu điểm tiết kiệm thời gian và chi phí, rút ngắn chu kỳ phát triển sản phẩm, in 3D có thể góp phần chuyển đổi các mô hình kinh doanh bền vững (Elhazmiri và cộng sự, 2022).

Ở Việt Nam, in 3D đã được áp dụng, mặc dù vẫn còn ở giai đoạn đầu. Sự phát triển của công nghệ in 3D trong nước được kích hoạt bởi sự xuất hiện của các tổ hợp công nghiệp công nghệ cao. Công ty trách nhiệm hữu hạn Linh kiện nhựa ô tô Vinfast - An Phát, tổ hợp công nghiệp điện tử Samsung Việt Nam, các công ty giày dép thời trang, doanh nghiệp lớn ngành nhựa, tổ hợp sản xuất ô tô Trường Hải Thaco, Vinfast... đều đã từng bước hiện đại hóa, chuyển mình tham gia chuỗi cung ứng sản phẩm nhựa kỹ thuật trong những năm qua. Phần lớn các doanh nghiệp này tập trung vào các ứng dụng in 3D công nghiệp. Các sản phẩm công nghiệp khác nhau như ô tô, xe máy và linh kiện điện tử làm bằng nhựa kỹ thuật đã được sản xuất bằng in 3D tại Việt Nam. Việt Nam còn nhiều cơ hội để tăng cường áp dụng công nghệ in 3D. Thật vậy, Việt Nam được coi là một trong những quốc gia áp dụng làn sóng in 3D thứ ba (Cameron và cộng sự, 2019).

3.5 Chính phủ số

Quá trình chuyển đổi số đang diễn ra ngày càng nhanh, không chỉ ở các doanh nghiệp mà cả các tổ chức trong khu vực công. Các chính phủ trên khắp thế giới đã tăng cường nỗ lực trong việc số hóa việc cung cấp các dịch vụ công. Một nghiên cứu của McKinsey (Manyika và cộng sự, 2013) ước tính rằng việc số hóa hoạt động của chính phủ, sử dụng công nghệ hiện tại, có thể tạo ra hơn 1 nghìn tỷ đô la Mỹ mỗi năm trên toàn thế giới. Dịch vụ, thủ tục, quyết định và trao đổi dữ liệu là bốn khả năng mà các chính phủ thường tập trung vào các sáng kiến số hóa của họ.

Trước tình trạng khan hiếm ngân sách chi thường xuyên, Việt Nam đã và đang nỗ lực kiểm soát việc mở rộng biên chế thuộc biên chế Chính phủ. Để đảm

bảo chất lượng dịch vụ công và năng suất của khu vực công, Chính phủ đã coi trọng quá trình số hóa. Việt Nam đã xây dựng cơ sở dữ liệu về dân cư, doanh nghiệp, bảo hiểm xã hội,... có thể sử dụng chung giữa các cơ quan. Trong đại dịch COVID-19, Việt Nam nhận thấy tính cấp thiết của việc phát triển chính phủ số để hỗ trợ cho các nỗ lực chuyển đổi số của các doanh nghiệp. Do một số dịch vụ công chưa được cung cấp trực tuyến với chất lượng tốt và/hoặc thanh toán trực tuyến bổ sung, dư địa để tiếp tục số hóa các hoạt động của Chính phủ còn rất lớn.

4 Một số chính sách thúc đẩy đổi mới sáng tạo ở Việt Nam

Việt Nam đã ban hành các chính sách phát triển rộng rãi cho đổi mới sáng tạo, bao gồm cả ở cấp ngành. Nghị quyết 52-NQ/TW về CMCN 4.0 năm 2019 của Bộ Chính trị đề ra tầm nhìn đến năm 2045, Việt Nam trở thành một trong những trung tâm sản xuất và dịch vụ thông minh, trung tâm khởi nghiệp và đổi mới sáng tạo thuộc nhóm hàng đầu châu Á; có năng suất lao động cao; có năng lực làm chủ và ứng dụng công nghệ hiện đại trong mọi lĩnh vực kinh tế - xã hội, môi trường, quốc phòng, an ninh. Nghị quyết xác định các chính sách quan trọng để hiện thực hóa tầm nhìn này.

Đầu tiên, Việt Nam sẽ tăng cường phát triển cơ sở hạ tầng quan trọng cho chuyển đổi số. Các lĩnh vực cụ thể được đề cập trong chính sách gồm có: triển khai băng thông rộng chất lượng cao trên toàn quốc; khuyến khích doanh nghiệp tư nhân có năng lực tham gia xây dựng hạ tầng viễn thông và các hạ tầng khác phục vụ chuyển đổi số quốc gia; xây dựng và phát triển đồng bộ hạ tầng dữ liệu quốc gia; hình thành hệ thống trung tâm dữ liệu quốc gia, trung tâm dữ liệu vùng và địa phương kết nối đồng bộ, thống nhất; đầu tư hệ thống thiết bị thu thập, lưu trữ, xử lý và bảo vệ dữ liệu công cộng; xây dựng hạ tầng thanh toán số quốc gia và sử dụng hạ tầng mạng viễn thông để triển khai các dịch vụ thanh toán tới người dân với chi phí thấp; hoàn thiện cơ chế, chính sách thúc đẩy thanh toán không dùng tiền mặt; nâng cấp hạ tầng kỹ thuật đảm bảo an toàn, an ninh mạng.

Thứ hai, Việt Nam sẽ nâng cao năng lực đổi mới sáng tạo thông qua: xây dựng và phát triển các trung tâm đổi mới sáng tạo quốc gia, tập trung vào các công nghệ lõi của CMCN 4.0; nâng cao hiệu quả đầu tư công cho nghiên cứu khoa học và công nghệ; áp dụng cơ chế, chính sách đặc thù cho các trung tâm đổi mới sáng tạo; phát triển hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia lấy doanh nghiệp, trường đại học và viện nghiên cứu làm trung tâm; ban hành hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn quốc gia làm nền tảng cho việc ứng dụng và phát triển các công nghệ cốt lõi của CMCN 4.0 vào sản xuất; hoàn thiện khung pháp lý và hệ thống chính sách để triển khai và phát triển công nghệ mới.

Thứ ba, Việt Nam nhấn mạnh yêu cầu phát triển nguồn nhân lực cho đổi mới sáng tạo và số hóa. Các trọng tâm chính sách là: rà soát, đổi mới nội dung, chương trình giáo dục và đào tạo để tạo điều kiện thích ứng và năng lực thích ứng với môi trường công nghệ không ngừng phát triển; đổi mới cách dạy và học trên nền tảng ứng dụng công nghệ số; lấy đánh giá của doanh nghiệp làm thước đo chất lượng đào tạo; khuyến khích các mô hình giáo dục và đào tạo mới dựa trên nền tảng số; khuyến khích tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp công nghệ tham gia trực tiếp vào quá trình giáo dục, đào tạo, tạo ra sản phẩm cho nền kinh tế số; xây dựng một số trung tâm giáo dục và đào tạo giỏi về công nghệ theo hình thức hợp tác công tư.

Thực hiện Nghị quyết số 52-NQ/TW, năm 2020, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 2289/QĐ-TTg về Chiến lược quốc gia về Cách mạng công nghiệp lần thứ tư đến năm 2030. Quyết định này xác định các nhiệm vụ cụ thể về phát triển hạ tầng kết nối, xây dựng và khai thác cơ sở dữ liệu; phát triển nguồn nhân lực; chuyển đổi Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số; nâng cấp năng lực đổi mới sáng tạo quốc gia; nghiên cứu và phát triển các công nghệ ưu tiên nhằm tham gia tích cực vào CMCN 4.0 như robot, AI, IoT, dữ liệu lớn, và chuỗi khối.

Ý tưởng đổi mới sáng tạo cũng đã được cụ thể hóa ở các ngành. Chẳng hạn, trong năm 2021 và đầu năm 2022, Bộ KH&ĐT đã xây dựng và trình Đề án Phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam. Đây là một Đề án quan trọng nhằm đưa ra tư duy phát triển kinh tế tuần hoàn mới sử dụng đổi mới sáng tạo và số hóa, cùng với các tiến bộ công nghệ khác. Tư duy này khác với các dự án kinh tế tuần hoàn truyền thống đã được thảo luận trong nhiều thập kỷ trước đó. Trong Đề án trình Thủ tướng Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã xây dựng quan điểm, mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế tuần hoàn, trong đó có đề xuất nhanh chóng thí điểm cơ chế phát triển kinh tế tuần hoàn trong các ngành ưu tiên, đồng thời sửa đổi các chính sách, quy định về kinh tế tuần hoàn trong trung và dài hạn. Trên cơ sở đó, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 687/QĐ-TTg vào tháng 6 năm 2022 phê duyệt Đề án Phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam.

Chuyển đổi số đã và đang là ưu tiên hàng đầu tại Việt Nam với hàng loạt kế hoạch và biện pháp hành động. Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 749/QĐ-TTg năm 2020 phê duyệt Chương trình chuyển đổi số quốc gia nhằm đưa Việt Nam trở thành quốc gia số thịnh vượng, đi đầu trong ứng dụng công nghệ và mô hình mới. Các mục tiêu cơ bản bao gồm phát triển chính phủ số với hiệu quả nâng cao, phát triển nền kinh tế số, phát triển xã hội số và thu hẹp khoảng cách số. Theo đó, Quyết định đề ra các biện pháp phát triển cơ sở hạ tầng số, nền tảng số và an toàn, an ninh mạng.

Quyết định số 942/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ năm 2021 tập trung thúc đẩy chính phủ số. Quyết định đặt ra mục tiêu đến năm 2030, Việt Nam nằm trong nhóm 30 quốc gia hàng đầu trên thế giới về chỉ số phát triển Chính phủ điện tử và Chính phủ số, và Chính phủ số thay đổi căn bản cách thức phục vụ người dân và doanh nghiệp. Quan trọng hơn, Quyết định coi dữ liệu là một nguồn tài nguyên mới và nhấn mạnh tầm quan trọng của các nhiệm vụ liên quan, như phát triển dữ liệu số quốc gia, chia sẻ dữ liệu, và bảo vệ an ninh mạng và an toàn thông tin mạng.

Sau đó, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1968/QĐ-TTg năm 2021 phê duyệt Đề án tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin và chuyển đổi số trong hoạt động xúc tiến thương mại giai đoạn 2021-2025. Quyết định đặt mục tiêu thiết lập hệ sinh thái xúc tiến thương mại số vào năm 2025 và nâng cấp hệ sinh thái này vào năm 2030. Quyết định này cũng hướng tới tăng cường các hoạt động xúc tiến thương mại và các thủ tục liên quan được hoàn thiện thông qua nền tảng xúc tiến thương mại và cơ sở dữ liệu liên quan được thiết lập và kết nối để hỗ trợ xúc tiến thương mại. Các nhiệm vụ cụ thể bao gồm phát triển hệ sinh thái xúc tiến thương mại số, giáo dục và đào tạo để nâng cao nhận thức và kỹ năng xúc tiến thương mại số, an ninh mạng trong xúc tiến thương mại.

Năm 2022, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 411/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược quốc gia phát triển kinh tế số và xã hội số đến năm 2025, định hướng đến năm 2030. Quyết định này đặt ra hai tầm nhìn quan trọng, cùng với các tầm nhìn khác. *Thứ nhất*, phát triển số, với việc tạo ra tăng trưởng dựa trên đầu vào là công nghệ số và dữ liệu số, đã trở thành một trong những phương thức phát triển chủ đạo mới của Việt Nam. *Thứ hai*, phát triển kinh tế số làm cho người dân giàu hơn, góp phần đưa Việt Nam vượt qua mức thu nhập trung bình thấp vào năm 2025, đạt mức thu nhập trung bình cao vào năm 2030 và đạt mức thu nhập cao vào năm 2045. Theo đó, mục tiêu kinh tế số sẽ là lấy công nghệ số và dữ liệu số làm đầu vào chính, lấy môi trường số làm không gian hoạt động chính, dùng công nghệ thông tin và viễn thông để tăng năng suất, đổi mới mô hình kinh doanh và tối ưu hóa cơ cấu kinh tế. Quyết định số 411/QĐ-TTg đề ra các nhiệm vụ trọng tâm liên quan đến hoàn thiện thể chế liên quan; phát triển hạ tầng và nền tảng số; và những vấn đề khác liên quan đến dữ liệu số, an toàn thông tin mạng và an ninh mạng, lực lượng lao động số, kỹ năng số, doanh nghiệp số và thanh toán số.

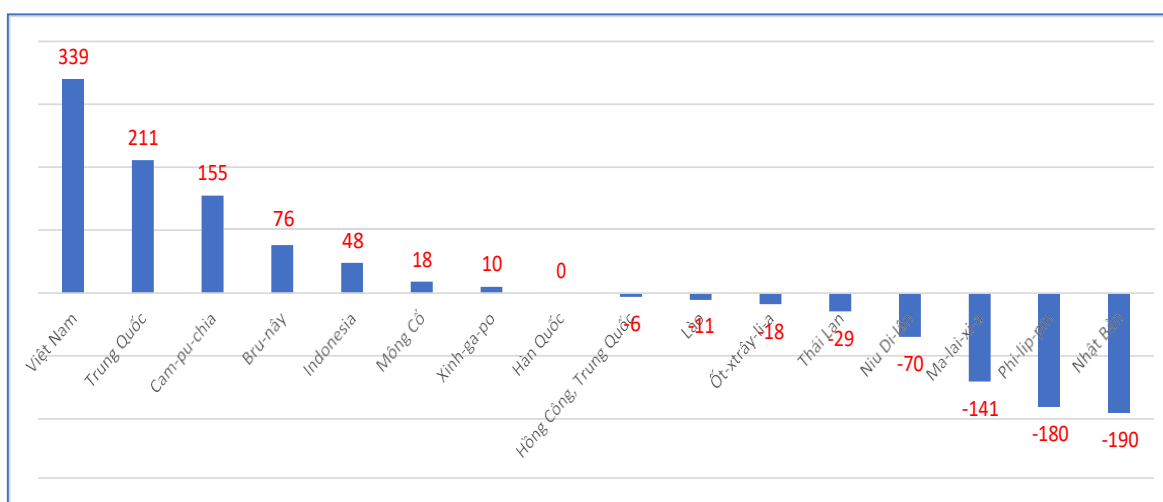
Năm 2021, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 127/QĐ-TTg về Chiến lược quốc gia về AI. Quyết định nhằm thúc đẩy hoạt động nghiên cứu, phát triển và ứng dụng AI, đưa AI trở thành lĩnh vực công nghệ quan trọng của Việt Nam trong CMCN 4.0. Đến năm 2030, khát vọng đưa Việt Nam trở thành

trung tâm đổi mới sáng tạo và phát triển các giải pháp, ứng dụng AI của khu vực ASEAN và trên thế giới. Các nhiệm vụ trọng tâm bao gồm hoàn thiện các quy định cụ thể về AI, phát triển cơ sở hạ tầng dữ liệu và điện toán cho AI, phát triển hệ sinh thái và ứng dụng AI.

Việt Nam cũng nhìn nhận tầm quan trọng của việc xây dựng năng lực cho các doanh nghiệp của mình để tiếp cận và hưởng lợi từ đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số. Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa và Nghị định số 80/2021/NĐ-CP năm 2021 của Chính phủ hướng dẫn chi tiết một số điều của Luật quy định các hỗ trợ khác nhau cho các DNNVV về công nghệ, thông tin, tư vấn và phát triển nguồn nhân lực.

Các kế hoạch hành động và chính sách trên đã cải thiện cách tiếp cận của Việt Nam trong việc áp dụng đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số. Các bộ, ngành, địa phương bắt đầu có thói quen cạnh tranh để giành thứ hạng cao hơn về chỉ số công nghệ thông tin và truyền thông, chính quyền điện tử, chỉ số chuyển đổi số... Điều này được cộng đồng doanh nghiệp đánh giá cao, nhất là trong bối cảnh dịch COVID-19. Ở một cấp độ khác, theo Trung tâm Cạnh tranh Kỹ thuật số Châu Âu (2021), Việt Nam đứng đầu khu vực Đông Á và Thái Bình Dương về chỉ số Thay đổi tư duy số (Hình 8.4). Quan trọng hơn, khi phân tách kết quả ở khía cạnh hệ sinh thái và tư duy, Việt Nam đã cải thiện nhiều nhất ở cả hai khía cạnh (so với các nền kinh tế khác ở Đông Á và Thái Bình Dương).

Hình 8.4. Chỉ số Thay đổi tư duy số



Nguồn: Vẽ lại từ số liệu của Trung tâm Cạnh tranh Kỹ thuật số Châu Âu (2021).

Tuy nhiên, Việt Nam cần giải quyết một số vấn đề/thách thức chính trong lộ trình tương lai để áp dụng CMCN 4.0, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số vào năm 2045. *Thứ nhất*, Việt Nam cần tăng cường hơn nữa tính nhất quán và điều phối chính sách cho cả khía cạnh sản xuất và công nghệ số. Để làm được điều này, một mặt, Việt Nam cần khắc phục tình trạng thiếu dữ liệu, đặc biệt là những dữ

liệu liên quan đến chuyển đổi số trong hoạt động sản xuất. Luật Thống kê chỉ được sửa đổi vào năm 2021 và bổ sung các chỉ số cụ thể liên quan đến công nghệ thông tin và truyền thông, nhưng không đề cập đến việc đo lường nền kinh tế số. Bên cạnh đó, việc phát triển cả hai khía cạnh sản xuất và công nghệ số trong các khu công nghiệp mục tiêu (nếu có) phải cân bằng giữa nhu cầu giám sát và tạo thuận lợi đầy đủ cho các đơn vị kinh doanh hoạt động trong các khu công nghiệp.

Bảng 8.2. Khả năng thích ứng của các khung pháp lý và tăng trưởng đổi mới sáng tạo

Tăng trưởng của các doanh nghiệp đổi mới sáng tạo		Khả năng thích ứng của khung pháp lý đối với các doanh nghiệp số	
Nền kinh tế thành viên APEC	Điểm (trên 7)	Nền kinh tế thành viên APEC	Điểm (trên 7)
Hoa Kỳ	5,59	Hoa Kỳ	5,68
Ma-lai-xi-a	5,19	Xinh-ga-po	5,59
Xinh-ga-po	4,98	Ma-lai-xi-a	5,20
Hồng Công, Trung Quốc	4,96	Niu Di-lân	4,91
Niu Di-lân	4,93	Hồng Công, Trung Quốc	4,69
Phi-lip-pin	4,91	Trung Quốc	4,57
In-đô-nê-xi-a	4,83	Ca-na-đa	4,48
Đài Bắc Trung Hoa	4,76	In-đô-nê-xi-a	4,48
Ca-na-đa	4,75	Ốtx-trây-li-a	4,40
Ốtx-trây-li-a	4,65	Hàn Quốc	4,31
Nhật Bản	4,64	Nhật Bản	4,24
Thái Lan	4,56	Chi-lê	4,09
Hàn Quốc	4,54	Đài Bắc Trung Hoa	3,93
Trung Quốc	4,43	Nga	3,89
Chi-lê	4,18	Mê-hi-cô	3,80
Việt Nam	4,09	Phi-lip-pin	3,67
Mê-hi-cô	4,00	Thái Lan	3,63
Nga	3,74	Việt Nam	3,59
Pê-ru	3,65	Bru-nây	3,15
Bru-nây	3,60	Pê-ru	3,04

Nguồn: WEF (2019, TRPC 2020 biên soạn).

Mặt khác, Việt Nam cần áp dụng cách tiếp cận toàn bộ chính phủ trong việc rà soát và sửa đổi các chính sách liên quan đến CMCN 4.0 và đổi mới sáng tạo. Chẳng hạn, việc phát triển xe điện (EV) được cho là có thể giúp thúc đẩy quá trình chuyển đổi số, bao gồm cả việc phát triển các nền tảng và dịch vụ hỗ trợ kỹ thuật số. Tuy nhiên, việc phát triển xe điện trong dài hạn có thể gặp rủi ro nếu các cơ

quan chính phủ không xác định/thực thi các biện pháp bổ sung (chẳng hạn như phát triển các trạm sạc, hoặc giữ/tăng thuế bảo vệ môi trường đối với việc sử dụng nhiên liệu hóa thạch). Tính nhất quán của chính sách không có nghĩa là các chính sách đổi mới phải giữ cố định theo thời gian. Thay vào đó, điều quan trọng là phải đảm bảo khả năng thích ứng của khung pháp lý với những đổi mới sáng tạo, bao gồm cả các mô hình kinh doanh mới. Tuy nhiên, về mặt này, Việt Nam vẫn được xếp hạng tương đối thấp trong khu vực Châu Á - Thái Bình Dương, điều này ảnh hưởng đến sự tăng trưởng của các doanh nghiệp đổi mới sáng tạo (Bảng 8.2).

Thứ hai, Việt Nam phải xem xét nghiêm túc việc sử dụng các ưu đãi tài khóa để khuyến khích áp dụng CMCN 4.0, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số. Bản chất đầu tư vào đổi mới có thể rủi ro; do đó, các ưu đãi tài chính có thể giúp giảm bớt khó khăn cho doanh nghiệp đồng thời thúc đẩy chia sẻ rủi ro giữa các cơ quan chính phủ và doanh nghiệp trong đổi mới sáng tạo. Việt Nam phải cân nhắc kỹ tác động của cơ chế thuế tối thiểu toàn cầu đối với việc thu hút các tập đoàn công nghệ lớn nước ngoài. Đồng thời, Việt Nam cũng cần giải trình rõ hơn yêu cầu hỗ trợ các công ty công nghệ thông tin (IT), tập đoàn công nghệ và doanh nghiệp khởi nghiệp trong bối cảnh mới, thay vì không cho ưu đãi thuế cho các đối tượng này chỉ vì họ đã có lãi nhờ thích ứng với thời điểm biến động (chẳng hạn như đại dịch COVID-19).

Thứ ba, việc có nhiều văn bản chính sách chỉ là một bước trung gian hướng tới thúc đẩy đổi mới sáng tạo. Thật vậy, các cơ quan chính phủ có xu hướng dừng lại sau khi ban hành các văn bản chính sách. Chẳng hạn, hầu như không có hành động nào được thực hiện để thúc đẩy ứng dụng IT và chuyển đổi số trong các hoạt động xúc tiến xuất khẩu vào năm 2022 sau khi Quyết định số 1968/QĐ-TTg được ban hành vào năm 2021. Điều này có thể là do đánh giá tác động trước khi ban hành còn thiếu hiệu quả và tham vấn công chúng chưa đầy đủ về các văn bản chính sách, và/hoặc phân bổ nguồn lực không đầy đủ để thực hiện các nhiệm vụ được xác định trong các văn bản chính sách đó. Nếu không bố trí được nguồn lực, nhất là nguồn lực tài chính, một số nhiệm vụ có thể không triển khai được.

Thứ tư, nội dung chính sách về hợp tác quốc tế còn quá chung chung. Các văn kiện cho đến nay chưa đề cập đầy đủ các ngành, lĩnh vực mà Việt Nam có thể hợp tác với các đối tác. Đối với những vấn đề liên quan đến thỏa thuận đối tác kinh tế số, dịch chuyển dữ liệu xuyên biên giới, tương tác giữa công nghệ và vấn đề an ninh, v.v., định hướng hợp tác quốc tế vẫn chưa được làm rõ. Việt Nam nên tổng kết kinh nghiệm làm việc với các đối tác quan trọng trong các vấn đề liên quan đến đổi mới sáng tạo. Ví dụ, kinh nghiệm của Việt Nam và Nhật Bản trong việc xây dựng Chiến lược công nghiệp hóa giai đoạn 2011-2025 cho thấy hợp tác đổi mới sáng tạo có thể diễn ra ở cấp độ quy trình (tức là xây dựng các văn bản

chính sách), cấp độ chính sách (tức là các văn bản chính sách), và ở cấp độ hoạt động đổi mới (tức là sự phát triển của các ngành công nghiệp theo Chiến lược công nghiệp hóa).

Cuối cùng, chiến lược khai thác nhanh chóng các cơ hội từ đổi mới sáng tạo mang tính đột phá dựa trên công nghệ số sẽ là một bước đi thông minh đối với các quốc gia mới phát triển như Việt Nam. Nhờ đổi mới sáng tạo có tính đột phá, việc triển khai công nghệ tương đối dễ dàng và có nhiều cơ hội để bắt chước sáng tạo gắn với nội địa hóa, theo đó chắc chắn sẽ nâng cao phúc lợi quốc gia và tạo cơ hội để “*bắt kịp*”, thậm chí “*nhảy vọt*”. Đồng thời, trong tầm nhìn hướng tới một nền kinh tế phát triển, Việt Nam cần cải thiện dần dần, nhưng đều đặn, khả năng đổi mới sáng tạo ở từng bước nhỏ. Những đổi mới sáng tạo ở từng bước nhỏ cũng đòi hỏi đầu tư ổn định vào nghiên cứu và phát triển khoa học và công nghệ cơ bản cũng như nâng cao nguồn nhân lực trong hợp tác quốc tế.

5 Kết luận và khuyến nghị

Chương này đưa ra một cái nhìn tổng quan về cách Việt Nam tiếp cận với CMCN 4.0, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số. Việt Nam đã thực hiện chính sách công nghiệp hóa trong nhiều thập kỷ trước đây, nhấn mạnh sự cần thiết phải xây dựng năng lực sản xuất bên cạnh các nỗ lực hội nhập kinh tế. Tuy nhiên, chính sách công nghiệp theo cách tiếp cận truyền thống vẫn chưa thể mang lại đột phá như kỳ vọng, do không đảm bảo nguồn lực cho các nhiệm vụ đề ra, thiếu thích ứng với những thay đổi mới của bối cảnh và không rút ngắn được danh mục các ngành ưu tiên.

Với thực tiễn phát triển đó, Việt Nam đánh giá cao tầm quan trọng của các làn sóng mới của CMCN 4.0, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số như động lực để đổi mới chính sách công nghiệp. Cho đến nay, Việt Nam đã nhanh chóng ban hành nhiều văn bản chính sách để đảm bảo tiếp cận kịp thời với CMCN 4.0, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số, thu hút cộng đồng doanh nghiệp. Tuy nhiên, Việt Nam cần nỗ lực hơn nữa để vượt qua những thách thức trên con đường đến năm 2045, đặc biệt liên quan đến tính nhất quán và điều phối chính sách, sử dụng hợp lý các ưu đãi tài khóa, động lực thực hiện chính sách và định hướng cụ thể cho hợp tác quốc tế.

Các tác giả đưa ra một số kiến nghị như sau:

Thứ nhất, Việt Nam cần hoàn thiện thể chế để áp dụng CMCN 4.0, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số. Việt Nam không nhất thiết phải thành lập một cơ quan đầu mối chịu trách nhiệm về tất cả các vấn đề này; thay vào đó, nên áp dụng cách tiếp cận toàn bộ chính phủ để đảm bảo tính nhất quán của chính sách và sức mạnh

tổng hợp giữa các lĩnh vực đổi mới và những lĩnh vực có thể được chuyển đổi bằng đổi mới. Thúc đẩy quan hệ đối tác công-tư trong đổi mới sáng tạo, bao gồm cả việc thừa nhận đúng đắn về chia sẻ rủi ro, sẽ đóng một vai trò quan trọng.

Thứ hai, Việt Nam cần quan tâm đúng mức đến việc triển khai các chính sách phát triển đã xác định cho CMCN 4.0, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số, bao gồm việc bố trí đủ thời gian, nhân sự và nguồn lực tài chính để thực hiện. Việt Nam cần một kế hoạch hành động dài hạn cụ thể với các quy định cụ thể được ban hành mới, sửa đổi hoặc bãi bỏ. Kế hoạch hành động ấy phải mở ra khả năng kết hợp các cơ chế thử nghiệm trong các hoạt động được chọn, chẳng hạn như công nghệ tài chính, hay kinh tế tuần hoàn, cũng như xem xét lại các điều kiện gia nhập thị trường trong các lĩnh vực liên quan đến đổi mới.

Thứ ba, Việt Nam cần rà soát và phổ biến các mô hình tốt trong nước ở cả cấp độ chính sách và doanh nghiệp trong việc tiếp cận và áp dụng CMCN 4.0, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số. Những mô hình như vậy có thể là điển hình tốt để thuyết phục các bên liên quan, bao gồm cả các nhà hoạch định chính sách và nhà đầu tư tiềm năng, cùng hành động để hiện thực hóa các sáng kiến và tận dụng cơ hội từ CMCN 4.0, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số.

Thứ tư, Việt Nam cần đầu tư vào việc thu thập và tổng hợp dữ liệu để hỗ trợ thiết kế, giám sát và đánh giá chính sách đổi mới sáng tạo. Đo lường quy mô kinh tế số, đặc biệt là chuyển đổi số của các hoạt động kinh tế truyền thống, phải là một ưu tiên quan trọng. Đo lường và đánh giá năng suất lao động trong nền kinh tế số là một lĩnh vực ưu tiên khác. Bên cạnh đó, Việt Nam cần nghiên cứu về mức độ sẵn sàng ở cả cấp quốc gia, cấp tỉnh và cấp ngành đối với các mô hình kinh tế đổi mới sáng tạo cụ thể, những mô hình có tiềm năng góp phần thúc đẩy liên kết địa phương; chuỗi giá trị; đổi mới sáng tạo/chuyển đổi số; và nâng cao năng suất lao động.

Cuối cùng, Việt Nam cần theo dõi sát sao khoảng cách số giữa chính phủ và cộng đồng doanh nghiệp, giữa các tập đoàn lớn và DNNVV, giữa các vùng địa lý và giữa các nhóm xã hội. Khi ấy, Việt Nam có thể hưởng lợi từ những kinh nghiệm được chia sẻ từ các đối tác, chẳng hạn như Nhật Bản. Chỉ trên cơ sở đó, Việt Nam mới có thể xác định và thực hiện các biện pháp cần thiết cho tăng trưởng bao trùm và sáng tạo.

Tài liệu tham khảo

(Thứ tự giữ nguyên theo bản gốc tiếng Anh)

- Alpha Beta (2021), Khai mở tiềm năng số của Việt Nam: Tận dụng cơ hội kinh tế cho chuyển đổi số với hỗ trợ của Google [Unlocking Vietnam's Digital Potential: Harnessing the Economic Opportunities for Digital Transformation with Google's Contribution]. Tiếng Anh. <https://alphabeta.com/wp-content/uploads/2021/10/vietnam-economic-impact-report-english.pdf>
- Ando, M. và F. Kimura (2005), Sự hình thành mạng sản xuất và phân phối ở Đông Á [The Formation of International Production and Distribution Networks in East Asia], trong T. Ito và A. K. Rose (chủ biên) *Thương mại quốc tế ở Đông Á, Hội thảo NBER-Đông Á về Kinh tế, Tập 14* [International Trade in East Asia, NBER-East Asia Seminar on Economics, Volume 14], Chicago: Nhà xuất bản Đại học Chicago, tr. 177–213. Tiếng Anh.
- APEC (2019), Báo cáo Chính sách kinh tế APEC 2019: Cải cách cơ cấu và kinh tế số [APEC Economic Policy Report in 2019: Structural Reform and the Digital Economy]. Singapore: Ban Thư ký Diễn đàn Hợp tác Kinh tế Châu Á-Thái Bình Dương. Tiếng Anh.
- Baldwin, R. (2016), *Hội tụ lớn: Công nghệ thông và Toàn cầu hóa mới* [The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization]. Cambridge, MA: Nhà xuất bản Belknap, thuộc Nhà xuất bản Đại học Harvard. Tiếng Anh.
- Cameron, A., Pham, T.H., Atherton, J., Nguyen, D.H., Nguyen, T.P., Tran, S.T., Nguyen, T.N., Trinh, H.Y., và S. Hajkowicz (2019), Kinh tế số của Việt Nam hướng tới 2030 và 2045 [Vietnam's Future Digital Economy Towards 2030 and 2045]. Brisbane: CSIRO. Tiếng Anh.
- CIEM (2012), Phát triển công nghiệp ở Việt Nam [Industrial Development in Vietnam]. *Báo cáo nghiên cứu cho Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản*. Tiếng Anh. Tháng 4.
- CIEM (2020), Phát triển kinh tế số ở Việt Nam trong thời kỳ hậu COVID-19: Một số yêu cầu và lộ trình cải cách thể chế. *Báo cáo cho GIZ*.
- Cirera, X., D. Comin, M. Cruz, K.M. Lee, và A.S. Martins-Neto (2021), Năng lực tiếp nhận công nghệ ở cấp độ doanh nghiệp của Việt Nam [Firm-Level Technology Adoption in Vietnam], *Báo cáo nghiên cứu chính sách*, Số. 9567. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới. Tiếng Anh.

- Cisco (2021), Phó chủ tịch Cisco: Ứng dụng IoT, doanh nghiệp hãy đi từ vấn đề của mình.
- Dapice, D. (2003), Kinh tế Việt Nam: Thành công hay Lưỡng thể? Phân tích SWOT [Viet Nam's Economy: Success Story or Weird Dualism? A SWOT Analysis]. Báo cáo Đặc biệt cho Chương trình Phát triển Liên hợp quốc và Ban Nghiên cứu của Thủ tướng. <https://www.undp.org/vietnam/publications/viet-nam%E2%80%99s-economy-success-story-or-weird-dualism-1>. Tiếng Anh.
- Davies, N. (2022), Cách mạng từ trí tuệ nhân tạo đến máy học và khoa học dữ liệu [The Evolution From Artificial Intelligence to Machine Learning to Data Science], KD Nuggets, ngày 10/8. <https://www.kdnuggets.com/2022/08/evolution-artificial-intelligence-machine-learning-data-science.html>
- Đinh Hiền Minh và Nguyễn Anh Dương (2006), Hàm nhập khẩu của Việt Nam (II) [Vietnam's Import Functions (II)], *Dự án PAIR-FTA-Vietnam*, Báo cáo cho Viện Nghiên cứu các nền kinh tế đang phát triển – Tổ chức Xúc tiến Thương mại Nhật Bản. Tiếng Anh.
- Elhazmiri, B., N. Naveed, M.N. Anwar, và M.I.U. Haq (2022), Vai trò của in 3D trong Cách mạng Công nghiệp 4.0: Xem xét các mô hình kinh doanh khác nhau [The Role of Additive Manufacturing in Industry 4.0: An Exploration of Different Business Models], *Hoạt động bền vững và máy tính*, Tập 3, tr. 317-329. Tiếng Anh.
- Trung tâm châu Âu về năng lực cạnh tranh số (2021), Báo cáo thay đổi tư duy số 2021 [Digital Riser Report 2021]. Berlin. Tiếng Anh.
- Google, Temasek và Bain & Company (2021), Kinh tế Internet Đông Nam Á 2021: Thập niên 20 đột phá [e-Conomy SEA 2021: Roaring 20s — The SEA Digital Decade]. Tiếng Anh. https://services.google.com/fh/files/misc/e_conomy_sea_2021_report.pdf
- Google, Temasek và Bain&Co (2022), e-Conomy SEA 2022: Qua những con sóng, hướng tới vùng biển đầy cơ hội [e-Conomy SEA 2022: Through the Waves, Towards a Sea of Opportunity]. Tiếng Anh. https://services.google.com/fh/files/misc/e_conomy_sea_2022_report.pdf
- Lazic, M. (2019), Mô hình kinh doanh số ở Thâm Quyển: Thung lũng Silicon của phần cứng [Digital business models in Shenzhen: The silicon valley of hardware]. Kearney. Ngày 01/11. Tiếng Anh.

<https://www.kearney.com/digital/article/-/insights/digital-business-models-in-shenzhen-the-silicon-valley-of-hardware>

- Lin, X., B. Huang, J. Wu, M. Ge, và J. Lin (2019), Nâng cấp công nghiệp với hệ thống dịch vụ sản xuất đổi mới: Bằng chứng từ Quảng Châu, Trung Quốc [Industrial Upgrading with Innovation Production Service System: Evidence from Guangzhou, China], *Procedia CIRP* 83 (2019), 351-357. Tiếng Anh.
- McKinsey (2020), Hiện trạng của trí tuệ nhân tạo vào năm 2020 [The State of AI in 2020]. Tiếng Anh. <https://www.mckinsey.com/business-functions/quantumblack/our-insights/global-survey-the-state-of-ai-in-2020> (truy cập ngày 06/01/2021).
- Manyika, J., M. Chui, J. Bughin, R. Dobbs, P. Bisson, và A. Marrs (2013), Công nghệ đột phá: Đổi mới dẫn đến chuyển đổi cách sống, kinh doanh và kinh tế toàn cầu [Disruptive Technologies: Advances that will Transform Life, Business, and the Global Economy]. McKinsey. Tiếng Anh.
- Đại học Kinh tế Quốc dân và Tổ chức Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (2003), Chiến lược công nghiệp hóa của Việt Nam trong kỷ nguyên toàn cầu hóa [Vietnam's Industrialization Strategy in the Age of Globalization], Ngày 26 tháng 5. Tiếng Anh. https://www.grips.ac.jp/forum/module/vietnam/main_en.pdf
- Nguyễn Thị Tuệ Anh (2005), *Tác động của Đầu tư trực tiếp nước ngoài đối với Tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam [Impact of FDI on Economic Growth in Vietnam]*. Hà Nội: Nhà xuất bản khoa học kỹ thuật.
- Nguyễn Thị Tuệ Anh (2015), *Đầu tư trực tiếp nước ngoài ở Việt Nam: Thực trạng, hiệu quả và hướng điều chỉnh chính sách*. Hà Nội: Nhà xuất bản Lao động.
- Nguyễn Anh Dương, Đinh Thu Hằng, Đỗ Thị Nhân Thiên, và Võ Trí Thành (2019), Biện pháp phi thuế quan ở Việt Nam [Non-tariff measures in Viet Nam], trong Đoàn Thị Thanh Hà và S. Rosenow (chủ biên), *Biện pháp phi thuế quan ở ASEAN – Cập nhật [Non-tariff measures in ASEAN – An Update]*. Jakarta: Viện Nghiên cứu kinh tế ASEAN và Đông Á. Tr. 207-33. Tiếng Anh.
- Ohno, K. (2003), Vai trò của Chính phủ trong thúc đẩy công nghiệp hóa gắn với bối cảnh toàn cầu hóa: Kinh nghiệm các nước Đông Á [The Role of Government in Promoting Industrialization under Globalization: The East Asian Experience]. Tiếng Anh.

<https://www.grips.ac.jp/vietnam/VDFTokyo/Temp/Doc/2003-2004/IPE-KOhnoApr04.pdf>

- Nghiên cứu và Thị trường (2021), Thị trường Internet vạn vật ở Việt Nam [Vietnam Internet of Things Market]. Không rõ nguồn. Tiếng Anh.
- Trọng Đạt (2022), Việt Nam thiếu nguồn cung nhân lực về IoT. <https://vietnamnet.vn/viet-nam-thieu-nguon-cung-nhan-luc-ve-iot-i5004682.html>
- TRPC (2020), Cải cách cơ cấu của APEC cho kinh tế số [Adapting APEC's Structural Reform Efforts to the Digital Economy], Dự án EC 05 2019A: Báo cáo đầu vào cho Hội nghị Bộ trưởng về Cải cách cơ cấu (SRMM). Ngày 16/11. Tiếng Anh.
- Trương Đình Tuyển, Võ Trí Thành, Bùi Trường Giang, Phan Văn Chinh, Lê Triệu Dũng, Nguyễn Anh Dương và Phạm Sỹ An (2011), Tác động của cam kết mở cửa thị trường trong WTO và các hiệp định thương mại tự do đến hoạt động sản xuất, thương mại của Việt Nam và các cơ chế hoàn thiện cơ chế điều hành xuất nhập khẩu của Bộ Công Thương giai đoạn 2011–2015. *Báo cáo cho Dự án MUTRAP*.
- Tổ chức Phát triển công nghiệp Liên hợp quốc (UNIDO, 2019), *Sách trắng công nghiệp Việt Nam 2019* [Viet Nam Industry White Paper 2019]. Tiếng Anh.
- USAID, và Cục Phát triển doanh nghiệp (2023), Báo cáo thường niên Chuyển đổi số doanh nghiệp 2022. Tháng 2.
- Upton, P. và A. Huld (2022), Đầu tư vào Thâm Quyển: Công nghiệp, kinh tế và chính sách [Investing in Shenzhen: Industry, Economics, and Policy]. Tóm tắt về Trung Quốc. Tiếng Anh. <https://www.china-briefing.com/news/investing-shenzhen-economic-profile-industry-policy-trends/>
- Báo Đầu tư (2020), Nhiều công ty đầu tư vào sản xuất rô-bốt khi nhu cầu gia tăng [More Companies Invest in Robot Production as Demand Rises]. Ngày 01/02. Tiếng Anh. <https://vir.com.vn/more-companies-invest-in-robot-production-as-demand-rises-73538.html>
- Võ Trí Thành, Nguyễn Anh Dương, và Trần Bình Minh (2016), Các biện pháp phi thuế quan ở Việt Nam [Non-tariff Measures in Viet Nam], trong Ing, L.Y., S. F. de Cordoba và O. Cadot (chủ biên), *Các biện pháp phi thuế quan ở ASEAN* [Non-Tariff Measures in ASEAN]. Báo cáo nghiên cứu của Viện Nghiên cứu kinh tế ASEAN và Đông Á (ERIA) 2015-1, Jakarta: ERIA. Tr. 155-67. Tiếng Anh.

- Võ Trí Thành, Nguyễn Anh Dương và Đinh Thu Hằng (2018), Chính sách đổi mới sáng tạo ở Việt Nam [Innovation Policy in Viet Nam], trong Ambashi, M. (chủ biên), *Chính sách Đổi mới sáng tạo ở ASEAN [Innovation Policy in ASEAN]*. Jakarta: Viện Nghiên cứu kinh tế ASEAN và Đông Á. Tr.247-76. Tiếng Anh.
- Võ Trí Thành và Nguyễn Anh Dương (2006), Việt Nam trong Mạng Sản xuất Khu vực, *Bài viết trình bày tại Hội thảo quốc tế về “So sánh khả năng cạnh tranh công nghiệp của Việt Nam và Trung Quốc trong bối cảnh tự do hóa thương mại Đông Á, và kinh nghiệm của Nhật Bản”*, Đà Nẵng, tháng 02/2006. Tiếng Anh.
- Diễn đàn Kinh tế Thế giới (2021), Rô-bốt đang được thuê nhiều ở Hoa Kỳ - Đây là lý do [Robot Workers Are Being Hired at Record Rates in US Companies - Here's Why]. Ngày 01/12. Tiếng Anh. <https://www.weforum.org/agenda/2021/12/robots-jobs-staff-shortage-automation/>
- Zeng, D.Z. (2010), *Tạo động lực cho tăng trưởng và khả năng cạnh tranh trong kinh nghiệm phát triển đặc khu kinh tế và cụm công nghiệp ở Trung Quốc [Building Engines for Growth and Competitiveness in China Experience with Special Economic Zones and Industrial Clusters]*. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới. Tiếng Anh.

Chương 9

Việt Nam năm 2045: Ngành công nghiệp ô tô

Kobayashi Hideo, Nakajima Seio, và Ueki Yasushi

1 Lời mở đầu

Doanh số bán ô tô hàng năm của Việt Nam đã vượt qua ngưỡng phổ cập ô tô 300.000 chiếc, lên đến 306.073 chiếc vào năm 2019 (Marklines, n.d.-a). Do ảnh hưởng của đại dịch COVID-19, vào năm 2020 và 2021, doanh số bán sụt giảm, nhưng năm 2022 đã nhanh chóng khôi phục trở lại. Cụ thể, doanh số bán từ tháng 01 đến tháng 9 năm 2022 là 296.403 chiếc, tăng 56,9% so với cùng kỳ năm trước (Marklines, 2022). Có thể nói về ngắn hạn, ngành công nghiệp ô tô Việt Nam đang phục hồi tích cực, nhưng về lâu dài sẽ không được đảm bảo phát triển thuận lợi. Như trình bày chi tiết dưới đây, ngành công nghiệp ô tô Việt Nam có quy mô thị trường tiêu thụ trong nước nhỏ và đang đối mặt với nhiều thách thức.

Mặt khác, nếu lật ngược lại sự việc thì tồn tại nhiều vấn đề cũng là một cơ hội phát triển. Ví dụ, quy mô thị trường trong nước nhỏ hiện nay cho thấy tiềm năng phát triển trong tương lai. Làm sao để ngành công nghiệp ô tô của Việt Nam có thể khắc phục được những vấn đề khó khăn và có được cơ hội phát triển? Mục đích của Chương 9 là đưa ra lời giải khả thi cho câu hỏi này.

Chương 9 có cấu trúc như sau. Phần 2 khái quát lịch sử ngành công nghiệp ô tô Việt Nam. Phần 3 giới thiệu THACO và Thành Công, những “ông lớn từ trước” của ngành công nghiệp ô tô Việt Nam. Phần 4, trình bày về VinFast, một “ông lớn mới nổi”. Phần 5, xem xét tình hình xuất nhập khẩu xung quanh ngành công nghiệp ô tô Việt Nam. Phần 6 bàn luận về ngành công nghiệp phụ tùng ô tô của Việt Nam theo những nội dung đã trình bày ở các phần trước. Phần 7 làm nổi bật lịch sử, tình hình hiện nay và những vấn đề của ngành công nghiệp ô tô Việt Nam thông qua phân tích so sánh với các nước Đông Nam Á. Phần 8 đưa ra kết luận và kiến nghị về chính sách.

2 Khái quát ngành công nghiệp ô tô Việt Nam

Như đã đề cập ở các Chương trước, Việt Nam bắt đầu thực hiện Đường lối Đổi mới vào năm 1986 và mục tiêu quốc gia là “*Nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa*” dựa trên nền tảng công nghiệp hóa. Giống như chính

sách “*Cải cách, mở cửa*” ở Trung Quốc, Đổi mới ở Việt Nam bắt đầu từ việc cho phép người nông dân ở khu vực nông thôn tự chủ trong hoạt động sản xuất nông nghiệp, và sau đó mở rộng ra hoạt động sản xuất công nghiệp ở khu vực thành thị.

Ngành công nghiệp ô tô Việt Nam được bắt đầu khởi động với Mekong Auto, một doanh nghiệp được thành lập năm 1991 tại thành phố Hồ Chí Minh. Mekong Auto là doanh nghiệp liên doanh đầu tiên của Việt Nam, trong đó doanh nghiệp Saelio Machinery Company Inc. sở hữu 51% vốn, ngoài ra có các chủ sở hữu khác là Sae Young International Inc. (Hàn Quốc, 19%), Veam (Việt Nam, 18%) và Sakyno (Việt Nam, 12%). Tháng 5 năm 1992, Mekong Auto Corporation bắt đầu hoạt động tại nhà máy CỬU LONG ở thành phố Hồ Chí Minh và sản xuất ô tô Complete Knock Down (CKD) đầu tiên của Việt Nam (Mekong Auto, n.d.-b). Năm 1993, doanh nghiệp thành lập nhà máy CỎ LOA tại Hà Nội. Doanh nghiệp có thêm hợp tác kỹ thuật với IVECO và Fiat của Italia, SsangYong Motor Company và PMC của Hàn Quốc. Ngoài Mekong Auto, năm 1992, Mazda và Kia cũng bắt đầu sản xuất ô tô tại Việt Nam.

Khi chính sách Đổi mới đi vào chiều sâu, ngành sản xuất ô tô tại Việt Nam đã cất cánh vào giữa những năm 1990. GM (1993), Mitsubishi (1994), Ford (1995), Isuzu (1995), Mercedes (1995), Toyota (1995) và Hino (1996) đã thành lập doanh nghiệp liên doanh, mở rộng hoạt động sản xuất CKD và bán hàng trên thị trường nội địa Việt Nam (Le, 2019:3). Xu hướng phát triển này được tiếp tục vào những năm 2000, ví dụ vào năm 2006, Honda đã bắt đầu sản xuất tại Việt Nam (Lê, 2019:3).

Khi các doanh nghiệp nước ngoài sôi động tham gia vào ngành công nghiệp ô tô Việt Nam, vào năm 2004, Vinaxuki (Xuan Kien Auto JSC) đã được thành lập tại Hà Nội (Vinaxuki, n.d.). Vinaxuki đã sản xuất xe du lịch và xe tải mang thương hiệu của mình và thương hiệu của doanh nghiệp Trung Quốc, nhưng do vấn đề về kỹ thuật và quản lý kinh doanh nên đã ngừng hoạt động vào năm 2015.

Hoạt động thâm nhập thị trường sản xuất ô tô này diễn ra rất sôi động, kết quả là 20 nhà sản xuất xe khách, xe thương mại chính của ngành công nghiệp ô tô Việt Nam (trong đó 16 doanh nghiệp là hội viên Hiệp hội các nhà sản xuất ô tô Việt Nam (VAMA)) đã xây dựng dây chuyền sản xuất có công suất lắp ráp 987.900 chiếc, cùng cạnh tranh tại thị trường trong nước có sức tiêu thụ 300.000~400.000 chiếc mỗi năm (Bảng 9.1). Trong cuộc cạnh tranh khốc liệt này, có 3 doanh nghiệp tư nhân tích cực đầu tư vào sản xuất ô tô với mục đích độc chiếm thị trường tiềm năng này. *Thứ nhất* là Vingroup (Vinfast), chủ yếu sản xuất xe điện (EV). Vinfast xây dựng dây chuyền sản xuất có công suất 250.000 chiếc mỗi năm và có kế hoạch tăng lên gấp đôi thành 500.000 chiếc. Doanh nghiệp *thứ hai* là Hyundai Thanh Cong Viet Nam (Thành Công). Doanh nghiệp Thành Công là doanh nghiệp liên

doanh giữa doanh nghiệp Thành Công của Việt Nam và Hyundai của Hàn Quốc, năm 2002 đã tăng công suất lắp ráp lên 100.000 chiếc, và có kế hoạch sản xuất 180.000 xe ô tô mỗi năm dưới thương hiệu Hyundai. *Thứ ba* là Trường Hải Auto (THACO). THACO là doanh nghiệp chuyên sản xuất xe thương mại của Việt Nam, sử dụng thiết bị sản xuất có công suất 160.000 chiếc để không chỉ sản xuất xe buýt và xe tải mang thương hiệu doanh nghiệp mình mà còn sản xuất CKD với thương hiệu quốc tế như Kia, Peugeot,... Thêm vào đó, doanh nghiệp còn có dây chuyền lắp ráp xe Mazda với công suất 100.000 chiếc/năm.

Phần tiếp theo sẽ trình bày chi tiết về 3 doanh nghiệp trên đây.

Bảng 9.1. Công suất sản xuất xe ô tô của Việt Nam

<i>Tên nhà sản xuất</i>	<i>Công suất sản xuất</i>
Vingroup	250.000
Hyundai Thanh Cong Vietnam	180.000
Truong Hai Auto	160.000
THACO Mazda Automobile Manufacturing	100.000
Toyota Motor Vietnam	70.000
Ford Vietnam	40.000
Vietnam Engine and Agricultural Machinery (VEAM)	33.000
Hino Motors Vietnam	30.000
Honda Vietnam	23.000
Daehan Motors Vietnam	20.000
Vietnam Motors	20.000
TCIE Vietnam	14.400
Isuzu Vietnam	12.000
Mitsubishi Motors Vietnam	10.000
Mekong Auto	7.000
Mercedes-Benz Vietnam	6.000
Vietnam Suzuki	5.000
Giai Phong Motor	5.000
Vinacomin Motor Industry	1.500
Vietnam Daewoo Bus	1.000
	987.900

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ Marklines (truy cập ngày 26 tháng 12 năm 2022).

1 “ông lớn từ trước”: THACO và Thành Công

1.1

Một trong những doanh nghiệp ô tô Việt Nam thành công là Truong Hai Auto Corporation (THACO). THACO được thành lập vào ngày 29 tháng 4 năm 1997 tại Đồng Nai, miền Nam Việt Nam và trở thành thủ lĩnh trong lĩnh vực sản xuất, phân phối ô tô tại Việt Nam. Vào thời điểm tháng 02 năm 2021, THACO AUTO tự hào với thành tích “*chiếm 51,4% thị phần*” (Ngoài xe buýt thương hiệu THACO, còn kinh doanh các loại xe được sản xuất với thương hiệu BMW, Mini, Peugeot, Kia, Mazda – người viết chú thích). Tổng doanh số đạt 10.837 xe, bao gồm 8.570 xe du lịch và 2.267 xe thương mại (Truong Hai Group Corporation, 2022). Theo trang web của doanh nghiệp:

Kinh doanh ô tô & xe máy của THACO AUTO bao gồm hoạt động phân phối đa dạng các chủng loại xe từ xe du lịch đến xe bus, xe tải, xe chuyên dụng thuộc thương hiệu ô tô quốc tế (KIA, Mazda, Peugeot, BMW; Foton, Mitsubishi Fuso), thương hiệu THACO (Thaco Bus) và hệ thống bán lẻ ô tô hơn 383 showroom/xưởng dịch vụ ủy quyền chính hãng, các thương hiệu trải dài trên khắp các tỉnh/thành Việt Nam từ Bắc đến Nam (Tập đoàn Trường Hải)

Ngoài xe 4 bánh, năm 2021, THACO đã thâm nhập vào thị trường sản xuất xe 2 bánh (Nguyễn, 2020). Ngoài ra, điểm đáng chú ý trong quá trình phát triển của THACO là gần đây, doanh nghiệp đã phát triển thành Tập đoàn, bắt đầu mở rộng hoạt động ra các lĩnh vực ngành nghề khác ngoài sản xuất ô tô. Năm 2021, THACO cải cách cơ cấu với quy mô lớn và THACO AUTO là tập đoàn trực thuộc Công ty cổ phần Tập đoàn Trường Hải, hoạt động trong lĩnh vực sản xuất ô tô. Theo mục “ABOUT US” trên trang web của THACO,

Trải qua 25 năm hình thành và phát triển, từ một công ty chuyên nhập khẩu xe cũ, cung cấp vật tư phụ tùng sửa chữa ô tô, THACO đã phát triển vượt bậc, đưa doanh nghiệp trở thành tập đoàn công nghiệp đa ngành gồm: THACO AUTO (Ô tô), THACO AGRI (Nông Lâm nghiệp); THACO INDUSTRIES (Cơ khí và Công nghiệp hỗ trợ), THADICO (Đầu tư xây dựng), THILOGI (Logistics) và THISO (Thương mại dịch vụ), trong đó các ngành bổ trợ cho nhau và có tính tích hợp cao.

(Tập đoàn Trường Hải, n.d.-b)

1.2 Công

Một “ông lớn từ trước” nữa là doanh nghiệp Thành Công, được thành lập vào năm 1999, chuyên sản xuất xe buýt, xe tải, máy kéo, cần cẩu công nghiệp

(Marklines n.d.-b). Hyundai Thành Công Việt Nam (HTC) (Hyundai Thanh Cong Viet Nam n.d.) là doanh nghiệp liên doanh giữa Thành Công và Hyundai, hiện đang sản xuất xe con và xe thương mại mang thương hiệu Hyundai và Hyundai Thanh Cong Commercial Vehicle (HTCV) đang sản xuất xe thương mại, trong đó có xe buýt.

Giống như THACO, Thành Công cũng đang mở rộng hoạt động sang nhiều lĩnh vực ngành nghề khác nhau để phát triển thành Tập đoàn. Theo thông tin của Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, Tập đoàn Thành Công hiện đang mở rộng hoạt động sang ngành khách sạn, ngành công nghiệp giải trí (bao gồm sân golf); nhà ở, nghỉ dưỡng cao cấp; cơ sở hạ tầng giao thông; và tài chính, ngân hàng (Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, 2021).

Có thể nói THACO và Thành Công là những ví dụ thành công của doanh nghiệp Việt Nam trong ngành công nghiệp ô tô, nhưng hai doanh nghiệp này dựa vào sức mạnh thương hiệu và công nghệ cốt lõi của doanh nghiệp nước ngoài, nhiều sản phẩm ô tô được sản xuất ra mang thương hiệu nước ngoài. Tuy nhiên, như trình bày dưới đây, tình hình phụ thuộc vào thương hiệu nước ngoài của doanh nghiệp Việt Nam đã có sự thay đổi lớn khi xuất hiện một “Ông lớn mới nổi” là Vinfast.

2 nFast, người thay đổi cuộc chơi

Ngày 02 tháng 9 năm 2017, VinFast, nhà sản xuất ô tô tư nhân thuộc tập đoàn Vingroup, tập đoàn lớn nhất Việt Nam đã khánh thành nhà máy sản xuất ô tô 335 héc-ta tại khu công nghiệp Cát Hải, ngoại ô thành phố Hải Phòng. Với sự hỗ trợ của Siemens, “nhà máy sản xuất ô tô được số hóa toàn bộ đầu tiên ở Đông Nam Á” đã được xây dựng với tốc độ thần tốc 21 tháng, bằng một nửa dự án tương tự trước đây (Siemens, n.d). Kể từ khi thành lập vào năm 2017 cho đến nay, VinFast không ngừng mở rộng sản xuất ô tô với tốc độ kinh ngạc.

- Tại Paris Motor Show năm 2018, công bố hai nguyên mẫu LUX SA2.0 và LUX A2.0 do doanh nghiệp thiết kế tầm cỡ quốc tế Pininfarina thiết kế (AirCar 2018);
- Tháng 11 năm 2018, công bố xe máy điện Klara đầu tiên của VinFast (An 2018);
- Ngày 21 tháng 3 năm 2019, chưa đầy 2 năm sau khi khởi công nhà máy ở đảo Cát Hải, VinFast đã gửi 155 xe nguyên chiếc thuộc lô xe đầu tiên đi kiểm định chất lượng và độ an toàn tại Châu Âu, Châu Á, Châu Úc và Châu Mỹ nhằm nhận chứng chỉ 5 sao của ASEAN NCAP (Không rõ tên, 2019b);

- Fast tự hào đứng vị trí thứ 5 về doanh số bán xe ô tô vào quý 1 năm 2020, sau 3 năm thành lập (Lee, 2020);
- 25 tháng 12 năm 2021, VinFast bàn giao lô xe ô tô điện đầu tiên (VF e34) cho người tiêu dùng Việt Nam (Doll 2021). VF e34 là dòng ô tô điện đầu tiên được sản xuất và phân phối tại Việt Nam. Qua đây, có thể nhìn thấy một phần chiến lược đi tắt đón đầu của VinFast - tiên đoán trước xu thế điện khí hóa ô tô và công nghệ lái xe tự động trong thời đại trung hòa carbon;
- ng 7 năm 2022, VinFast “đã quyết định thu hẹp bộ phận động cơ đốt trong đang hợp tác với BMW nhằm hướng đến điện khí hóa ô tô hoàn toàn” (Không rõ tên, 2022b);
- ng thời với việc phát triển ô tô điện, VinFast cũng đang mở rộng sản xuất xe máy điện (Không rõ tên, 2022b).

Tóm lại, VinFast có khả năng trở thành người thay đổi cuộc chơi, đưa ngành công nghiệp ô tô trở thành ngành công nghiệp của người Việt Nam. Sở dĩ như vậy là vì VinFast đã tham gia sản xuất cả ô tô lẫn xe máy, chú trọng sản xuất sản phẩm mang thương hiệu của mình và theo đuổi chiến lược đi tắt đón đầu với hạt nhân là ô tô điện.

1 nh sách phát triển ngành công nghiệp ô tô Việt Nam

Trước khi phân tích chi tiết hiện trạng của ngành công nghiệp ô tô Việt Nam, phần này khái quát về chính sách ngành công nghiệp ô tô, môi trường kinh doanh quốc tế và đặc biệt là tình hình xuất nhập khẩu ô tô hiện nay.

1.1 h ngành công nghiệp ô tô

Tình hình hiện nay của ngành công nghiệp ô tô Việt Nam là kết quả tổng hợp của nhiều yếu tố như chính sách phát triển kinh tế, xã hội quốc gia, trước hết phải kể đến là Chính sách Đổi mới và chính sách phát triển ngành công nghiệp ô tô của Chính phủ. Chính sách gần đây liên quan đến ô tô đều dựa theo Quyết định số 1168 ngày 16 tháng 7 năm 2014 phê duyệt Chiến lược phát triển ngành công nghiệp ô tô đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2035, Quyết định số 1211 về Phê duyệt Quy hoạch phát triển ngành công nghiệp ô tô Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030. Các Quyết định này đều ghi rõ mục tiêu chính sách đến năm 2030 và tầm nhìn chính sách để thực hiện mục tiêu đó (Bảng 9.2). Theo dự báo của Chính phủ Việt Nam, thị trường trong nước tăng trưởng; ngành sản xuất ô tô và phụ tùng ô tô phát triển; sản xuất thay thế nhập khẩu, xuất khẩu linh kiện và phụ tùng ô tô gia tăng, tỷ lệ nội địa hóa được nâng cao, nên trong giai đoạn từ năm 2021 đến 2030, ngành công nghiệp sản xuất ô tô dự kiến tăng trưởng bình quân hàng năm 14,26%. Để quy định cơ chế, chính sách thực thi Chiến lược phát triển

ngành công nghiệp ô tô (Quyết định 1168) và Quy hoạch phát triển ngành công nghiệp ô tô (Quyết định 1211), ngày 4 tháng 02 năm 2016, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 229 về Cơ chế, Chính sách thực hiện Chiến lược và Quy hoạch phát triển ngành công nghiệp ô tô Việt Nam.

Bảng 9.2. Mục tiêu chính sách của Việt Nam (năm 2025 và năm 2030)

	2020	2025	2030
Sản xuất trong nước (tỷ trọng trong tổng nhu cầu, %)			
Xe ô tô đến 9 chỗ	60	65	70
Xe ô tô từ 10 chỗ trở lên	90	92	92
Xe ô tô tải	78	78	80
Xe chuyên dụng	15	18	2
Sản xuất trong nước (chiếc)			
Tổng cộng	227.496	466.375	862.761
Xe ô tô đến 9 chỗ	114.053	237.900	451.512
Xe ô tô từ 10 chỗ trở lên	14.154	29.102	51.288
Xe ô tô tải	97.952	197.017	356.115
Xe chuyên dụng	1.336	2.356	3.846
Xuất khẩu xe ô tô (chiếc)			
Tổng cộng	20.000		60.000
Xe ô tô đến 9 chỗ	5.000		30.000
Xe ô tô từ 10 chỗ trở lên	5.000		10.000
Xe ô tô tải	10.000		20.000
Xuất khẩu linh kiện phụ tùng (triệu đô la Mỹ)	4.000		6.000
Giá trị sản xuất trong nước (%)			
Xe ô tô đến 9 chỗ	30 - 40	40 - 45	50 - 55
Xe ô tô từ 10 chỗ trở lên	35 - 45	50 - 60	70 - 75
Xe ô tô tải	30 - 40	45 - 55	65 - 70
Xe chuyên dụng	25 - 35	40 - 45	55 - 60

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ Quyết định số 1211/QĐ-TTg.

1.2 thương mại quốc tế

Chính phủ Việt Nam đã ban hành các Quyết định này để vừa tiến hành cắt giảm thuế quan nhập khẩu ô tô từ các nước ASEAN theo lộ trình cắt giảm thuế quan của Hiệp định thương mại hàng hóa ASEAN (ATIGA), vừa phát triển ngành công nghiệp ô tô, thúc đẩy các doanh nghiệp đang hoạt động tại Việt Nam tham gia chuỗi cung ứng toàn cầu trong sản xuất ô tô và linh kiện ô tô, cũng như đẩy

manh xuất khẩu. Chính phủ Việt Nam đã ký nhiều Hiệp định thương mại tự do (FTA) như Hiệp định Đối tác Kinh tế Việt Nam - Nhật Bản, Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam – Liên minh châu Âu, Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực (RCEP) nhằm thúc đẩy phát triển hệ thống thương mại và đầu tư tự do hơn.

Thế nhưng, bên cạnh chính sách xúc tiến thương mại như trình bày ở trên, Chính phủ Việt Nam đang áp dụng nhiều chính sách bảo hộ ngành công nghiệp ô tô trong nước. Ví dụ, Quyết định số 68/QĐ-TTg được ban hành ngày 04 tháng 4 năm 2002 cấm nhập khẩu phụ tùng và xe ô tô dưới 16 chỗ đã qua sử dụng. Xe mới dưới 16 chỗ chỉ được nhập khẩu khi có giấy phép của Bộ Công Thương Việt Nam (2001). Chính sách bảo hộ của Chính phủ Việt Nam vẫn được tiếp tục duy trì sau khi Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) năm 2007. Ví dụ, mức thuế nhập khẩu ô tô vào thời điểm năm 2014 là 70%, một mức thuế rất cao (Lê, 2019:4). Năm 2015, Việt Nam gia nhập Khu vực Thương mại tự do ASEAN nên thuế nhập khẩu được bãi bỏ, nhưng Chính phủ đã ban hành Nghị định số 116/2017/NĐ-CP nhằm thắt chặt quy định về nơi sản xuất, kiểu loại ô tô, kỹ thuật an toàn, tiêu chuẩn bảo vệ môi trường đối với xe nhập khẩu (Không rõ tên, 2018b). Cụ thể, Nghị định số 116/2017/NĐ-CP quy định *“Doanh nghiệp nhập khẩu ô tô phải xuất trình các loại Giấy chứng nhận liên quan đến tiêu chuẩn an toàn, tiêu chuẩn môi trường, kiểu loại ô tô, gương chiếu hậu, đèn trước... cấp bởi cơ quan, tổ chức có thẩm quyền, và cũng phải xuất trình Phiếu kiểm tra chất lượng xuất xưởng do doanh nghiệp sản xuất ô tô, phụ tùng nước ngoài cấp”* (Không rõ tên, 2018b). Theo báo cáo của Cơ quan Xúc tiến Thương mại Nhật Bản (JETRO), Nghị định số 116/2017/NĐ-CP áp đặt điều kiện khắt khe khó có thể thực hiện trong thực tế (Không rõ tên, 2018a). Năm 2020, Nghị định số 116/2017/NĐ-CP được thay thế bởi Nghị định số 17/2020/NĐ-CP với những điều kiện nới lỏng hơn, nhưng Chính phủ Việt Nam vẫn tiếp tục bảo hộ ngành công nghiệp ô tô trong nước (Không rõ tên, 2018a).¹⁰³

Tóm lại, Chính phủ Việt Nam đang gặp khó khăn trong việc cân bằng giữa xu thế tự do thương mại và phát triển ngành công nghiệp ô tô trong nước.

Với lịch sử ngành công nghiệp ô tô như trên, Việt Nam nên đi theo định hướng nào để phát triển thành một ngành công nghiệp thực sự có năng lực cạnh tranh. Trước khi đưa ra đề xuất chính sách, trước hết, tác giả khái quát về ngành công nghiệp sản xuất phụ tùng ô tô, rồi sau đó, xem xét vị trí của ngành công nghiệp ô tô Việt Nam trong khung khổ *“Ngành công nghiệp ô tô ASEAN”*.

¹⁰³ Liên quan đến Nghị định 116/2017/NĐ-CP, Nghị định 17/2022/NĐ-CP, và các chính sách ngành công nghiệp ô tô khác cùng với ảnh hưởng của nó, tham khảo Schröder (2021:229-236).

1. Tại sao Việt Nam có thể phát triển ngành công nghiệp phụ tùng ô tô có năng lực cạnh tranh mạnh?

1.1 của ngành công nghiệp phụ tùng ô tô

Để phát triển ngành công nghiệp ô tô theo Quyết định số 1168 và 1211, Chính phủ Việt Nam đã quyết định xúc tiến phát triển ngành công nghiệp phụ tùng ô tô. Để thực hiện mục tiêu này, Chính phủ Việt Nam đã tạo hành lang pháp lý như ban hành Nghị định số 111/2015/NĐ-CP ngày 03 tháng 11 năm 2015 về Phát triển ngành công nghiệp hỗ trợ và Quyết định số 68/QĐ-TTg ngày 18 tháng 01 năm 2017 về Phê duyệt chương trình phát triển ngành công nghiệp hỗ trợ từ năm 2016 đến năm 2025, tập trung hỗ trợ toàn diện ngành công nghiệp sản xuất nguyên liệu, phụ kiện, linh kiện, phụ tùng thay thế được sử dụng để lắp ráp không những ô tô mà còn các sản phẩm hoàn chỉnh khác.

Đánh giá tác động của những chính sách này đối với ngành công nghiệp ô tô đòi hỏi phải nghiên cứu thêm, nhưng số liệu thống kê cho thấy ngành công nghiệp phụ tùng ô tô đã có bước phát triển trong những năm gần đây. Theo Niên giám thống kê Việt Nam (năm 2021), vào năm 2020, trong lĩnh vực sản xuất ô tô, rơ moóc, sơ mi rơ moóc có 639 doanh nghiệp hoạt động, tuyển dụng 153.350 lao động, có doanh số thuần là 336 730 tỷ đồng. So với năm 2015, tất cả những chỉ tiêu đều tăng mạnh, cụ thể số văn phòng tăng 435 văn phòng, số lượng nhân viên tăng 118.465 người và doanh số thuần tăng 219.507 tỷ đồng.

Khác với thống kê của Chính phủ, cơ sở dữ liệu về nhà cung cấp của doanh nghiệp MarkLines không bao gồm tất cả nhà cung cấp nhưng cũng đã cho thấy hiện trạng phát triển của nhà cung cấp phụ tùng ô tô. Vào thời điểm ngày 24 tháng 01 năm 2023, số lượng nhà cung cấp phụ tùng ô tô của Việt Nam có trong cơ sở dữ liệu này là 444 doanh nghiệp. Số doanh nghiệp này lớn hơn số lượng 362 doanh nghiệp của Phi-lip-pin nhưng ít hơn so với con số 650 doanh nghiệp của Ma-lai-xi-a. Con số này không những cho thấy tình hình phát triển của ngành công nghiệp ô tô mà còn chỉ ra thực trạng của ngành công nghiệp phụ tùng ô tô Việt Nam.

1.2 nh công nghiệp phụ tùng ô tô Việt Nam

Việc doanh nghiệp ô tô nước ngoài đầu tư vào Việt Nam từ những năm 1990, việc các doanh nghiệp Việt Nam như THACO, Thành Công được thành lập, và việc VinFast ra đời đã làm cho nền tảng phát triển của ngành công nghiệp phụ tùng ô tô trở nên vững chắc với 5 đặc trưng sau đây.

Đặc trưng thứ nhất của ngành công nghiệp phụ tùng ô tô Việt Nam là về mặt địa lý, các doanh nghiệp phụ tùng tập trung ở miền Bắc với trung tâm là Hà Nội và Hải Phòng, ở Miền Nam với trung tâm là thành phố Hồ Chí Minh (Kobayashi, Ishioka, và Schroeder, 2021). Miền Trung là cứ điểm sản xuất của

THACO, các doanh nghiệp phụ tùng của THACO tập trung ở tỉnh Quảng Nam và thành phố Đà Nẵng, nhưng quy mô sản xuất của miền Trung vẫn còn nhỏ so với khu vực miền Bắc và miền Nam.

Đặc trưng thứ hai là các doanh nghiệp phụ tùng có năng lực kỹ thuật tương đối cao (cấp 1) là những doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài như Nhật Bản..., trong khi đó, doanh nghiệp Việt Nam có năng lực kỹ thuật thấp và đang hoạt động với tư cách là nhà cung cấp phụ tùng cấp 2 hoặc cấp 3 để hỗ trợ cho các nhà cung cấp cấp 1.

Bảng 9.3. Tiêu chí đánh giá cấp 1, cấp 2, cấp 3

<i>Phân loại</i>	<i>Tiêu chí đánh giá</i>		<i>Cấp 1</i>	<i>Ứng viên cấp 1</i>	<i>Cấp 2</i>	<i>Cấp 3</i>
Quan hệ giao dịch	1	Quan hệ giao dịch	Giao dịch trực tiếp với nhà sản xuất ô tô	Giao dịch với cấp 1 và một bộ phận nhà sản xuất ô tô	Giao dịch với cấp 1	Giao dịch với cấp 2
	2	Sản phẩm do doanh nghiệp tự thiết kế, phát triển	Có	Không (sản xuất theo đơn đặt hàng)	Không (sản xuất theo đơn đặt hàng)	Không (sản xuất theo đơn đặt hàng)
	3	Hoạt động gia nhập hiệp hội nhà sản xuất	Tham gia	Tham gia	Tự nguyện tham gia	Không có tư cách tham gia
Trình độ kỹ thuật	1	Hệ thống thiết kế, khai thác, phát triển	Có	Không (tuy nhiên, có thể hoàn thiện trong tương lai)	Không	Không
	2	Hệ thống đánh giá chất lượng (người, thiết bị)	Có thể bảo hành độ cứng, khiếm khuyết bên trong và chức năng khác	Có thể bảo hành độ cứng, độ chính xác về kích thước và các đặc tả kỹ thuật khác	Có thể bảo hành độ chính xác về kích thước và các đặc tả kỹ thuật khác	Có thể bảo hành độ chính xác về kích thước và các đặc tả kỹ thuật khác
	3	Hình thái sản phẩm	Sản xuất tích hợp (lắp ráp sản phẩm)	Sản xuất lắp ráp bộ phận và phụ tùng	Sản xuất phụ tùng	Sản xuất phụ tùng với lô nhỏ
Tham khảo	Doanh thu (100 triệu/ năm)		Trên 10 tỷ Yên	Trên 5 tỷ Yên	Từ 2 đến 3 tỷ Yên	Dưới 1 tỷ Yên
	Số lượng nhân viên		Trên 3000 người	500 ~ 1000 người	100 ~ 500 người	50 ~ 100 người

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ nhiều tài liệu.

Đặc trưng thứ ba là nhà cung cấp phụ tùng ô tô của Việt Nam được chuyên môn hóa thực hiện một quy trình sản xuất đơn nhất như đúc, dập, đúc khuôn nhựa, sơn... Cấp 1 có thể kết hợp nhiều quy trình này để cung cấp phụ tùng, mô-đun cho các nhà sản xuất ô tô. Trong khi đó, doanh nghiệp Việt Nam không thể phát triển năng lực để kết hợp nhiều quy trình sản xuất từ gia công nguyên liệu cho đến quy trình gia công cơ khí, sơn, lắp ráp và kiểm định cuối cùng. Phạm vi đối tượng bảo hành chất lượng cũng khác nhau giữa nhà cung cấp đa quốc gia cấp 1 và nhà cung cấp Việt Nam cấp 2, cấp 3. Nhà cung cấp Việt Nam có thể cung cấp “*bảo hành quy cách*”, nghĩa là bảo hành kích thước sản phẩm khớp với bản thiết kế (Bảng 9.3). Nhưng vì không có thiết bị kiểm tra nên không thể cung cấp “*bảo hành chức năng*”, nghĩa là bảo hành độ cứng, sức bền, và những yêu cầu vật lý khác giống như nội dung bảo hành mà doanh nghiệp cấp 1 có thể thực hiện đối với nhà sản xuất ô tô và nhà sản xuất phụ tùng gốc (OEM) ô tô.

Đặc trưng thứ tư là lộ trình chung khi thâm nhập vào thị trường phụ tùng ô tô cấp 1. Những doanh nghiệp đã trở thành cấp 1, sau khi thỏa mãn các điều kiện kỹ thuật ngặt nghèo, là những doanh nghiệp đã thâm nhập thị trường phụ tùng ô tô từ khởi điểm sản xuất phụ tùng xe hai bánh có hàng rào gia nhập tương đối thấp để có thể đáp ứng với nhu cầu sản xuất số lượng lớn. Các doanh nghiệp này đã mài giũa kỹ thuật sản xuất xe hai bánh trong chuỗi cung ứng xe hai bánh toàn cầu, và đã thành công trong việc mở rộng thị trường ra khỏi Việt Nam, vươn ra thị trường nước ngoài như Nhật Bản, Hoa Kỳ, Châu Âu, Mê-hi-cô. Và sau cùng, đã bắt đầu sản xuất phụ tùng xe bốn bánh trên cơ sở năng lực kỹ thuật và năng lực tiếp thị có được thông qua sản xuất phụ tùng xe hai bánh.

1.3 ọc điểm của giới sản xuất phụ tùng ô tô Việt Nam

Ngành công nghiệp phụ tùng ô tô cần phải làm gì để mở rộng ngành công nghiệp ô tô Việt Nam. Dựa trên kinh nghiệm từ trước đến nay của Việt Nam nói riêng và các nước ASEAN nói chung, sự thay đổi cơ cấu của ngành công nghiệp ô tô hiện nay, kết quả khảo sát được thực hiện tại Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh vào tháng 9 năm 2022, nhóm tác giả đề xuất 4 giải pháp sau đây.

Thứ nhất là nâng cao năng lực kỹ thuật của ngành công nghiệp phụ tùng ô tô Việt Nam. Kobayashi, Ishioka, và Schroeder (2021) đã phân loại 192 doanh nghiệp đang hoạt động trên lãnh thổ Việt Nam được đăng trên Báo cáo năm 2018 của văn phòng JETRO Hà Nội và JETRO thành phố Hồ Chí Minh thành 3 cấp (cấp 1, cấp 2, cấp 3) và đánh giá năng lực của các doanh nghiệp này dựa theo tiêu chuẩn kỹ thuật và quan hệ giao dịch (Bảng 9.3). Ở Việt Nam chỉ có 11 doanh nghiệp cấp 1 có năng lực kỹ thuật cao và giao dịch trực tiếp với OEM, chiếm tỷ trọng 5,7% (Bảng 9.4). Để nâng cao năng lực kỹ thuật cho các doanh nghiệp phụ tùng ô tô, Chính phủ Việt Nam phải nhanh chóng thúc đẩy các biện pháp hỗ trợ

doanh nghiệp phụ tùng như ưu đãi thuế cho đầu tư thiết bị, cải thiện điều kiện lao động, tăng cường đào tạo kỹ năng cho công nhân lành nghề, thúc đẩy đào tạo kỹ thuật tiên tiến thông qua liên kết giữa doanh nghiệp và trường đại học. Những chính sách này đã được tiến hành ở Nhật Bản từ những năm 1960.

Bảng 9.4. Số doanh nghiệp cấp 1, cấp 2, cấp 3 phân theo nguồn vốn đầu tư

	<i>Doanh nghiệp Việt Nam</i>		<i>Doanh nghiệp nước ngoài (trừ Nhật Bản)</i>		<i>Doanh nghiệp Nhật Bản</i>		<i>Tổng cộng</i>	
Cấp 1	4	2%	3	2%	4	2%	11	6%
Cấp 2	28	15%	28	15%	13	7%	69	36%
(Ứng viên cấp 1)	10	5%	7	4%	4	2%	21	11%
Cấp 3	70	36%	23	12%	19	10%	112	58%
Tổng cộng	102	53%	54	28%	36	19%	192	100%

Nguồn: JETRO Hà Nội (tháng 9 năm 2017, tháng 7 năm 2028, tháng 10 năm 2018) và JETRO thành phố Hồ Chí Minh (tháng 10 năm 2018).

Thứ hai là mở rộng thị trường. Cho đến năm 2020, các doanh nghiệp sản xuất phụ tùng ô tô đã không dự đoán được rằng thị trường trong nước sẽ được mở rộng. Thay vào đó, xuất khẩu được xem là có triển vọng. 32 doanh nghiệp có thứ hạng cao nhất trong số những doanh nghiệp phụ tùng ô tô của Việt Nam bao gồm 11 doanh nghiệp cấp 2 và 21 doanh nghiệp có tư cách gia nhập cấp 1 (Bảng 9.4). Để lý giải hiện trạng này, cần xem vị trí của các doanh nghiệp đó trên thị trường. Đặc điểm chung của 32 doanh nghiệp này là sử dụng chuỗi cung ứng toàn cầu để thâm nhập thị trường Nhật Bản và Âu Mỹ. Từ khoảng năm 2020, bằng cách thâm nhập vào các thị trường trên, kết hợp với việc mở rộng thị trường trong nước, các doanh nghiệp này đã đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng của mảng phụ tùng xe ô tô.

Thứ ba là tận dụng ngành công nghiệp phụ tùng xe hai bánh. Phần lớn doanh nghiệp của ngành công nghiệp phụ tùng ô tô Việt Nam đều bắt đầu từ doanh nghiệp sản xuất phụ tùng xe hai bánh đã có được công nghệ sản xuất số lượng lớn để đáp ứng nhu cầu trong nước ngày càng gia tăng, và đã có kinh nghiệm xuất khẩu sang chuỗi cung ứng toàn cầu. Nhà cung cấp phụ tùng xe hai bánh có năng lực kỹ thuật và năng lực thâm nhập thị trường này (bao gồm 32 doanh nghiệp có thứ hạng cao nhất trong số các doanh nghiệp phụ tùng ô tô của Việt Nam) bắt đầu thâm nhập thị trường phụ tùng xe bốn bánh. Trong số 192 doanh nghiệp phụ tùng của Việt Nam nêu trên, có 29 doanh nghiệp chuyên cung cấp phụ tùng xe hai bánh, 17 doanh nghiệp chuyên cung cấp phụ tùng xe bốn bánh, còn lại 148 doanh nghiệp, chiếm 77% tổng doanh nghiệp, cung cấp cả phụ tùng xe hai bánh và xe bốn bánh (Bảng 9.5). Nghĩa là, 148 doanh nghiệp này, nếu được Chính phủ hướng dẫn kỹ thuật, hỗ trợ tài chính, ưu đãi thuế thích hợp, và tiếp cận được với thị trường trong

và ngoài nước thì sẽ chuyển đổi sản xuất từ phụ tùng xe hai bánh sang phụ tùng xe bốn bánh.

Bảng 9.5. Doanh nghiệp sản xuất phụ tùng xe hai bánh, xe bốn bánh phân theo nguồn vốn đầu tư

	<i>Phụ tùng xe hai bánh</i>		<i>Phụ tùng xe hai bánh và xe bốn bánh</i>		<i>(Xe hai bánh, xe bốn bánh và xe khác)</i>		<i>Phụ tùng xe bốn bánh</i>		<i>Tổng cộng</i>	
Doanh nghiệp Việt Nam	17	9%	76	40%	(55)	(29%)	9	5%	102	53%
Doanh nghiệp nước ngoài (trừ Nhật Bản)	6	3%	47	24%	(31)	(16%)	1	1%	54	28%
Doanh nghiệp Nhật Bản	4	2%	25	13%	(19)	(10%)	7	4%	36	19%
Tổng cộng	27	14%	148	77%	(105)	(55%)	17	9%	192	100%

Chú thích: “Phụ tùng xe hai bánh và xe bốn bánh” bao gồm tất cả các doanh nghiệp “xe hai bánh, xe bốn bánh và xe khác”

Nguồn: JETRO Hà Nội (tháng 9 năm 2017, tháng 7 năm 2028, tháng 10 năm 2018) và JETRO thành phố Hồ Chí Minh (tháng 10 năm 2018).

Thứ tư là hoàn thiện hệ thống cung cấp phụ tùng để sản xuất xe điện hai bánh và bốn bánh. Chính phủ Việt Nam đã đưa ra mục tiêu tăng thu nhập vào năm 2045 và đã bắt tay vào sản xuất xe điện hai bánh và bốn bánh. Dự báo đến năm 2045, cùng với sự mở rộng trạm nạp điện, quá trình điện khí hóa ô tô sẽ được đẩy mạnh. Năm 2022, xe buýt điện do VinFast sản xuất đã chạy trên đường phố Hà Nội. Cùng với thúc đẩy điện khí hóa ô tô, hoàn thiện cơ sở hạ tầng xã hội như trạm nạp điện, Chính phủ cũng cần phát triển ngành công nghiệp phụ tùng với mục tiêu là phát triển ngành công nghiệp hỗn hợp động cơ, bộ biến tần, e-Axle và pin. Để phát triển các kỹ thuật này, cần phải sử dụng, liên kết các kỹ thuật IT và kỹ thuật phần mềm, cũng như xây dựng và mở rộng quan hệ hợp tác giữa doanh nghiệp và trường đại học nhằm điện khí hóa ô tô.

2 ủa ngành công nghiệp ô tô Việt Nam ở Đông Nam Á

Chỉ qua tình hình phát triển nhà cung cấp, quy mô sản xuất ô tô và phụ tùng, linh kiện ô tô được thể hiện trong Bảng 9.2, khó xác định tiềm năng tăng trưởng của thị trường ô tô trong nước, nhưng nếu so sánh quốc tế giữa Việt Nam và các đối thủ cạnh tranh sẽ có được những gợi ý hữu ích về khả năng phát triển của ngành công nghiệp ô tô. Bảng 9.6 cho thấy quy mô thị trường ô tô Việt Nam đang

tiệm cận với quy mô của Phi-lip-pin, nhưng vào năm 2019, trước khi xảy ra dịch COVID-19, chỉ bằng một nửa của Ma-lai-xi-a. Mặt khác, công suất sản xuất xe ô tô của Việt Nam gấp 6 lần Phi-lip-pin nên có thể suy luận rằng Việt Nam sẽ đuổi kịp ngành công nghiệp lắp ráp xe ô tô của Ma-lai-xi-a. Các dữ liệu về quy mô cung cấp này, bao gồm dữ liệu trong Bảng 9.1 chỉ ra rằng nhà sản xuất ô tô, đặc biệt là doanh nghiệp tư nhân Việt Nam đã tin tưởng vào tiềm năng của thị trường trong nước, tiên phong đầu tư thiết bị lắp ráp xe ô tô trước các doanh nghiệp cạnh tranh vốn nước ngoài mạnh khác; và các nhà sản xuất ô tô lớn của Nhật Bản như Toyota, Honda chọn Thái Lan, In-đô-nê-xi-a làm cứ điểm sản xuất chủ yếu ở Đông Nam Á.

Bảng 9.6: Doanh số, sản lượng và công suất dự đoán năm 2019 (chiếc)

	<i>Ma-lai-xi-a</i>	<i>In-đô-nê-xi-a</i>	<i>Phi-lip-pin</i>	<i>Thái Lan</i>	<i>Việt Nam</i>
Doanh số (2019)	604.281	1.030.126	369.941	1.007.552	322.322
Sản xuất (2019)	571.632	1.286.848	95.094	2.013.710	176.203
Công suất	1.291.265	2.106.840	158.200	3.099.200	987.900

Chú thích: công suất không bao gồm công suất đang nằm trong kế hoạch.

Nguồn: Nhóm tác giả tổng hợp từ Marklines (công suất), và Liên hiệp xe ô tô ASEAN (<https://www.asean-autofed.com/index.html>)

Xuất khẩu phụ tùng xe ô tô ở Bảng 9.7 cho thấy tiềm năng phát triển của ngành công nghiệp ô tô Việt Nam đang trở thành hiện thực. Về xuất khẩu phụ tùng xe ô tô theo định nghĩa hẹp (phân loại HS8708), năm 2020, Việt Nam vượt qua Ma-lai-xi-a và Phi-lip-pin, gần bằng với kim ngạch xuất khẩu của In-đô-nê-xi-a. Về kim ngạch xuất khẩu phụ tùng xe ô tô theo Hiệp định Hoa Kỳ, Mê-hi-cô, Ca-na-đa (USMCA), Việt Nam được xếp là nước xuất khẩu chủ yếu phụ tùng xe ô tô trong khu vực Đông Nam Á. Về kim ngạch xuất khẩu phụ tùng xe ô tô theo định nghĩa rộng, năm 2020, kim ngạch xuất khẩu phụ tùng của Việt Nam vượt qua In-đô-nê-xi-a và Ma-lai-xi-a. Dữ liệu này phản ánh Việt Nam đang phát huy vai trò chủ yếu trong chuỗi giá trị toàn cầu xe ô tô, đặc biệt là trong sản xuất bộ dây điện.

Bảng 9.7: Kim ngạch xuất khẩu phụ tùng xe ô tô năm 2020, triệu đô la Mỹ

	<i>Ma-lai-xi-a</i>	<i>In-đô-nê-xi-a</i>	<i>Phi-lip-pin</i>	<i>Thái Lan</i>	<i>Việt Nam</i>
HS8708	962	1.500	851	6.698	1.311
USMCA	6.513	6.477	4.537	19.547	10.400

Chú thích: Phụ tùng xe ô tô theo định nghĩa hẹp là mã HS 8708 (bộ phận và phụ kiện xe ô tô), và định nghĩa hẹp là theo định nghĩa của USMCA.

Nguồn: Nhóm tác giả tổng hợp theo số liệu của UN Comtrade và USMCA.

1 n

1.1 *ển ngành công nghiệp ô tô Việt Nam*

Từ hiện trạng và chiến lược đang được thực hiện để phát triển ngành công nghiệp ô tô, có thể nhận định rằng Việt Nam có thể phát triển ngành công nghiệp ô tô bằng 2 cách tiếp cận như sau.

Cách tiếp cận thứ nhất là ưu tiên thu hút các nhà sản xuất xe hoàn chỉnh đầu tư vào Việt Nam, đầu tiên sản xuất xe hoàn chỉnh rồi cố gắng bắt kịp các nước thành viên đầu tiên của ASEAN như Thái Lan, In-đô-nê-xi-a. Cách tiếp cận này sử dụng cơ chế quản trị (Gereffi, Humphrey, và Sturgeon, 2005) và khả năng tích hợp (Fujita và Thisse, 1996) của chuỗi giá trị toàn cầu do các nhà sản xuất xe ô tô nước ngoài chi phối để hình thành các cụm công nghiệp. Chính sách này thu hút nhà sản xuất xe ô tô nhờ hoàn thiện cơ sở hạ tầng công nghiệp và dành ưu đãi cho FDI, lấy đó làm đòn bẩy để kích hoạt các nhà cung cấp cấp 1 và các nhà cung cấp của các nhà cung cấp (nghĩa là nhà cung cấp cấp 2 và nhà cung cấp thấp hơn) sản xuất tại chỗ, nhằm phát triển các ngành công nghiệp liên quan đến ô tô trong nước theo mô hình “*phát triển đầy đủ*” (Kuchiki và Tsuji, 2008).

Chiến lược này là chính sách công nghiệp tiêu chuẩn được các nước công nghiệp đi trước của ASEAN áp dụng. Các nước này đã chuyển dịch từ thay thế nhập khẩu sang xúc tiến xuất khẩu phù hợp với môi trường kinh tế quốc tế, từng bước phát triển ngành công nghiệp ô tô đã được tích hợp trong nước. Việt Nam cũng đang xem xét sử dụng các cụm công nghiệp một cách chiến lược để phát triển ngành công nghiệp ô tô và ngành công nghiệp hỗ trợ liên quan như trong Quyết định 1211. Tuy nhiên, Việt Nam có thể kỳ vọng không những vào nhà sản xuất ô tô nước ngoài mà cả các nhà sản xuất ô tô trong nước như THACO, Thành Công, VinFast cũng phát huy vai trò chủ đạo trong việc phát triển chuỗi giá trị trong nước, và cũng có thể phát triển theo một lộ trình khác với lộ trình của các nước ASEAN đi trước.

Chiến lược thứ hai là xúc tiến xuất khẩu phụ tùng xe ô tô và phát triển nhà sản xuất phụ tùng xe ô tô có năng lực cạnh tranh quốc tế. Đây là cách tiếp cận cần thiết để các nhà sản xuất tất cả các loại xe ô tô (ICE, xe nhiên liệu hỗn hợp xăng-điện, xe ô tô điện) có năng lực cạnh tranh trên thị trường quốc tế. Do quy mô của thị trường trong nước nhỏ nên sản xuất xe hoàn chỉnh hiện không thể đạt được hiệu quả kinh tế theo quy mô. Nếu xét từ khía cạnh đó, ưu tiên phát triển ngành công nghiệp phụ tùng xe ô tô này là cách tiếp cận thực tế để tạo ra nền tảng cho việc phát triển ngành công nghiệp lắp ráp xe ô tô có năng lực cạnh tranh. Cách tiếp cận này có thể sử dụng hiệu quả hơn lợi ích của việc phân mảnh sản xuất (Kimura và Ando, 2005), và có tính khả thi cao trong trật tự kinh tế quốc tế, kinh

tế khu vực tự do và mở cửa. Nhờ sử dụng cách tiếp cận thứ hai và FTA một cách có chiến lược, Việt Nam có thể trở thành cứ điểm sản xuất, xuất khẩu phụ tùng ô tô trong môi trường chính trị quốc tế hiện nay, khi tư tưởng dân tộc chủ nghĩa về kinh tế đang dâng cao. Về ngắn hạn, cách tiếp cận này thúc đẩy nhập khẩu xe nguyên chiếc (CBU) từ các cứ điểm sản xuất xe ô tô của các nhà sản xuất xe ô tô được đặt tại các nước thành viên đầu tiên của ASEAN. Tuy nhiên, về trung dài hạn, việc nâng cao năng lực cạnh tranh quốc tế của các nhà cung cấp phụ tùng Việt Nam thông qua xúc tiến xuất khẩu sẽ góp phần xây dựng một ngành công nghiệp ô tô trong nước có năng lực cạnh tranh như cách tiếp cận thứ nhất.

Nhóm tác giả cho rằng Việt Nam có thể áp dụng cả hai cách tiếp cận trên để đẩy nhanh tốc độ đuổi kịp các nước sản xuất ô tô chủ yếu của Đông Nam Á.

Trong nhiều ngành công nghiệp (ví dụ xe hai bánh, thiết bị điện tử...) của Việt Nam, có những nhà cung cấp có triển vọng trở thành nhà sản xuất phụ tùng xe bốn bánh nên có thể áp dụng cách tiếp cận thứ hai. Có thể nói rằng hợp tác với nhà sản xuất phụ tùng xe ô tô của Nhật Bản là một cách tiếp cận thực tế để hiện thực hóa khả năng đó. Trong số những nhà sản xuất phụ tùng của Nhật Bản cũng có doanh nghiệp tích cực đầu tư vào các dự án lắp ráp xe ô tô của nhà sản xuất ô tô Việt Nam, nhìn thấy cơ hội kinh doanh tại Việt Nam. Hợp tác giữa nhà cung cấp Việt Nam và Nhật Bản mang lại lợi ích cho đôi bên, góp phần phát triển ngành công nghiệp hỗ trợ của Việt Nam. Nhờ đó, nhà sản xuất ô tô của Nhật Bản có thể tăng cường sử dụng phụ tùng và linh kiện sản xuất tại Việt Nam, xuất khẩu xe nguyên chiếc đã sản xuất tại các nhà máy ở Đông Nam Á sang Việt Nam. Vì thế, mặc dù xuất khẩu xe ô tô từ ASEAN sang Việt Nam gia tăng, nhưng việc phát triển ngành công nghiệp phụ tùng ô tô có năng lực cạnh tranh sẽ góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh của các nhà sản xuất ô tô nguyên chiếc Việt Nam trong tương lai. Năng lực cạnh tranh của ngành công nghiệp phụ tùng xe ô tô trong nước được nâng cao sẽ kéo theo năng lực cạnh tranh của ngành công nghiệp ô tô Việt Nam trên thị trường ASEAN cũng được nâng cao.

Hợp tác Nhật Bản và Việt Nam trong ngành công nghiệp ô tô, phụ tùng ô tô mở ra cơ hội kinh doanh mới cho các nhà cung cấp của Việt Nam và Nhật Bản, từ đó góp phần tăng cường sức mạnh của các nhà sản xuất Nhật Bản. Một vấn đề cần giải quyết trong hợp tác giữa Nhật Bản và Việt Nam là cần cho nhiều người biết đến tiềm năng của Việt Nam như là một cứ điểm sản xuất ô tô, phụ tùng ô tô.

1.2 h công nghiệp

Để vận dụng hai cách tiếp cận này, cần phải xây dựng chính sách có cân nhắc đến lợi thế và vấn đề của ngành công nghiệp ô tô Việt Nam, tình hình hiện tại và triển vọng thị trường quốc tế, kinh tế chính trị quốc tế và năng lực cạnh

tranh. Nhóm tác giả đề xuất xây dựng chiến lược, chính sách nhằm phát triển ngành công nghiệp ô tô, và xây dựng kế hoạch hành động để giải quyết các vấn đề sau.

(i) Điện khí hóa và số hóa ô tô, thúc đẩy phổ cập xe ô tô

Theo kế hoạch phát triển kinh tế xã hội năm 2021-2025, mục tiêu phấn đấu của Việt Nam là tăng trưởng Tổng sản phẩm trong nước (GDP) bình quân hàng năm đạt 6,5~7%, đến năm 2025, GDP đầu người đạt 4.700-5.000 đô la Mỹ. Như mục tiêu đưa Việt Nam trở thành nước thu nhập cao trước năm 2045, Việt Nam đang bước vào thời kỳ phổ cập xe ô tô với thị trường ô tô đang tăng trưởng nhanh chóng. Môi trường kinh doanh này trở thành một cơ hội tốt để phát triển ngành sản xuất ô tô, phụ tùng ô tô, và các ngành dịch vụ liên quan. Nhờ chuyên môn hóa sản xuất loại xe được người tiêu dùng Việt Nam ưa chuộng, tiếp cận thị trường một cách kịp thời, các nhà sản xuất ô tô có thể giành thắng lợi trong cuộc cạnh tranh trên các thị trường đang phát triển nhanh. Mặt khác, việc phổ cập nhanh chóng ô tô trong đời sống sinh hoạt có thể cũng ảnh hưởng xấu đến kinh tế và xã hội Việt Nam như ô nhiễm môi trường, tắc nghẽn giao thông, tai nạn giao thông... Điện khí hóa, số hóa ô tô sẽ giảm nhẹ những vấn đề này (Iwasaki và Ueki, 2022), tăng sự hài lòng của người tiêu dùng, và nhờ đó có thể sẽ được xã hội tiếp nhận.

Có thể nhận định rằng điện khí hóa, số hóa ô tô tạo cơ hội cho nhà sản xuất phụ tùng xe ô tô của Việt Nam triển khai nhiều loại hình kinh doanh liên quan đến ô tô, như sản xuất phụ tùng điện, phát triển phần mềm... tạo điều kiện thuận lợi để các nhà sản xuất phụ tùng ô tô phát triển.

(ii) Xúc tiến thương mại, mở cửa đầu tư

Xuất khẩu phụ tùng ô tô góp phần mở rộng quy mô sản xuất và cắt giảm chi phí sản xuất của ngành công nghiệp phụ tùng ô tô Việt Nam. Dựa vào lợi thế kinh tế theo quy mô này, nhà sản xuất phụ tùng ô tô trong nước có thể cung cấp phụ tùng, linh kiện giá rẻ cho nhà sản xuất ô tô, nhà cung cấp trong nước và nâng cao năng lực cạnh tranh khách hàng. Hơn nữa, sự hợp tác chặt chẽ hơn giữa các nhà sản xuất ô tô và nhà sản xuất phụ tùng ô tô có thể sẽ thúc đẩy trao đổi thông tin và kiến thức thông qua chuỗi giá trị trong và ngoài nước, củng cố hơn nữa nền tảng của ngành công nghiệp ô tô Việt Nam, phát triển ngành lắp ráp ô tô thành một ngành xuất khẩu. Để trở thành trung tâm cứ điểm sản xuất phụ tùng ô tô theo định hướng xuất khẩu, Việt Nam cần phải có chính sách đầu tư thông thoáng hơn.

(iii) Cơ hội mới do công nghệ số mang lại

Công nghệ số mang lại nhiều cơ hội mới cho kinh tế và xã hội. Công nghệ số có thể giúp cải thiện triệt để hiệu suất, tính linh hoạt trong sản xuất ô tô, phụ tùng, linh kiện; sử dụng, bảo dưỡng xe ô tô, cũng như toàn bộ hệ thống giao thông.

Việc hiện thực hóa các cơ hội này phải đi kèm với sản xuất và cung cấp phần cứng, phần mềm, dữ liệu và cơ sở hạ tầng cần thiết.

Ảnh hưởng trực tiếp của sự kết hợp công nghệ số và điện khí hóa đối với sản xuất ô tô và phụ tùng ô tô là việc sử dụng ngày càng nhiều chất bán dẫn, thiết bị cảm biến, các phụ tùng và linh kiện điện tử khác, cũng như phần mềm... Các nhà sản xuất ô tô phân bổ nhiều ngân sách hơn cho việc phát triển những yếu tố sản xuất này. Nếu tập trung vào những cơ hội này, các nhà sản xuất phụ tùng ô tô có thể tạo ra những sản phẩm và dịch vụ có giá trị gia tăng cao hơn. Thay đổi này cũng góp phần thúc đẩy các ngành nghề khác tham gia vào lĩnh vực kinh doanh liên quan đến ô tô.

Nhờ công nghệ số, ngành công nghiệp ô tô hướng đến khách hàng, hướng đến dịch vụ hơn và sự chuyển đổi này đã tạo ra một cơ hội mới để Việt Nam phát triển ngành công nghiệp ô tô. Thông qua kết nối với lái xe và những người sử dụng ô tô khác, các nhà cung cấp dịch vụ bao gồm nhà sản xuất ô tô và đại lý ô tô có thể tùy chỉnh, cá nhân hóa xe ô tô và dịch vụ khách hàng. Công nghệ số cho phép các đại lý xe ô tô sử dụng không gian thực và không gian ảo để nhận đơn đặt hàng, ý kiến phản hồi từ khách hàng và cung cấp dịch vụ đa dạng hơn. Công nghệ số làm thay đổi căn bản hệ thống phân phối xe ô tô truyền thống vốn dựa vào kênh đại lý.

Công nghệ số phát huy hiệu quả cao nhất khi liên lạc và trao đổi dữ liệu được đảm bảo thông suốt, đáng tin cậy mọi lúc, mọi nơi. Việt Nam cần phải hoàn thiện cơ sở hạ tầng và hành lang pháp lý để đảm bảo thông tin liên lạc và lưu chuyển dữ liệu tự do giữa những doanh nghiệp có liên quan đến chuỗi giá trị trong các ngành công nghiệp liên quan đến ô tô như kết nối từ ô tô đến vạn vật (V2X), khai thác phát triển, sản xuất, lưu thông, phân phối, dịch vụ hậu mãi... Kết nối công nghệ số là một khái niệm trọng tâm trong chính sách xe ô tô nhằm khai thác công nghệ số để ứng phó với những vấn đề toàn cầu, kinh tế, chính trị, xã hội và môi trường. Thúc đẩy khái niệm này sẽ mang lại cơ hội phát triển mới cho lĩnh vực kinh doanh phần cứng, phần mềm, hệ thống, kỹ thuật và nội dung liên quan đến ô tô.

(iv) Phát triển năng lực của nhà cung cấp Việt Nam

Để các giải pháp cho những vấn đề trên đạt được thành công, cần phải có những nhà cung cấp có năng lực cạnh tranh. Sản lượng ô tô và xuất khẩu phụ tùng xe ô tô đang gia tăng, nhưng để mở rộng sản xuất phụ tùng xe ô tô, đa dạng hóa sản phẩm, nâng cao chất lượng, củng cố lĩnh vực lắp ráp xe ô tô Việt Nam... điều quan trọng vẫn là phát triển nhà cung cấp có năng lực cạnh tranh.

Đào tạo nguồn nhân lực là một biện pháp cần thiết trong mọi chính sách. Khi xem xét sự phát triển hiện nay của ngành công nghiệp Việt Nam, nhà cung cấp Việt Nam cần phải cải thiện khâu sản xuất cơ bản và quản lý chất lượng, đào tạo công nhân lành nghề, kỹ sư, người lãnh đạo...để đáp ứng yêu cầu cao về chất lượng, chi phí, thời hạn giao hàng (QCD) của nhà sản xuất ô tô. Hơn nữa, nhiệm vụ cấp bách là cũng phải đào tạo nguồn nhân lực có chuyên môn trong lĩnh vực khoa học máy tính, robot học, thống kê học...để có thể sử dụng công nghệ số như trí tuệ nhân tạo (AI), mô phỏng...

Cần lưu ý, trong ngành công nghiệp ô tô tương lai, các nhà sản xuất phụ tùng cần phải mở rộng đầu tư vào phần cứng như thiết bị kiểm tra, máy móc tự động, bộ máy cảm biến và phần mềm để vận hành công nghệ số. Doanh nghiệp cần phải hợp tác với Chính phủ Việt Nam, tổ chức tài chính chính phủ và tư nhân để xây dựng một nền tảng tài chính vững chắc.

1.3 - Việt Nam

Việt Nam và Nhật Bản đã xây dựng được mối quan hệ hợp tác chặt chẽ. Trước đây, để thúc đẩy hợp tác song phương về phát triển công nghiệp, Việt Nam đã công bố Quyết định số 1043/QĐ-TTg ngày 01 tháng 7 năm 2013 về Chiến lược công nghiệp hóa của Việt Nam trong khung khổ hợp tác Việt Nam - Nhật Bản hướng đến năm 2020, tầm nhìn 2030. Tiếp theo Quyết định này, để thúc đẩy phát triển ngành công nghiệp ô tô, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1829/QĐ-TTg ngày 28 tháng 10 năm 2015 về thúc đẩy kế hoạch hành động phát triển ngành công nghiệp ô tô trong khung khổ hợp tác Việt Nam - Nhật Bản hướng đến năm 2020, tầm nhìn 2030. Có lẽ khung khổ hợp tác công nghiệp này vẫn còn hữu dụng cho đến hiện nay, nhưng cần phải bổ sung thêm một số lĩnh vực hợp tác dưới đây.

(i) Đào tạo nguồn nhân lực

Ngành sản xuất ô tô đang thực hiện chuyển đổi số, nhưng để đạt được thành công, cần phải áp dụng công nghệ số và nâng cấp phương pháp quản trị kinh doanh từ phương pháp truyền thống (kaizen, sản xuất tinh gọn, quản lý chất lượng toàn diện (TQM)) sang hướng bổ sung công nghệ số. Những yêu cầu này cho thấy sự cần thiết phải có sáng kiến để nâng cao và đào tạo lại kỹ năng cho kỹ sư, công nhân người Việt Nam có kỹ thuật cao.

Nhật Bản có kinh nghiệm trong việc hợp tác với nhà sản xuất ô tô và nhà cung cấp cấp 1 để thúc đẩy sáng kiến công - tư nhằm hỗ trợ các doanh nghiệp ở các nước ASEAN, trong đó có Việt Nam, nâng cấp phương pháp quản trị kinh doanh. Nhật Bản có thể duy trì, mở rộng hợp tác để nâng cao năng lực và củng cố nền tảng của các nhà cung cấp Việt Nam.

Việc thúc đẩy phát triển kỹ năng số trong ngành công nghiệp ô tô và ngành công nghiệp liên quan đòi hỏi cần phải có sự tham gia của nhiều lĩnh vực hơn. Không chỉ nhà sản xuất ô tô, nhà cung cấp chủ yếu mà các doanh nghiệp tư nhân trong lĩnh vực tự động hóa, tích hợp hệ thống, công nghệ, kỹ thuật đào tạo... cũng có thể đóng góp vào việc đào tạo nguồn nhân lực. Số hóa làm nâng cao vai trò của các trường đại học Việt Nam trong việc đào tạo nguồn nhân lực ô tô, đặc biệt là các trường đại học chủ yếu trong lĩnh vực khoa học kỹ thuật. Để chuyển giao kiến thức khoa học cơ bản, kỹ năng số từ các trường đại học cho nhân viên của các nhà cung cấp ô tô, nhà trường và khu vực tư nhân cần hợp tác với nhau nhằm phát triển chương trình, tài liệu giảng dạy, hệ thống chứng chỉ và bằng cấp, tạo điều kiện cho kỹ sư và công nhân Việt Nam có cơ hội học hỏi linh hoạt các kiến thức tiên tiến cần thiết.

Chính phủ Nhật Bản có thể hợp tác với các doanh nghiệp sản xuất và các cơ sở đào tạo của Nhật Bản để chuyển giao kiến thức và kinh nghiệm đã được tích lũy ở Nhật Bản và các nước ASEAN khác nhằm hỗ trợ Việt Nam chuyển đổi số. Các doanh nghiệp sản xuất của Nhật Bản đang ở trong quá trình chuyển đổi số nên thông qua việc sử dụng nguồn nhân lực và dịch vụ công nghệ số của Việt Nam, Nhật Bản có thể thu được lợi ích từ hợp tác đào tạo nguồn nhân lực với Việt Nam.

(ii) Xúc tiến quan hệ hợp tác giữa doanh nghiệp Nhật Bản và Việt Nam

Đào tạo nguồn nhân lực công nghiệp giúp nhà cung cấp của Việt Nam phát triển năng lực cơ bản cần thiết để gia nhập chuỗi giá trị ô tô, tăng cơ hội để doanh nghiệp Việt Nam và doanh nghiệp Nhật Bản cùng xây dựng quan hệ hợp tác với nhiều hình thức khác nhau. Hơn nữa, giao dịch giữa các doanh nghiệp cũng trở thành kênh chuyển giao tri thức quan trọng giữa ngành công nghiệp ô tô của Việt Nam và Nhật Bản, góp phần nâng cao năng lực bền vững của các nhà cung cấp Việt Nam. Kết quả này cũng là mục đích chủ yếu của dự án hợp tác quốc tế về đào tạo nguồn nhân lực. Tuy nhiên, khác với kinh nghiệm trước đây của các nước thành viên đầu tiên của ASEAN, so với các doanh nghiệp nhỏ và vừa (DNNVV) đã thâm nhập thị trường từ trước, các DNNVV của Nhật Bản mới bắt đầu thâm nhập thị trường quốc tế có quy mô tương đối nhỏ, không có đủ nguồn lực để đầu tư ra nước ngoài và có xu hướng thích xuất khẩu từ Nhật Bản hơn. Hiện nay, phần lớn nhà cung cấp Việt Nam hỗ trợ nhà cung cấp cấp 1 của Nhật Bản tại Nhật Bản và các nước khác, nhưng cũng có thể xảy ra tình huống DNNVV của Nhật Bản đóng góp cho ngành công nghiệp ô tô Việt Nam với tư cách là nhà cung cấp cấp 2 và cấp 3.

Liên doanh là một cách thức quan trọng để chuyển giao tri thức thương mại và phát triển nhà cung cấp. Trong số những doanh nghiệp bản địa ở các nước thành viên đầu tiên của ASEAN, cũng có những doanh nghiệp thành công trong

việc trở thành nhà cung cấp cấp 1 của nhà sản xuất ô tô Nhật Bản nhờ thành lập doanh nghiệp có vốn đầu tư Nhật Bản hoặc doanh nghiệp liên doanh. Các doanh nghiệp Việt Nam cũng được dự đoán sử dụng hình thái hợp tác này ở Việt Nam.

Doanh nghiệp nhỏ và vừa Nhật Bản thiếu người nổi nghiệp nên sáp nhập và mua lại (M&A) cũng được xem là một chiến lược để doanh nghiệp Việt Nam thâm nhập thị trường phụ tùng xe ô tô của Nhật Bản. Cho dù chủ sở hữu doanh nghiệp vừa và nhỏ của Nhật Bản không muốn bị doanh nghiệp nước ngoài sáp nhập hoặc mua lại thì trong đó có thể cũng có doanh nghiệp mong muốn người Việt Nam hoặc người nước khác trở thành người nổi nghiệp.

Tiếp thị quốc tế và kết nối kinh doanh để hiện thực hóa nhiều cơ hội xây dựng mối quan hệ giữa Việt Nam và Nhật Bản là một vấn đề quan trọng cần phải được khắc phục thông qua hợp tác quốc tế. Tổ chức xúc tiến xuất khẩu, đầu tư của Việt Nam và Nhật Bản cần phải xây dựng mối quan hệ chặt chẽ hơn và hợp tác với các tổ chức xúc tiến kinh doanh tư nhân để thúc đẩy thực hiện các biện pháp cần thiết.

(iii) Phát triển nền tảng dữ liệu chung để nâng cao khả năng hợp tác và khả năng phục hồi của chuỗi cung ứng

Các doanh nghiệp sản xuất công nghiệp đã áp dụng kỹ thuật mạng để vận hành quản lý chuỗi cung ứng hiệu quả hơn. Đặc biệt, các doanh nghiệp đang thúc đẩy phát triển tiêu chuẩn kỹ thuật và nền tảng chung để tuân thủ hiệu quả các quy định bắt buộc về truy xuất nguồn gốc do EU quy định (Chỉ thị liên quan đến đăng ký, đánh giá, cấp phép và hạn chế sử dụng các loại hóa chất (REACH), Chỉ thị về hạn chế sử dụng chất độc hại (RoHS)). Yêu cầu ngày càng cao về an toàn sản phẩm, thân thiện với môi trường, tính bền vững, đạo đức doanh nghiệp ở quy mô toàn cầu (dấu chân carbon, nhân quyền...) đang làm cho xu hướng này trở nên mạnh mẽ hơn.

Ngoài cách trao đổi dữ liệu tương đối đơn thuần như vậy, các doanh nghiệp đang chuyển dần sang hình thức cộng tác trực tuyến. Các doanh nghiệp sản xuất ô tô cũng không phải ngoại lệ. Các mối quan hệ hợp tác, trước đây xem trọng tương tác trực tiếp kiểu mặt đối mặt, nhưng bây giờ cũng đang cho thấy xu hướng này. Nguồn động lực thúc đẩy quá trình chuyển đổi này là sự gia tăng các phương án lựa chọn kỹ thuật. Ngoài cách trao đổi dữ liệu truyền thống, khi dịch COVID-19 đang lan tràn, nhiều doanh nghiệp đã bắt đầu sử dụng kỹ thuật ảo, thực tế ảo (VR), thực tế ảo tăng cường (AR), thực tế ảo hỗn hợp (MR). Nhờ tiến bộ của công nghệ số này, không gian ảo và thực hòa quyện vào nhau, giúp có thể thực hiện bằng hình thức trực tuyến những tương tác giao tiếp trực tiếp phức tạp trước đây.

Để chuỗi cung ứng có tính hợp tác và linh hoạt hơn, cần có tiêu chuẩn kỹ thuật và nền tảng số chung để thực hiện chuyển đổi số một cách tự do và tin cậy. Việt Nam và Nhật Bản có thể hợp tác để phát triển nền tảng hợp tác trong phạm vi Đông Á và phạm vi toàn cầu.

(iv) Phát triển cơ sở hạ tầng để xây dựng hệ thống di động bền vững

Song song với nỗ lực phát triển ngành công nghiệp ô tô, Chính phủ Việt Nam cần chú ý đến những tác động tiêu cực do việc phổ cập nhanh ô tô mang lại như tai nạn giao thông và tắc nghẽn giao thông, ô nhiễm không khí, tiếng ồn, thiếu nơi đỗ xe...

Có thể nhận định rằng ngoài những biện pháp truyền thống như hoàn thiện cơ sở hạ tầng giao thông, thuế ô tô, quy định hạn chế khí thải, phát triển phương tiện giao thông công cộng..., cơ sở hạ tầng V2X (như thông tin giữa các phương tiện giao thông) cũng góp phần giảm thiểu các vấn đề này. Chính phủ Việt Nam có thể hợp tác với Nhật Bản để hoàn thiện cơ sở hạ tầng cần thiết.

(v) Xây dựng tầm nhìn toàn diện về một xã hội di động

Công nghệ số không những làm thay đổi ô tô mà cũng đang dần dần làm thay đổi lớn toàn bộ hệ thống giao thông. Ngày càng có nhiều lựa chọn công nghệ nên việc lựa chọn công nghệ phù hợp đang trở nên quan trọng hơn để vừa hiện thực hóa lối sống và xã hội lý tưởng của con người, vừa đảm bảo giải quyết các vấn đề xã hội và vấn đề môi trường, ví dụ như khử carbon. Việc xây dựng tầm nhìn chung về xã hội di động với sự tham gia của nhiều bên liên quan sẽ giúp Chính phủ Việt Nam trong việc quyết định chính sách và thứ tự ưu tiên đầu tư kỹ thuật cần thiết. Nhật Bản và Việt Nam cùng chia sẻ tầm nhìn chung sẽ góp phần thúc đẩy hợp tác song phương để phát triển ngành công nghiệp ô tô. Ngoài ra, Việt Nam và Nhật Bản cũng có thể hợp tác trong việc xây dựng tầm nhìn chung của các nước thành viên ASEAN và các nước Đông Á.

(vi) Đối thoại công - tư Nhật Bản - Việt Nam về phát triển ngành công nghiệp ô tô và thành lập một tổ chức để hợp tác giám sát

Để phát triển ngành công nghiệp ô tô có năng lực cạnh tranh tại Việt Nam, cần có sự tham gia mạnh mẽ của các nhà sản xuất ô tô và các nhà sản xuất phụ tùng ô tô đang hoạt động tại Việt Nam. Chính phủ Việt Nam chia sẻ ý chí quyết tâm trong việc xây dựng và thực hiện chính sách ngành công nghiệp ô tô phù hợp với chính sách kinh tế mở cửa sẽ góp phần hiện thực hóa hợp tác công tư. Hiện nay, Việt Nam phụ thuộc vào hoạt động phát triển kinh doanh do khu vực tư nhân đóng vai trò chủ đạo. Nếu xem xét từ tình hình hiện nay có cần nhắc đến rủi ro của các dự án sản xuất xe trong nước, những bất ổn liên quan đến thay đổi công nghệ và cung cấp tài nguyên khoáng sản... ngay cả trong nhiều vấn đề chính sách

khác nhau, hai bên cũng cần phải hợp tác để phát triển ngành công nghiệp EV. Trong môi trường cạnh tranh với nhà sản xuất ô tô Việt Nam và các nước khác, nhà sản xuất ô tô và nhà cung cấp phụ tùng ô tô của Nhật Bản có thể phát huy vai trò quan trọng trong sản xuất xe động cơ truyền thống lẫn trong sản xuất xe ô tô điện. Tổ chức đối thoại công - tư của hai nước Việt Nam và Nhật Bản nhằm tăng cường hiểu biết lẫn nhau sẽ rất hữu ích để thu hút nhiều doanh nghiệp Nhật Bản tham gia hơn. Nếu một tổ chức như vậy đảm nhận vai trò giám sát hợp tác, Chính phủ Việt Nam có thể thuyết phục phía Nhật Bản cam kết đóng góp cho sự phát triển ngành công nghiệp ô tô Việt Nam. Các tổ chức quốc tế, với tư cách là bên thứ ba, có thể đóng góp vào quá trình đối thoại và hiểu biết lẫn nhau này.

Khi nhà sản xuất ô tô Nhật Bản nhận thức được về tiềm năng to lớn của ngành công nghiệp ô tô Việt Nam, cam kết mạnh mẽ để phát triển kinh doanh ở Việt Nam cùng với người dân và xã hội Việt Nam, hợp tác Nhật Bản - Việt Nam trong ngành công nghiệp ô tô sẽ trở nên có ý nghĩa hơn đối với cả hai nước. Đề xuất của Chương 9 về hợp tác Nhật Bản - Việt Nam chắc chắn sẽ góp phần phát triển ngành công nghiệp phụ tùng ô tô và ngành công nghiệp ô tô có năng lực cạnh tranh của Việt Nam. Phải lưu ý rằng, nếu các nhà sản xuất ô tô Nhật Bản tiếp tục chậm chân trong việc đầu tư vào Việt Nam so với các nhà sản xuất ô tô các nước khác, sự hợp tác này có thể sẽ mang lại lợi ích cho các nhà sản xuất ô tô các nước khác, giúp các đối thủ cạnh tranh của nhà sản xuất Nhật Bản tại Việt Nam và các nước ASEAN khác phát triển.

Tài liệu tham khảo

Tài liệu tham khảo tiếng Nhật (Thứ tự giữ nguyên theo bản gốc tiếng Anh)

Kim Young Seon (2016), “Hiện trạng và những vấn đề của ngành công nghiệp ô tô, phụ tùng ô tô Việt Nam”. Trong: Nishimura H. và H. Kobayashi, *Ngành công nghiệp ô tô của ASEAN*, Nhà xuất bản Keisoshobo, tr. 191-212.

Kobayashi Tetsuya (2015), “Hiện trạng và các vấn đề của ngành công nghiệp ô tô Việt Nam”, *Kỷ yếu kinh tế, kinh doanh trường Đại học Josai, cuốn 33 số 38*, tr. 15-37.

Kobayashi Hideo (2015), “Thực trạng và vấn đề của ngành công nghiệp ô tô Việt Nam”, Viện nghiên cứu công nghiệp phụ tùng ô tô trường Đại học Waseda, *Kỷ yếu Viện nghiên cứu công nghiệp phụ tùng ô tô trường Đại học Waseda, số 16*, tr. 3-22.

Kobayashi Hideo (2016), “Hiện trạng và đặc trưng của ngành công nghiệp phụ tùng ô tô Việt Nam – chuyển dịch từ “Hệ thống sản xuất phụ tùng xe hai bánh, xe bốn bánh sang hệ thống sản xuất xe 4 bánh”, Viện nghiên cứu

công nghiệp phụ tùng ô tô trường Đại học Waseda, *Kỷ yếu Viện nghiên cứu công nghiệp phụ tùng ô tô trường Đại học Waseda*, số 17, tr. 7-23.

Fujita Mai (2006), “Ngành công nghiệp xe 2 bánh của Việt Nam – Sự gia nhập của doanh nghiệp bản địa vào thị trường mới nổi và phát triển ngành công nghiệp”. Sato Yuri, Ohara Moriki, *Ngành công nghiệp xe hai bánh ở Châu Á: Sự khởi sắc của doanh nghiệp bản địa và sự năng động trong phát triển ngành công nghiệp*, Viện nghiên cứu Châu Á, tr. 323-365.

Mishima Kohei (2010), *Ngành công nghiệp xe máy ở Đông Nam Á-Doanh nghiệp Nhật Bản hình thành ngành công nghiệp của các nước phát triển*, Minervashobo.

Viện nghiên cứu tổng hợp Việt Nam, trường Đại học Waseda (2010), *Thời đại mới của Đông Á và nền kinh tế Việt Nam*, Nhà xuất bản Bunshin.

Tài liệu tham khảo tiếng Anh (Thứ tự giữ nguyên theo bản gốc tiếng Anh)

AirCar (2018), VinFast World ra mắt tại Paris Motor Show 2018 [‘VinFast World Premiere at Paris Motor Show 2018’]. <https://www.youtube.com/watch?v=pOjUvnlfhEY>.

An, Hoai (2018), ‘Ra mắt mẫu xe máy điện đầu tiên mang tên VinFast Klara’ [‘First Electric Motorcycle Model Named VinFast Klara Launched’], *Nhà quản lý: Diễn đàn Lãnh đạo Doanh nghiệp*. <https://e.theleader.vn/first-electric-motorcycle-model-named-vinfast-klara-launched-1541298759654.htm>.

Không rõ tên (2018a), ‘Quy định chặt chẽ ô tô nhập khẩu để bảo hộ sản xuất ô tô trong nước: Hàng loạt nghị định về ô tô nhập khẩu và thuế nhập khẩu được công bố’ (Yunyūsha ni kibishii jōken wo kashi, kokunai seisansha wo hogo: kanseisha yunyū to yunyū zeiritsu nado ni kansuru seirei wo aitsugi kōfu), *Báo cáo ngắn của JETRO về hoạt động kinh doanh (JETRO Bijinesu Tanshin)*. <https://www.jetro.go.jp/biznews/2018/01/40123a7e957a56fb.html>.

Không rõ tên (2018b), ‘Nghị định 116 và việc tăng cường đầu tư vào sản xuất ô tô’ [‘Decree 116 and a Mounting Investment in Automobile Manufacturing’], *Báo Đầu tư: Ấn bản đặc biệt của Báo Đầu Tư*. <https://vir.com.vn/decreed-116-and-a-mounting-investment-in-automobile-manufacturing-56553.html>

Không rõ tên (2019a), ‘Chính phủ Việt Nam sắp sửa đổi Nghị định 116/2017 về nhập khẩu ô tô’ [‘Vietnam Government to Soon Revise Decree 116/2017

- for Vehicle Imports’], *Nền tảng thông tin Marklines*.
<https://www.marklines.com/en/news/230515>.
- Không rõ tên (2019b), ‘VinFast thử nghiệm 155 chiếc ô tô LUX đầu tiên’ [‘VinFast Tests Its First 155 LUX Cars’], *Tin tức Việt Nam: Biz Hub*.
http://bizhub.vn/wheels/vinfast-tests-its-first-155-lux-cars-abroad_304128.html.
- Không rõ tên (2022), Phần “Giới thiệu” trên Trang chủ của ZoZoGo [“About” Section of the Home Page of ZoZoGo]. <https://www.zozogo.com/about>.
- Trung tâm tư vấn ô tô Deloitte Tohmatsu Đông Nam Á (2013), *Jidōsha Sangyō ASEAN Senryaku Kachinokori ni Muketa 5-tu no Senryaku* [*Chiến lược ASEAN về ngành công nghiệp ô tô: Năm chiến lược để luôn dẫn đầu*]. Tokyo: Ấn phẩm kinh doanh Nikkei.
- Doll, S. (2021), VinFast giao xe điện Việt Nam đầu tiên cho khách hàng trong nước [‘VinFast Delivers First Ever Vietnamese EVs to Local Customers’], *electrek*. <https://electrek.co/2021/12/28/vinfast-delivers-first-ever-vietnamese-evs-to-local-customers/>
- Fujita, M. và J. F. Thisse (1996), ‘Kinh tế học của sự tích tụ’ [‘Economics of agglomeration’], *Tạp chí Kinh tế Nhật Bản và Quốc tế*, 10(4), tr. 339-378.
- Gereffi, G., J. Humphrey, và T. Sturgeon (2005), ‘Quản trị chuỗi giá trị toàn cầu’ [‘The Governance of Global Value Chains’], *Đánh giá về kinh tế chính trị quốc tế*, 12(1), tr. 78-104.
- Hyundai Thanh Cong Vietnam (2022), ‘Trang chủ của Hyundai Thành Công Việt Nam’ [‘Home Page of Hyundai Thanh Cong Vietnam’]. <https://hyundai.thanhcong.vn/>.
- Iwasaki, F. và Y. Ueki (2022), ‘Vai trò của ngành ô tô đối với sự phát triển kinh tế khu vực’ [‘The Role of Automotive Sector toward the Regional Economic Development’], trong Viện Nghiên cứu kinh tế ASEAN và Đông Á (ERIA), *Kế hoạch phát triển toàn diện châu Á (CADP) 3.0: Hướng tới một nền kinh tế hội nhập, đổi mới, toàn diện và bền vững*. Jakarta: ERIA, tr. 353-376.
- JETRO Hà Nội (tháng 10 năm 2018), *Doanh nghiệp Việt Nam xuất sắc miền Bắc và miền Trung (tái bản lần thứ 10)* [*The Excellent Vietnamese Companies in Northern and Central Viet Nam (10th edition)*]. https://www.jetro.go.jp/ext_images/world/asia/vn/company/pdf/nm2019.pdf.

- JETRO Hà Nội (tháng 9 năm 2017), *Danh sách nhà cung cấp đầu tư nước ngoài miền Bắc Việt Nam* [Northern Viet Nam Foreign Investment Supplier List].
- JETRO Hà Nội (tháng 7 năm 2018), *Danh mục nhà cung cấp miền Bắc và miền Trung Việt Nam cho ngành công nghiệp sản xuất Nhật Bản và các công ty thương mại liên quan* [Northern and Central Viet Nam Supplier Directory for Japanese Manufacturing Industry and Related Trading Companies].
- JETRO thành phố Hồ Chí Minh (tháng 10 năm 2018), *Các công ty Việt Nam tiềm năng ở miền Nam Việt Nam (tái bản lần thứ 1)* [The Potential Vietnamese Companies in Southern Viet Nam (11th edition)].
- Kimura, F. và M. Ando (2005), ‘Sự phân mảnh hai chiều ở Đông Á: Khung khái niệm và kinh nghiệm’ [‘Two-dimensional Fragmentation in East Asia: Conceptual Framework and Empirics’], *Tạp chí Quốc tế về Kinh tế & Tài chính*, 14(3), tr. 317-348.
- Kobayashi, H., A. Ishioka, và M. Schroeder (2021), ‘Thực trạng và tương lai của ngành công nghiệp ô tô tại Việt Nam: Phân tích chuyên môn hóa quy trình sản xuất của các công ty cung cấp’ [‘The Current State and Future of the Automotive Industry in Vietnam: Analysing the Production Process Specialisation of Supplier Firms’], trong Schroeder, M., F. Iwasaki, and H. Kobayashi (chủ biên), *Thúc đẩy phương tiện di chuyển bằng điện ở các quốc gia ASEAN, các nhà sản xuất ô tô và Mạng sản xuất quốc tế* [Promotion of Electromobility in ASEAN States, Carmakers and International Production Networks]. Báo cáo Dự án Nghiên cứu ERIA 2021, số 03. Jakarta: ERIA, tr. 87–116.
- Kuchiki A. và M. Tsuji (2008), *Sơ đồ tiếp cận chính sách cụm công nghiệp* [The Flowchart Approach to Industrial Cluster Policy]. London: Nhà xuất bản Palgrave Macmillan.
- Le, H.H. (2019), ‘Tham vọng công nghiệp của Việt Nam: Trường hợp của VinGroup và ngành công nghiệp ô tô’ [‘Vietnam’s Industrial Ambitions: The Case of Vingroup and the Automotive Industry’], *Viện Yusof Ishak, Chuỗi xu hướng ở Đông Nam Á*, TRS2/19, 1-19.
- Lee, C. (2020), ‘Doanh số Vinfast đạt hơn 5.000 xe trong quý 1, đứng thứ 5 Việt Nam’ [‘Vinfast Sales Reach More Than 5,000 in Q1, Ranked 5th in Vietnam’], *Thời báo Việt Nam: Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam*. <https://vietnamtimes.org.vn/vinfast-sales-reach-more-than-5000-in-q1-ranked-5th-in-vietnam-19822.html>, accessed December 13, 2022.

- Marklines (2022), ‘Báo cáo nhanh, Doanh số bán ô tô (Việt Nam), tháng 9 năm 2022’, *Nền tảng thông tin Marklines*. https://www.marklines.com/en/statistics/flash_sales/automotive-sales-in-vietnam-by-month.
- (n.d.-a), ‘Doanh số ô tô hàng năm theo quốc gia--Việt Nam’ [‘Automotive Yearly Sales by Country--Vietnam’], *Nền tảng thông tin Marklines*. https://www.marklines.com/en/vehicle_sales/search_country/search/?searchID=2112329.
- (n.d.-b), ‘Nhà máy Hyundai Thành Công Việt Nam (HTC), Ninh Bình’ [‘Hyundai Thanh Cong Vietnam (HTC), Ninh Binh Plant’], *Nền tảng thông tin Marklines*. <https://www.marklines.com/en/global/9303>.
- Mekong Auto, ‘Trang chủ của Mekong Auto—Giới thiệu—Thành lập Mekong Auto’, http://mekongauto.com.vn/modules.php?name=Whoare&op=page_category&catid=21&newlang=english.
- ‘Trang chủ của Mekong Auto—Giới thiệu—Hoạt động chính và Phương châm hành động’, http://mekongauto.com.vn/modules.php?name=Whoare&op=page_category&catid=22&newlang=english, accessed December 13, 2022.
- Bộ Công Thương Việt Nam(2001), ‘Quyết định số 46/2001/QĐ-TTg ngày 04 tháng 4 năm 2001 về quản lý xuất khẩu, nhập khẩu hàng hoá thời kỳ 2001 - 2005’, <https://moit.gov.vn/en/legal-documents/legal-documents/decision-no.46-2001-qd-ttg-april-4th-2001-on-the-management-.html>.
- Nguyen, D. (2020), ‘Hãng ô tô THACO tham gia thị trường xe máy’ [‘Auto Firm THACO Enters Motorbike Market’], *VNExpress International*. <https://e.vnexpress.net/news/business/companies/auto-firm-thaco-enters-motorbike-market-4062851.html>.
- Schroeder M. (2017), ‘Triển vọng phát triển ngành cung cấp ô tô Việt Nam trong điều kiện của mạng lưới sản xuất toàn cầu và thương mại tự do’ [‘Viet Nam Automotive Supplier Industry Development Prospects under Conditions of Free Trade and Global Production Networks’], *Chuỗi tài liệu thảo luận ERIA*, ERIA-pp-2019-05. Jakarta: ERIA. <https://www.eria.org/ERIA-DP-2017-05.pdf>

- Schröder, M. (2021), ‘Kẹt ở trạng thái trung lập: Chính sách công nghiệp ô tô của Việt Nam’ [‘Stuck in Neutral: Vietnam’s Automobile Industry Policy’], *Tạp chí Kinh tế Đông Nam Á*, 38 (2), tr. 223-43.
- Siemens (2022), ‘Nhà máy ô tô kỹ thuật số hoàn toàn đầu tiên ở Đông Nam Á: Được VinFast xây dựng chỉ trong 21 tháng nhờ Siemens Xcelerator’ [‘The first fully digital automotive factory in South East Asia: Built by VinFast in Only 21 months, thanks to Siemens Xcelerator’], <https://new.siemens.com/global/en/markets/automotive-manufacturing/references/vinfast.html>.
- Ngân hàng Thế giới (n.d.), ‘Tăng trưởng GDP (%) - Việt Nam’ [‘GDP Growth (Annual %) - Vietnam’], *Dữ liệu của Ngân hàng Thế giới*. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=VN>.
- Trần Văn Thọ (2010), *Betonamu Keizai Hattenron* [Phát triển và chuyển đổi kinh tế ở Việt Nam]. Tokyo: Keiso Shobo.
- Tập đoàn Trường Hải (2022), ‘Ô tô: THACO AUTO’ [‘Automobiles: THACO AUTO’], <https://thacogroup.vn/en/field-activities/automotive>.
- (2022), ‘Doanh số THACO AUTO tăng vọt trong tháng 2, cao hơn 88% so với năm ngoái’ [‘THACO AUTO Sales Soar in February, 88% Higher than Last Year’]. <https://thacogroup.vn/en/thaco-auto-sales-soar-in-february-88-higher-than-last-year>.
- (2022), ‘Trang chủ của Tập đoàn Trường Hải’ [‘Home Page of the Truong Hai Group Corporation’], <https://www.thacogroup.vn/en>.
- (2022), ‘Về chúng tôi’ [‘About Us’]. <https://thacogroup.vn/en/about-thaco>.
- Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (2021), ‘Thành Công Group: Hành trình lên tầm cao mới’ [‘Thanh Cong Group: The Journey to New Highs’], <https://en.vcci.com.vn/thanh-cong-group-the-journey-to-new-highs>.
- Vinaxuki (n.d.), ‘Trang chủ của Vinaxuki’ [‘Home Page of Vinaxuki’]. <https://vinaxuki.vn/>.

Chương 10

Công nghiệp điện tử là động lực phát triển kinh tế Việt Nam

Nguyễn Thị Xuân Thúy

1 Tổng quan

1.1 Định nghĩa, phạm vi và dữ liệu về điện tử và công nghệ thông tin

Hệ thống Phân loại công nghiệp theo tiêu chuẩn quốc tế (ISIC) phiên bản 4 của Liên hợp quốc định nghĩa ngành công nghiệp điện tử và công nghệ thông tin (IT) là “*hoạt động sản xuất (hàng hóa và dịch vụ) của ngành đó chủ yếu nhằm thực hiện hoặc cho phép thực hiện chức năng xử lý thông tin và truyền thông bằng các phương tiện điện tử, bao gồm truyền dẫn và hiển thị*”. Chương 10 sử dụng định nghĩa và phạm vi ngành điện tử và IT này để thu thập dữ liệu thống kê và phân tích, bao gồm các mã ISIC 4 chữ số sau (Bảng 10.1).

Bảng 10.1. Phạm vi ngành Điện tử và IT được xác định bởi ISIC phiên bản 4

Công nghiệp điện tử và IT	
2610	Sản xuất linh kiện điện tử
2620	Sản xuất máy vi tính và thiết bị ngoại vi của máy vi tính
2630	Sản xuất thiết bị truyền thông
2640	Sản xuất hàng điện tử dân dụng
2651	Sản xuất thiết bị đo lường, kiểm tra, định hướng và điều khiển
2652	Sản xuất đồng hồ
2660	Sản xuất thiết bị bức xạ, thiết bị điện tử trong y học, điện liệu pháp
2670	Sản xuất thiết bị và dụng cụ quang học
2680	Sản xuất băng, đĩa từ tính và quang học
Ngành dịch vụ điện tử và IT	
4651	Bán buôn máy vi tính, thiết bị ngoại vi và phần mềm
4652	Bán buôn thiết bị và linh kiện điện tử, viễn thông
5820	Xuất bản phần mềm
6110	Hoạt động viễn thông có dây
6120	Hoạt động viễn thông không dây
6130	Hoạt động viễn thông vệ tinh
6190	Hoạt động viễn thông khác
6201	Lập trình máy tính
6202	Tư vấn máy vi tính và quản trị hệ thống máy vi tính
6209	Hoạt động dịch vụ công nghệ thông tin và dịch vụ khác liên quan đến máy vi tính
6311	Xử lý dữ liệu, cho thuê và các hoạt động liên quan
6312	Cổng thông tin
9511	Sửa chữa máy vi tính và thiết bị ngoại vi
9512	Sửa chữa thiết bị liên lạc

Nguồn: ISIC phiên bản 4 (2008).

Dữ liệu thương mại của ngành điện tử và IT cũng được tách biệt giữa hàng hóa và dịch vụ. Để thu thập dữ liệu, Chương 10 sử dụng hệ thống chuyển đổi mã ngành do Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) xây dựng để lọc ra mã Hệ thống hài hòa (HS) phù hợp cho các mặt hàng điện tử, tương ứng với các mã ISIC nêu trên, bao gồm các mã HS 4 số trong Bảng 10.2. Đối với dữ liệu về dịch vụ, nghiên cứu này sử dụng BPM6, một hệ thống phân loại dịch vụ trong thương mại quốc tế. Dữ liệu có thể không bao gồm tất cả các hoạt động dịch vụ có mã ISIC được liệt kê ở Bảng 10.1, vì không có hệ thống chuyển đổi giữa ISIC và BPM6, trong đó hoạt động dịch vụ của ngành điện tử và IT tương đương với dịch vụ viễn thông, máy tính và thông tin (S9), bao gồm ba phân ngành: dịch vụ viễn thông (9.1), dịch vụ máy tính (9.2) và dịch vụ thông tin (9.3). Các phân ngành này có thể được chia nhỏ hơn ở cấp độ 3 chữ số. Tuy nhiên, dữ liệu của Việt Nam chỉ có sẵn ở cấp độ 2 chữ số.

Bảng 10.2. Mã HS của các mặt hàng điện tử

Mã ISIC	Mã HS tương đương									
261	8532	8533	8534	8540	8541	8542	8536			
262	8469	8471	8473	9009	8443					
263	8517	8525	8529	8531						
264	8518	8519	8520	8521	8522	8527	8528	9504		
265	8526	9012	9014	9015	9016	9017	9024	9025	9026	9027
	9028	9029	9030	9031	9032	9033	9101	9102	9103	9104
	9105	9106	9107	9108	9109	9110	9111	9112	9114	
266	9018	9021	9022							
267	9002	9005	9006	9007	9008	9010	9011	9013		
268	8523									

Nguồn: OECD. Chuyển đổi HS sang ISIC
<https://www.oecd.org/sti/ind/ConversionKeyBTDIxE4PUB.xlsx> (truy cập ngày 20 tháng 6 năm 2022).

1.2 Xu hướng phát triển ngành điện tử và IT trong bối cảnh Cách mạng Công nghiệp 4.0

Ngành công nghiệp điện tử đã thay đổi nhanh chóng trong vài năm qua nhờ cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư (hay Cách mạng Công nghiệp 4.0, gọi tắt là CMCN 4.0). Đặc điểm chính của thay đổi này là sự kết hợp giữa các hoạt động sản xuất với Internet vạn vật (IoT), dữ liệu lớn, trí tuệ nhân tạo (AI) và máy học, cùng với các công nghệ khác hỗ trợ thu thập thông tin và tự động hóa theo thời gian thực. Các báo cáo thường niên về ngành điện tử đã nhận định các xu hướng phát triển khác nhau cho từng năm tùy thuộc vào tình hình và nhu cầu thị trường. Một số xu hướng phổ biến trong lĩnh vực này có khả năng vẫn tiếp tục diễn ra trong thập kỷ tới bao gồm: (i) IoT cho phép bảo trì dự báo trước, sản xuất thông minh, ô tô tự hành, và quản lý thời gian thực; (ii) dữ liệu lớn đòi hỏi một thể hệ

thiết bị và phần mềm xử lý dữ liệu mới; (iii) AI khởi xướng sự phát triển của phần mềm dựa trên AI và các nền tảng do AI cung cấp; (iv) vật liệu tiên tiến đòi hỏi sử dụng hiệu quả hơn và thân thiện với môi trường hơn; và tất cả các xu hướng mới này dẫn đến một xu hướng khác, đó là (v) tái cấu trúc chuỗi cung ứng theo hướng thúc đẩy đầu tư và hợp tác với các đối tác chiến lược trong việc sản xuất các bộ phận cốt lõi, đặc biệt là chất bán dẫn, với khả năng phục hồi tốt hơn, độ tin cậy, tính minh bạch và trách nhiệm cao hơn. Trong tương lai, phần mềm và dịch vụ trong lĩnh vực điện tử và IT sẽ đóng một vai trò quan trọng bởi vì liên kết và hợp nhất thế giới ảo với thế giới thực sẽ giúp các nhà sản xuất tận dụng tiềm năng sản xuất tối đa của họ. Do đó, thương mại dịch vụ trong lĩnh vực điện tử và IT cũng sẽ tăng tốc tương ứng.

1.3 Thương mại quốc tế trong lĩnh vực điện tử và IT

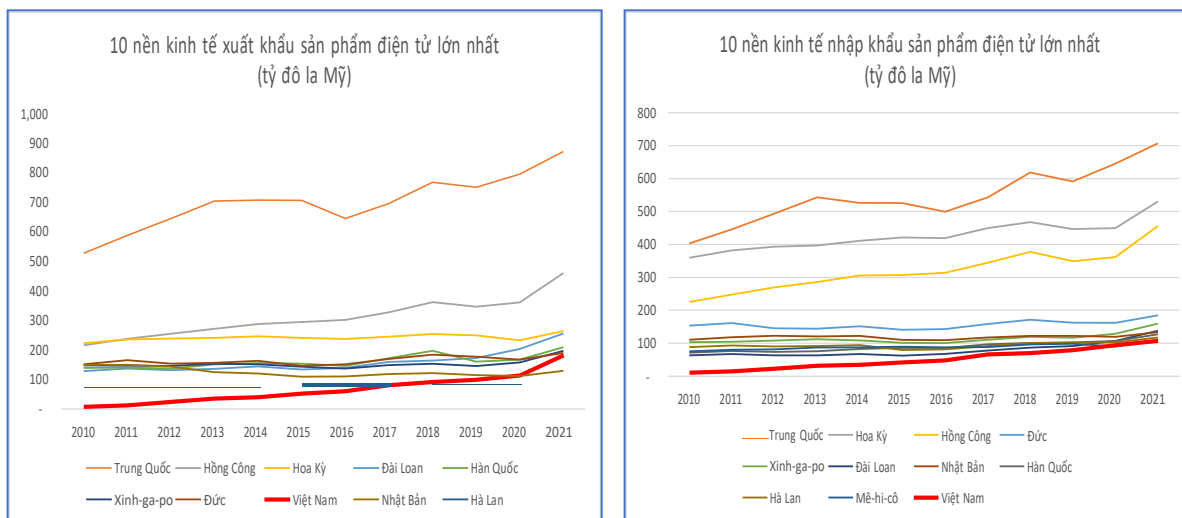
(i) Thương mại hàng hóa

Theo Bản đồ Thương mại của Trung tâm Thương mại Quốc tế (ITC) – trang thống kê thương mại phát triển kinh doanh quốc tế, 10 năm trước đây, điện tử đã là ngành xuất khẩu lớn nhất, với tỷ trọng trong tổng xuất khẩu của thế giới dao động từ 14% đến 18%. Như minh họa trong Hình 10.1, giá trị xuất khẩu hàng điện tử tăng từ 2.429 tỷ đô la Mỹ lên 3.710 tỷ đô la Mỹ trong giai đoạn 2010-2021, với tốc độ tăng trưởng trung bình là 4%. Trung Quốc đã duy trì vị trí là nền kinh tế xuất khẩu lớn nhất, với tỷ trọng trong tổng xuất khẩu điện tử của thế giới dao động từ 22% đến 26% trong thập kỷ qua. Hồng Kông và Hoa Kỳ là nhà xuất khẩu lớn thứ hai và thứ ba, nhưng tỷ trọng của Hoa Kỳ đã giảm từ 9% xuống 7% trong cùng kỳ. Hàn Quốc, Xinh-ga-po và Đức nằm trong nhóm 10 nền kinh tế xuất khẩu lớn nhất với tỷ trọng từ 5%–6%. Nhật Bản vẫn nằm trong nhóm 10 nền kinh tế xuất khẩu lớn nhất nhưng đã tụt từ thứ 5 xuống thứ 9, xuất khẩu giảm cả về tỷ trọng (từ 6% xuống 3%) và giá trị (từ 149 tỷ đô la Mỹ xuống 129 tỷ đô la Mỹ). Việt Nam đã trở thành nhà xuất khẩu hàng điện tử mới nổi, gia nhập nhóm 10 nền kinh tế xuất khẩu điện tử lớn nhất kể từ năm 2019, với tốc độ tăng trưởng trung bình nhanh nhất thế giới là 31% và giá trị xuất khẩu tăng từ 7 tỷ đô la Mỹ lên 129 tỷ đô la Mỹ.

Về nhập khẩu, Trung Quốc, Hoa Kỳ và Hồng Kông cũng là ba nền kinh tế dẫn đầu, với giá trị xuất khẩu lần lượt là 708 tỷ đô la Mỹ, 530 tỷ đô la Mỹ và 456 tỷ đô la Mỹ, chiếm lần lượt 18%, 13% và 11% kim ngạch nhập khẩu của thế giới năm 2021. Nhóm 10 nền kinh tế nhập khẩu hàng điện tử hàng đầu thế giới không thay đổi trong thập kỷ qua, trừ vị trí của Đài Loan và Nhật Bản. Trong khi Đài Loan từ vị trí thứ 10 lên thứ 6 thì Nhật Bản tụt từ vị trí thứ 5 xuống thứ 7. Việt Nam đứng thứ 11 nên chưa có tên trong danh sách top 10 nhưng sớm muộn sẽ lọt

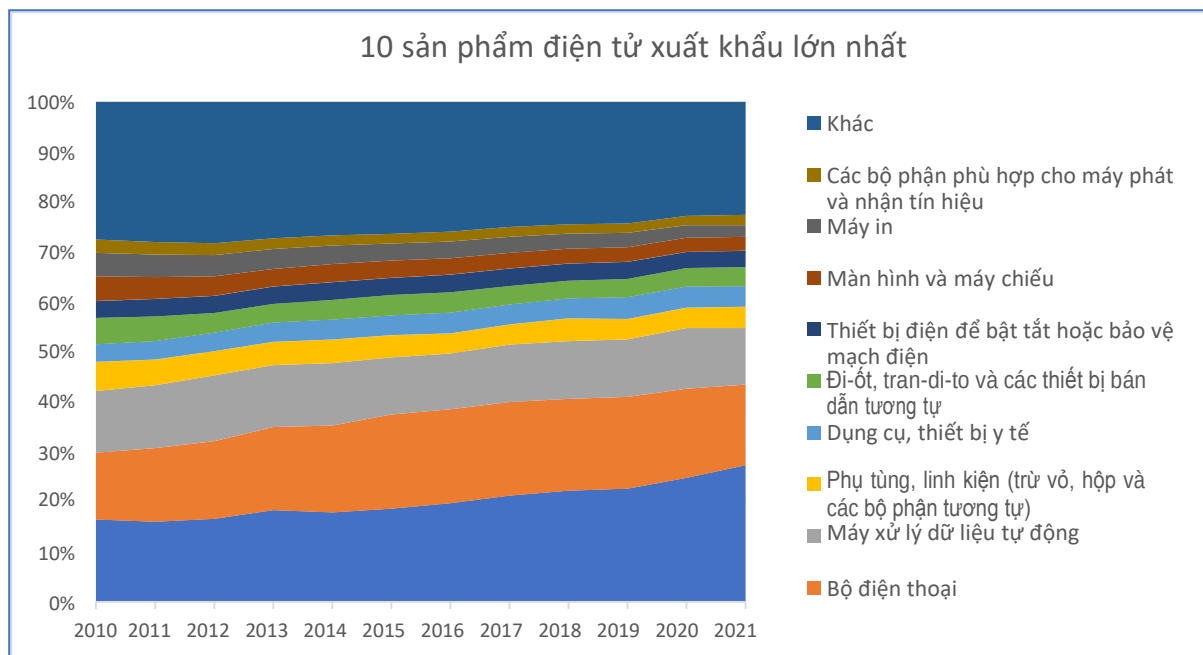
vào top 10 với tốc độ tăng trưởng bình quân cao nhất thế giới 24% trong giai đoạn 2010–2021.

Hình 10.1. Top 10 nhà xuất nhập khẩu hàng điện tử



Nguồn: ITC Trademap (www.trademap.org).

Hình 10.2. 10 sản phẩm điện tử được giao dịch thương mại nhiều nhất



Nguồn: ITC Trademap (www.trademap.org).

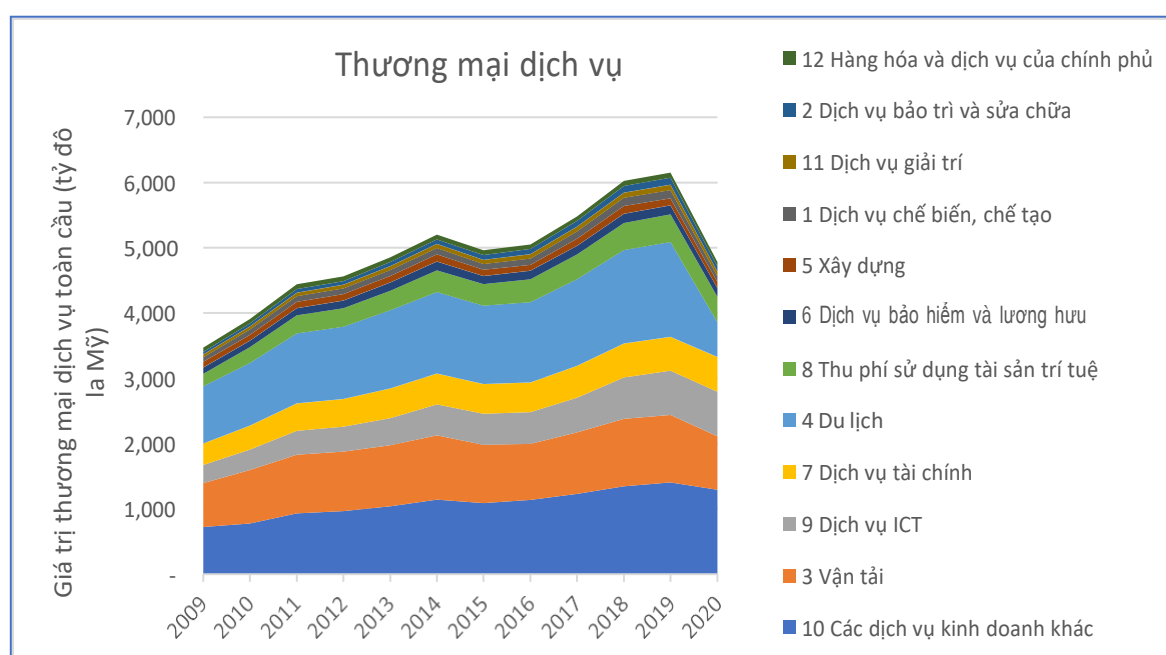
Xét theo sản phẩm, ngành có mức độ tập trung theo sản phẩm cao. Như thể hiện trong Hình 10.2, ba sản phẩm xuất khẩu lớn nhất gồm mạch tích hợp điện tử (EIC) (HS8542), bộ điện thoại (HS8517), và máy xử lý dữ liệu tự động (HSD8471) đã tăng gấp đôi giá trị xuất khẩu trong thập kỷ qua, từ 1.025 tỷ đô la Mỹ năm 2010 lên 2.032 tỷ đô la Mỹ vào năm 2021 và tăng tỷ trọng của chúng trong tổng kim ngạch xuất khẩu điện tử của thế giới từ 42% lên 55% trong cùng kỳ. Hồng Kông, Đài Loan, Trung Quốc, Xinh-ga-po và Hàn Quốc là 5 nhà xuất

khẩu hàng đầu về EIC với giá trị xuất khẩu vượt 100 tỷ đô la Mỹ vào năm 2021. Đối với bộ điện thoại, Trung Quốc đứng đầu, với hơn 1/3 tổng kim ngạch xuất khẩu của thế giới. Hai nhà xuất khẩu chủ lực khác gồm Việt Nam và Hồng Kông với giá trị xuất khẩu năm 2021 lần lượt là 85,5 tỷ đô la Mỹ và 76,6 tỷ đô la Mỹ. Xuất khẩu máy xử lý dữ liệu tự động của Trung Quốc năm 2021 đạt 204,5 tỷ đô la Mỹ, chiếm hơn một nửa tổng kim ngạch xuất khẩu của thế giới. Theo sau Trung Quốc là Mexico, Hồng Kông và Hoa Kỳ, nhưng thị phần của họ chỉ bằng khoảng 1/6 của Trung Quốc. Dữ liệu thương mại quốc tế minh họa sự thống trị của Trung Quốc trong tất cả các mặt hàng điện tử quan trọng.

(ii) Dịch vụ thương mại

Số liệu thống kê từ ITC cho thấy thương mại dịch vụ toàn cầu vẫn còn nhỏ, với giá trị xuất khẩu hàng năm khoảng 5.000 tỷ đô la Mỹ, tương đương khoảng 1/3 thương mại hàng hóa hàng năm. Thương mại dịch vụ viễn thông, máy tính và thông tin đã tăng trưởng nhanh trong 10 năm qua, với giá trị xuất khẩu tăng từ 311,6 tỷ đô la Mỹ năm 2010 lên 683,3 tỷ đô la Mỹ năm 2020 và tỷ trọng của chúng trong tổng kim ngạch xuất khẩu dịch vụ của thế giới cũng tăng từ 8% lên 14% trong cùng thời kỳ (Hình 10.3). Dịch vụ máy tính chiếm tỷ trọng lớn trong các dịch vụ IT, tương đương 2/3 tổng kim ngạch xuất khẩu dịch vụ IT. Theo quốc gia, Ai-len, Ấn Độ, Trung Quốc, Hoa Kỳ và Đức là năm nhà xuất khẩu dịch vụ IT hàng đầu, trong khi Đức, Hoa Kỳ, Trung Quốc, Pháp và Nhật Bản là năm nhà nhập khẩu dịch vụ CNTT hàng đầu.

Hình 10.3. Dịch vụ thương mại



Ghi chú: Chữ số trong nhãn tên ngành dịch vụ là mã BPM6 của ngành dịch vụ đó.

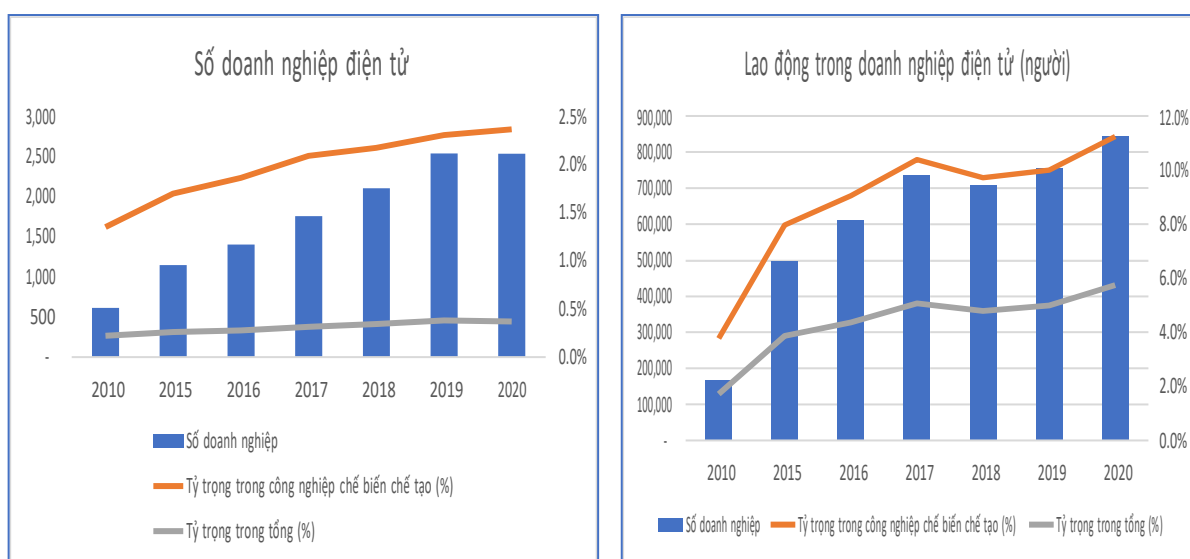
Nguồn: ITC Trademap (www.trademap.org).

2 Công nghiệp hóa và ngành điện tử và IT ở Việt Nam

2.1 Tổng quan về điện tử và IT tại Việt Nam

Điện tử là ngành phát triển muộn nhưng với tốc độ rất nhanh ở Việt Nam. Mười năm trước, số lượng doanh nghiệp điện tử chỉ có hơn 500 nhưng đến năm 2020 đã tăng gấp 5 lần, lên gần 2.500 doanh nghiệp. Tuy nhiên, con số này còn khiêm tốn, chiếm chưa đến 0,5% tổng số doanh nghiệp và khoảng 2,5% số doanh nghiệp ngành chế biến chế tạo tại Việt Nam. Số lượng lao động trong ngành cũng tăng gần 7 lần trong cùng kỳ, chiếm 6% tổng số lao động và khoảng 12% lao động trong ngành chế biến chế tạo (Hình 10.4). So sánh xu hướng phát triển của việc làm và của các doanh nghiệp trong lĩnh vực điện tử, có thể thấy rằng mặc dù lĩnh vực này được coi là lĩnh vực công nghệ cao, thâm dụng công nghệ và vốn, nhưng ở Việt Nam, điện tử lại là một ngành thâm dụng lao động.

Hình 10.4. Số lượng doanh nghiệp và lao động trong ngành điện tử tại Việt Nam

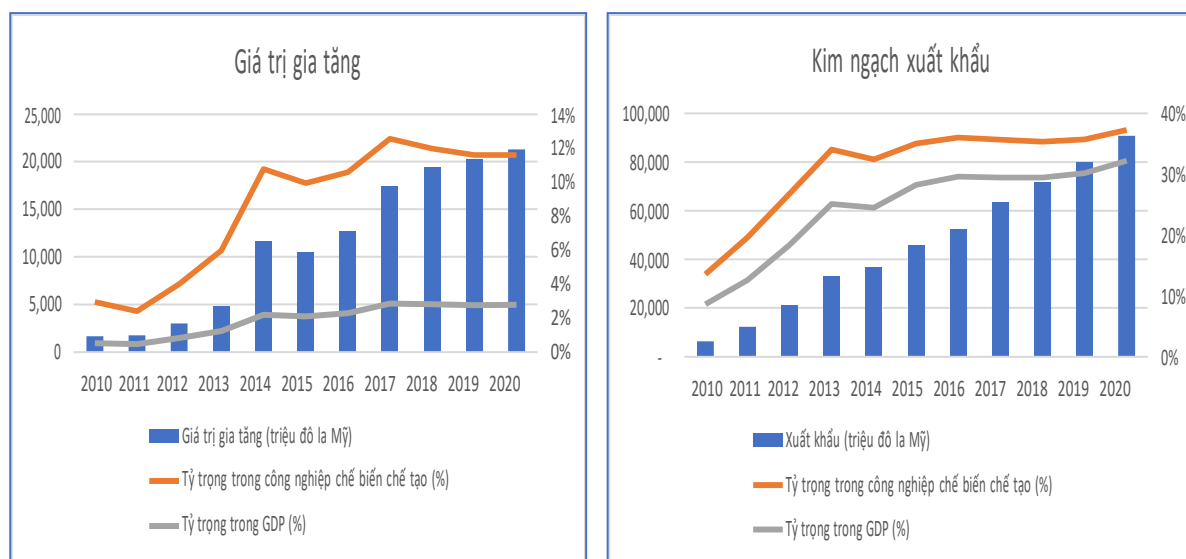


Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK).

Như minh họa trong Hình 10.5, giá trị gia tăng của ngành điện tử cũng tăng trưởng mạnh trong giai đoạn 2010–2020, tăng từ 1,6 tỷ đô la Mỹ lên 21,2 tỷ đô la Mỹ. Trong khi đó, đóng góp vào Tổng sản phẩm trong nước (GDP) đã tăng từ 0,5% lên 2,8% và đóng góp vào giá trị gia tăng ngành chế biến chế tạo (MVA) đã tăng từ 2,9% lên 11,6%.

Tương tự, giá trị xuất khẩu ngành điện tử của Việt Nam cũng tăng trưởng mạnh trong cùng kỳ, tăng từ 6,2 tỷ đô la Mỹ lên 90,7 tỷ đô la Mỹ. Tỷ trọng đóng góp vào tổng kim ngạch xuất khẩu tăng từ 9% lên 32%, tỷ trọng xuất khẩu các mặt hàng chế biến chế tạo tăng từ 14% lên 37%.

Hình 10.5. Giá trị gia tăng và giá trị xuất khẩu của ngành điện tử Việt Nam



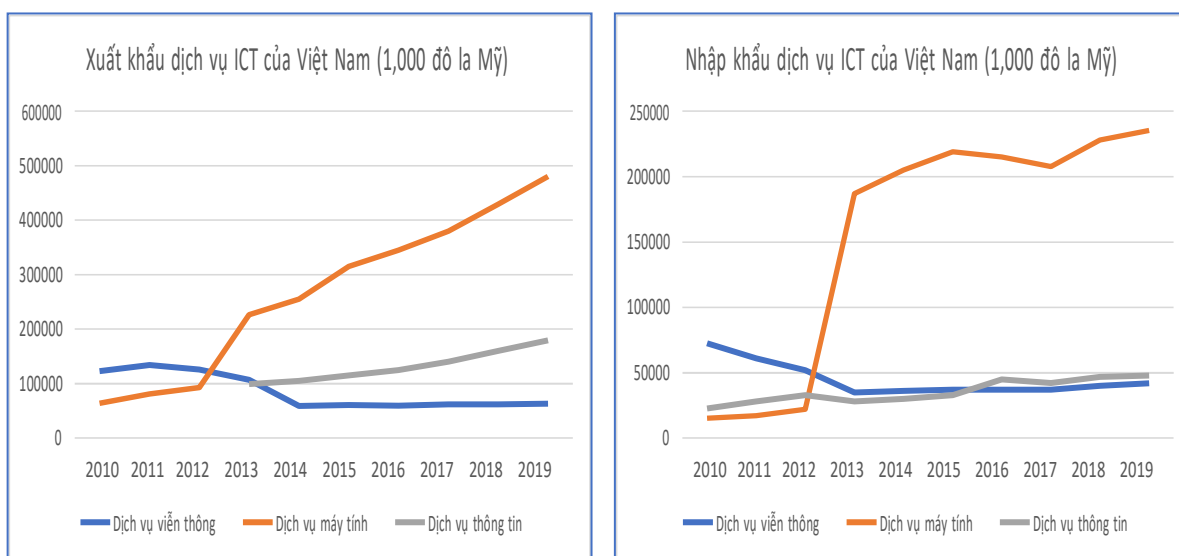
Nguồn: Indstat Unido (dữ liệu giá trị gia tăng) và ITC Trademap (dữ liệu xuất khẩu).

Tại Việt Nam, thương mại dịch vụ IT tăng 16% đối với xuất khẩu và 13% đối với nhập khẩu trong giai đoạn 2010–2019, đóng góp khoảng 3% tổng xuất khẩu dịch vụ và 2% tổng nhập khẩu dịch vụ (Hình 10.6). Dịch vụ máy tính đóng vai trò chính trong thương mại dịch vụ IT. Một thành phần chính của dịch vụ máy tính là phần mềm được phân loại gồm phần mềm hệ thống và phần mềm ứng dụng. Phần mềm không có mã HS riêng nên việc kê khai khi nhập khẩu phần mềm cũng như áp dụng mức thuế phụ thuộc vào máy móc/thiết bị hoặc phương tiện vận chuyển mà phần mềm được tích hợp cùng. Việt Nam được xem là đang trở thành trung tâm sản xuất của thế giới, và nhu cầu về nhập khẩu máy móc thiết bị phục vụ sản xuất ngày càng tăng. Cùng với đó là nhu cầu sử dụng các phần mềm đi kèm với các thiết bị này. Trong tương lai, thương mại dịch vụ của Việt Nam, đặc biệt là dịch vụ máy tính sẽ còn phát triển nhanh hơn nữa.

Phân tích theo loại hình doanh nghiệp, là một ngành công nghiệp mới nổi, điện tử Việt Nam phụ thuộc phần lớn vào các doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Thống kê cho thấy, đến năm 2020, trong số hơn 2.500 doanh nghiệp điện tử, doanh nghiệp FDI chiếm 41% về số lượng doanh nghiệp, 95% về số lượng lao động và 99% về giá trị xuất khẩu. Xét theo quy mô doanh nghiệp, 85% doanh nghiệp điện tử là doanh nghiệp nhỏ và vừa (DNNVV) có từ 300 lao động trở xuống, thấp hơn mức trung bình của cả nước là 98%. Tuy nhiên, DNNVV trong doanh nghiệp FDI chỉ chiếm 66%, trong khi tỷ lệ này của doanh nghiệp trong nước là 99%. Những dữ liệu này cho thấy các doanh nghiệp FDI chủ yếu là doanh nghiệp lớn, thâm dụng lao động. Mặc dù được coi là một ngành công nghệ cao, thâm dụng vốn và công nghệ, các tập đoàn điện tử đã phân đoạn chuỗi cung ứng của mình, chuyển các phân khúc thâm dụng lao động và giá trị gia tăng

thấp sang các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam, nơi họ có thể tận dụng nguồn cung dồi dào về đất đai và lao động, trong khi vẫn giữ lại các phân khúc thâm dụng tri thức và công nghệ và có giá trị gia tăng cao. Nếu tình trạng này không thay đổi, các nước đang phát triển sẽ có nguy cơ mắc bẫy giá trị gia tăng thấp, một dạng khác của bẫy thu nhập trung bình, cản trở quá trình tăng trưởng kinh tế để tiến tới trở thành nước có thu nhập cao.

Hình 10.6. Thương mại Dịch vụ IT của Việt Nam



ICT=Công nghệ thông tin và truyền thông.

Nguồn: ITC Trademap (www.trademap.org).

2.2 Điện tử và IT trong chiến lược phát triển kinh tế và công nghiệp của Việt Nam

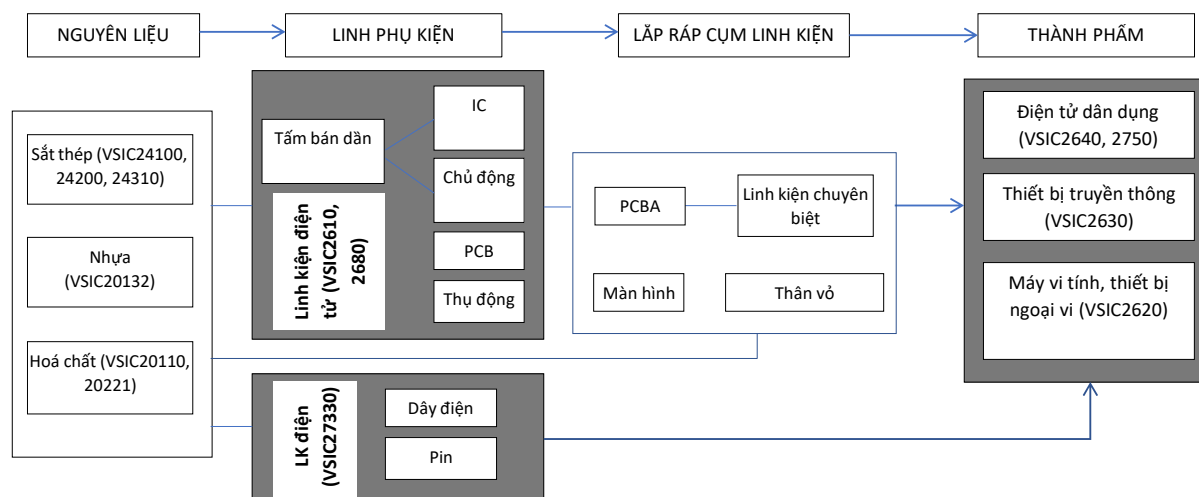
Công nghiệp điện tử được xác định là ngành ưu tiên trong chiến lược phát triển kinh tế và công nghiệp của Việt Nam. Cụ thể, Quyết định số 879/QĐ-TTg ngày 9 tháng 6 năm 2014 phê duyệt Chiến lược phát triển công nghiệp Việt Nam đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2035 xác định: “Giai đoạn đến năm 2025, ưu tiên phát triển sản phẩm thiết bị máy tính, điện thoại và linh kiện. Giai đoạn sau năm 2025 ưu tiên phát triển phần mềm, nội dung số, dịch vụ công nghệ thông tin và điện tử y tế.” Điện tử cũng nằm trong danh mục ngành nghề được ưu đãi đầu tư theo Luật Đầu tư. Các dự án đầu tư sản xuất sản phẩm điện tử sẽ được ưu đãi về thuế và tiếp cận đất đai. Lợi thế so sánh về vị trí địa lý, chi phí lao động và khả năng tiếp cận đất đai cũng như các ưu đãi đầu tư đã giúp Việt Nam trở thành trung tâm sản xuất và xuất khẩu sản phẩm điện tử trong những năm gần đây và là điểm đến của nhiều tập đoàn điện tử lớn như Samsung, LG, Canon và Panasonic. Sự gián đoạn chuỗi cung ứng do nhiều nguyên nhân như chiến tranh thương mại Hoa Kỳ - Trung Quốc, COVID-19, và xung đột Nga - Ucraina buộc các tập đoàn điện

từ phải cơ cấu lại chuỗi cung ứng theo hướng an toàn, ổn định, đáng tin cậy, và bền vững hơn.

Bắt nguồn từ chính sách thương mại của Hoa Kỳ, làn sóng dịch chuyển sản xuất ra khỏi Trung Quốc hiện nay chủ yếu liên quan đến các sản phẩm điện tử như điện thoại thông minh và máy tính bảng, đang trở nên rõ ràng hơn và càng được đẩy nhanh hơn bởi các biện pháp giãn cách xã hội nghiêm ngặt tại nhiều thành phố của Trung Quốc trong thời kỳ đại dịch. Các nước thuộc Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) thường được xem là điểm đến lý tưởng. Trong số các nước ASEAN, Việt Nam được coi là một trong những nước hưởng lợi nhiều nhất từ làn sóng này. Tuy nhiên, khi quyết định đầu tư vào các ngành hoặc phân khúc thâm dụng công nghệ và vốn, địa điểm đầu tư sẽ được sàng lọc và lựa chọn khác nhau, không chỉ dựa trên lợi thế tĩnh như vị trí địa lý, chi phí lao động, quỹ đất mà quan trọng hơn là lợi thế động sẽ được xem xét kỹ lưỡng. Một hệ sinh thái tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển của các dự án đầu tư như vậy phải sẵn có nguồn nhân lực trình độ cao, mạng lưới các nhà cung cấp trong nước đủ tiêu chuẩn có thể thay thế các nhà cung cấp hiện có, hệ thống logistics và tài chính thuận tiện, sẵn có các đối tác công nghệ, v.v. So với các nước trong khu vực, hệ sinh thái này chưa thực sự có tính cạnh tranh tại Việt Nam. Đây chính là những trở ngại mà Việt Nam cần vượt qua để bắt kịp các nước khác để có thể trở thành nước có thu nhập cao.

Các sản phẩm điện tử rất đa dạng về kích thước, chủng loại và yêu cầu về chất lượng. Tuy nhiên, nhìn chung, chuỗi cung ứng của ngành điện tử có thể chia thành 4 phân khúc chính, bao gồm nguyên vật liệu thô (chủ yếu là nhựa, cao su, kim loại, hóa chất,...) để tạo ra các linh kiện đơn lẻ, sau đó được lắp ráp thành các cụm linh kiện và cuối cùng là lắp ráp thành sản phẩm hoàn chỉnh để phân phối đến tay người tiêu dùng (Hình 10.7). Mỗi phân khúc có những đặc điểm khác nhau, có thể thâm dụng lao động hoặc thâm dụng vốn, công nghệ hoặc thâm dụng tri thức. Các tập đoàn điện tử sẽ phân chia hoạt động sản xuất của mình thành các phân khúc độc lập, đặt mỗi phân khúc ở những vị trí thích hợp mang lại lợi ích cao nhất và phù hợp với đặc điểm của từng phân khúc. Thời gian gần đây, Việt Nam là nơi tập trung công đoạn lắp ráp cuối cùng của các tập đoàn điện tử lớn, bởi đây là công đoạn cần số lượng lao động và diện tích đất lớn để đặt nhà máy quy mô lớn. Sự hiện diện của các tập đoàn này tại Việt Nam cũng sẽ là một lợi thế nếu Việt Nam kết nối được với các nhà cung cấp trong nước, từng bước thay thế hàng nhập khẩu để hình thành chuỗi cung ứng nội địa hoàn chỉnh và nâng cao giá trị gia tăng trong nước trong toàn bộ chuỗi giá trị sản phẩm điện tử sản xuất tại Việt Nam.

Hình 10.7. Chuỗi cung ứng của ngành công nghiệp điện tử



Nguồn: Tác giả.

Số liệu thống kê chưa cho phép phân loại doanh nghiệp theo 4 phân khúc trên. Tuy nhiên, dựa trên mã ISIC, các doanh nghiệp điện tử có thể được thống kê thành hai phân khúc chính, gồm nhóm các nhà sản xuất hàng điện tử cuối cùng, chẳng hạn như máy tính, thiết bị liên lạc, điện tử tiêu dùng, v.v. và nhóm còn lại là nhóm các nhà sản xuất linh kiện điện tử. Số lượng doanh nghiệp, lao động và giá trị gia tăng của mỗi phân khúc khá chênh lệch đã phác họa bức tranh toàn cảnh về ngành điện tử Việt Nam. Như thể hiện trong Bảng 10.3, các doanh nghiệp sản xuất lắp ráp thiết bị truyền thông có số lượng doanh nghiệp nhỏ (466 doanh nghiệp) nhưng thu hút hơn 276.000 lao động và tạo ra giá trị gia tăng 13 tỷ đô la Mỹ. Mảng linh kiện điện tử có số lượng doanh nghiệp lớn nhất (1.365 doanh nghiệp) nhưng tạo ra việc làm và giá trị gia tăng thấp hơn. Phần lớn các doanh nghiệp điện tử tập trung ở phía Bắc. Hơn 80% doanh nghiệp và người lao động trong mảng linh kiện điện tử tập trung tại các tỉnh phía Bắc gồm Hà Nội, Bắc Giang, Vĩnh Phúc, Bắc Ninh, Hải Dương và một số tỉnh phía Nam như Đồng Nai, Bình Dương, thành phố Hồ Chí Minh. Các nhà sản xuất sản phẩm điện tử cuối cùng tập trung ở các tỉnh phía Bắc, bao gồm Hà Nội, Thái Nguyên, Bắc Giang, Bắc Ninh và thành phố Hồ Chí Minh, chiếm 76% về số lượng doanh nghiệp và 79% về lao động. Các hoạt động chính của phân khúc này là lắp ráp các sản phẩm cuối cùng từ các cụm lắp ráp hoặc linh kiện nhập khẩu khác nhau, trong khi chuỗi cung ứng phức tạp ở trong nước chưa phát triển.

Bảng 10.3. Công nghiệp điện tử tại Việt Nam theo phân ngành, 2020

<i>Mã ISIC</i>	<i>Số doanh nghiệp</i>	<i>Số lượng nhân viên (người)</i>	<i>Số lao động nữ (người)</i>	<i>Giá trị gia tăng (triệu đô la Mỹ)</i>	<i>Mức lương trung bình hàng năm cho mỗi nhân viên (đô la Mỹ)</i>
2610	1.365	266,899	178,227	3.201,63	4.805,58
2620	109	78,187	53,513	1.085,91	5.143,40
2630	466	276,138	192,670	13.002,94	6.165,13
2640	306	105,636	71,483	2.701,95	4.246,40
2651	193	7,527	3,474	70,41	4.316,52
2652	22	335	160	1,59	2.862,15
2660	8	26	9	0,43	4.421,77
2670	41	15,258	10,877	102,61	4.333,35
2680	22	5,792	3,549	60,39	6.304,47

Nguồn: Indstat UNIDO.

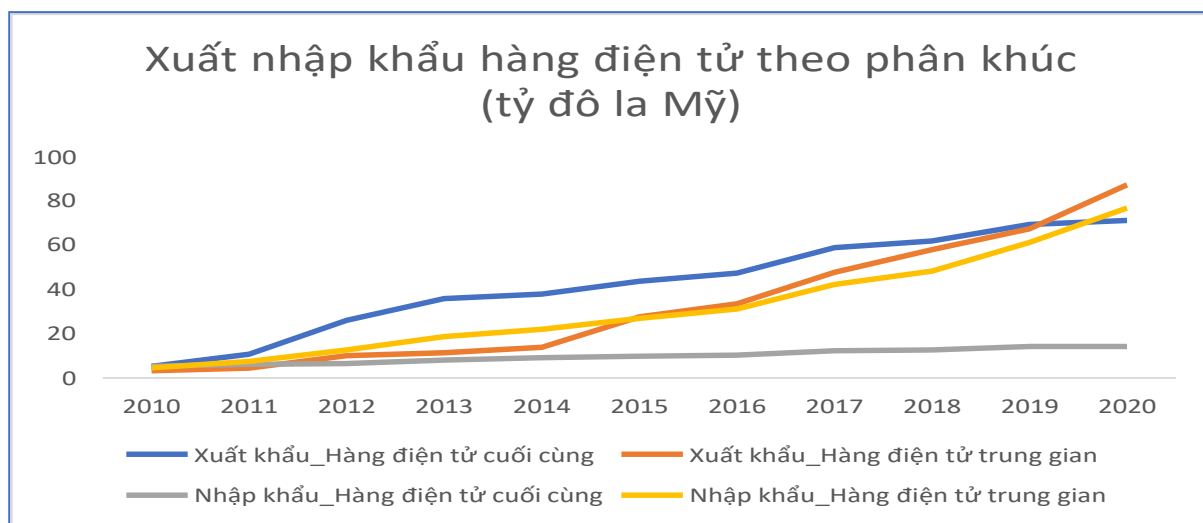
3 Vị trí của Việt Nam trong chuỗi giá trị toàn cầu

3.1 Bản đồ chuỗi giá trị toàn cầu ngành điện tử và vị thế của Việt Nam

Mức độ tham gia chuỗi giá trị toàn cầu của một nền kinh tế thể hiện ở giá trị xuất nhập khẩu của các sản phẩm trong từng phân khúc của chuỗi. Các bên tham gia chính trong chuỗi giá trị toàn cầu về điện tử bao gồm Trung Quốc, Đức, Hồng Kông, Hoa Kỳ và Việt Nam là những nhà xuất khẩu hàng đầu về thiết bị điện tử cuối cùng, trong khi Hồng Kông, Trung Quốc, Đài Loan, Hàn Quốc và Xinh-ga-po là những nhà xuất khẩu hàng đầu về hàng điện tử trung gian.

Từ năm 2010, thương mại hàng điện tử trung gian của Việt Nam tăng cả về giá trị xuất khẩu và nhập khẩu, nhưng thương mại hàng điện tử cuối cùng chỉ tăng mạnh về xuất khẩu, trong khi nhập khẩu gần như không đổi (Hình 10.8). Trong nhóm hàng điện tử cuối cùng, điện thoại di động là mặt hàng có trị giá xuất khẩu lớn nhất, đạt trên 30 tỷ đô la Mỹ và chiếm 27% tổng trị giá xuất khẩu nhóm hàng điện tử năm 2020. Trong số các nhóm hàng điện tử trung gian mà Việt Nam xuất khẩu nhiều nhất là linh kiện điện thoại, năm 2020 đạt 21 tỷ đô la Mỹ (chiếm 18%) và mạch tích hợp điện tử đạt 13 tỷ đô la Mỹ (chiếm 11%). Hai mặt hàng này cũng là những mặt hàng được nhập khẩu nhiều nhất, với trị giá nhập khẩu mạch tích hợp điện tử năm 2020 là 21 tỷ đô la Mỹ, tương đương 23% và linh kiện của bộ điện thoại là 16 tỷ đô la Mỹ (17%). Những con số này một lần nữa minh họa thực tế rằng sự tăng trưởng của ngành công nghiệp điện tử Việt Nam bắt nguồn từ các nguồn lực bên ngoài, không chỉ FDI mà còn cả đầu vào nhập khẩu.

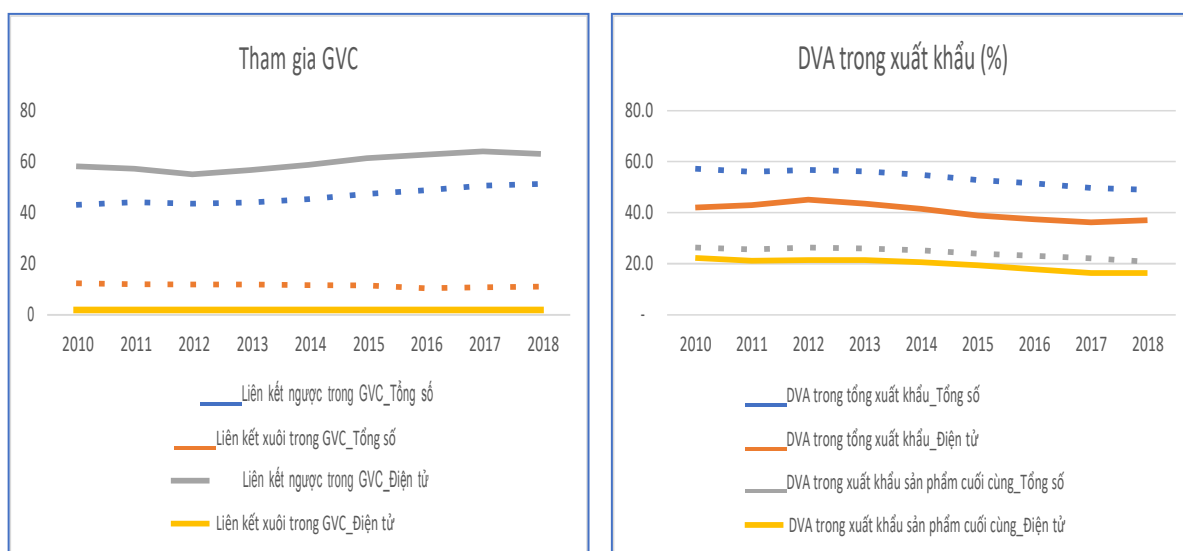
Hình 10.8. Giá trị thương mại của các sản phẩm điện tử của Việt Nam theo phân khúc chuỗi cung ứng



Nguồn: Cơ sở dữ liệu thương mại của Liên hợp quốc (UN Comtrade).

Nhìn vào mức độ tham gia chuỗi giá trị toàn cầu, có thể thấy ngành điện tử có mức độ liên kết ngược rất cao, trong khi mức độ liên kết xuôi thấp. So với mức trung bình của tổng kim ngạch xuất khẩu, ngành điện tử có mức độ liên kết ngược cao hơn và mức độ liên kết xuôi thấp hơn. Giá trị gia tăng trong nước của ngành điện tử cũng thấp hơn mức bình quân cả về tổng xuất khẩu và thành phẩm (Hình 10.9). Những dữ liệu này xác nhận rằng ngành phụ thuộc nhiều vào linh kiện nhập khẩu (thể hiện qua mức độ liên kết ngược cao), nhưng đóng góp của ngành vào chuỗi cung ứng toàn cầu (thể hiện qua mức độ liên kết xuôi) và chuỗi cung ứng trong nước (thể hiện qua giá trị gia tăng trong nước trong xuất khẩu) còn khá thấp.

Hình 10.9. Sự tham gia của chuỗi giá trị toàn cầu của ngành công nghiệp điện tử Việt Nam



DVA = giá trị gia tăng trong nước.

Nguồn: Cơ sở dữ liệu TiVA-OECD.

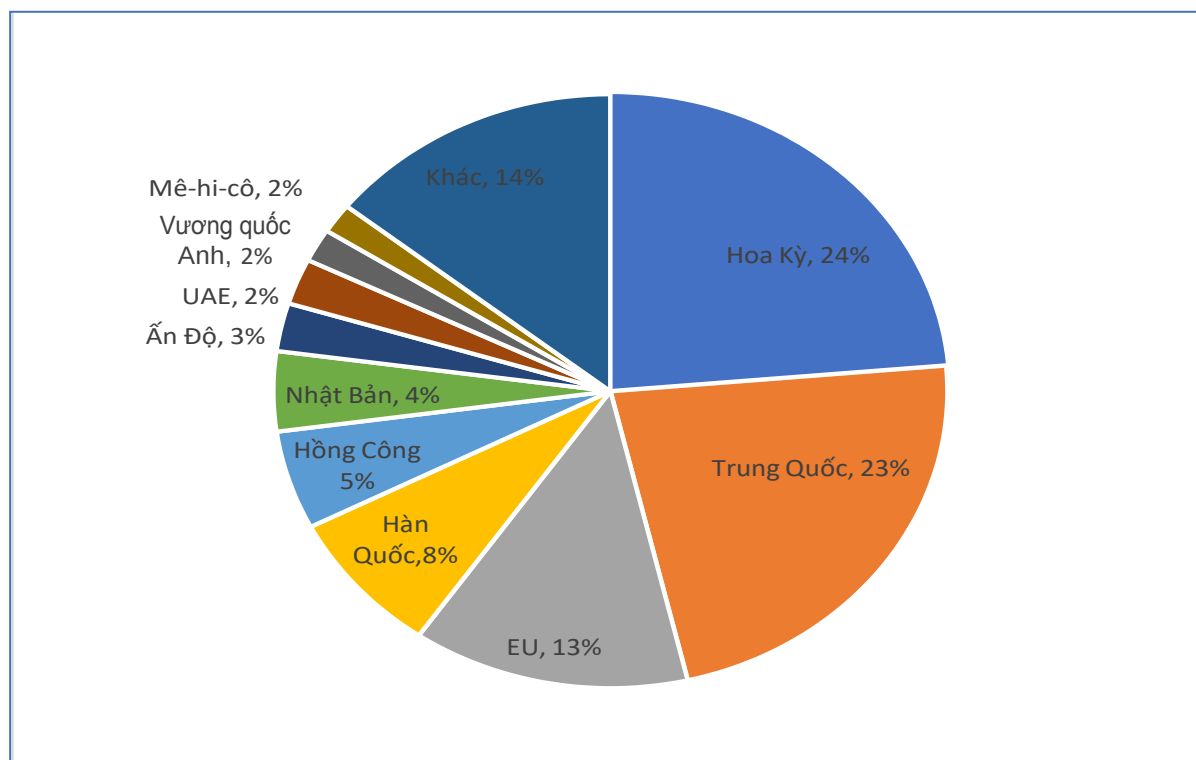
Chất bán dẫn và mạch tích hợp điện tử là những bộ phận quan trọng nhất đối với các thiết bị điện tử. Chúng ngày càng được ứng dụng rộng rãi trong nhiều ngành công nghiệp, đặc biệt trong bối cảnh CMCN 4.0 hiện nay với sự phổ biến của các thiết bị IoT và quá trình chuyển đổi số diễn ra trong mọi ngành công nghiệp. Mạch tích hợp điện tử có thể được tìm thấy trong bất kỳ thiết bị điện tử nào, và do đó, tỷ trọng của nó trong tổng thương mại các sản phẩm điện tử là rất cao, khoảng 30%. Mạch tích hợp điện tử chiếm tỷ trọng 13% trong cơ cấu hàng xuất khẩu của Việt Nam, đồng thời cũng chiếm tỷ trọng lớn trong cơ cấu nhập khẩu của Việt Nam, ở mức 41%, chủ yếu là để lắp ráp các sản phẩm điện tử hướng đến xuất khẩu. Các nước phát triển như Hoa Kỳ, Liên minh châu Âu (EU) và Nhật Bản có thể không chiếm tỷ trọng lớn trong xuất khẩu mạch tích hợp bán dẫn và điện tử nhưng lại đóng vai trò quan trọng về công nghệ, phát minh, linh kiện cốt lõi, vật liệu và thiết bị, trong khi các nước đang phát triển, như Trung Quốc, Ma-lai-xi-a, có giá trị xuất khẩu lớn nhưng chủ yếu là các sản phẩm lắp ráp có giá trị gia tăng thấp.

3.2 Các cam kết về thương mại tự do liên quan đến điện tử và IT

Việt Nam đã ký kết 15 hiệp định thương mại tự do (FTA), trong đó có 7 hiệp định tham gia với tư cách là thành viên ASEAN, 6 hiệp định song phương, 2 hiệp định đa phương và hiện nay đang đàm phán 2 hiệp định khác. Về thuế quan, do hầu hết các dòng thuế suất tối huệ quốc (MFN) đối với sản phẩm điện tử đã là 0% nên các FTA không còn dư địa để cắt giảm thêm, trừ một số sản phẩm điện tử đặc thù vẫn duy trì mức thuế suất MFN tương đối cao, như đồng hồ, chuông điện tử (thuế suất MFN là 20%), ống camera tivi (thuế suất MFN là 10%), tuy nhiên các mức thuế suất này đã được cam kết giảm xuống 0% trong vài năm tới. Các đối tác thương mại lớn nhất của Việt Nam trong lĩnh vực điện tử bao gồm Hoa Kỳ, Trung Quốc, EU, Hàn Quốc, Hồng Kông và Nhật Bản. Năm 2020, giá trị xuất khẩu sản phẩm điện tử sang Hoa Kỳ chiếm 24%, tiếp đến là Trung Quốc 23%, EU 13%, Hàn Quốc 8%, Hồng Kông 5%, và Nhật Bản 4%.

Trong số các thị trường này, trừ Hoa Kỳ chưa có FTA nào với Việt Nam, các nước còn lại đều có ít nhất một FTA đã ký với Việt Nam, mỗi FTA đều có quy định khác nhau về các biện pháp phi thuế quan, trong đó nổi bật nhất là quy tắc xuất xứ (Bảng 10.4). Do ngành này đã mở cửa hoàn toàn, với tỷ lệ MFN của hầu hết các sản phẩm điện tử là 0%, nên các mặt hàng điện tử hầu như không được hưởng lợi gì từ việc dỡ bỏ hàng rào thuế quan từ các FTA. Tuy nhiên, so sánh các quy định về quy tắc xuất xứ, ngành này có thể được hưởng các quy định từ Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – EU (EVFTA) ít khắt khe hơn so với các FTA khác, xét cả về quy định về thay đổi mã số thuế và hàm lượng giá trị khu vực.

Hình 10.10. Thị trường xuất khẩu hàng điện tử Việt Nam, 2020



Nguồn: ITC Trademap (www.trademap.org).

Bảng 10.4. Quy tắc xuất xứ hàng điện tử từ Việt Nam xuất khẩu sang các thị trường chủ yếu

	ACFTA RVC 40%	RCEP CTSH hoặc RVC 40%	EVFTA CTH hoặc RVC 30%	AKFTA CTSH hoặc RVC 40%	VKFTA CTSH hoặc RVC 40%	AJCEP CTH hoặc RVC 40%	VJEPA CTSH hoặc RVC 40%	CPTPP CTSH
Hoa Kỳ								
Trung Quốc	X	X						
EU			X					
Hàn Quốc		X		X	X			
Nhật Bản		X				X	X	X

RVC = Hàm lượng giá trị khu vực; CTSH = Thay đổi phân nhóm hàng hóa; CTH = Thay đổi nhóm hàng hóa; ACFTA = Khu vực thương mại tự do ASEAN Trung Quốc, RCEP = Đối tác kinh tế toàn diện khu vực; AKFTA = Hiệp định thương mại tự do ASEAN Hàn Quốc; AJCEP = Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện ASEAN Nhật Bản; VJEPA = Hiệp định đối tác kinh tế Việt Nam Nhật Bản; CPTPP = Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương.

Nguồn: Rules of Origin Facilitators (findrulesoforigin.org).

Hộp 10.1. Kinh nghiệm phát triển công nghiệp điện tử của Ma-lai-xi-a

Trong khu vực ASEAN, Ma-lai-xi-a được đánh giá là quốc gia thành công trong phát triển công nghiệp điện tử. Ngành công nghiệp này được hình thành và phát triển từ đầu những năm 1970, khi các tập đoàn điện tử nước ngoài bắt đầu đầu tư vào Ma-lai-xi-a. Cho đến nay, điện tử tiếp tục đóng vai trò quan trọng trong xuất khẩu của Ma-lai-xi-a, với giá trị xuất khẩu chiếm 39,4% tổng kim ngạch xuất khẩu (MIDA, 2021). Ma-lai-xi-a là một trong những trung tâm sản xuất và xuất khẩu các sản phẩm điện tử của thế giới. Hầu hết các doanh nghiệp điện tử đa quốc gia từ Hoa Kỳ, Nhật Bản, Đài Loan, Hàn Quốc và EU đã đặt cơ sở sản xuất tại Ma-lai-xi-a ngay từ giai đoạn đầu, như Intel, HP, AMD, Bosch, Hitachi, Litronix, mang lại cơ hội cho việc hình thành và phát triển các chuỗi cung ứng điện tử trong nước. Một số doanh nghiệp điện tử Ma-lai-xi-a đã định vị mình trong chuỗi giá trị điện tử toàn cầu như Pentamaster, Vitrox, Globetronics, Inari Amertron, BCM Electronics, v.v. Mỗi thập kỷ phát triển của ngành công nghiệp điện tử Ma-lai-xi-a đều có những nét đặc trưng riêng, với những sản phẩm đặc trưng thể hiện trình độ công nghệ không ngừng phát triển và bắt kịp xu hướng phát triển của ngành điện tử toàn cầu.

- Vào những năm 1970: Ma-lai-xi-a thu hút đầu tư vào lĩnh vực điện tử thông qua các dự án sử dụng nhiều lao động nhằm giảm tỷ lệ thất nghiệp, được hỗ trợ bởi các chính sách tạo thuận lợi cho hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Các nhà sản xuất tập trung vào các linh kiện điện tử đơn giản, linh kiện bán dẫn và các sản phẩm bán thành phẩm. Các sản phẩm chính trong thập kỷ này bao gồm các linh kiện đơn giản, linh kiện bán dẫn, các sản phẩm hoàn chỉnh hay bán thành phẩm.
- Vào những năm 1980: Khi các doanh nghiệp trong nước trưởng thành và tích lũy được kinh nghiệm, sự phức tạp của thiết bị gia công trong ngành cũng tăng theo. Các doanh nghiệp bắt đầu sản xuất các bộ phận và linh kiện điện tử tiêu dùng và đảm nhận các công việc liên quan đến lắp ráp. Sự gia tăng nhu cầu đối với thiết bị điện tử tiêu dùng đảm bảo rằng ngành sản xuất thiết bị điện tử đang trên đà phát triển. Các sản phẩm chủ lực của thập kỷ này trải rộng từ linh kiện điện tử tiêu dùng đến sản phẩm lắp ráp hoàn chỉnh.
- Vào những năm 1990: Các doanh nghiệp bắt đầu thành lập các trung tâm thiết kế và phát triển (D&D) để tham gia các hoạt động từ phát triển sản phẩm bán dẫn, quy trình sản xuất và thiết kế. Trong số các mặt hàng được sản xuất thống trị thời kỳ này là thiết bị văn phòng và máy tính - bao gồm cả đĩa - để phục vụ cho nhu cầu thị trường máy tính cá nhân đang bùng

nỗ. Các sản phẩm chính của thời kỳ này là thiết bị văn phòng và máy tính (bao gồm cả ổ đĩa cứng).

- Từ những năm 2000 đến những năm 2010: Ma-lai-xi-a tiến lên cao hơn trong chuỗi giá trị. Để duy trì tính cạnh tranh, các nhà máy điện tử đã chuyển đổi từ hoạt động sản xuất quy mô lớn, tính đa dạng sản phẩm thấp, sang quy mô nhỏ, tính đa dạng cao. Các doanh nghiệp chế tạo wafer tiếp tục thành lập và mở rộng các cơ sở của họ tại Ma-lai-xi-a, tiếp tục định vị quốc gia này là một trong số các nước xuất khẩu thiết bị điện tử hàng đầu thế giới, đáp ứng nhu cầu về chất bán dẫn trong khu vực và toàn cầu. Các sản phẩm chính của thời kỳ này chuyển sang các sản phẩm/hoạt động có giá trị gia tăng cao hơn, như nghiên cứu và phát triển (R&D), mạch tích hợp (IC), và thiết kế hệ thống, sản lượng chip giảm nhưng độ phức tạp tăng lên, và tính đa dạng sản phẩm cao hơn (ví dụ: dụng cụ, y tế và hàng không vũ trụ) và hàng tiêu dùng số (ví dụ: đầu đĩa Blu-ray, màn hình phẳng HDTV-LED và đầu đọc sách điện tử).
- Trong những năm 2020: Chính phủ thông qua Cơ quan Phát triển Đầu tư Ma-lai-xi-a (MIDA) đã khuyến khích các nhà sản xuất thành lập thêm các trung tâm R&D và D&D, trung tâm tài năng, trung tâm mua sắm toàn cầu, trung tâm hậu cần và trụ sở hoạt động (OHQ) tại Ma-lai-xi-a. Các nhà sản xuất điện tử hiện đang khám phá tiềm năng kinh doanh có thể bắt nguồn từ các lĩnh vực tăng trưởng mới, chẳng hạn như thương mại điện tử, tự động hóa, IoT và AI, đồng thời đẩy nhanh quá trình hướng tới CMCN 4.0 của cả xã hội và ngành. Ngày nay, IoT đang thúc đẩy nhu cầu về các thiết bị bán dẫn tiên tiến hơn, chẳng hạn như cảm biến, điện trở và bộ thu phát, để giúp ngành áp dụng số hóa và chuyển đổi số nhằm cải thiện năng suất, lợi nhuận và khả năng cạnh tranh. Do đó, các sản phẩm chính của thập kỷ này đã chuyển sang cảm biến, Internet vạn vật, điện toán đám mây, điện tử không dây, công nghệ nano, điện tử thông minh, tích hợp 3D, lưới điện thông minh, năng lượng tiên tiến, lưu trữ, fablite (tự thiết kế và gia công chip), fabless (chỉ thiết kế chip và thuê ngoài gia công), tiểu hình hóa, và xe điện.

Đạt được kết quả trên một phần nhờ chính sách phát triển phù hợp của chính phủ Ma-lai-xi-a nhằm thu hút các tập đoàn điện tử lớn trên thế giới đầu tư vào Ma-lai-xi-a, hình thành các cụm ngành công nghiệp điện tử trên cả nước. Các chính sách do chính phủ Ma-lai-xi-a ban hành để thu hút FDI trong lĩnh vực điện tử bao gồm: (i) miễn thuế thu nhập từ 70%–100% thu nhập theo luật định trong 5–10 năm; (ii) trợ cấp từ 60% đến 100% đối với các khoản chi vốn hợp lệ phát sinh trong khoảng thời gian 5–10 năm; và (iii) sự hình thành của các doanh nghiệp đặt trụ sở tại Ma-lai-xi-a để quản lý, kiểm soát, hỗ trợ các

chức năng kinh doanh chính, và tiến hành các hoạt động sản xuất kinh doanh trên phạm vi khu vực hoặc toàn cầu.

Dù đã đạt được một số thành tựu mà nhiều quốc gia phải mơ ước, nhưng ngành công nghiệp điện tử của Ma-lai-xi-a vẫn còn nhiều thách thức phía trước trên con đường khẳng định vị thế của mình trong chuỗi cung ứng toàn cầu. *Thứ nhất*, sau nửa thế kỷ phát triển, ngành công nghiệp điện tử ở Ma-lai-xi-a hiện nay vẫn sử dụng nhiều lao động. Hầu hết các doanh nghiệp điện tử trong nước được niêm yết trên Bursa Ma-lai-xi-a đều tham gia vào chuỗi giá trị từ trung bình đến thấp, phục vụ các nhà sản xuất bán dẫn nước ngoài, chủ sở hữu thương hiệu cũng như các nhà phát triển và chế tạo vi mạch. Ngành công nghiệp điện tử của Ma-lai-xi-a ít tham gia vào các hoạt động có giá trị gia tăng cao hơn như tạo tài sản trí tuệ (IP) và D&D. *Thứ hai*, sự thiếu hụt tài năng bắt nguồn từ sinh viên tốt nghiệp đại học. Ngày nay, sinh viên đại học thích học về thiết kế phần mềm hơn thiết kế phần cứng vì họ có thể thấy kết quả nhanh hơn. Tuy nhiên, sự thiếu hụt tài năng thiết kế xảy ra trên toàn thế giới, không chỉ ở riêng Ma-lai-xi-a. Ngoài ra, còn có sự không phù hợp về kỹ năng và năng lực với nhu cầu của ngành. Ma-lai-xi-a thiếu lao động kỹ thuật có trình độ và kinh nghiệm để tham gia vào các hoạt động có giá trị cao hơn, một phần do nhu cầu đối với người có bằng thạc sĩ và tiến sĩ thấp. Xu hướng này đã không khuyến khích sinh viên tốt nghiệp đại học theo đuổi nghiên cứu sau đại học vì hầu hết các yêu cầu công việc không chuyên sâu về kiến thức. Về lâu dài, các kỹ sư trong nước không thể thăng tiến trong sự nghiệp nếu không có kiến thức và kỹ năng kỹ thuật chuyên môn, cản trở khả năng lên cao hơn trong chuỗi giá trị điện và điện tử của Ma-lai-xi-a. *Thứ ba*, tất cả công nghệ hoặc IP do người Ma-lai-xi-a phát minh đều thuộc về các doanh nghiệp nước ngoài mà họ làm việc. Cần có một hệ sinh thái phù hợp và các biện pháp phù hợp để khuyến khích nhiều kỹ sư hơn khám phá con đường khởi nghiệp. Chỉ với một nền văn hóa khởi nghiệp mạnh mẽ và hệ thống hỗ trợ phù hợp, các doanh nghiệp khởi nghiệp công nghệ trong nước mới có thể cạnh tranh với các đối thủ cạnh tranh khốc liệt trong khu vực, chẳng hạn như Xinh-ga-po, Đài Loan và In-đô-nê-xi-a. Ma-lai-xi-a không chỉ thiếu kỹ sư thiết kế phần cứng mà còn thiếu kỹ sư có kỹ năng kinh doanh. Các kỹ sư trong nước thường chọn làm việc cho các tập đoàn đa quốc gia trước khi cân nhắc thành lập doanh nghiệp công nghệ của riêng họ.

Là một trường hợp điển hình thành công để các nước đi sau học hỏi, kinh nghiệm phát triển ngành công nghiệp điện tử ở Ma-lai-xi-a đã cung cấp một số bài học, bao gồm các chính sách khuyến khích đầu tư hấp dẫn cho các nhà đầu tư đầu tư vào lĩnh vực này; tham gia vào các hoạt động do chính phủ chỉ đạo phù hợp với điều kiện của từng giai đoạn phát triển; và chính sách chủ động

của chính phủ trong việc hình thành cụm ngành công nghiệp điện tử ở Penang để hỗ trợ các ngành công nghiệp non trẻ. Các biện pháp hỗ trợ cũng được thực hiện để khuyến khích ngành đầu tư vào đào tạo sinh viên và học giả cũng như chuyển đổi từ nền kinh tế thâm dụng lao động sang nền kinh tế tri thức. Sự hợp tác chặt chẽ hơn giữa chính phủ, người sử dụng lao động và các hiệp hội cũng rất quan trọng để cung cấp một cơ chế tài trợ bền vững nhằm hỗ trợ liên tục nâng cao kỹ năng và đào tạo lại các tài năng trong nước, cũng như các doanh nghiệp khởi nghiệp công nghệ địa phương.

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ MIDA (2021) và 27 Group (2020).

4 Những vấn đề tồn tại trong chuỗi giá trị toàn cầu

4.1 Khả năng chống chịu và tái cấu trúc chuỗi giá trị toàn cầu

Trong những năm gần đây, tình trạng gián đoạn chuỗi cung ứng trong ngành điện tử thường xuyên xảy ra, ảnh hưởng đến việc sản xuất nhiều thiết bị điện tử. Do tác động của cuộc chiến thương mại Hoa Kỳ - Trung Quốc và đại dịch COVID-19, sự thiếu hụt chất bán dẫn - nguyên liệu đầu vào quan trọng cho các sản phẩm điện tử, từ điện thoại di động đến máy tính, phương tiện đi lại, thiết bị điện và IoT - đã khiến nhiều dự án đầu tư và kế hoạch sản xuất bị đình trệ. Tầm quan trọng của chất bán dẫn đã khiến chính phủ Hoa Kỳ ban hành Đạo luật Cạnh tranh và Đổi mới để hỗ trợ ngành công nghiệp chip của Hoa Kỳ, bao gồm chi 52 tỷ đô la Mỹ để trợ cấp cho việc nghiên cứu và sản xuất chất bán dẫn. Để đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng về chất bán dẫn, nhiều kế hoạch mở rộng công suất đã được các doanh nghiệp chip hàng đầu công bố từ đầu năm 2022, chẳng hạn như kế hoạch đầu tư 20 tỷ đô la Mỹ của Intel để xây dựng nhà máy sản xuất chất bán dẫn ở Ohio. Tuy nhiên, tình trạng thiếu thiết bị sản xuất và công cụ để sản xuất chất bán dẫn đã làm trầm trọng thêm tình trạng thiếu chất bán dẫn và làm gián đoạn chuỗi cung ứng của ngành điện tử.

Ngay cả khi các nhà sản xuất chip có thể đảm bảo thiết bị và công cụ sản xuất, xung đột Nga-Ucraina đã làm gián đoạn việc cung cấp nguyên liệu thô quan trọng cho sản xuất chip. Ucraina là nhà cung cấp quan trọng của neon và argon được sử dụng trong sản xuất chip. Ucraina sản xuất 70% nguồn cung neon của thế giới. Neon được sử dụng trong kỹ thuật in thạch bản, đây là một bước quan trọng trong quy trình sản xuất chip. Argon được sử dụng trong quá trình khắc, cần thiết để tạo ra chất bán dẫn. Bên cạnh Ucraina, Nga cung cấp 35% lượng palladium của Hoa Kỳ, một loại đất hiếm được sử dụng cho chất bán dẫn. Việc tìm kiếm nguồn cung cấp neon và palladium thay thế cũng sẽ mất thời gian. Một số nhà cung cấp đang phát triển các cách tái chế neon và các vật liệu khác như một giải pháp thay

thể. Bên cạnh neon và palladium, tình trạng thiếu hóa chất xử lý để sản xuất chất bán dẫn có nguy cơ xảy ra. Để trả đũa các lệnh trừng phạt của châu Âu, công ty khí đốt của Nga, Gazprom, đã cắt 60% lưu lượng qua đường ống Nord Stream 1 tới Đức. Cuộc khủng hoảng khí đốt tự nhiên này đang đe dọa ngành sản xuất hóa chất sử dụng trong quá trình sản xuất bán dẫn, bao gồm làm sạch, khắc axit và in thạch bản tại BASF, công ty hóa chất lớn nhất thế giới có trụ sở tại Đức. Khi xung đột Nga-Ucraina kéo dài, sự gián đoạn nguồn cung nguyên liệu này sẽ kéo dài tình trạng thiếu hụt nhiều sản phẩm, gây ra sự leo thang lạm phát trên toàn thế giới.

Trong tương lai, ngay cả khi các vấn đề như căng thẳng thương mại Hoa Kỳ-Trung Quốc, đại dịch COVID-19, thiếu hụt chất bán dẫn hay xung đột Nga-Ucraina được giải quyết, cả chuỗi cung ứng điện tử và các ngành công nghiệp khác đều không thể quay lại hiện trạng ban đầu. Các tập đoàn đa quốc gia về điện tử đã phải tái cấu trúc chuỗi sản xuất của họ để cắt giảm trung gian, tăng mua sắm trong nước và đa dạng hóa các nhà cung cấp để trở nên linh hoạt, kiên cường, bền vững và dễ dàng kiểm soát hơn nhằm đạt được kết quả tốt hơn và tránh những rủi ro tương tự trong tương lai.

4.2 Tính bền vững trong lĩnh vực điện tử và ICT cũng như các quy định và tiêu chuẩn quốc tế

Ngoài tình trạng thiếu nguyên liệu, các quy định về tính minh bạch và bền vững của chuỗi cung ứng ngày càng tăng ở nhiều quốc gia đang đặt ra yêu cầu về truy xuất nguồn gốc trong toàn chuỗi cung ứng. Yêu cầu mới này cũng phần nào làm gián đoạn chuỗi cung ứng trong ngắn hạn. Ví dụ, Đạo luật ngăn chặn lao động cưỡng bức của người Duy Ngô Nhĩ có hiệu lực và làm gián đoạn hoạt động xuất khẩu chip điện tử, pin xe điện và quần áo từ Trung Quốc sang Hoa Kỳ. Đạo luật cấm nhập khẩu toàn bộ hoặc một phần hàng hóa được sản xuất tại các nhà máy ở Tân Cương, Trung Quốc, trừ khi các doanh nghiệp chứng minh được hoạt động sản xuất của họ không liên quan đến lao động cưỡng bức. Theo đạo luật này, tất cả hàng hóa nhập khẩu từ Trung Quốc được coi là có tội cho đến khi được chứng minh là vô tội. Bởi vì các hoạt động của chuỗi cung ứng toàn cầu rất mơ hồ và phức tạp, sẽ rất khó khăn và tốn kém cho một doanh nghiệp để chứng minh mọi giao dịch dọc theo chuỗi cung ứng không có mối liên hệ với lao động cưỡng bức ở Tân Cương.

Ngoài Hoa Kỳ, một số nước EU và Nhật Bản cũng đã đưa ra các quy định và hướng dẫn về bảo vệ quyền của người lao động và môi trường trong toàn bộ chuỗi cung ứng. Các quốc gia có xu hướng ban hành luật về các yêu cầu đối với lao động và môi trường trong toàn bộ chuỗi cung ứng, thay vì trên cơ sở tự nguyện và đối với từng doanh nghiệp như trước đây. Đạo luật thẩm định chuỗi cung ứng

của Đức được thông qua vào ngày 11 tháng 6 năm 2021 và chính thức có hiệu lực từ ngày 01 tháng 01 năm 2023 nhằm tăng cường bảo vệ các quyền cơ bản của người lao động và các tiêu chuẩn môi trường trong chuỗi cung ứng toàn cầu của các doanh nghiệp Đức hoặc doanh nghiệp nước ngoài có hoạt động kinh doanh tại Đức. Đạo luật yêu cầu các doanh nghiệp xác định và đánh giá rủi ro về việc vi phạm các quyền hợp pháp được bảo vệ, thực hiện các biện pháp phòng ngừa và khắc phục, thu thập dữ liệu, lưu trữ tài liệu, nghĩa vụ báo cáo, cũng như các trách nhiệm cụ thể trong toàn bộ chuỗi cung ứng theo mức độ liên quan. Mặc dù các trách nhiệm không bị quy hình sự và không tạo ra trách nhiệm pháp lý bổ sung theo luật dân sự, nhưng các doanh nghiệp không tuân thủ các quy định của đạo luật sẽ bị phạt hành chính lên tới 800.000 euro tùy thuộc vào loại và mức độ vi phạm, loại trừ khỏi các gói thầu mua sắm công tối đa 3 năm, gây tổn hại đến uy tín, thương hiệu của doanh nghiệp. Mới đây, chính phủ Nhật Bản cũng đã ban hành hướng dẫn tôn trọng quyền của người lao động trong chuỗi cung ứng có trách nhiệm, phù hợp với xu thế toàn cầu, nhằm hướng các doanh nghiệp Nhật Bản áp dụng các tiêu chuẩn toàn cầu về trách nhiệm thẩm định về lao động và môi trường. Các hướng dẫn mới yêu cầu tất cả các doanh nghiệp (bao gồm cả chủ sở hữu duy nhất) có hoạt động kinh doanh tại Nhật Bản thiết lập các chính sách về lao động, tiến hành rà soát các vấn đề về quyền của người lao động và cung cấp các biện pháp khắc phục khi đề xảy ra hoặc góp phần gây ra các tác động tiêu cực đến quyền của người lao động. Các hướng dẫn sẽ được áp dụng trên toàn cầu, bao gồm cả trong các chuỗi cung ứng ở nước ngoài. Chúng bao gồm tất cả các quyền được nêu trong Dự luật Nhân quyền Quốc tế và các nguyên tắc liên quan đến các quyền cơ bản được nêu trong Tuyên bố của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) về các Nguyên tắc và Quyền Cơ bản tại Nơi làm việc. Đặc biệt, các hướng dẫn nêu rõ rằng ngay cả khi luật pháp và quy định hoặc việc thực thi của một quốc gia không bảo vệ quyền của người lao động một cách thích hợp, các doanh nghiệp cần *“tìm cách tôn trọng các quyền được quốc tế công nhận ở mức độ cao nhất có thể”*. Ngoài ra, Ủy ban EU mới vừa thông qua Chỉ thị về trách nhiệm thẩm định tính bền vững của doanh nghiệp để áp dụng cho tất cả các doanh nghiệp ở EU. Chỉ thị yêu cầu các doanh nghiệp lớn có trụ sở tại các quốc gia thành viên hoặc có doanh thu đáng kể ở EU phải xác định, ngăn chặn và giảm thiểu các vi phạm về quyền của người lao động và môi trường trong toàn bộ chuỗi giá trị của họ. Hiện tại, yêu cầu về trách nhiệm thẩm định chỉ áp dụng ở một số quốc gia EU, như Pháp, trong khi ở Đức, các doanh nghiệp có hơn 3.000 nhân viên sẽ phải thực hiện trách nhiệm thẩm định bắt buộc bắt đầu từ tháng 01 năm 2023. Chỉ thị của EU sẽ áp dụng cho tất cả các doanh nghiệp có trụ sở hoặc hoạt động trong khối với hơn 500 nhân viên và doanh thu ròng 150 triệu euro hàng năm nhưng cũng có các doanh nghiệp nhỏ hơn trong các lĩnh vực có rủi ro cao, chẳng hạn như dệt

may, nông nghiệp và công nghiệp khai thác khoáng sản. Tại Việt Nam, với sự hỗ trợ của các tổ chức quốc tế, Kế hoạch hành động quốc gia hoàn thiện chính sách và pháp luật nhằm thúc đẩy thực hành kinh doanh có trách nhiệm tại Việt Nam giai đoạn 2023 – 2027 đã được ban hành tại Quyết định số 843/QĐ-TTg ngày 14 tháng 7 năm 2023, nhằm xác định khoảng cách giữa chính sách và pháp luật trong nước với các tiêu chuẩn về trách nhiệm thẩm định quốc tế để hiểu rõ hơn và phản ánh các tiêu chuẩn phát triển bền vững trong kế hoạch phát triển kinh tế và xã hội, phù hợp với các Mục tiêu Phát triển Bền vững (SDG) của Liên hợp quốc.

Điện tử là một ngành mới nổi, ngoài những rủi ro chung như các ngành khác, ngành điện tử còn có những rủi ro tiềm ẩn riêng. Nhiều nghiên cứu về rủi ro trong toàn bộ chuỗi cung ứng của ngành công nghiệp điện tử đã được thực hiện để xác định và đánh giá tác động của chúng đối với con người và môi trường, đồng thời đề xuất các biện pháp ứng phó phù hợp. Nghiên cứu của Evans và Vermeulen (2021) đã xác định những rủi ro trong toàn bộ vòng đời của sản phẩm điện tử, từ thượng nguồn đến hạ nguồn, tức là từ khai thác đến xử lý nguyên liệu, sản xuất linh kiện, lắp ráp thành phẩm, phân phối, bán hàng, tiêu dùng và cuối cùng là giai đoạn kết thúc vòng đời sản phẩm. Mỗi quy trình sẽ có những rủi ro khác nhau liên quan đến phát triển bền vững về lao động, môi trường và quản trị. Tăng trưởng trong ngành công nghiệp điện tử từ những năm 1980 là điển hình của một xã hội toàn cầu hóa và lấy công nghệ làm trung tâm. Tuy nhiên, thiết bị điện tử có liên quan đến một loạt các tác động hoặc rủi ro tiêu cực về tính bền vững trong suốt vòng đời của chúng. Những rủi ro này xảy ra trên toàn cầu nhưng ở mỗi nước lại có mức độ khác nhau, đặc biệt là ở những nơi mà các thể chế công yếu kém và năng lực quản lý nhà nước hạn chế cho phép rủi ro xuất hiện và hình thành. Rủi ro về tính bền vững có thể là do những thách thức trong việc quản lý tính bền vững trong chuỗi cung ứng toàn cầu, vốn đã phân mảnh và thiếu tính kết nối giữa các công đoạn khác nhau xuyên biên giới quốc tế trong suốt vòng đời thiết bị điện tử. Trong toàn bộ chuỗi cung ứng toàn cầu, quản trị bền vững cũng bị ảnh hưởng bởi các đặc điểm của thương mại quốc tế, theo đó trao đổi giữa nhà cung cấp và người mua diễn ra năng động và được giữ bí mật. Do đó, thông tin liên quan đến các điều kiện sản xuất và thải bỏ thiết bị điện tử thường không rõ ràng bởi phần lớn các đối tượng tham gia chuỗi giá trị có tính minh bạch hạn chế, tạo ra những lỗ hổng về tính bền vững theo chuỗi cung ứng. Điều này dẫn đến việc khoáng sản, linh kiện, và vật liệu tái chế được sản xuất bất hợp pháp hoặc không bền vững có khả năng xâm nhập vào thị trường toàn cầu đồng thời dẫn đến việc không phân bổ trách nhiệm rõ ràng giữa các doanh nghiệp góp phần (trực tiếp hoặc gián tiếp) vào các hoạt động không bền vững.

Đánh giá về nguy cơ lao động cưỡng bức trong lĩnh vực điện tử, báo cáo của Electronics Watch (2021) đã chỉ ra rằng chuỗi cung ứng điện tử của Việt Nam có rủi ro rất cao tại các doanh nghiệp sản xuất các bộ phận và linh kiện bằng nhựa, kim loại và thủy tinh, rủi ro cao tại các doanh nghiệp sản xuất chip đầu cuối và rủi ro trung bình trong phần còn lại của chuỗi. Nhìn chung, trong số các nước so sánh, rủi ro lao động trong chuỗi cung ứng điện tử ở Việt Nam được đánh giá ở mức trung bình. Về rủi ro liên quan đến môi trường, báo cáo cho thấy ngành điện tử được xác định là sử dụng nhiều hóa chất độc hại trong quá trình sản xuất các bộ phận, linh kiện điện tử như Sn, Co, Cu, Ni được sử dụng trong quá trình sản xuất chất bán dẫn, pin... và điều kiện làm việc, các biện pháp bảo vệ sức khỏe cho công nhân tại các mỏ khai khoáng, chế biến khoáng sản cũng là mối quan tâm trong chuỗi cung ứng điện tử toàn cầu.

Ngành công nghiệp điện tử, một ngành mới nổi ở Việt Nam, có chuỗi cung ứng phức tạp với phạm vi rộng về địa lý và các ngành liên quan, tuy nhiên, sự thiếu minh bạch của chuỗi cung ứng doanh nghiệp làm suy yếu mức độ tương tác giữa các bên liên quan. Hơn thế nữa, Việt Nam hiện nay cũng không có chính sách cụ thể, không có cơ chế bảo vệ những doanh nghiệp non trẻ, và cũng không có chiến lược phát triển ngành với tầm nhìn, mục tiêu dài hạn. Việt Nam đã hội nhập vào chuỗi giá trị toàn cầu, không thể đứng ngoài các xu hướng toàn cầu, và cũng không thể không đối mặt với những vấn đề còn tồn tại của ngành. Do vậy, Việt Nam cần chủ động củng cố vị trí của mình trong chuỗi bằng những hành động cụ thể. Trong thời gian tới, trước sức ép của các quy định, hướng dẫn về bảo vệ quyền của người lao động và môi trường, các doanh nghiệp điện tử Việt Nam sẽ phải có những hành động cụ thể để có thể vừa đáp ứng các yêu cầu mang tính “*truyền thống*” của sản xuất như chất lượng, chi phí, thời gian giao hàng mà vẫn đảm bảo các yêu cầu “*mới*” về trách nhiệm thẩm định, ngăn ngừa các rủi ro về lao động và môi trường. Những thay đổi này sẽ tác động mạnh mẽ đến sự hình thành và mối quan hệ giữa các doanh nghiệp trong chuỗi cung ứng toàn cầu của ngành điện tử.

5 Kết luận

Ngành công nghiệp điện tử đã có tốc độ tăng trưởng nhanh và đóng góp đáng kể vào tăng trưởng kinh tế và tạo việc làm, với nhiều tiềm năng phát triển hơn nữa. Tuy nhiên, để biến tiềm năng này thành hiện thực, ngành cần phải tháo gỡ những nút thắt và thách thức phía trước, đó là sự phụ thuộc quá nhiều vào đầu tư nước ngoài và linh kiện nhập khẩu, cạnh tranh toàn cầu gay gắt, tỷ trọng giá trị gia tăng trong nước thấp và ngày càng giảm. Các bộ phận và linh kiện cốt lõi của các sản phẩm điện tử, được đặc trưng bởi công nghệ cao, tính lưỡng dụng và không dễ thay thế, chỉ được sản xuất bởi các doanh nghiệp của một số quốc gia

như Hoa Kỳ, EU và Nhật Bản. Các doanh nghiệp trong nước chỉ có thể cung cấp các bộ phận đơn giản, là phân khúc có sự cạnh tranh khốc liệt và các mối quan hệ kinh doanh không ổn định và không lành mạnh. Bên cạnh đó, ngày càng có nhiều quy định mới về phát triển bền vững chuỗi cung ứng được đưa ra mang đến cả thách thức và cơ hội cho các doanh nghiệp trong nước tham gia vào chuỗi giá trị toàn cầu. Trước những thay đổi trong môi trường hoạt động của chuỗi cung ứng toàn cầu, ngành điện tử Việt Nam cần xây dựng các mối quan hệ đối tác tin cậy trong ngành điện tử ở cấp vĩ mô và vi mô, thu hút thêm vốn đầu tư vào ngành điện tử để tạo chuỗi cung ứng nội địa, củng cố mối liên kết giữa doanh nghiệp FDI và doanh nghiệp trong nước, nâng cao kỹ năng và năng lực của doanh nghiệp trong nước về công nghệ sản xuất, hài hòa khung pháp lý với tiêu chuẩn quốc tế, đặc biệt là các tiêu chuẩn liên quan đến bền vững, nâng cao nhận thức và thay đổi tư duy chính sách chiến lược nhằm củng cố vị thế trong chuỗi giá trị toàn cầu.

Tài liệu tham khảo

(Thứ tự giữ nguyên theo bản gốc tiếng Anh)

Nhóm 27 (2020), Ngành công nghiệp điện và điện tử ở Ma-lai-xi-a – Liệu có chuyển lên vị trí cao hơn trong chuỗi giá trị [Electrical & Electronics Industry in Malaysia – Can we move up the value chain?] Ngày 6 tháng 10. Tiếng Anh. <https://27.group/electrical-electronics-industry-in-malaysia-can-we-move-up-the-value-chain/>

Electronics Watch (2021), Báo cáo thường niên 2021 [Annual Report 2021]. Tiếng Anh. https://electronicswatch.org/electronics-watch-annual-report-2021_2612237.pdf

Evans, R., và Vermeulen, W. (2021), Quản trị mức độ bền vững của ngành điện tử: Đánh giá đa chiều về các nhân tố ảnh hưởng đến phương thức quản trị trong chuỗi giá trị điện tử [Governing electronics sustainability: Meta-evaluation of explanatory factors influencing modes of governance applied in the electronics value chain], Tạp chí sản xuất sạch hơn. Ngày 01 tháng 01.

<https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0959652620329978?token=1AEBDBEEC05B016F1DFBF5171A673A96EA3BCFF5FB8CD40B4C994553681F8F8BC6875C95B975FB7130A68E099002AF9B&originRegion=us-east-1&originCreation=20230221051638>

Cơ quan Phát triển Đầu tư Ma-lai-xi-a (MIDA) (2021), Ngành công nghiệp điện và điện tử của Ma-lai-xi-a [Malaysia's E&E Industry].

https://www.mida.gov.my/wp-content/uploads/2020/12/E_E-High-Res-FInal-2021.pdf

Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD). Mã chuyển đổi từ HS sang ISIC và sử dụng cuối cùng [HS to ISIC to End-use Conversion Key].
<https://www.oecd.org/sti/ind/ConversionKeyBTDIxE4PUB.xlsx>

Chương 11

Các hoạt động kinh doanh trên nền tảng chuyển đổi số

Nguyễn Anh Dương

1 Giới thiệu

Cải cách thể chế theo định hướng thị trường và hội nhập kinh tế là hai trong số ba trụ cột chính của cải cách kinh tế của Việt Nam kể từ Đổi mới vào năm 1986 (cùng với ổn định kinh tế vĩ mô). Những trụ cột cải cách này đã gắn bó mật thiết để cùng góp phần mở rộng các cơ hội kinh tế cho các doanh nghiệp và người dân Việt Nam. Đồng thời, Việt Nam đã nâng cao năng lực cho doanh nghiệp và người dân để tận dụng các cơ hội, trong đó có thông qua thúc đẩy đổi mới sáng tạo. Các giai đoạn 1989–1996, 2000–2007 và 2014–2019 có nhiều chuyển biến về cải cách và đã mang lại những thành tựu kinh tế - xã hội đáng ghi nhận. Ngay cả trong thời điểm khó khăn của dịch bệnh COVID-19, Việt Nam đã duy trì cải cách kinh tế nhằm thúc đẩy tăng trưởng bền vững và đổi mới. Việt Nam trở thành điểm sáng với tốc độ tăng trưởng kinh tế là 2,91% năm 2020, 2,58% năm 2021, và phục hồi mức tăng trưởng lên 8,02% vào năm 2022.

Tuy nhiên, Việt Nam đang phải đối mặt với tình trạng suy giảm tăng trưởng kinh tế dài hạn. Sự suy giảm đó còn đi kèm với mức cải thiện khiêm tốn về chất lượng tăng trưởng và năng suất lao động. Do đó, Việt Nam càng quyết tâm tìm kiếm những động lực tăng trưởng mới, nhằm đạt được mục tiêu trở thành quốc gia có thu nhập cao vào năm 2045. Một động lực mới là sự phát triển rất nhanh của nền kinh tế số. Để hỗ trợ và bảo đảm tương thích với những nỗ lực chuyển đổi số của doanh nghiệp, Chính phủ đã hành động quyết liệt nhằm hoàn thiện thể chế cho chính phủ số và cung cấp dịch vụ công trực tuyến. Việt Nam cũng khuyến khích chuyển đổi số thông qua các mô hình kinh tế mới như kinh tế chia sẻ và kinh tế nền tảng, thương mại điện tử, du lịch trực tuyến. Những nỗ lực này đã được thực hiện kể từ trước năm 2020, nhưng được đẩy nhanh và làm sâu sắc hơn trong bối cảnh dịch bệnh COVID-19 vào các năm 2020–2021. Các quyết định của Thủ tướng Chính phủ như Quyết định số 645/QĐ-TTg năm 2020 về Kế hoạch tổng thể phát triển thương mại điện tử quốc gia giai đoạn 2021-2025; số 749/QĐ-TTg năm 2020 về phê duyệt Chương trình chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030; Quyết định số 942/QĐ-TTg năm 2021 về phê duyệt

Chiến lược phát triển chính phủ điện tử hướng tới chính phủ số giai đoạn 2021-2025, định hướng đến 2030 và Quyết định số 411/QĐ-TTg năm 2022 về phê duyệt Chiến lược quốc gia phát triển kinh tế số và xã hội số là những ví dụ tiêu biểu.¹⁰⁴

Việt Nam đã cân nhắc cởi mở hơn đối với hợp tác quốc tế về kinh tế số. Điều này một phần là do gia tăng đồng thuận giữa các quốc gia về xu hướng tất yếu của chuyển đổi số, dù theo tiêu chuẩn nào (và theo đó là nguy cơ “*chọn bên*” trong cuộc cạnh tranh địa chính trị giữa các siêu cường). Các quốc gia trong khu vực đã đi tiên phong trong việc thiết lập quan hệ đối tác và hợp tác về kinh tế số, và một số quốc gia đã vượt qua tiêu chuẩn hiện hữu trong các thỏa thuận đã có như Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP, sau này được thay thế bằng Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương – CPTPP). Hiệp định Đối tác Kinh tế số giữa Xinh-ga-po và Ốtx-trây-li-a (SADEA), và Hiệp định Đối tác Kinh tế số (DEPA) giữa Xinh-ga-po, Niu Di-lân và Chi-lê đã trở thành những sáng kiến mở đường cho hợp tác quốc tế. Bên cạnh đó là các sáng kiến để khuyến khích thương mại không cần giấy tờ, trong đó có Thỏa thuận khung về Tạo thuận lợi cho thương mại không giấy tờ xuyên biên giới có hiệu lực vào tháng 2 năm 2021.

Kinh tế số không chỉ bao hàm các hoạt động của công nghệ thông tin và truyền thông (ICT). Nội hàm của kinh tế số cũng bao gồm việc sử dụng các công nghệ số để chuyển đổi các hoạt động kinh tế truyền thống (tức là chuyển đổi số). Đối với Việt Nam, dù đo lường quy mô kinh tế số vẫn còn có những tranh luận khác nhau tại thời điểm tháng 3/2023, nhưng tác động chuyển đổi như vậy có thể còn lớn hơn cả đóng góp trực tiếp của ICT. Do đó, thúc đẩy chuyển đổi số đòi hỏi những cân nhắc phức tạp, chẳng hạn như các ngành/hoạt động ưu tiên phát triển, yêu cầu bảo vệ các ngành công nghiệp số “*còn non trẻ*” (nếu có), hay có cần đợi đến khi đủ năng lực về an ninh mạng và bảo mật thông tin mạng hay không, v.v. Mức độ chuẩn bị cho chuyển đổi số và cách tiếp cận để nuôi dưỡng các doanh nghiệp trên nền tảng số sẽ quyết định việc Việt Nam tham gia và hưởng lợi từ kinh tế số.

Chương 11 xem xét tiềm năng của các ngành quan đến chuyển đổi số ở Việt Nam đến năm 2045. Chương này sẽ phân tích hiện trạng của các mô hình kinh doanh trên nền tảng số, nhằm minh chứng sự phát triển nhanh chóng kể từ khi các hoạt động này bắt đầu hiện hữu ở Việt Nam. Trên cơ sở đó, Chương này kiến nghị định hướng phát triển trong tương lai và cách tiếp cận chính sách của Việt Nam liên quan đến các doanh nghiệp liên quan đến chuyển đổi số.

¹⁰⁴ Tham khảo Chương 8 của Nguyễn Anh Dương và Fukunari Kimura để có đánh giá tổng quan về các văn bản chính sách này.

2 Hiện trạng của các doanh nghiệp kinh doanh trên nền tảng công nghệ số

Trong phạm vi hạn hẹp, Mục 2 tập trung vào một số loại hình kinh doanh trên nền tảng công nghệ số, bao gồm: (i) kinh tế chia sẻ và kinh tế nền tảng; (ii) thương mại điện tử; và (iii) du lịch trực tuyến.

2.1 Kinh tế chia sẻ và kinh tế nền tảng

Việt Nam đã thừa nhận sự hiện diện của kinh tế chia sẻ và kinh tế nền tảng trong nhiều năm. Mô hình kinh tế mới này đã phổ biến trong nhiều hoạt động như huy động vốn cộng đồng, gọi xe, v.v. Theo đề xuất của Bộ KH&ĐT (CIEM), Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 999/QĐ-TTg năm 2019 phê duyệt Đề án thúc đẩy mô hình kinh tế chia sẻ. Quyết định đề ra các mục tiêu: (i) Đảm bảo môi trường kinh doanh bình đẳng, bình đẳng cho các doanh nghiệp kinh doanh theo mô hình kinh tế chia sẻ và kinh tế truyền thống; (ii) Đảm bảo quyền, trách nhiệm và lợi ích hợp pháp của các bên tham gia mô hình kinh tế chia sẻ bao gồm người cung cấp dịch vụ, người sử dụng dịch vụ và doanh nghiệp cung cấp nền tảng; và (iii) Khuyến khích đổi mới sáng tạo, ứng dụng công nghệ số và phát triển nền kinh tế số. Quyết định đưa ra 4 nhóm giải pháp chính sách, bao gồm: (i) Giải pháp thực hiện quyền và trách nhiệm của người cung cấp dịch vụ trong kinh tế chia sẻ; (ii) Giải pháp thực hiện quyền và trách nhiệm của người sử dụng dịch vụ trong kinh tế chia sẻ; (iii) Giải pháp thực hiện quyền và trách nhiệm của doanh nghiệp công nghệ/doanh nghiệp cung cấp nền tảng trong kinh tế chia sẻ; và (iv) Giải pháp đối với Nhà nước nhằm xây dựng và phát triển hệ sinh thái cho kinh doanh, đầu tư theo mô hình kinh tế chia sẻ.

Đặc biệt, kế hoạch hành động xây dựng chính sách phát triển kinh tế chia sẻ bao gồm nhiều nhiệm vụ khác nhau. Đó là thiết lập môi trường kinh doanh công bằng, bình đẳng giữa kinh tế chia sẻ và kinh tế truyền thống; rà soát, bãi bỏ các điều kiện kinh doanh không còn phù hợp với lĩnh vực kinh doanh truyền thống và áp dụng chung cho kinh tế chia sẻ; khuyến khích đổi mới và phát triển công nghệ, đặc biệt là nghiên cứu và phát triển nền tảng công nghệ, phát triển nguồn nhân lực và phát triển cơ sở hạ tầng để tạo điều kiện cho kinh tế chia sẻ phát triển; sửa đổi hệ thống pháp luật, chính sách hiện hành phù hợp với hoạt động kinh tế chia sẻ, đặc biệt là các quy định, chính sách quy định trách nhiệm của các bên tham gia kinh tế chia sẻ và trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước liên quan đến mô hình kinh tế chia sẻ; thiết lập cơ chế chia sẻ thông tin, dữ liệu giữa chính quyền các cấp với doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề, hộ kinh doanh; hoàn thiện khung pháp lý nhằm quản lý hoạt động thanh toán điện tử đối với việc cung cấp các dịch vụ xuyên biên giới. Đồng thời, Việt Nam cũng nỗ lực nhằm giảm thiểu rủi ro đối với người tiêu dùng và phòng ngừa thất thoát thuế, lẩn tránh thực hiện các nghĩa vụ, trách nhiệm khác theo quy định của pháp luật.

Việt Nam đã đạt được một số tiến bộ trong phát triển mô hình kinh tế chia sẻ. Các lĩnh vực phổ biến nhất là phương tiện đi lại dùng chung, chia sẻ phòng ở chung và cơ sở hạ tầng dùng chung. Trong lĩnh vực vận tải, sự phát triển của các dịch vụ vận tải trực tuyến (Grab, Be, Gojek (tên cũ là GoViet)...) đã huy động một lượng lớn lao động, ô tô, xe máy cá nhân của các hộ gia đình và nguồn lực của các đơn vị kinh tế theo phương thức chia sẻ. Điều này góp phần tiết kiệm tài nguyên và tài sản một cách kinh tế và hiệu quả hơn trong toàn bộ vòng đời tài sản. Theo báo cáo của Bộ Giao thông vận tải, trong 2 năm (tháng 01 năm 2016 – tháng 01 năm 2018) thực hiện Đề án thí điểm “*Triển khai ứng dụng khoa học công nghệ hỗ trợ quản lý và kết nối hoạt động vận tải hành khách theo hợp đồng*” (Đề án Grab car), Việt Nam có 866 đơn vị vận tải (doanh nghiệp, hợp tác xã vận tải) với 36.809 phương tiện và hàng chục nghìn lao động tham gia thí điểm, trong đó thành phố Hồ Chí Minh có 506 đơn vị vận tải, 3 đơn vị cung cấp phần mềm với 21.601 phương tiện tham gia thí điểm; Hà Nội có 354 đơn vị vận tải, 7 đơn vị cung cấp phần mềm, với 15.046 phương tiện tham gia thí điểm; tỉnh Quảng Ninh có 4 đơn vị vận tải, 2 đơn vị cung cấp phần mềm, với 62 phương tiện tham gia thí điểm; tỉnh Khánh Hòa có 2 đơn vị cung cấp phần mềm và vận tải. Thực tế, Việt Nam là thị trường phát triển nhanh nhất của Uber - sau này được sáp nhập vào Grab - vào năm 2015.

Trong lĩnh vực nhà ở và khách sạn, loại hình nhà ở và dịch vụ chia sẻ phòng đã ra mắt tại Việt Nam trước dịch bệnh COVID-19. Các nền tảng chính cho dịch vụ chia sẻ này bao gồm Luxstay, Airbnb, Travelmob, v.v. Không có số liệu thống kê chính xác về số lượng cơ sở lưu trú tham gia. Tuy nhiên, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2020) dẫn ước tính của Outbox (2019) cho biết đến tháng 01/2019, tại Việt Nam có khoảng 18.230 cơ sở lưu trú tham gia mô hình Airbnb, với 40.804 tin đăng, tăng hơn 40 lần so với năm 2015. Các số liệu này vẫn chưa tính tới nhiều doanh nghiệp chia sẻ phòng và văn phòng đã đăng ký trong các ứng dụng khác.

Trong lĩnh vực công nghệ thông tin và truyền thông (ICT), mô hình kinh doanh chia sẻ tuy chưa xuất hiện nhưng hình thức hợp tác dùng chung hạ tầng truyền dẫn đã hiện hữu. Thực hiện Chỉ thị số 52/CT-BTTTT ngày 11/11/2019 của Bộ trưởng Bộ Thông tin và Truyền thông về tăng cường chia sẻ, sử dụng chung cơ sở hạ tầng kỹ thuật viễn thông thụ động giữa các doanh nghiệp viễn thông, các doanh nghiệp viễn thông gồm Viettel, VNPT, Mobiphone, Gtel đã ký thỏa thuận sử dụng chung vị trí các trạm thu phát sóng (BTS). Tổng số trạm mà các doanh nghiệp này đã thống nhất sử dụng chung là gần 2.100 trạm. Cách tiếp cận này đã giúp nâng cao hiệu quả đầu tư và tiết kiệm hàng tỷ đồng cho doanh nghiệp. Tiềm năng chia sẻ BTS vẫn còn rất lớn khi tỷ lệ chia sẻ tại Việt Nam mới chỉ ở mức

1,2-1,3 lần, thấp hơn nhiều so với các quốc gia khác như Hoa Kỳ (2,5 lần), Trung Quốc (1,48 lần), Ấn Độ (2,1 lần), In-đô-nê-xi-a (1,8 lần) (Hà Linh 2022).

Mô hình kinh tế chia sẻ đã mang lại một số lợi ích cho người tiêu dùng. Theo CSIRO (2019), người mua đánh giá việc mua bán dịch vụ trên các ứng dụng kinh tế chia sẻ có độ rủi ro từ thấp đến trung bình, đồng thời tiết kiệm thời gian và chi phí, tăng thu nhập và tính linh hoạt. Bên cạnh đó, khi kinh tế chia sẻ giúp bảo tồn tài nguyên, mô hình này có thể giảm áp lực đối với tài nguyên (đặc biệt là tài nguyên không thể tái tạo) và các ngoại tác tiêu cực liên quan đến quá trình sản xuất. Điều này có thể góp phần thúc đẩy sản xuất và tiêu dùng bền vững – một ưu tiên của Việt Nam trong những thập kỷ tới.

Dư địa thúc đẩy mô hình kinh tế chia sẻ ở Việt Nam vẫn còn nhiều. Một mặt, các doanh nghiệp phần mềm và các doanh nghiệp khởi nghiệp đang có một môi trường thuận lợi hơn khi Việt Nam bãi bỏ các ràng buộc pháp lý để phát triển kinh tế số. Mặt khác, cam kết “đưa phát thải ròng về 0” của Việt Nam tại COP26 và nâng cao hiểu biết của người tiêu dùng có thể làm tăng sự lưu tâm và thực hành chia sẻ tài sản. Tài sản chia sẻ không còn bị giới hạn ở chỗ ở, ô tô, v.v. Kinh tế chia sẻ cũng có thể áp dụng cho các tài sản kỹ thuật số (chẳng hạn như chia sẻ các dịch vụ phát trực tuyến dựa trên đăng ký, v.v.).

2.2 Thương mại điện tử

Trong nhiều thập kỷ, Việt Nam đã nỗ lực tạo thuận lợi cho thương mại điện tử phát triển. Quốc hội đã thông qua Luật Giao dịch điện tử số 51/2005/QH11 ngày 29/11/2005. Luật này được xây dựng trên cơ sở Luật mẫu về Thương mại điện tử (1996) của Ủy ban Liên hợp quốc về Luật Thương mại Quốc tế (UNCITRAL). Luật này quy định chi tiết về chữ ký điện tử, một yếu tố đảm bảo độ tin cậy của thông điệp dữ liệu khi thực hiện giao dịch.

Chính phủ đã ban hành nhiều nghị định để hướng dẫn các nguyên tắc quản lý giao dịch điện tử. Nghị định số 52/2013/NĐ-CP năm 2013 về thương mại điện tử quy định chứng từ điện tử trong giao dịch thương mại là hợp đồng, đề nghị, thông báo, xác nhận hoặc các tài liệu khác ở dạng thông điệp dữ liệu do các bên đưa ra liên quan tới việc giao kết hay thực hiện hợp đồng. Nghị định số 85/2021/NĐ-CP năm 2021 sửa đổi Nghị định số 52/2013/NĐ-CP, trong đó giữ nguyên định nghĩa về chứng từ điện tử. Nghị định số 30/2020/NĐ-CP năm 2020 quy định về giá trị pháp lý tương đương giữa văn bản giấy và văn bản điện tử. Trong trường hợp cụ thể, hợp đồng điện tử trong giao dịch thương mại được áp dụng theo Luật Thương mại số 36/2005/QH11, cụ thể thông điệp dữ liệu đáp ứng đầy đủ các điều kiện, tiêu chuẩn kỹ thuật theo quy định của pháp luật thì được công nhận có giá trị pháp lý như văn bản. Trong khi đó, tại Nghị định số

47/2020/NĐ-CP ngày 9/4/2020 về quản lý, kết nối và chia sẻ dữ liệu số của cơ quan nhà nước, dữ liệu số được định nghĩa là dữ liệu dưới dạng ký hiệu, chữ viết, chữ số, hình ảnh, âm thanh hoặc dạng tương tự được biểu diễn bằng tín hiệu số; dữ liệu số mang thông tin số và được chia sẻ dưới dạng thông điệp dữ liệu. Tại Nghị định số 47/2020/NĐ-CP, theo đó, dữ liệu được hiểu là dữ liệu số.

Đến cuối năm 2022, Luật Giao dịch điện tử vẫn đang trong quá trình sửa đổi. Trong giai đoạn tính đến năm 2022, Luật này được cho là bộc lộ không ít bất cập. Cụ thể, quy định về phạm vi điều chỉnh không còn phù hợp với thực tiễn phát triển hiện nay; quy định về giá trị pháp lý, giá trị chứng cứ của thông điệp dữ liệu, hồ sơ, chứng từ điện tử thiếu rõ ràng; thủ tục giao kết hợp đồng điện tử, bảo mật thông điệp dữ liệu, bảo mật chữ ký điện tử chưa được quy định rõ ràng đã ảnh hưởng đến niềm tin của các bên khi tham gia giao dịch điện tử. Chính phủ đã xác định kế hoạch sửa đổi Luật, thể hiện trong Nghị quyết số 50/NQ-CP ngày 20/5/2021 về Chương trình hành động thực hiện Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng và Nghị quyết số 152/NQ-CP ngày 03/12/2021 của Chính phủ về phiên họp chuyên đề xây dựng pháp luật tháng 11/2021.

Trong bối cảnh dịch bệnh COVID-19, Việt Nam nhận thấy nhu cầu thúc đẩy thương mại điện tử phát triển mạnh mẽ hơn. Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 645/QĐ-TTg về Kế hoạch tổng thể phát triển thương mại điện tử quốc gia giai đoạn 2021-2025. Cách tiếp cận không chỉ tập trung vào việc gia nhập và cạnh tranh trên thị trường thương mại điện tử mà còn tập trung vào giải quyết tranh chấp liên quan đến giao dịch thương mại điện tử. Theo đó, Quyết định số 645/QĐ-TTg đặt ra nhiệm vụ thúc đẩy thí điểm cơ chế giải quyết tranh chấp thương mại trực tuyến (ODR). Nhiều bên liên quan cũng bắt tay vào phát triển nền tảng ODR. Trung tâm Trọng tài Quốc tế Việt Nam (VIAC) đã thiết lập nền tảng Medup để hòa giải trực tuyến từ tháng 3/2021, trong khi Trung tâm Trọng tài Quốc tế Hà Nội thiết lập nền tảng ODR riêng từ năm 2020. Với tài trợ từ Bộ Ngoại giao và Thương mại Ôt-x-trây-li-a, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (CIEM) đã triển khai – có phối hợp với VIAC và các tổ chức khác – một dự án thí điểm nhằm thúc đẩy ODR tại Việt Nam trong thời gian từ tháng 3/2020 đến tháng 9/2021. Trong các hoạt động của dự án có ba khóa đào tạo (tại Hà Nội, Đà Nẵng và TP.HCM) dành cho doanh nghiệp về kỹ năng sử dụng ODR. Dự án đã giúp cải thiện đáng kể nhận thức của các doanh nghiệp nhỏ và vừa về việc sử dụng ODR. Khảo sát cuối Dự án cho thấy 99% doanh nghiệp tham gia mô phỏng ODR tự đánh giá mình có hiểu biết từ trung bình đến cao về ODR (CIEM, 2021a).

Việt Nam có thị trường thương mại điện tử phát triển nhanh, đặc biệt kể từ năm 2015. Thị trường thương mại điện tử giữa doanh nghiệp với người tiêu dùng (B2C) có tốc độ tăng trưởng ổn định, bình quân đạt trên 19,1%/năm, giá trị tăng

từ 4,8 tỷ đô la Mỹ năm 2015 lên 13,7 tỷ đô la Mỹ năm 2021 (Bảng 11.1). Cục Thương mại điện tử và Kinh tế số (IDEA, 2022) dự báo rằng thương mại điện tử B2C của Việt Nam có thể đạt quy mô 16,4 tỷ đô la Mỹ vào năm 2022.

Sự phát triển mạnh mẽ của thương mại điện tử ở Việt Nam được phản ánh bằng sự gia tăng cả về số người mua trực tuyến và giá trị giao dịch trực tuyến trung bình trên mỗi người mua. Số người mua hàng trực tuyến tăng từ 30,3 triệu người năm 2015 lên 54,6 triệu người năm 2021. Giá trị giao dịch thương mại điện tử bình quân/khách hàng cũng tăng từ 160 đô la Mỹ năm 2015 lên 225 đô la Mỹ năm 2019 và 251 đô la Mỹ năm 2021 (trong thời kỳ dịch COVID-19). Tốc độ tăng doanh thu thương mại điện tử đã nhanh hơn so với tổng mức bán lẻ hàng hóa và doanh thu dịch vụ tiêu dùng tại Việt Nam (Nguyễn Anh Dương, Trần Bình Minh và Đỗ Thị Lê Mai, 2022). Tỷ trọng của thương mại điện tử B2C trong tổng mức bán lẻ hàng hóa và doanh thu dịch vụ tiêu dùng đã tăng từ 2,8% năm 2015 lên hơn 5,5% vào năm 2020 và 7,0% vào năm 2021.

Bảng 11.1: Thương mại điện tử B2C ở Việt Nam, 2015-2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
Số lượng người mua trực tuyến (triệu người)	30,3	32,7	33,6	39,9	44,8	49,3	54,6	57-60
Giá trị giao dịch trực tuyến trung bình/người mua (đô la Mỹ)	160	170	186	202	225	240	251	260-285
Tỷ trọng của thương mại điện tử B2C trong tổng mức bán lẻ hàng hóa và doanh thu dịch vụ tiêu dùng (%)	2,8	3,0	3,6	4,2	4,9	5,5	7,0	7,2-7,8
Tỷ lệ sử dụng Internet (%)	54,0	54,2	58,1	60,0	66,0	70,0	73,0	75,0

Nguồn: IDEA (2020, 2021, 2022).

*Ghi chú: *: Số liệu năm 2022 là dự báo của IDEA.*

Việt Nam được coi là một trong những thị trường tiềm năng nhất cho thương mại điện tử. Đến cuối năm 2021, gần 73,0% dân số được truy cập Internet (IDEA, 2022). Google, Temasek và Bain & Co (2022) dự đoán quy mô kinh tế số của Việt Nam sẽ đạt 23 tỷ đô la Mỹ vào năm 2022 và 49 tỷ đô la Mỹ vào năm 2025, với tốc độ tăng trưởng dự kiến 31%/năm trong giai đoạn 2022-2025. Trong đó, quy mô thương mại điện tử dự kiến tăng từ 14 tỷ đô la Mỹ năm 2022 lên 32 tỷ đô la Mỹ năm 2025, tăng bình quân 37%/năm.

Việt Nam đã cải thiện đáng kể cơ sở hạ tầng ICT. Theo Báo cáo của Liên hợp quốc (2022), Chỉ số hạ tầng viễn thông của Việt Nam xếp thứ 74 vào năm 2022, thấp hơn so với năm 2020 (thứ 69) nhưng cao hơn so với năm 2018 (thứ 100). Báo cáo của Liên minh Viễn thông Quốc tế về Chỉ số An ninh mạng Toàn cầu năm 2020 xếp Việt Nam ở vị trí thứ 25 trong số 194 quốc gia và vùng lãnh thổ, so với vị trí thứ 50 trong bảng xếp hạng trước đó. Tỷ lệ sử dụng Internet tăng lên 74,9% vào năm 2020, tăng hơn 3 lần so với năm 2015 (Bộ Thông tin và Truyền thông, 2021). Quan trọng hơn, Việt Nam đang tiến bộ trong việc cải thiện các quy định về kinh tế số: xếp hạng Chỉ số Thay đổi tư duy số của Trung tâm châu Âu về Năng lực cạnh tranh số (ECDC, 2021) cho thấy Việt Nam có nhiều cải thiện nhất ở Đông Á và Thái Bình Dương trong ba năm trước đó, với xếp hạng hàng đầu trong cả khía cạnh hệ sinh thái và tư duy.

Các doanh nghiệp cũng nỗ lực thúc đẩy và tận dụng các kênh thương mại điện tử. Theo Chỉ số thương mại điện tử Việt Nam 2021, 42% doanh nghiệp¹⁰⁵ được khảo sát đã xây dựng website, thấp hơn một chút với tỷ lệ 44% vào năm 2018 nhưng tương đương với năm 2019. Một nguyên nhân là do một số doanh nghiệp có nhiều kênh hiệu quả để kinh doanh trực tiếp thay vì chỉ tập trung kinh doanh trên website, bên cạnh nguyên nhân từ mẫu khảo sát lớn hơn. Tổng số trang web và ứng dụng thương mại điện tử đã tăng từ 29.370 vào năm 2019 lên 36.451 vào năm 2020 và 43.411 vào năm 2021, tức là tăng trung bình 21,6%/năm trong giai đoạn 2019-2021. Số lượng tài khoản doanh nghiệp tiếp nhận trong quản lý thương mại điện tử cũng tăng từ 42.976 vào năm 2019 lên 67.054 vào năm 2021, tức là tăng trung bình 24,9%/năm (IDEA, 2022).

Các kênh thương mại điện tử khác đã phát triển mạnh mẽ. Thương mại điện tử qua mạng xã hội vẫn tăng do chi phí tương đối thấp và khả năng tiếp cận khách hàng tiềm năng hiệu quả. Trong số các doanh nghiệp được Hiệp hội Thương mại điện tử Việt Nam (VECOM, 2021) khảo sát, có 41% doanh nghiệp bán hàng qua mạng xã hội vào năm 2020. Con số này chưa tính đến các cá nhân bán hàng trên nền tảng như Facebook, hầu hết không phải trả thuế đối với thu nhập trên Internet

¹⁰⁵ 4,693 ý kiến trả lời hợp lệ. Nguồn: VECOM (2021).

vào năm 2021. Ngoài ra, hoạt động thương mại điện tử thông qua các nền tảng trở nên phổ biến hơn. Năm 2020, 22% doanh nghiệp được khảo sát có bán hàng qua sàn thương mại điện tử, tăng 5% so với năm 2019. Trong khi đó, việc sử dụng các ứng dụng thương mại điện tử trên di động khá ổn định. Tỷ lệ doanh nghiệp có trang web thân thiện với thiết bị di động duy trì ở mức 17% trong giai đoạn 2017-2020.

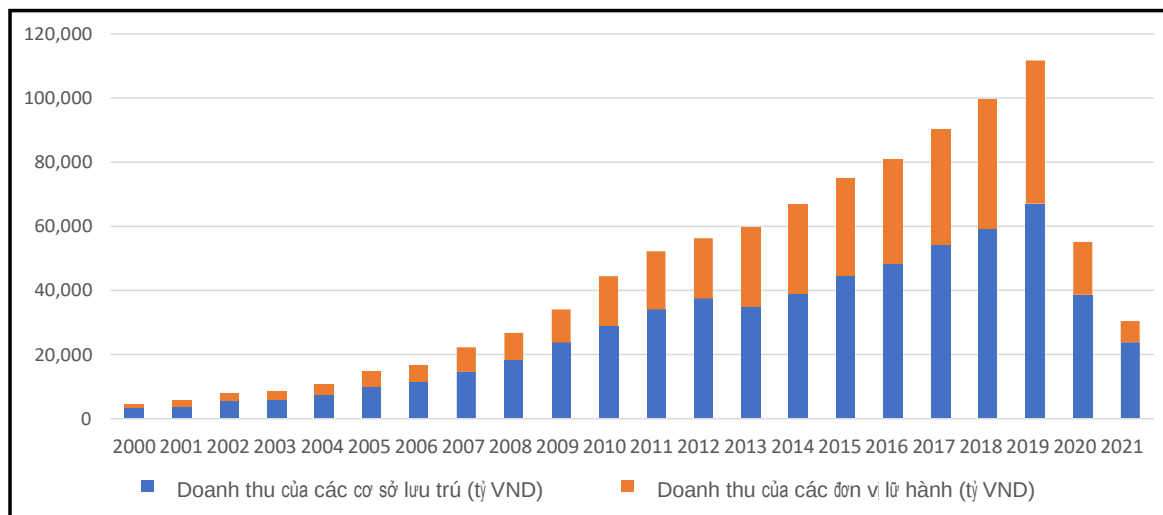
Thương mại điện tử giữa doanh nghiệp với doanh nghiệp (B2B) đang phổ biến hơn, dù tăng trưởng chậm hơn so với thị trường B2C tại Việt Nam. Theo VECOM (2021), 81% doanh nghiệp được khảo sát nhận được đơn đặt hàng qua email vào năm 2020, tương đương với năm 2018 (84%). Đơn hàng qua mạng xã hội và website lần lượt chiếm 63% và 37%. Ngược lại, tỷ lệ doanh nghiệp được khảo sát đặt hàng qua email là 80%, trong khi doanh nghiệp đặt hàng qua mạng xã hội và website lần lượt là 61% và 40%. Năm 2020, các công ty đã chú ý nhiều hơn đến các nền tảng thương mại điện tử, được sử dụng bởi 31% số doanh nghiệp được khảo sát (so với 25% trong năm 2019).

Việt Nam còn nhiều dư địa để phát triển thương mại điện tử trong tương lai. Dự báo này dựa trên một số cơ sở. *Thứ nhất*, kinh tế Việt Nam có thể tiếp tục tăng trưởng, đi kèm với cải thiện thu nhập của người dân. *Thứ hai*, Việt Nam có thể giải quyết một số vấn đề đối với người tiêu dùng liên quan đến thương mại điện tử, chẳng hạn như sự bất tiện (và không an toàn) khi thanh toán trực tuyến, niềm tin với các giao dịch thương mại điện tử và dễ dàng giải quyết tranh chấp liên quan đến giao dịch thương mại điện tử. *Thứ ba*, hệ sinh thái thương mại điện tử ngày càng được mở rộng với nhiều ứng dụng đa dạng hơn tại Việt Nam. Ví dụ, các phương thức thanh toán đang được đổi mới, có thể cho phép các công ty fintech cung cấp các dịch vụ thanh toán sáng tạo và khung pháp lý chặt chẽ hơn cho thanh toán không dùng tiền mặt. Mở rộng các dịch vụ (liên quan đến giao đồ ăn, mua sắm, v.v.) bằng cách chia sẻ nền tảng vận chuyển, chẳng hạn như Grab, Gojek, Be, v.v. có thể tạo điều kiện cho thương mại điện tử phát triển.

2.3 Du lịch trực tuyến

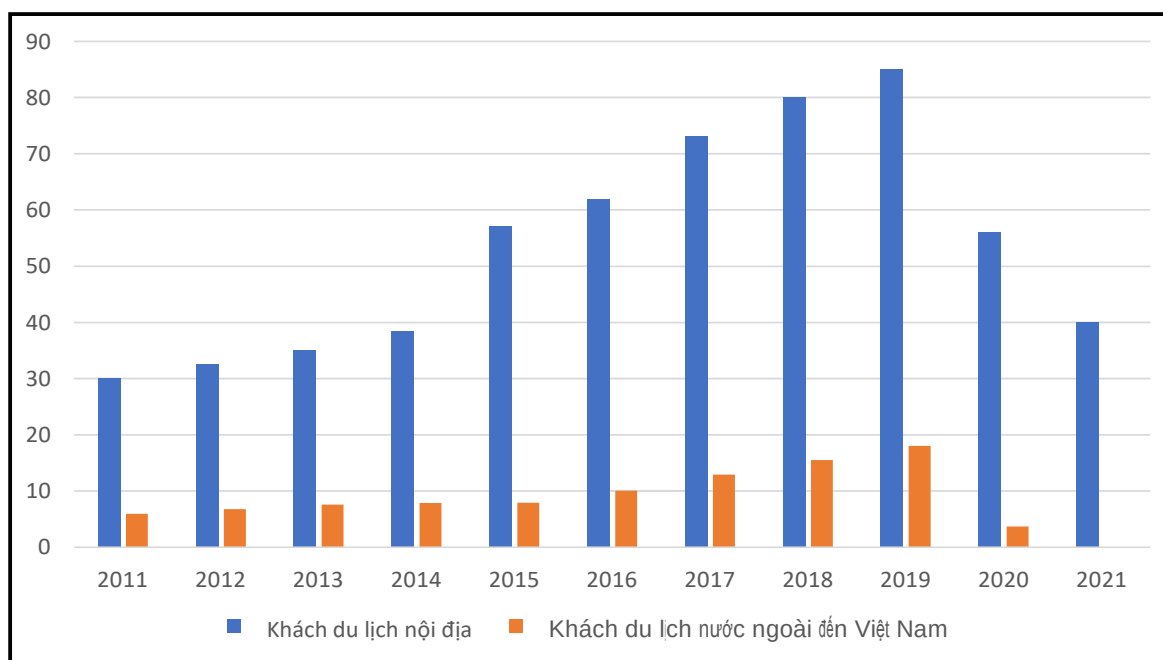
Trong những thập kỷ qua, du lịch là một ngành quan trọng ở Việt Nam. Doanh thu của các nhà cung cấp dịch vụ lưu trú và công ty lữ hành đều tăng liên tục trong giai đoạn 2000-2019, với tốc độ tương ứng là 17,2%/năm. và 21,1%/năm (Hình 11.1). Lượng khách du lịch trong nước và khách du lịch quốc tế cũng tăng mạnh. Trong đó, lượng khách trong nước tăng bình quân 17,1%/năm trong giai đoạn 2000-2019 (Hình 11.2). Các ngành này chỉ bị thu hẹp mạnh trong giai đoạn 2020-2021 do dịch bệnh COVID-19 và các biện pháp chính sách của nhiều quốc gia (bao gồm cả Việt Nam) nhằm ngăn chặn sự lây lan của vi-rút corona (Hình 11.1 và Hình 11.2).

Hình 11.1: Doanh thu của các hoạt động liên quan đến du lịch



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Hình 11.2: Số lượt khách quốc tế, triệu lượt



Nguồn: Tổng cục Du lịch.

Trong giai đoạn dịch COVID-19, Việt Nam đã nỗ lực thúc đẩy hoạt động du lịch trực tuyến. Trong thời gian từ tháng 9 đến tháng 12/2021, tỉnh Ninh Bình có chuỗi hoạt động du lịch trực tuyến vào sáng Chủ nhật hàng tuần nhằm giới thiệu về các danh lam thắng cảnh trên địa bàn tỉnh. Khu di tích lịch sử ATK Định Hóa, tỉnh Thái Nguyên đã triển khai bản đồ số và du lịch qua thực tế ảo (VR) tại địa chỉ <https://atk.vimap.vn>, qua đó có thể quan sát gần hoặc di chuyển giữa các điểm khác nhau. Theo Google, Temasek và Bain (2022), tổng giá trị thị trường cho du lịch trực tuyến tại Việt Nam được dự đoán sẽ tăng từ 2 tỷ đô la Mỹ năm 2022 lên 6 tỷ đô la Mỹ vào năm 2025, tức là tăng gấp ba lần trong giai đoạn 2022-2025.

Năm 2020, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 147/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược phát triển du lịch đến năm 2030. Quyết định đề ra nhiều giải pháp thúc đẩy chuyển đổi số ngành du lịch. Cụ thể, các giải pháp là: phát triển du lịch thông minh; quảng bá, xây dựng thương hiệu du lịch; quản lý khách du lịch, các hoạt động liên quan đến du lịch, tài nguyên du lịch, kiểm soát, giám sát, cảnh báo ô nhiễm bằng ứng dụng tiến bộ khoa học công nghệ trên nền tảng số; phát triển hệ sinh thái du lịch thông minh; ứng dụng công nghệ số để kết nối, hỗ trợ và gia tăng trải nghiệm cho khách du lịch; mở rộng năng lực cung cấp dịch vụ kết hợp giữa kênh số và kênh thực; tối ưu hóa giao dịch điện tử trong hoạt động du lịch. Nhiều tỉnh, thành phố đã cập nhật kế hoạch phát triển du lịch, trong đó nêu rõ nội dung du lịch trực tuyến.

2.4 Một số vấn đề

Việt Nam phải giải quyết một số vấn đề để thúc đẩy sự phát triển của các doanh nghiệp hoạt động trên nền tảng số. *Thứ nhất*, khung pháp lý cho đổi mới sáng tạo và tiến bộ công nghệ chưa tương thích với sự phát triển của các doanh nghiệp hoạt động trên nền tảng số. Một vài vấn đề pháp lý cụ thể đã hiện hữu. Một mặt, các chính sách và chương trình thúc đẩy đổi mới công nghệ và khởi nghiệp chưa đáp ứng được kỳ vọng của doanh nghiệp, đặc biệt là doanh nghiệp khởi nghiệp. Trong lĩnh vực thương mại điện tử, Luật Giao dịch điện tử vẫn đang được sửa đổi tại thời điểm cuối năm 2022, mặc dù kế hoạch tổng thể để phát triển thương mại điện tử đã được ban hành vào năm 2020. Trong khi đó, đối với du lịch trực tuyến, Việt Nam chưa có thêm văn bản chính sách cụ thể kể từ sau Quyết định số 147/QĐ-TTg năm 2020 về Chiến lược phát triển du lịch. Bảo đảm các thông lệ pháp lý tốt trong việc phát triển chính sách cho các doanh nghiệp hoạt động trên nền tảng số không hề dễ dàng, vì thiếu dữ liệu về các lĩnh vực kinh doanh mới này và do đó ảnh hưởng đến việc đánh giá tác động và tham vấn cộng đồng về các chính sách. Mặt khác, nhiệm vụ, quyền hạn giữa các bộ, ngành và cơ quan quản lý các cấp vẫn có sự trùng lặp và tiềm ẩn chồng chéo về các vấn đề liên quan đến đổi mới sáng tạo, chuyển đổi số, thương mại điện tử, v.v. Các kế hoạch hành động thường không xác định đầy đủ các nguồn lực để bảo đảm hiệu quả thực thi.

Thứ hai, rất ít tổ chức nghiên cứu và trường cao đẳng đã xây dựng các khóa học chính thức về khởi nghiệp đổi mới sáng tạo hoặc theo kịp tốc độ phát triển công nghệ toàn cầu và các mô hình khởi nghiệp. Hầu hết các cơ sở giáo dục thiếu phương tiện để thúc đẩy các sáng kiến đổi mới sáng tạo. Năng lực nghiên cứu và sự phát triển của các doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo đã bị ảnh hưởng đáng kể do các trường đại học và các trường cao đẳng tập trung quá mức vào hoạt động giảng dạy tại, và bởi các quy định tài trợ nghiêm ngặt.

Thứ ba, không gian tài khóa để hỗ trợ đổi mới còn hạn hẹp. Việt Nam đang trong quá trình cơ cấu lại nguồn thu ngân sách do việc tham gia một số hiệp định thương mại tự do (FTA) dẫn tới cắt giảm đáng kể thuế nhập khẩu. Vì vậy, các cơ quan có xu hướng chần chừ trong việc xem xét các đề xuất miễn thuế, giảm thuế để khuyến khích các hoạt động kinh tế, trong đó có đổi mới sáng tạo. Cách tiếp cận chính sách thuế đối với đổi mới sáng tạo còn chưa rõ ràng, tức là chưa rõ cách tiếp cận chính sách thuế nhằm mục đích tối đa hóa nguồn thu ngân sách hay nuôi dưỡng năng lực đổi mới sáng tạo và khởi nghiệp. Việc các doanh nghiệp công nghệ thông tin (IT) – có lãi trong bối cảnh COVID-19 – có được miễn giảm thuế hay không đã trở thành một tranh luận chính sách. Cuối cùng, các doanh nghiệp này không được hưởng hỗ trợ tài chính, với lý do là hỗ trợ chỉ dành cho những doanh nghiệp thua lỗ. Với cách tiếp cận đó, các doanh nghiệp IT thực chất đã bị “thiệt” vì đã nỗ lực đổi mới và thích ứng với bối cảnh mới.

Thứ tư, Việt Nam thiếu các công cụ hỗ trợ cho các đề xuất chính sách đối với các doanh nghiệp hoạt động trên nền tảng số. Việt Nam còn thiếu các số liệu thống kê liên quan đến các hoạt động công nghệ số ở cấp độ vi mô. Luật Thống kê sửa đổi năm 2020 đã cập nhật danh mục chỉ tiêu thống kê liên quan đến kinh tế số nhưng số liệu mới chỉ ở cấp quốc gia. Các chỉ số này không thể giúp đo lường trực tiếp quy mô kinh tế số. Việt Nam cũng chưa có định hướng cụ thể để nâng cao năng lực đo lường quy mô kinh tế số. Các chỉ số hiện có không giúp giải thích mức độ tương tác của các doanh nghiệp hoạt động trên nền tảng số với các mô hình/hoạt động kinh tế khác, chẳng hạn như kinh tế ban đêm. Giải pháp duy nhất để đo lường các dịch vụ liên quan đến kinh tế ban đêm – được Bộ KH&ĐT nêu ra từ kinh nghiệm của Trung Quốc – là làm việc với các nhà cung cấp dịch vụ thanh toán (bao gồm dịch vụ thẻ tín dụng) để thu thập thông tin chi tiết về các giao dịch được thực hiện vào khung giờ ban đêm. Mặt khác, Việt Nam không có khung đánh giá cạnh tranh trong quá trình xây dựng quy tắc liên quan đến kinh tế số. Do đó, sự phản đối từ các chủ thể kinh tế truyền thống khi phải đối mặt với sự cạnh tranh từ các thực thể trên nền tảng số đôi khi buộc các cơ quan chính phủ phải xem xét lại, thậm chí đảo ngược các chính sách.

Ở một khía cạnh khác, Việt Nam chưa áp dụng các khung thử nghiệm chính sách có kiểm soát (sandbox) để hỗ trợ đổi mới sáng tạo. Dự thảo Nghị định về cơ chế thử nghiệm cho kiểm soát cho fintech đã được đưa ra từ năm 2020, nhưng đến tháng 2 năm 2023 vẫn chưa được ban hành. Nếu không có chuyển biến nhanh và giải trình chi tiết, điều này có thể gây ra cách hiểu là Việt Nam còn ngần ngại sáng tạo tài chính, do Việt Nam vẫn giữ cách tiếp cận thận trọng các sản phẩm tài chính mới theo Luật các tổ chức tín dụng. Tương tự, Quyết định số 687/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về Phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam đặt ra nhiệm vụ

soạn thảo Nghị định về cơ chế thử nghiệm phát triển kinh tế tuần hoàn, nhưng việc thực hiện nó sẽ phụ thuộc rất nhiều vào ý chí chính trị để áp dụng các sáng kiến pháp lý mới có tác động đa ngành, đa lĩnh vực (ví dụ: phân loại xanh, sử dụng công nghệ số, v.v.).

Thứ năm, bảo vệ người tiêu dùng chưa được quan tâm đúng mức trong pháp luật Việt Nam nói chung và trong quá trình chuyển đổi số nói riêng. Theo IDEA (2022), phần lớn người tiêu dùng lo ngại về việc sản phẩm có chất lượng kém hơn so với quảng cáo, lộ dữ liệu cá nhân, v.v. Đối với các giao dịch liên quan đến hàng hóa và dịch vụ truyền thống, người tiêu dùng không thể thực hiện quyền của mình trong trường hợp sản phẩm bị lỗi hoặc quảng cáo sai sản phẩm do thủ tục rườm rà với các cơ quan chức năng và do có nhiều cơ quan chức năng nhưng trách nhiệm giải quyết khiếu nại không rõ ràng. Trong môi trường số, việc giải quyết các khiếu nại có thể khó khăn hơn vì ODR là tương đối mới và cần năng lực CNTT và thể chế hỗ trợ. Ví dụ, đối với các khiếu nại của người tiêu dùng liên quan đến vi phạm quyền sở hữu trí tuệ, trách nhiệm của các cơ quan hữu quan (như nhà cung cấp nền tảng, Bộ Thông tin và Truyền thông, Bộ Khoa học và Công nghệ, v.v.) không được phân tách rõ ràng. Nếu không có các phương tiện giải quyết tranh chấp đủ thân thiện, các cơ quan chính phủ có thể sẽ phải nghĩ cách bảo vệ khách hàng thông qua các điều kiện gia nhập thị trường ngặt nghèo hơn và/hoặc đưa ra nhiều yêu cầu cần tuân thủ khi cung cấp các dịch vụ hỗ trợ kỹ thuật số.

3 Dự báo tiếp cận chính sách trong tương lai

Phần này phác thảo một số dự báo về cách tiếp cận chính sách trong tương lai như sau.

3.1 Chính sách thuế

Trong các thập kỷ tiếp theo cho đến năm 2045, Việt Nam được kỳ vọng sẽ tiếp tục hoàn thiện chính sách thuế gắn với cơ cấu lại nguồn thu ngân sách nhà nước, bao trùm mọi nguồn thu, mở rộng cơ sở thu, nhất là các nguồn thu mới, phù hợp với thông lệ quốc tế; tăng tỷ trọng thu nội địa, bảo đảm tỷ lệ hợp lý giữa thuế gián thu và thuế trực thu, sử dụng tốt nguồn thu từ thuế tài sản, tài nguyên, bảo vệ môi trường; hạn chế tối đa việc lồng ghép chính sách xã hội trong sắc thuế và chính sách miễn, giảm, giãn thuế, bảo đảm tính trung lập của thuế, góp phần tạo môi trường đầu tư kinh doanh thuận lợi, bình đẳng.

Việt Nam sẽ tiếp tục cải cách các công cụ thuế, bao gồm thuế giá trị gia tăng, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế xuất nhập khẩu, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân, thuế sử dụng đất nông nghiệp, thuế bảo vệ môi trường... Đối với thuế thu nhập của hộ gia đình, cá nhân từ hoạt động thương mại điện tử trong

nước, cơ quan thuế sẽ thu thuế từ người bán. Đối với thuế thu nhập doanh nghiệp, Việt Nam có thể thực hiện theo hướng: rà soát, sửa đổi hoặc bãi bỏ các ưu đãi thuế, kể cả miễn, giảm thuế không còn đáp ứng yêu cầu phát triển và hội nhập quốc tế; hạn chế tối đa việc lồng ghép chính sách xã hội với chính sách miễn, giảm thuế nhằm đảm bảo tính trung lập về thuế để áp dụng ổn định trong trung và dài hạn; ưu đãi về thuế thu nhập doanh nghiệp cho doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ, đồng thời chú trọng hơn đến hiệu quả thực chất của chính sách khuyến khích đầu tư nước ngoài thay vì chỉ quan tâm đến số lượng, khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia đầu tư vào các ngành mũi nhọn và ngành, lĩnh vực ưu tiên đầu tư; mở rộng cơ sở tính thuế phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội trong nước và phù hợp với thông lệ quốc tế; thực hiện các chuẩn mực về phòng, chống chuyển giá, xói mòn nguồn thu theo thông lệ quốc tế.

Đã có nhiều cuộc tranh luận ở Việt Nam kể từ đầu năm 2022 về những tác động có thể có khi tham gia cơ chế thuế tối thiểu toàn cầu. Trong khi chưa có nghiên cứu định lượng về tác động đối với Việt Nam, các thảo luận với các chuyên gia cho đến nay giúp đưa ra một số nhận định. *Thứ nhất*, việc tham gia cơ chế thuế tối thiểu toàn cầu có khả năng tăng nguồn thu thuế cho Việt Nam, bao gồm cả từ các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài cung cấp dịch vụ hỗ trợ kỹ thuật số. *Thứ hai*, việc tham gia cơ chế thuế tối thiểu toàn cầu có thể giúp Việt Nam giải quyết các hành vi xói mòn cơ sở thuế và chuyển dịch lợi nhuận. *Thứ ba*, Việt Nam sẽ phải cải thiện đáng kể môi trường kinh doanh để tiếp tục thu hút các nhà đầu tư nước ngoài, đặc biệt là những nhà đầu tư hoạt động sáng tạo như dịch vụ hỗ trợ kỹ thuật số. *Cuối cùng*, việc tham gia cơ chế này có thể giúp Việt Nam nhận được nhiều hỗ trợ kỹ thuật hơn liên quan đến cải cách thuế, bao gồm cả những hỗ trợ liên quan đến giao dịch trong môi trường số.

3.2 Điều kiện gia nhập thị trường

Việt Nam có thể đơn giản hóa các điều kiện gia nhập thị trường để khuyến khích sự phát triển của các thị trường có nhiều tiềm năng chuyển đổi số. Việt Nam có thể bắt đầu với lĩnh vực ICT để các nhà đầu tư nước ngoài có thể tăng cường sự tham gia và chia sẻ chuyên môn quản lý đối với các hoạt động cụ thể. CIEM (2021b) đề xuất nói lỏng giới hạn sở hữu nước ngoài trong lĩnh vực ngân hàng để giúp chuyển giao kiến thức chuyên môn cho các ngân hàng thương mại Việt Nam, bao gồm cả dịch vụ ngân hàng số. Bên cạnh đó, Việt Nam có thể thiết lập môi trường kinh doanh công bằng và bình đẳng hơn cho các doanh nghiệp tham gia kinh tế số. Chẳng hạn, môi trường công bằng, bình đẳng cần được bảo đảm với mô hình kinh tế chia sẻ và doanh nghiệp truyền thống, giữa doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp nước ngoài theo hướng tạo điều kiện, hỗ trợ doanh nghiệp truyền thống chuyển đổi loại hình kinh doanh. Trong quá trình này, Việt Nam có

thể sử dụng công cụ đánh giá cạnh tranh để kiểm tra xem dự thảo quy định liên quan có ảnh hưởng đến cạnh tranh thị trường đối với hàng hóa và dịch vụ số hay không.

Việt Nam có thể tìm cách nâng cao trách nhiệm của các nhà cung cấp nền tảng. Trách nhiệm đó có thể gắn liền với việc xử lý khiếu nại của người dùng/người tiêu dùng, bảo vệ dữ liệu cá nhân và cung cấp dữ liệu theo yêu cầu của cơ quan chính phủ. Mức độ tổ chức thực thi phụ thuộc vào ý chí chính trị, sự sẵn sàng và tiến bộ thực tế của Việt Nam trong việc đơn giản hóa thủ tục giải quyết tranh chấp thương mại, bao gồm thông qua ODR. Nếu không có ODR hiệu quả, Việt Nam có thể gia tăng các yêu cầu gia nhập thị trường đối với các nhà cung cấp nền tảng, nhà cung cấp dịch vụ trên nền tảng số, v.v. Việt Nam cũng có thể rà soát và sửa đổi các thể chế đối với đầu tư khởi nghiệp sáng tạo nhằm tạo thuận lợi cho hoạt động góp vốn, mua cổ phần, mua bán, sáp nhập doanh nghiệp công nghệ.

Việt Nam sẽ thiết lập và hoàn thiện khung pháp lý cho các ngành, lĩnh vực có mô hình kinh doanh mới (ví dụ: thương mại điện tử, kinh tế chia sẻ, công nghệ tài chính, công nghệ ngân hàng số, v.v.). Những nỗ lực này nhằm đảm bảo các khung pháp lý bớt cồng kềnh hơn, khuyến khích đổi mới sáng tạo và thích ứng với mức độ rủi ro của từng ngành hoặc hoạt động kinh doanh. Tuy nhiên, do tính chất đổi mới sáng tạo và chưa có tiền lệ của các ngành và mô hình kinh doanh mới này, Việt Nam cần một cách tiếp cận hài hòa giữa tạo thuận lợi cho các hoạt động kinh doanh ở cấp độ doanh nghiệp và bằng chứng để xây dựng chính sách. Theo đó, Việt Nam có thể sử dụng các khung thử nghiệm chính sách để triển khai thí điểm các sản phẩm và dịch vụ đổi mới sáng tạo, sau đó thu thập các bằng chứng thực tiễn để phát triển các chính sách ở quy mô toàn quốc.

Đồng thời, Việt Nam có thể xây dựng năng lực để làm chủ công nghệ số. Do đó, Việt Nam có thể rà soát, hoàn thiện thể chế hoặc khung pháp lý nhằm hướng tới khuyến khích các doanh nghiệp công nghệ số trong nước đầu tư nghiên cứu và phát triển ứng dụng phù hợp với Cách mạng Công nghiệp 4.0 (CMCN 4.0). Hướng cụ thể có thể là sử dụng các ưu đãi về thuế và các công cụ đòn bẩy tài chính cho nghiên cứu và phát triển, ứng dụng công nghệ, v.v.

3.3 Chính sách thị trường lao động chủ động (và tương lai việc làm)

Việt Nam sẽ xây dựng và hỗ trợ phát triển thị trường lao động thông qua việc hoàn thiện các chính sách và hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về phát triển thị trường lao động, tăng cường cải cách hành chính để giảm thiểu các rủi ro liên quan đến lợi ích của người lao động trong thời kỳ CMCN 4.0. Một hướng đi sẽ là rà soát, sửa đổi các văn bản quy phạm pháp luật về quan hệ cung – cầu lao động, kết nối cung cầu lao động phù hợp với quy luật thị trường lao động, các

công ước và tiêu chuẩn quốc tế được Việt Nam thừa nhận, bảo vệ lợi ích hợp pháp và chính đáng của người lao động và người sử dụng lao động. Việt Nam sẽ xây dựng cơ chế và triển khai các chương trình, đề án hỗ trợ tạo việc làm và tham gia thị trường lao động cho các nhóm đặc biệt (người khuyết tật, dân tộc thiểu số; lao động nông thôn; sinh viên mới tốt nghiệp đại học và cơ sở giáo dục nghề nghiệp). Việc sử dụng công nghệ số để thu thập và xử lý dữ liệu liên quan đến lao động trên cơ sở thời gian thực có thể được kích hoạt trong tương lai.

Việt Nam sẽ cải thiện nguồn cung lao động có kỹ năng cho bối cảnh phát triển mới. Bộ KH&ĐT (2023), trong tờ trình gửi Thủ tướng Chính phủ, xác định nhu cầu nâng cao năng suất lao động, bao gồm thông qua phát triển kỹ năng cho nền kinh tế số. Theo đó, Việt Nam cần tiếp tục thiết kế chương trình dạy nghề cơ bản và nâng cao theo chuẩn kỹ năng nghề; ứng dụng công nghệ số; nghiên cứu xây dựng chính sách hỗ trợ đào tạo cơ bản và nâng cao cho các nhóm lao động đặc biệt. Việt Nam cũng sẽ khuyến khích cung cấp thường xuyên và linh hoạt các khóa đào tạo ngắn hạn về kỹ năng số cho người lao động. Bên cạnh đó, Việt Nam sẽ nghiên cứu xây dựng chính sách thu hút nhân tài, đặc biệt là chính sách về nhà ở, tiền lương, điều kiện sống và làm việc để thu hút và giữ chân các chuyên gia, nhà khoa học, nhà quản lý trình độ cao. Cuối cùng, Việt Nam có thể khuyến khích các doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp, hội nghề nghiệp tham gia vào quá trình đổi mới sáng tạo và nâng cao chất lượng giáo dục, dạy nghề nhằm đáp ứng nhu cầu của thị trường lao động.

3.4 Chính sách an ninh mạng và quyền riêng tư về dữ liệu

Việt Nam sẽ tiếp tục nâng cao năng lực về an ninh mạng. Luật An ninh mạng sẽ giữ nguyên hiệu lực. Có thể có những tranh luận liên quan đến điều khoản trong Luật yêu cầu liên quan đến bản địa hóa dữ liệu. Các cơ quan chức năng có thể cởi mở hơn khi lắng nghe quan điểm của các bên liên quan trong doanh nghiệp về sự cần thiết phải sửa đổi điều khoản như vậy trong Luật. Tuy nhiên, Việt Nam có thể tập trung hơn vào việc xây dựng năng lực kỹ thuật để ngăn chặn và xử lý các cuộc tấn công an ninh mạng. Việt Nam có thể tăng cường hợp tác với các đối tác. Trên thực tế, Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JICA) đã cung cấp một hỗ trợ điển hình thông qua “*Dự án Nâng cao năng lực An ninh mạng tại Việt Nam*” được triển khai từ tháng 6 năm 2019 đến tháng 6 năm 2022 và giúp nâng cao đáng kể năng lực của các học viên và xây dựng tài liệu nâng cao nhận thức về an ninh mạng tại Việt Nam (JICA, 2022).

Việt Nam có thể tiếp tục tăng cường các quy tắc và bảo vệ quyền riêng tư dữ liệu. Các quy định về bảo vệ dữ liệu cá nhân có thể được ban hành và hoàn thiện để đảm bảo thực thi phù hợp. Tuy nhiên, Việt Nam không nhất thiết phải áp dụng mô hình ngặt nghèo về bảo vệ dữ liệu cá nhân như ở các nước tiên tiến

(chẳng hạn như EU), vì bài học từ giai đoạn COVID-19 cho thấy việc người dân từ bỏ một phần quyền dữ liệu cá nhân sẽ giúp truy tìm các bệnh lây nhiễm và cuối cùng mang lại lợi ích lớn hơn cho xã hội.

Việt Nam vẫn chưa sử dụng việc bảo vệ quyền riêng tư dữ liệu như một tiêu chuẩn liên quan đến thương mại và đầu tư xuyên biên giới. Một câu hỏi khác là liệu Việt Nam có thể tham gia một số nhóm các nền kinh tế để thúc đẩy sự công nhận lẫn nhau về các tiêu chuẩn như vậy, từ đó tạo điều kiện thuận lợi hơn cho hoạt động của các tập đoàn công nghệ lớn hay không. Một ví dụ về các nhóm như vậy đòi hỏi Quy tắc bảo đảm quyền riêng tư xuyên biên giới của APEC – một cơ chế tự nguyện. Do Việt Nam chưa xem xét các tiêu chuẩn như vậy để sử dụng trong việc điều chỉnh thương mại và đầu tư xuyên biên giới, nên việc thúc đẩy công nhận lẫn nhau có thể là một vấn đề ít được ưu tiên hơn.

3.5 Chính sách bảo vệ người tiêu dùng

Việt Nam có hai lựa chọn tiếp cận trong chính sách bảo vệ người tiêu dùng. Một mặt, Việt Nam có thể sửa đổi các quy định để cung cấp mô hình một cửa để bảo vệ người tiêu dùng. Mô hình một cửa này có thể nhận được khiếu nại từ người tiêu dùng trong tất cả các giao dịch thương mại, dù là trực tiếp hay thông qua nền tảng số. Điều này xuất phát từ thực tế Việt Nam hiện có quá nhiều cơ quan, tổ chức bảo vệ người tiêu dùng, dẫn đến việc không phân định rõ ràng ai sẽ giữ vai trò chủ trì trong việc giải quyết khiếu nại của người tiêu dùng. Các quy định cũng có thể được cụ thể hóa quy trình, yêu cầu về chứng cứ, căn cứ khiếu nại,... cho người tiêu dùng.

Mặt khác, Việt Nam có thể cung cấp ODR để hỗ trợ bảo vệ người tiêu dùng. Theo Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng hiện hành, người tiêu dùng được xác định bao gồm cả cá nhân và chủ thể mua hàng. Định nghĩa này có thể được giữ lại trong các phiên bản sau của luật, quy định phạm vi bảo vệ khách hàng rộng rãi và do đó bảo đảm nhu cầu về ODR. Các nền tảng ODR có thể thực hiện các hình thức giải quyết tranh chấp thay thế khác nhau, bao gồm thương lượng, hòa giải và trọng tài. Về nguyên tắc, cơ chế giải quyết tranh chấp trực tuyến như vậy có thể áp dụng cho cả người tiêu dùng cá nhân và doanh nghiệp (với tư cách là người mua) và đối với các giao dịch được thực hiện tại Việt Nam hoặc trên cơ sở xuyên biên giới.

3.6 Hợp tác quốc tế

Việt Nam sẽ tiếp tục đẩy mạnh quá trình hội nhập kinh tế sâu rộng. Các tuyến hội nhập hiện có gắn với Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN), ASEAN với các đối tác, Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) và Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP). Theo các khung khổ

này, Việt Nam có thể tăng cường hợp tác trong các lĩnh vực quản trị dữ liệu số, thương mại điện tử, bảo vệ người tiêu dùng, thương mại phi giấy tờ, bảo vệ sở hữu trí tuệ, v.v. Đồng thời, Việt Nam có thể tìm kiếm hỗ trợ kỹ thuật từ các đối tác, chẳng hạn như ASEAN hoặc thành viên CPTPP có trình độ phát triển cao hơn, nhằm cải thiện năng lực pháp lý và nguồn nhân lực cho các lĩnh vực liên quan. Ví dụ, Việt Nam có thể hưởng lợi từ hỗ trợ kỹ thuật của Nhật Bản về các vấn đề liên quan đến ODR, an ninh mạng và chính sách cạnh tranh trong các nền tảng số.

Việt Nam có thể sẵn sàng xem xét các sáng kiến quốc tế mới, chẳng hạn như Khung khổ Kinh tế Ấn Độ Dương-Thái Bình Dương, hoặc với các quốc gia phù hợp trên cơ sở song phương. Những sáng kiến ấy có thể đề cập đến những vấn đề tương đối mới hơn, chẳng hạn như quan hệ đối tác kinh tế số, kết nối số để hỗ trợ kết nối chuỗi cung ứng và khả năng phục hồi, v.v. Đối với những sáng kiến này, Việt Nam có thể sẵn sàng tham gia, nhưng quyết định tham gia và triển khai cần tùy thuộc vào từng trường hợp cụ thể. Từ những kinh nghiệm trước đây, nếu Việt Nam quyết định tham gia bất kỳ sáng kiến nào, thì sáng kiến đó phải có nội dung hợp tác phát triển để nâng cao năng lực cho các bên liên quan ở Việt Nam.

Việt Nam cũng có thể làm việc với các đối tác để hài hòa hóa các tiêu chuẩn/yêu cầu liên quan đến các lĩnh vực liên quan đến đổi mới sáng tạo mới này. Đây là một phần quan trọng vì không giống như thuế quan, các yêu cầu quy định liên quan đến các lĩnh vực liên quan đến đổi mới và công nghệ số khó có thể áp dụng riêng cho một số đối tác cụ thể. Việc không hài hòa các tiêu chuẩn sẽ hàm ý rằng Việt Nam hoặc phải theo đuổi tự do hóa đơn phương, hoặc đưa ra cam kết dựa trên thỏa thuận ở mức tối thiểu.

4 Kết luận và khuyến nghị

Chương này thảo luận về tiềm năng của các mô hình kinh doanh trên nền tảng số tại Việt Nam đến năm 2045. Việt Nam đã có sự hiện diện của nhiều mô hình kinh doanh trên nền tảng số, chẳng hạn như kinh tế chia sẻ, thương mại điện tử, du lịch điện tử, v.v. Tuy nhiên, Việt Nam cần phải giải quyết các vấn đề chính như khung pháp lý không đầy đủ cho đổi mới sáng tạo và tiên bộ công nghệ; thiếu nguồn nhân lực về công nghệ số và mô hình kinh doanh; dư địa tài khóa khiêm tốn để hỗ trợ đổi mới sáng tạo; thiếu các công cụ để xây dựng các chính sách tốt cho phép các doanh nghiệp công nghệ số; quan tâm chưa đầy đủ đến việc bảo vệ người tiêu dùng. Chương này cũng dự báo một số cách tiếp cận chính sách trong tương lai liên quan đến các mô hình kinh doanh số, bao gồm chính sách thuế, điều kiện gia nhập thị trường, chính sách thị trường lao động chủ động, an ninh mạng và bảo mật dữ liệu, bảo vệ người tiêu dùng và hợp tác quốc tế.

Việt Nam cần xem xét các khuyến nghị dưới đây.

Thứ nhất, Việt Nam cần cải thiện sự phối hợp giữa các cơ quan chính phủ. Điều này đòi hỏi phải cải thiện việc chia sẻ dữ liệu giữa các cơ quan chính phủ và đẩy nhanh quá trình tham vấn/đóng góp ý kiến của các cơ quan chính phủ về các dự thảo quy định liên quan đến quản trị dữ liệu số. Việt Nam cũng cần điều phối công việc của các cơ quan chính phủ với các nhà tài trợ để tránh tài trợ trùng lặp và/hoặc nâng cao hiệu quả sử dụng vốn.

Thứ hai, Việt Nam cần tiếp tục rà soát và sửa đổi (nếu cần) các tiêu chuẩn/thông số kỹ thuật liên quan đến các sản phẩm IT, cơ sở hạ tầng viễn thông, khả năng liên thông và tính di động của dữ liệu, nhận dạng và xác thực điện tử, truy xuất nguồn gốc sản phẩm trong thương mại điện tử, v.v. Việt Nam cũng cần kịp thời ban hành các quy định về dữ liệu bao hàm cả việc phân loại dữ liệu. Đồng thời, Việt Nam nên xem xét và sửa đổi (nếu cần) các thông số kỹ thuật của dữ liệu được chia sẻ giữa các cơ quan.

Thứ ba, Việt Nam cần thiết lập các luật căn bản hơn để hỗ trợ quá trình chuyển đổi số của các ngành kinh tế. Định hướng này bao gồm việc soạn thảo và thực thi Luật Giao dịch điện tử sửa đổi, Luật Chính phủ số, Luật Công nghiệp công nghệ số, v.v. Các quy định tạo điều kiện thuận lợi và công nhận tính hợp pháp trong hoạt động của các tác nhân kỹ thuật số, chẳng hạn như chatbot, cũng sẽ rất cần thiết.

Thứ tư, Việt Nam cần tiến hành đánh giá tác động của Luật An ninh mạng cũng như các quy định về bản địa hóa dữ liệu về thương mại, đầu tư và xuất khẩu theo lĩnh vực và theo thành phần kinh tế. Điều này sẽ giúp đề xuất các khuyến nghị để giảm thiểu tác động bất lợi của các quy định đối với dịch chuyển dữ liệu xuyên biên giới. Ngoài ra, Việt Nam cần tăng cường nỗ lực nghiên cứu và xây dựng khung pháp lý hiệu quả để bảo vệ dữ liệu và quyền riêng tư trên không gian mạng với các biện pháp trừng phạt nghiêm khắc đối với bất kỳ hành vi vi phạm nào. Các quy định được đề xuất về bảo vệ dữ liệu và quyền riêng tư phải mạnh mẽ và hài hòa về mặt khoa học để không tạo ra rào cản không cần thiết đối với dịch chuyển dữ liệu và cho phép các mô hình kinh doanh trong lĩnh vực công nghệ số. Đẩy mạnh công tác thông tin tuyên truyền, nâng cao nhận thức của người dân, doanh nghiệp về bảo mật, chứng thực thông tin, các rủi ro liên quan, biện pháp phòng ngừa, nâng cao kỹ năng vận dụng công nghệ số, internet để đảm bảo an toàn giao dịch điện tử. Những kiến thức, hiểu biết này cùng với các kỹ năng khai thác, sử dụng tài nguyên Internet một cách an toàn, hiệu quả cần được lồng ghép vào chương trình tin học phổ thông, từ đó nâng cao nhận thức và kỹ năng CNTT cho học sinh.

Thứ năm, Việt Nam cần thực thi chính sách cạnh tranh đối với doanh nghiệp công nghệ số thông qua: Đơn giản hóa các quy định để tạo điều kiện thuận lợi cho

doanh nghiệp sản xuất, cung cấp và ứng dụng công nghệ số; Cải thiện các quy định (bao gồm cả việc thực thi) về bảo vệ khách hàng hướng tới kinh tế số lấy người tiêu dùng làm trung tâm; tăng cường cung cấp dữ liệu thống kê về kinh tế số để đánh giá tác động các quy định mới về kinh tế số đối với cạnh tranh.

Cuối cùng, Việt Nam cần phát triển nguồn nhân lực cho chuyển đổi số, thông qua các chương trình chính quy hoặc phương pháp vừa học vừa làm. Việt Nam cũng cần tập trung rà soát các quy định (nếu cần) để hài hòa hóa quan hệ lao động và/hoặc bảo vệ quyền lợi của người lao động trên các nền tảng số. Trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế số, các quan hệ lao động khác nhau có thể cần được cụ thể hóa trong khung pháp lý, bao gồm quan hệ đối tác hoặc quan hệ người sử dụng lao động - người lao động./.

Tài liệu tham khảo

(Thứ tự giữ nguyên theo bản gốc tiếng Anh)

Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2020), Đánh giá tác động của một số loại hình kinh tế chia sẻ chính tới nền kinh tế. Báo cáo trình Chính phủ. Tháng 12.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2023), Đề án Chương trình quốc gia về tăng năng suất lao động. *Đề án trình Chính phủ*. Tháng 1.

Bộ Thông tin và Truyền thông (2021), Sách trắng Công nghệ thông tin và Truyền thông Việt Nam 2021. https://mic.gov.vn/Upload_Moi/FileBaoCao/Sach-trang-CNTT-TT-VIET-NAM-NAM-2021.pdf

Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JICA) (2022), Dự án Nâng cao năng lực an ninh mạng ở Việt Nam (Kế hoạch Phát triển Sự nghiệp): Báo cáo hoàn thành dự án [Project on Capacity Building for Cyber Security in Vietnam (Career Development Plan): Project Completion Report]. Tiếng Anh. <https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/1000047007.pdf>

Cục Thương mại điện tử và Kinh tế số (IDEA) (2020), Thương mại điện tử Việt Nam năm 2020. <http://idea.gov.vn/file/5a4d2670-f7fc-4914-8e4b-d09d3b6bde83>

Cục Thương mại điện tử và Kinh tế số (IDEA) (2021), Thương mại điện tử Việt Nam năm 2021. <http://idea.gov.vn/file/66d4f658-3e94-4abc-b50f-d9da0e616b82>

Cục Thương mại điện tử và Kinh tế số (IDEA) (2022), Thương mại điện tử Việt Nam năm 2022. <http://idea.gov.vn/file/1a4f8517-113d-4dab-b9f8-e4304a7b9d3d>

- Google, Temasek và Bain&Co (2022), Kinh tế Internet ở Đông Nam Á 2022: Vượt qua ngọn sóng, hướng tới biển cơ hội [e-Conomy SEA 2022: Through the Waves, Towards a Sea of Opportunity]. Tiếng Anh. https://services.google.com/fh/files/misc/e_conomy_sea_2022_report.pdf
- Hà Linh (2022), Dừng chung hạ tầng viễn thông trở thành xu hướng, doanh nghiệp trên sàn chứng khoán lãi lớn với TowerCo. <http://s.cafef.vn/CTR-510685/dung-chung-ha-tang-vien-thong-tro-thanh-xu-huong-doanh-nghiep-tren-san-chung-khoan-lai-lon-voi-towerco.chn>
- Hiệp hội Thương mại Điện tử Việt Nam (VECOM), Báo cáo chỉ số thương mại điện tử 2021: Phát triển bền vững Vietnam [E-Business Index 2021: Sustainable Growth]. <http://en.idea.gov.vn/file/b5012b96-df14-49e5-bb31-c544777d3a5a>
- Liên hợp quốc (UN) (2022), Khảo sát chính phủ điện tử 2022: Tương lai của chính phủ số [E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government]. Tiếng Anh. <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf>
- Liên minh Viễn thông Quốc tế (2021), Chỉ số An ninh mạng toàn cầu 2020 [Global Cybersecurity Index 2020]. Tiếng Anh. https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2021-PDF-E.pdf
- Nguyễn Anh Dương, Trần Bình Minh và Đỗ Thị Lê Mai (2022), Đánh giá mức độ sẵn sàng của Việt Nam cho thương mại không giấy tờ xuyên biên giới [Readiness Assessment for Cross-Border Paperless Trade: Viet Nam]. Báo cáo cho Ủy ban Kinh tế và Xã hội khu vực châu Á và Thái Bình Dương. Tiếng Anh <https://repository.unescap.org/rest/bitstreams/d3518b83-97d3-4d62-b8fe-81c5582ba7d0/retrieve>
- Outbox Consulting (2019), Báo cáo Tình hình Chia sẻ phòng ở Việt Nam 2015-2019 [Homesharing Vietnam Insights Report for 2015-2019]. Tiếng Anh.
- Tổ chức Nghiên cứu Khoa học và Công nghiệp Thịnh vượng chung (CSIRO) (2018), Tương lai kinh tế số Việt Nam [Vietnam's Future Digital Economy]. Tiếng Anh. <https://research.csiro.au/aus4innovation/foresight/>
- Tổng cục Thống kê. www.gso.gov.vn
- Trung tâm châu Âu về Năng lực cạnh tranh số (ECDC) (2021), Báo cáo chuyển đổi tư duy kinh tế số 2021 [Digital Riser Report 2021]. Tiếng Anh. https://digital-competitiveness.eu/wp-content/uploads/Digital_Riser_Report-2021.pdf

Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (CIEM) (2021a), *Thúc đẩy giải quyết tranh chấp trực tuyến trong thương mại điện tử hướng tới bảo vệ người tiêu dùng ở Việt Nam*– Báo cáo chính sách Dự án OTN06. Hà Nội: Nhà xuất bản Dân Trí.

Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (CIEM) (2021b), Nghiên cứu khả năng điều chỉnh giới hạn tỷ lệ sở hữu cổ phần của nhà đầu tư nước ngoài tại ngân hàng thương mại Việt Nam [Increasing Foreign Ownership Limits at Commercial Banks in Viet Nam]. *Báo cáo cho Phòng Thương mại Hoa Kỳ*. Tiếng Anh. Tháng 12.

Vũ Ngọc Tú (2021), Tác động của kinh tế chia sẻ trong lĩnh vực vận tải ở Việt Nam. <https://tapchicongthuong.vn/bai-viet/tac-dong-cua-kinh-te-chia-se-trong-linh-vuc-van-tai-o-viet-nam-78513.htm>

Chương 12

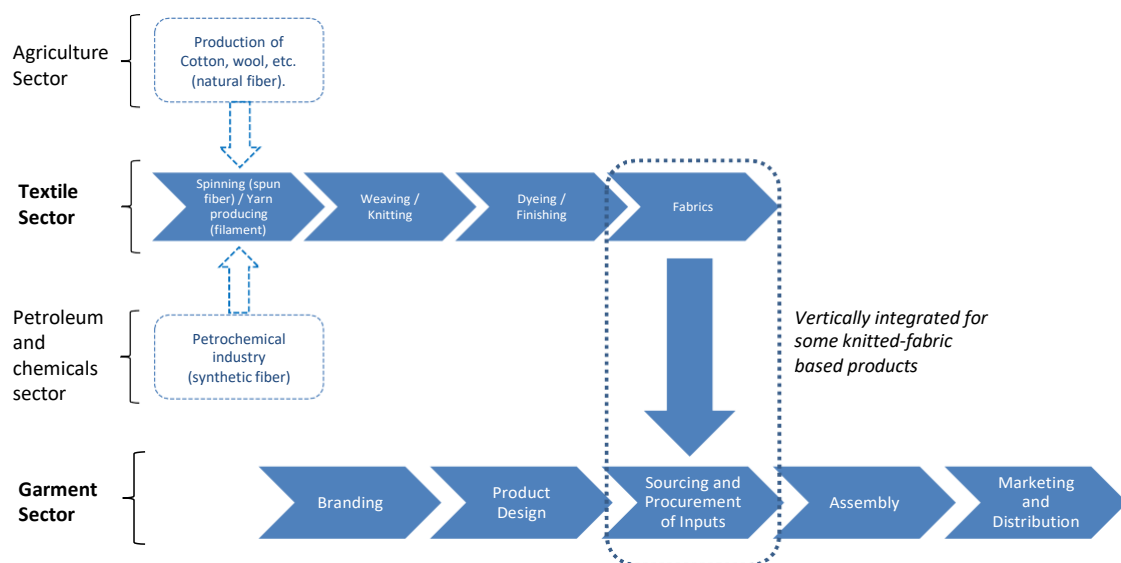
Ngành dệt may Việt Nam trong chuỗi giá trị toàn cầu

Kenta Goto

1 Mở đầu

Các nhà nghiên cứu, các nhà hoạch định chính sách hay những người làm công tác viện trợ phát triển thường cho rằng, ngành dệt may là ngành công nghiệp điển hình để các nước đang phát triển thực hiện công nghiệp hóa. Cách nói này dù không sai, song không thể nói là chính xác. Vấn đề nằm ở chỗ “*ngành dệt*” và “*ngành may*” thường được gộp chung để xem xét mà không có sự phân biệt.

Hình 12.1. Sản xuất và phân phối trong chuỗi giá trị dệt may



Source: Modified from Goto (2011) and Fukunishi et al. (2013)

“*Ngành dệt may*” là khái niệm để chỉ một lĩnh vực kinh tế rất rộng, bao gồm nhiều lĩnh vực phụ trợ từ nông nghiệp đến công nghiệp (tham khảo Hình 12.1). Trong đó, đối tượng của ngành dệt có phạm vi rất rộng. Ví dụ, bông là sản phẩm nông nghiệp có thể thay thế cho sợi tự nhiên. Sản xuất bông được tiến hành trong lĩnh vực nông nghiệp ở những khu vực có điều kiện địa lý bao gồm thổ nhưỡng và khí hậu thích hợp để sản xuất hoa bông. Ví dụ tiêu biểu cho những nước như

vậy là Trung Quốc, Ấn Độ, Pa-kít-xtan và cả Hoa Kỳ. Tuy nhiên, công đoạn sau khi trồng bông dệt thành sợi lại chắc chắn là hoạt động thuộc lĩnh vực công nghiệp. Công đoạn dệt sợi này không nhất thiết phải được tiến hành ở cùng một nơi với khu vực trồng bông. Trong khi đó, sợi tổng hợp như polyester lại là sản phẩm hóa dầu, thuộc lĩnh vực công nghiệp sử dụng nhiều vốn và công nghệ, cần đầu tư thiết bị sản xuất hiện đại. Sẽ là không thực tế nếu coi lĩnh vực này là đòn bẩy để các nước đang phát triển thực hiện công nghiệp hóa.

Ngược lại, ngành may chuyên sâu vào những công đoạn tương đối hạn chế và có tính đặc thù, trái ngược với ngành dệt¹⁰⁶. Ngành may sử dụng yếu tố đầu vào là sản phẩm dệt bao gồm chỉ và vải, qua công đoạn may để tạo thành sản phẩm may mặc. Trong đó, các nước đang phát triển chủ yếu phụ trách quá trình được gọi là Cut-Make-Trim (CMT) cũng chính là “*công đoạn lắp ráp*”. Những chức năng này cần rất nhiều lao động so với ngành dệt bông. Các nước đang phát triển với lợi thế lao động giá rẻ, dồi dào thường phát huy được lợi thế so sánh quốc tế trong công đoạn CMT mang tính thâm dụng lao động này. Do đó, đối với các nước đang phát triển, đây là ngành mang tính bàn đạp để tham gia vào kinh tế toàn cầu, và có nhiều ví dụ cho thấy ngành này trở thành động lực cho công nghiệp hóa ở các nước đang phát triển. Việt Nam cũng là một trong số những nước đó và hiện nay Việt Nam trở thành nước xuất khẩu sản phẩm may mặc lớn thứ 3 thế giới sau Trung Quốc và Băng-la-đét (Goto, sắp xuất bản).

“Dệt” và “may” có liên quan mật thiết với nhau, song lại rất khác nhau về mức độ thâm dụng các yếu tố sản xuất. Chính vì vậy, khi thảo luận về ngành này của các nước đang phát triển như Việt Nam, điều vô cùng quan trọng là phải phân biệt rõ hai khái niệm này.

Đối với Việt Nam, có thể thấy ngành may đã đóng góp to lớn vào công nghiệp hóa đất nước thông qua xuất khẩu. Tuy nhiên, vị trí của ngành dệt trong nền kinh tế toàn cầu vẫn còn phụ thuộc vào mức độ phát triển trong tương lai.

2 Bối cảnh

Ngành dệt may của Việt Nam, đặc biệt là ngành dệt bông có lịch sử lâu đời, bắt đầu từ thời kỳ thực dân Pháp cai trị. Từ trước đó, ở các địa phương đã có những cơ sở dệt quy mô nhỏ phụ thuộc vào nguồn nguyên liệu nhập khẩu. Tuy nhiên, do chính sách bảo hộ của thực dân Pháp, nguyên liệu nhập khẩu và chi phí đánh thuế cao làm cho nhiều cơ sở sản xuất nhỏ bị đào thải. Mặc dù vậy, trong số

¹⁰⁶ Giữa ngành dệt và ngành may có sự phân chia rõ ràng đối với sản phẩm may mặc dựa vào vải dệt thoi (thuộc nhóm HS62), còn với sản phẩm may mặc dựa vào vải dệt kim thì hai ngành này có thể hợp nhất với nhau. Sản phẩm tiêu biểu của loại này là quần áo lót, tất, găng tay dệt kim. Tham khảo Hình 12.1.

đó vẫn có các doanh nghiệp của nhà nước được chính quyền thực dân thành lập đi tiên phong trong công nghiệp hóa ngành dệt của Việt Nam. Nhà máy dệt hiện đại đầu tiên được xây dựng ở Nam Định vào năm 1889, một nhà máy được xây dựng ở Hà Nội năm 1894 và sau đó là Hải Phòng. Ba nhà máy này được hợp nhất thành *Société Cotonnière du Tonkin* vào năm 1912 trở thành nhà máy dệt lớn và hiện đại nhất Đông Dương lúc bấy giờ (逸見, 1943; Goto, 2003).

Sau chiến tranh thế giới lần thứ hai, bắt đầu xuất hiện các nhà máy dựa vào tư sản dân tộc của Việt Nam (Nguyễn và cộng sự, 2001; Goto, 2003). Miền Bắc Việt Nam chủ yếu nhập máy dệt của Đông Âu, trong đó có Liên Xô, còn Miền Nam phụ thuộc vào các nước phương Tây. Tuy nhiên, sau khi thống nhất đất nước năm 1975, các doanh nghiệp dệt ở miền Nam (bao gồm cả doanh nghiệp may) bị quốc hữu hóa và nằm trong hệ thống kinh tế kế hoạch.

Có thể nêu lên một trong những đặc điểm của ngành thời kỳ này là ở một mức độ, ngành được hợp nhất theo chiều dọc trong nước. Doanh nghiệp dệt ở thượng nguồn và doanh nghiệp may ở hạ nguồn giữ được quan hệ giữa các doanh nghiệp với nhau khá mật thiết, trong nội bộ ngành đã xác lập cơ chế phân công lao động rõ ràng. Tuy nhiên, đến năm 1986, hiệp định gia công ủy thác với Liên Xô được ký kết (hiệp định 19 tháng 5). Theo đó, Việt Nam nhập khẩu sản phẩm dệt (chỉ và vải) từ Liên Xô, Việt Nam phụ trách công đoạn may và gia công thành quần áo và xuất khẩu sang Liên Xô. Do có hiệp định này nên nhu cầu chỉ và vải trong nước giảm, quan hệ mật thiết giữa các doanh nghiệp để có thể tiến hành phân công lao động trong nước trước đây trở nên suy yếu. Trong quá trình đó, nhiều doanh nghiệp dệt ở thượng nguồn đứng trước sự sống còn đã tham gia vào lĩnh vực may và cạnh tranh với các doanh nghiệp may hiện có. Cần lưu ý, Việt Nam khi đó không có quan hệ kinh tế với các nước phương Tây nên không thể tiếp cận thị trường toàn cầu; do đó, đối với các doanh nghiệp may, thị trường chỉ giới hạn ở thị trường trong nước và thông qua Hội đồng Tương trợ Kinh tế (COMECON).

Ngành may của Việt Nam chỉ thực sự phát triển từ những năm 1990. Trong đó, yếu tố quan trọng là doanh nghiệp Nhật Bản tạo điều kiện cho doanh nghiệp may Việt Nam tham gia vào chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) chủ yếu hướng đến thị trường Nhật Bản. Sau đó có sự thay đổi khi việc Việt Nam bình thường hóa quan hệ với Hoa Kỳ, và đến năm 2001, hiệp định thương mại giữa hai nước có hiệu lực (VN-US BTA). Với hiệp định này, các doanh nghiệp may Việt Nam có cơ hội tiếp cận thị trường Hoa Kỳ, thời kỳ này cũng chứng kiến sự bùng nổ xuất khẩu chưa từng có. Từ đó, Hoa Kỳ trở thành bạn hàng xuất khẩu lớn nhất đối với ngành may mặc của Việt Nam. Mặt khác, năm 2005, Hiệp định đa sợi (MFA/ATC) được bãi bỏ. Tiếp đó năm 2007, Việt Nam gia nhập WTO, ngành may tiếp tục tăng trưởng

và đến năm 2010, về giá trị xuất khẩu đã vượt dầu thô vốn là mặt hàng xuất khẩu lớn nhất tính đến thời điểm đó.

Bảng 12.1 trình bày những số liệu tổng quan về ngành dệt may của Việt Nam. Ngoại trừ sự sụt giảm nhẹ vào năm 2020 (được cho là do đại dịch COVID-19), từ sau năm 2015, về cơ bản cả ngành dệt và may đều có sự gia tăng về số doanh nghiệp và số lao động. Tuy nhiên, nhìn chung ngành dệt có tốc độ tăng trưởng cao hơn ngành may. Về số lao động, có sự chênh lệch lớn và khá rõ, cụ thể là ngành may có khoảng 1,45 triệu lao động, trong khi ngành dệt là 330 nghìn lao động. Trong khi đó, không có sự chênh lệch lớn về doanh thu. Điều này có thể là do ngành may có tính thâm dụng lao động tương đối so với ngành dệt. Ngoài ra, tỷ lệ lao động nữ trong ngành may khá cao, và nhiều khả năng có liên quan tới thu nhập bình quân tương đối thấp của ngành này.

Bảng 12.1. Số liệu tổng quan về ngành dệt may Việt Nam

		2015	2017	2018	2019	2020
Number of acting enterprises	Total	442,485	560,413	610,637	668,503	684,260
	Manufacturing	67,490	84,142	96,715	109,917	107,100
	Textile	2,789	3,518	4,404	5,086	4,858
	Apparel	5,981	6,961	7,627	8,655	8,370
Net turnover (Billion VND)	Total	14,949,181	20,660,022	23,637,554	26,327,115	27,374,963
	Manufacturing	5,838,043	8,044,332	9,211,394	10,079,725	10,522,386
	Textile	222,005	303,367	372,552	406,702	393,715
	Apparel	267,514	340,887	411,804	451,872	428,772
Profit rates	Total	3.63%	4.25%	3.79%	3.38%	3.48%
	Manufacturing	4.83%	5.39%	4.52%	3.82%	4.26%
	Textile	3.27%	4.51%	4.00%	2.72%	3.16%
	Apparel	1.43%	1.82%	2.51%	2.75%	3.07%
Number of workers	Total	12,856,856	14,518,326	14,817,812	15,151,631	14,702,546
	Manufacturing	6,234,593	7,082,889	7,303,704	7,557,711	7,516,598
	Textile	243,428	283,986	309,488	315,751	330,698
	Apparel	1,337,132	1,467,767	1,560,751	1,598,372	1,449,929
Share of female workers	Total	46.0%	46.1%	46.7%	47.3%	46.7%
	Manufacturing	60.6%	59.9%	59.3%	59.1%	57.0%
	Textile	54.4%	53.7%	52.8%	52.7%	53.9%
	Apparel	80.2%	79.5%	79.2%	78.6%	76.0%
Average compensation per month (Thousand VND)	Total	6,966	8,269	8,836	9,325	9,547
	Manufacturing	6,346	7,725	8,226	8,569	9,020
	Textile	6,365	7,369	8,206	8,618	9,176
	Apparel	5,585	6,638	7,184	7,437	7,633

Source: Prepared by the author, using GSO (2022).

3 Ngành dệt may Việt Nam trong nền kinh tế toàn cầu

Chương 12 xác định vị trí của ngành dệt may Việt Nam trong GVC, tập trung làm rõ vị trí cũng như những vấn đề của nó trong nền kinh tế toàn cầu. Chính vì vậy, trọng tâm phân tích là ngành hướng vào xuất khẩu, song trong phần sau cũng sẽ xem xét ý nghĩa của thị trường địa phương và trong nước.

Bảng 12.2 khái quát số liệu thống kê thương mại của sản phẩm dệt (HS58, HS59 và HS60) và sản phẩm may (HS61 và HS62) của Việt Nam những năm gần

đây. Có thể thấy rõ tầm quan trọng của ngành may đối với xuất khẩu. Kim ngạch xuất khẩu sản phẩm may mặc năm 2020 đạt 27 tỷ đô la Mỹ, chiếm 9,6% tổng kim ngạch xuất khẩu. Trong khi đó, sản phẩm dệt chỉ chiếm 0,65%. Sản phẩm may mặc cao thứ 3 sau sản phẩm điện tử (HS84) và máy móc các loại (HS 85). Điện tử và máy móc đảm nhận 46% tổng kim ngạch xuất khẩu. Mặt hàng xuất khẩu có kim ngạch lớn thứ 4 là giày (HS64) với tỷ trọng 6,1%. Giá trị xuất khẩu sản phẩm dệt rất nhỏ thể hiện vị trí khiêm tốn trong chuỗi giá trị dệt may toàn cầu.

Bảng 12.2. Tổng quan về thương mại hàng dệt may, triệu đô la Mỹ

		2017	2018	2019	2020
Export					
	Textiles (HS58+59+60)	1,391	1,721	2,001	1,838
	Woven fabrics (HS 58)	90	110	121	119
	Fabrics (others) (HS 59)	543	629	712	584
	Knitted fabrics (HS 60)	758	983	1,168	1,134
	Garments (HS61+62)	24,396	28,152	30,038	27,031
	Knitted garments (HS61)	12,059	13,850	14,885	13,701
	Woven garments (HS62)	12,337	14,301	15,153	13,330
	All Commodities	215,119	243,699	264,610	281,441
Import					
	Textiles (HS58+59+60)	6,562	7,365	7,992	7,611
	Woven fabrics (HS 58)	1,013	1,086	1,081	991
	Fabrics (others) (HS 59)	1,115	1,277	1,465	1,416
	Knitted fabrics (HS 60)	4,434	5,002	5,446	5,204
	Garments (HS61+62)	519	487	492	464
	Apparel (Knitted, HS61)	285	231	224	245
	Apparel (Woven, HS62)	234	256	269	219
	All Commodities	213,215	236,869	253,442	261,309
Note: HS 58 is "Fabrics; special woven fabrics, tufted textile fabrics, lace, tapestries, trimmings, embroidery"; HS 59 is "Textile fabrics; impregnated, coated, covered or laminated; textile articles of a kind suitable for industrial use"; HS 60 is " Fabrics; knitted or crocheted"; HS 61 is "Apparel and clothing accessories; knitted or crocheted"; and HS 62 is "Apparel and clothing accessories; not knitted or crocheted."					
Source: produced by the author using UNComtrade.					

Như đã nêu, bước sang thế kỷ 21, ngành dệt may Việt Nam tăng trưởng cao, song chủ yếu tập trung ở ngành may. Với ngành dệt, năng lực cạnh tranh của các sản phẩm dệt như vải và chỉ vẫn còn thấp. Vấn đề lớn đối với ngành may xuất khẩu là nguyên liệu (chủ yếu là vải) phải phụ thuộc vào nhập khẩu từ Trung Quốc, rồi đến Hàn Quốc, Đài Loan và cả Thái Lan, Nhật Bản. Số doanh nghiệp và số lao động trong ngành dệt không phải là nhỏ trong nền kinh tế Việt Nam, song khác với ngành may, ngành dệt trong một thời gian dài đối mặt với vấn đề về chất lượng và giá cả. Đó cũng là lý do Chương này chủ yếu đề cập đến ngành may. Tuy nhiên, phần sau sẽ đề cập xu hướng gần đây trong ngành dệt.

4 Ngành may Việt Nam trong GVC

Đặc điểm của các doanh nghiệp trong ngành dệt may Việt Nam vô cùng đa dạng. Về hình thức sở hữu, cùng tồn tại đồng thời nhiều hình thức sở hữu khác nhau như doanh nghiệp tư nhân, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp nhà nước. Có những doanh nghiệp được đầu tư quy mô lớn với thiết bị hiện đại và tuyển dụng hàng nghìn lao động, nhưng mặt khác, có nhiều doanh nghiệp quy mô rất nhỏ như doanh nghiệp gia đình hoạt động trong lĩnh vực phi chính thức. Bảng 12.3 và Bảng 12.4 thể hiện phân bố về quy mô doanh nghiệp theo quy mô lao động và quy mô vốn trên cả nước trong các ngành công nghiệp dệt - may, công nghiệp chế biến, chế tạo và tính chung cả nước.

Xu hướng chung có thể nhận thấy là, so với toàn bộ nền kinh tế Việt Nam, quy mô doanh nghiệp trong ngành chế biến, chế tạo lớn cả về số lao động và số vốn. Trong đó doanh nghiệp quy mô lớn trong ngành may (ví dụ hơn 300 nhân viên) so với trung bình cả nước hay trung bình ngành công nghiệp chế tạo, hay so với ngành dệt là lớn. Mặt khác, nhìn từ góc độ vốn thì có thể thấy rõ nhiều doanh nghiệp quy mô nhỏ so với toàn bộ ngành chế tạo hay so với ngành dệt. Điều này phản ánh mức độ thâm dụng lao động cao của ngành may.

Bảng 12.3. Tỷ trọng doanh nghiệp theo quy mô lao động, ngày 31 tháng 12 năm 2020

		Less than 5	5-9	10-49	50-199	200-299	300-499	500-999	1000-4999	5000-	Total
Total		414,406	126,341	109,918	24,046	3,156	2,625	2,018	1,521	229	684,260
	Share (%)	60.6%	18.5%	16.1%	3.5%	0.5%	0.4%	0.3%	0.2%	0.0%	
Manufacturing		48,816	19,000	24,152	9,359	1,611	1,549	1,330	1,117	166	107,100
	Share (%)	45.6%	17.7%	22.6%	8.7%	1.5%	1.4%	1.2%	1.0%	0.2%	
Textile		2,116	754	1,126	544	114	84	62	53	5	4,858
	Share (%)	43.6%	15.5%	23.2%	11.2%	2.3%	1.7%	1.3%	1.1%	0.1%	
Garments		3,469	1,065	1,693	996	225	305	286	288	43	8,370
	Share (%)	41.4%	12.7%	20.2%	11.9%	2.7%	3.6%	3.4%	3.4%	0.5%	
Source: Prepared by the author, using GSO (2022).											

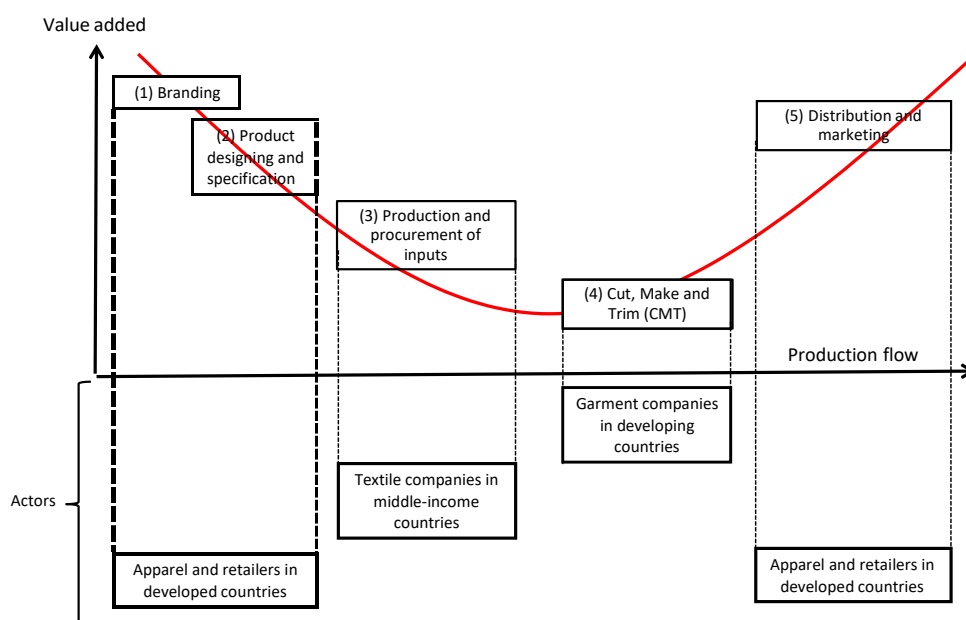
Bảng 12.4. Tỷ trọng doanh nghiệp theo quy mô vốn, ngày 31 tháng 12 năm 2020

		Less than 0.5	0.5-1	1-5	5-10	10-50	50-200	200-500	500-	Total
Total		67,636	61,067	251,489	109,181	137,114	38,700	9,971	9,102	684,260
	Share (%)	9.9%	8.9%	36.8%	16.0%	20.0%	5.7%	1.5%	1.3%	
Manufacturing		7,496	7,751	35,870	16,351	23,764	10,010	3,205	2,653	107,100
	Share (%)	7.0%	7.2%	33.5%	15.3%	22.2%	9.3%	3.0%	2.5%	
Textile		325	367	1,502	724	1,100	516	172	152	4,858
	Share (%)	6.7%	7.6%	30.9%	14.9%	22.6%	10.6%	3.5%	3.1%	
Garments		708	743	3,066	1,232	1,636	656	199	130	8,370
	Share (%)	8.5%	8.9%	36.6%	14.7%	19.5%	7.8%	2.4%	1.6%	
Source: Prepared by the author, using GSO (2022).										

Ngành dệt may Việt Nam có cơ cấu hai tầng và xu hướng này đặc biệt rõ trong ngành may. Ở đây, kinh doanh hướng vào xuất khẩu phần lớn do các doanh nghiệp quy mô lớn đảm nhận, còn các doanh nghiệp nhỏ nhìn chung hướng tới đối tượng là thị trường địa phương và thị trường trong nước (Goto, 2014). Các doanh nghiệp thứ hai phần lớn là các doanh nghiệp thuộc khu vực kinh tế phi chính thức (Goto, 2013a). Do vậy, đối tượng của mục này chủ yếu là các doanh nghiệp có quy mô tương đối lớn hoạt động trong khu vực kinh tế chính thức.

Về cách kết nối với GVC của ngành may Việt Nam có điểm chung với các nước xuất khẩu sản phẩm may mặc khác như Băng-la-đét và Cam-pu-chia là các doanh nghiệp Việt Nam gần như chuyên môn hóa vào chức năng CMT (Hình 12.2).

Hình 12.2. Sơ đồ sản xuất và giá trị gia tăng trong ngành may



Source: based on Goto (2014).

Như đã nêu, sản xuất sản phẩm may mặc xuất khẩu từ trước đến nay phụ thuộc vào nguyên liệu (vải) nhập khẩu. Phần lớn các nước xuất khẩu vải có thu nhập cao hơn Việt Nam. Vào năm 2020, khoảng 60% nhập khẩu vải là từ Trung Quốc. Cũng giống như các nước khác, sự hình thành liên kết phía sau dựa vào phát triển ngành dệt (vải) trong nước được coi là vấn đề chính sách có độ ưu tiên cao ở trong nước trong một thời gian dài. Tuy nhiên, xu hướng gần đây đối với phát triển công nghiệp hỗ trợ trong nước cho thấy, ngoài việc hỗ trợ các doanh nghiệp địa phương, kênh thu hút vốn nước ngoài thông qua đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) từ các nền kinh tế như Đài Loan, Hàn Quốc, Trung Quốc cũng đang ngày càng cho thấy tính hiệu quả.

5 GVC và nâng cấp ngành

GVC được hình thành trên cơ sở phân tách chu trình sản xuất hợp nhất dựa trên sự khác nhau về mức độ thâm dụng các yếu tố sản xuất, sau đó tái phân bổ cho các doanh nghiệp hoặc khu vực có thể sản xuất theo từng chức năng riêng biệt hiệu quả nhất. Ngành may có sự phân tách ở cấp độ toàn cầu từ sớm. Xu hướng này ngày càng gia tăng từ thập niên 1990 khi tự do hóa thương mại được thúc đẩy, chi phí lưu thông giảm, hơn nữa, công nghệ thông tin và truyền thông (ICT), nhất là internet phổ biến một cách nhanh chóng (Jones và Kierzkowski, 1990; Kimura, 2022).

Về mặt động học, sự phân tách đem lại hiệu quả bởi mức độ thâm dụng các yếu tố sản xuất khác nhau trong một chu trình sản xuất dài được tái phân bổ một cách tối ưu. Điều này được đơn giản hóa qua Hình 12.2. Chức năng đầu tiên của ngành may là: (i) xây dựng và quản lý chiến lược thương hiệu; (ii) thiết kế sản phẩm và thông số kỹ thuật có độ thâm dụng tri thức - kỹ năng rất cao và thường do các doanh nghiệp dẫn đầu, chủ yếu là doanh nghiệp của các nước phát triển nắm giữ. Những doanh nghiệp đi đầu này có vai trò vô cùng quan trọng trong tổ chức và điều hành thông qua việc lựa chọn các doanh nghiệp tham gia vào chuỗi giá trị và quy định các biến số có tính quyết định như chất lượng sản phẩm, giá cả và thời hạn giao hàng. Các doanh nghiệp khác tham gia vào chuỗi giá trị được đặt trong tương quan lực lượng bất đối xứng với doanh nghiệp điều hành này (Humphrey và Schmitz, 2001; 川上・後藤, 2020; Sturgeon, 2009; Goto, sắp xuất bản).

Chức năng tiếp theo là (iii) sản xuất và cung ứng vải và phụ liệu. Trong nhiều trường hợp, chức năng này mang tính thâm dụng vốn, và cần có năng lực công nghệ nên các doanh nghiệp dẫn đầu đã tích lũy vốn ở mức độ nhất định thường thực hiện chức năng này và thường đặt ở những nước có thu nhập trung bình có thể phát huy lợi thế so sánh quốc tế trong lĩnh vực này. Chức năng (iv) là công đoạn CMT mang tính thâm dụng lao động thường do doanh nghiệp của các nước đang phát triển dồi dào về lực lượng lao động như Việt Nam đảm nhận. Cuối cùng là (v) chức năng tiếp thị và lưu thông, cũng thường do các doanh nghiệp dẫn đầu ở các nước phát triển đảm nhận.

Khái niệm quan trọng trong khung phân tích GVC là nâng cấp. Nâng cấp là từ để chỉ việc thực hiện một dạng đổi mới sáng tạo trong chuỗi giá trị, tạo ra tô kinh tế và nâng cao vị trí của doanh nghiệp đó. Trong lý thuyết GVC, nâng cấp thường được chia thành 3 loại. Thứ nhất là nâng cấp công đoạn sản xuất, thứ hai là nâng cấp sản phẩm, thứ ba là nâng cấp chức năng (Gereffi và Memedovic, 2004; Goto và cộng sự, 2011; Kaplinsky và Morris, 2001; 川上・後藤, 2020; Palpacuer và cộng sự, 2005).

Nâng cấp công đoạn sản xuất có nghĩa là nâng cao hiệu suất công đoạn biến đổi từ đầu vào thành đầu ra; nâng cấp sản phẩm là nâng cao giá trị gia tăng của sản phẩm đang sản xuất. Nâng cấp thường gây liên tưởng tới nâng cấp công đoạn và có nhiều phương pháp để thực hiện trong thực tế. Ví dụ, nâng cấp máy móc trong nhà xưởng thành máy móc mới, không chỉ là nâng cao năng suất bằng tối ưu hóa dây chuyền sản xuất của nhà máy mà còn là áp dụng hệ thống kế toán và quản lý nhân sự mới, tiến hành tập huấn, đào tạo để nâng cao năng suất lao động của nhân viên. Để nâng cấp sản phẩm thường không thể thiếu nâng cấp công đoạn sản xuất.

Nâng cấp chức năng để chỉ việc đảm nhận công đoạn sản xuất - chức năng có giá trị gia tăng cao hơn trong chuỗi giá trị. Nó khác về bản chất với nâng cấp công đoạn sản xuất và sản phẩm là nhằm nâng cấp trong công đoạn sản xuất và chức năng hiện có. Kiểu nâng cấp này cần có sự chuyển đổi sang công đoạn - chức năng hình thành từ độ thâm dụng các yếu tố sản xuất khác với trước đó nên sẽ khó đạt được hơn.

Tùy thuộc vào mức độ nâng cấp thành công mà rào cản tham gia vào công đoạn – chức năng do doanh nghiệp đó đảm nhận sẽ tăng lên. Nói cách khác, nếu thực hiện nâng cấp trình độ cao hơn và khó bắt chước thì sẽ không phải chịu cạnh tranh từ các doanh nghiệp khác. Ngược lại, nếu quá trình nâng cấp này không được thực hiện thường xuyên thì cạnh tranh ngày càng gay gắt, doanh nghiệp bị đẩy vào hoàn cảnh buộc phải cắt giảm chi phí sản xuất, đồng thời phải giảm tiền công lao động và có nguy cơ phải thực hiện chiến lược “*cạnh tranh tới đáy*” (Kaplinski, 1998).

Thời cơ để Việt Nam kết nối với kinh tế toàn cầu có sự góp phần của việc ký hiệp định quốc phòng với Liên minh châu Âu (EU). Thời kỳ này, Việt Nam bắt đầu gia công ủy thác hướng tới thị trường Nhật Bản và các doanh nghiệp Nhật Bản, trong đó có các doanh nghiệp thương mại, và đẩy nhanh triển khai một cách chính thức (Goto và cộng sự, 2011). Thay đổi này là cách các doanh nghiệp Nhật Bản đối phó với tiền công tăng lên ở các nền kinh tế châu Á khác như Hàn Quốc, Đài Loan, Thái Lan - những nhà sản xuất các sản phẩm may lớn tại thời điểm đó. Kết quả là vào cuối những năm 1990, Nhật Bản trở thành điểm đến lớn nhất của sản phẩm may mặc Việt Nam.

Việc các doanh nghiệp Việt Nam bắt đầu tham gia vào chuỗi giá trị do các doanh nghiệp Nhật Bản điều hành hướng vào thị trường Nhật Bản đã tác động đáng kể đến việc nâng cấp công đoạn sản xuất và sản phẩm của ngành may Việt Nam. Đối với các doanh nghiệp điều hành chuỗi giá trị hướng vào Nhật Bản như các doanh nghiệp thương mại, phương thức sản xuất tại Việt Nam cần phải đáp ứng yêu cầu tiêu chuẩn chất lượng của thị trường Nhật Bản. Điều này đã thúc đẩy

chuyển giao công nghệ để tiến hành nâng cấp cả công đoạn sản xuất và sản phẩm (Goto và cộng sự, 2011; Goto, 2013b). Việc chuyển giao công nghệ từ chuỗi giá trị hướng tới thị trường Nhật Bản này đã đóng góp lớn vào việc tăng cường năng lực cạnh tranh của ngành may Việt Nam, trong đó chủ yếu là doanh nghiệp quy mô lớn trực thuộc VINATEX, một tổng công ty nhà nước khi đó¹⁰⁷.

Chuyển giao công nghệ từ doanh nghiệp Nhật Bản cho các doanh nghiệp may Việt Nam là một cách làm mang tính tự ràng buộc và cùng có lợi đối với cả Nhật Bản và Việt Nam. Đầu những năm 1990, Nhật Bản đã mất đi lợi thế cạnh tranh quốc tế đối với công đoạn CMT sử dụng nhiều lao động trong ngành may, nên việc chuyển giao công nghệ không phải là mối đe dọa đối với doanh nghiệp. Một mặt, năng lực cạnh tranh trong chuỗi giá trị phụ thuộc vào hiệu suất của toàn bộ chuỗi giá trị đó, hay nói cách khác là hiệu suất hợp tác. Việc nâng cao năng lực cạnh tranh trong công đoạn CMT của ngành may Việt Nam ảnh hưởng lớn tới năng lực cạnh tranh của bản thân chuỗi giá trị, chính vì vậy, việc nâng cấp công đoạn là rất quan trọng. Tuy nhiên, phạm vi chuyển giao công nghệ chỉ giới hạn ở công đoạn CMT, còn liên quan đến các chức năng như xây dựng thương hiệu, thiết kế là lợi thế cạnh tranh chủ chốt của doanh nghiệp Nhật Bản thì hoàn toàn không có sự chuyển giao. Vì vậy, trong tương lai, nếu các doanh nghiệp may Việt Nam muốn đảm nhận các chức năng như xây dựng thương hiệu và thiết kế thì phải gây dựng năng lực cạnh tranh với các chức năng đó.

6 Bẫy thu nhập trung bình và thị trường trong nước

Ngành may Việt Nam hiện nay đang ở thời điểm chuyển đổi quan trọng. Với sự tăng trưởng mạnh trong suốt 20 năm đầu thế kỷ 21, dẫn dắt công nghiệp hóa và tăng trưởng kinh tế, ngành may đang đối mặt với vấn đề giá nhân công tăng và thiếu lao động hiện nay (Goto, 2013b; Goto, 2014). Tình hình này là yếu tố cản trở năng lực cạnh tranh của ngành may Việt Nam vốn chủ yếu đảm nhận công đoạn CMT. Bên cạnh đó, cơ cấu công nghiệp lấy xuất khẩu làm trung tâm đang chuyển dịch nhanh chóng sang ngành điện tử - máy móc và các ngành chế tạo mới.

Theo đó, đối với ngành may ngày càng đòi hỏi phải chuyển dịch sang công đoạn - chức năng có độ thâm dụng vốn và tri thức cao. Nói cách khác, khả năng phát triển lâu dài của ngành may Việt Nam phụ thuộc vào việc thực hiện nâng cấp chức năng. Nếu thực hiện không thành công, Việt Nam sẽ rơi vào bẫy thu nhập trung bình đã đề cập ở phần trước.

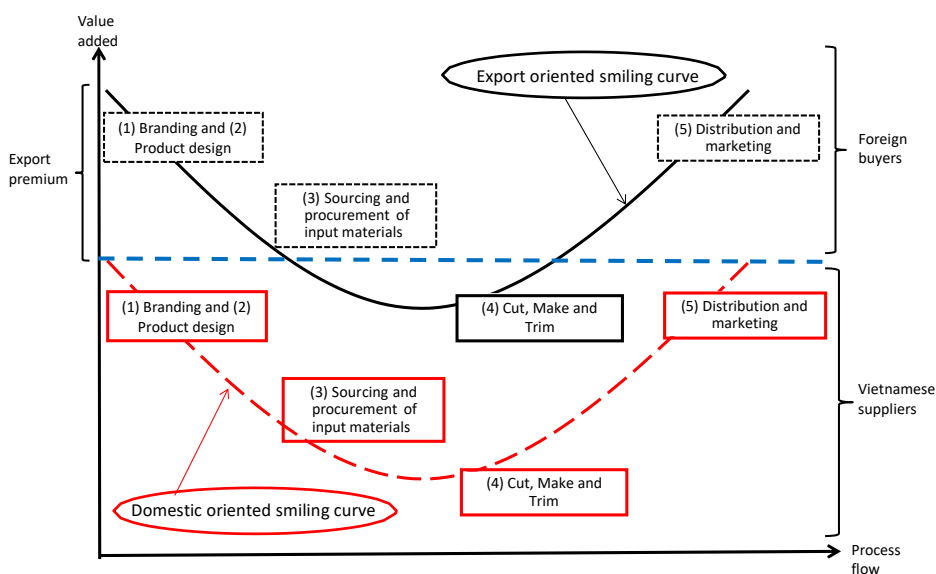
¹⁰⁷ Hiện nay là Tập đoàn dệt may Việt Nam.

Nâng cấp chức năng trong ngành may kèm theo quá trình chuyển đổi sang các chức năng thâm dụng tri thức, công nghệ cao như xây dựng thương hiệu, thiết kế - xác định quy cách sản phẩm, triển khai tiếp thị... Việc nâng cấp chức năng này ít thấy trong ngành may xuất khẩu của Việt Nam, nhưng trong kinh doanh ở địa phương và thị trường trong nước đã có nhiều doanh nghiệp đảm nhận chức năng như vậy (Goto, 2014).

Như đã đề cập, ngành may Việt Nam có cơ cấu hai tầng, trong đó thị trường trong nước chủ yếu do các doanh nghiệp siêu nhỏ, nhỏ và vừa nắm giữ với nhiều chủ doanh nghiệp thuộc khu vực kinh tế phi chính thức. So với các doanh nghiệp chính thức, những doanh nghiệp này thường không có công đoạn sản xuất hay công nghệ để có thể đảm bảo chất lượng mà thị trường các nước phát triển yêu cầu, nhưng mặt khác họ lại đảm nhận các chức năng sử dụng nhiều tri thức hơn ngoài công đoạn CMT mà các doanh nghiệp xuất khẩu không đảm nhận (Goto, 2006). Tuy nhiên, nhiều doanh nghiệp định hướng khai thác thị trường trong nước không có cách tiếp cận kênh chuyển giao công nghệ tiên tiến của các doanh nghiệp các nước phát triển nên chỉ có thể tạo ra giá trị gia tăng thấp hơn lĩnh vực xuất khẩu. Chính vì vậy, giữa chuỗi giá trị hướng vào xuất khẩu và chuỗi giá trị hướng vào thị trường trong nước tồn tại “*chênh lệch xuất khẩu*” (Goto, 2014). Chuỗi giá trị xuất khẩu và chuỗi giá trị trong nước cùng tồn tại mà gần như không có sự liên quan với nhau (Hình 12.3).

Hình 12.3. Hình mặt cười trong ngành may: Hệ thống phân cấp chức năng trong chuỗi sản xuất-phân phối hàng may mặc

Figure 3. The garment smiling curve: functional hierarchy in the garment production-distribution flow



Source: Modified from Mudambi (2007) and Goto (2003, 2006 and 2007, 2014).

Tăng trưởng kinh tế của Việt Nam trong 20 năm qua đã nâng cao sức mua của người tiêu dùng trong nước và sức hấp dẫn của thị trường trong nước cũng ngày càng tăng lên. Do đó, các doanh nghiệp có công nghệ tiên tiến và quy mô lớn từ trước đến nay chủ yếu hoạt động trong lĩnh vực xuất khẩu bắt đầu quan tâm tới thị trường trong nước. Sự thay đổi thị trường đích đến của ngành may Việt Nam có thể tạo ra sự thay đổi vị trí trong chuỗi giá trị và có thể dẫn tới sự tái cơ cấu ngành may mang tính khu vực, bao gồm cả thị trường trong nước và các nước lân cận.

Dù vậy, việc thực hiện nâng cấp một cách thường xuyên để phát triển bền vững ngành vẫn là điều quan trọng, và nếu không thành công thì có thể phải lựa chọn chiến lược “*cạnh tranh tới đáy*” vì sự sống còn bằng cách như hạ thấp điều kiện lao động. Hoặc không thể loại trừ khả năng như đã từng thấy ở Thái Lan là sản xuất và quan hệ việc làm có xu hướng phi chính thức hóa (Goto và Endo, 2014).

7 Hiệp định thương mại khu vực và FDI trong lĩnh vực dệt

Về ngành dệt ở thượng nguồn của Việt Nam, có những tiền triển đáng quan tâm liên quan đến Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP). Nhìn chung, hiệp định thương mại khu vực (RTA) có ảnh hưởng mạnh tới sự hình thành và phát triển của GVC. Với ngành dệt may Việt Nam, quá trình đàm phán TPP trước khi Hoa Kỳ rút khỏi hiệp định này đã có ảnh hưởng nhất định tới ngành dệt trong nước.

Như đã nêu, mặc dù trong nước đã có ngành dệt khá lớn, song do thiếu năng lực cạnh tranh quốc tế cả về chất lượng và giá cả nên phần lớn vải sử dụng trong ngành may xuất khẩu phải phụ thuộc vào nhập khẩu từ các nước xung quanh.

Vấn đề được đặc biệt coi trọng trong đàm phán TPP của Việt Nam là liên quan đến tiếp cận thị trường sản phẩm may mặc của Hoa Kỳ. Lý do chính đó là, nếu xuất khẩu hàng may mặc sang Hoa Kỳ được thực hiện trong khung khổ TPP thì mức độ gia tăng xuất khẩu được cho là lớn hơn so với các ngành khác. Thực tế, giai đoạn 2016, Hoa Kỳ là đối tác xuất khẩu lớn nhất với hàng may mặc của Việt Nam (HS61 và HS62), chiếm khoảng 30% toàn bộ xuất khẩu.

Thời điểm đó, Hoa Kỳ đã công nhận tiếp cận thị trường đối với Việt Nam bằng điều khoản tối huệ quốc (MFN) theo quy tắc của WTO. Song Hoa Kỳ đã áp dụng thuế quan ưu đãi chung (GSP) có lợi hơn đối với các nước Ấn Độ, In-đô-nê-xi-a là đối thủ cạnh tranh ở Châu Á. Hơn nữa, Hoa Kỳ còn áp dụng thuế quan ưu đãi chung dành cho những nước thu nhập thấp (GSP-LDC) với mức thuế thấp hơn đối với Cam-pu-chia. Chính vì vậy, người ta kỳ vọng việc ký kết TPP sẽ giảm

đáng kể thuế quan nhập khẩu của Hoa Kỳ đối với hàng may mặc của Việt Nam (Shiino, 2013).

Tuy nhiên, vấn đề ở đây là quy tắc xuất xứ từ sợi (YFR¹⁰⁸) riêng đối với ngành may. Theo quy tắc này, điều kiện để áp dụng thuế quan TPP tại Hoa Kỳ là ít nhất có 3 công đoạn là se sợi, dệt vải và may (CMT) phải được tiến hành tại Việt Nam hoặc ở một nước thành viên TPP. Vấn đề chính là ở chỗ, ngành may xuất khẩu của Việt Nam phụ thuộc vào nhập khẩu vải của Trung Quốc, một nước không phải thành viên TPP.

Quy tắc xuất xứ như YFR trong RTA ảnh hưởng lớn tới năng lực cạnh tranh quốc tế của ngành may Việt Nam ở chỗ nó quyết định sự thuận lợi khi tiếp cận thị trường điểm đến, đồng thời làm tăng nhu cầu vải trong nước. Kết quả là, năm 2015, FDI vào lĩnh vực dệt của Việt Nam từ các nền kinh tế không phải thành viên TPP như Trung Quốc, Đài Loan và cả Hàn Quốc, Hồng Kông tăng mạnh.

Như đã đề cập trước đó, năng lực cạnh tranh quốc tế thấp của ngành dệt trong nước là vấn đề lớn của ngành dệt may. Tuy nhiên, ngành dệt Việt Nam có nhiều khả năng nâng cấp dựa vào khai thác tích cực FDI. Nếu so với sản phẩm may mặc, giá trị xuất khẩu sản phẩm dệt của Việt Nam (HS58, 59 và 60) vẫn còn rất nhỏ (Hình 12.2), song lợi thế quốc tế của Việt Nam trong ngành này không ngừng tăng lên. Cụ thể, lợi thế so sánh thể hiện năm 2005 mới chỉ là 0,384 thì năm 2020 đã đạt 1,719. Trong số đó, xuất khẩu sang Cam-pu-chia lớn hơn hẳn, chiếm 31,6%, tiếp theo là Trung Quốc (13%), In-đô-nê-xi-a (9,7%), rồi đến Hoa Kỳ (8,8%).

8 Vấn đề mới về tính bền vững trong chuỗi giá trị may toàn cầu

Ngày 24 tháng 4 năm 2013, trung tâm thương mại Rana Plaza, nơi tập hợp nhiều doanh nghiệp ngành may ở Dhaka, Băng-la-đét bỗng dưng đổ sập đã làm chấn động cả thế giới. Đây là một trong những tai nạn công nghiệp tồi tệ nhất thế giới, khiến 1.132 người thiệt mạng, hơn 2.500 người bị thương. Nhiều doanh nghiệp ngành may trong tòa nhà này đảm nhận công đoạn CMT trong chuỗi giá trị do doanh nghiệp may mặc Âu Mỹ điều hành. Sự việc này khiến thế giới quan tâm mạnh mẽ tới môi trường lao động hà khắc mà người lao động làm việc trong ngành ở nhiều nước đang phát triển, trong đó có Băng-la-đét, phải chịu đựng. Trong môi trường lao động như vậy tồn tại một thực tế khác xa với “*lao động đáng hoàng*” hay bảo vệ nhân quyền. Vụ việc này khiến chính phủ các nước và các công ty đa quốc gia phải đưa ra giải pháp đối phó.

¹⁰⁸ Tiếng Anh: Yarn Forward Rule.

Các doanh nghiệp may toàn cầu, các nhà bán lẻ, các doanh nghiệp điều hành GVC không chỉ tuân thủ luật pháp của nước mà họ hoạt động, mà cần phải đảm bảo trong toàn bộ GVC hoạt động doanh nghiệp phù hợp với Bộ hướng dẫn công ty đa quốc gia của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) và Tuyên bố công ty đa quốc gia của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) và cả nguyên tắc chỉ đạo về kinh doanh và nhân quyền của Liên hợp quốc thông qua vào năm 2011.

Trong Chương trình Nghị sự 2030 được toàn thể các nước thông qua tại Đại hội đồng Liên hợp quốc năm 2015 có ghi rõ trách nhiệm của chính phủ, doanh nghiệp và cộng đồng trong việc đạt được nguyên tắc này. Trong đó quy định 17 mục tiêu cụ thể được gọi là Mục tiêu phát triển bền vững (SDG) và nêu ra 169 mục đích, 232 chỉ tiêu để đánh giá tiến độ thực hiện. Tiêu chí đánh giá kết quả hoạt động của doanh nghiệp không chỉ đánh giá kết quả tài chính mà còn đánh giá từ 3 góc độ: môi trường, xã hội, và quản trị được nhân rộng giữa các doanh nghiệp, nhiều doanh nghiệp công khai các tiêu chí này trong báo cáo hợp nhất. Đồng thời, năm 2017, OECD đã công bố Hướng dẫn thẩm định hành vi kinh doanh tập trung vào ngành dệt may (có bổ sung ngành da giày) và nhiều doanh nghiệp đã áp dụng vào hoạt động của mình.

Từ những chuyển biến mang tính toàn cầu và tự nguyện này đã bắt đầu xuất hiện những chuyển biến thể chế hóa có tính ràng buộc hơn, chủ yếu ở Âu Mỹ. Trong đó có ảnh hưởng lớn là Luật nô lệ hiện đại được ban hành ở Anh năm 2015. Trong luật này có quy định các điều khoản minh bạch hóa chuỗi cung ứng, phải tuyên bố không có lao động nô lệ và buôn bán người trong toàn chuỗi giá trị. Điểm quan trọng của luật này là quy định rõ trách nhiệm của các doanh nghiệp Anh, trong đó có nhiều doanh nghiệp điều hành GVC, bất kể có hay không quyền sở hữu và quan hệ hợp đồng đối với việc làm và điều kiện lao động trong toàn bộ chuỗi giá trị. Những đạo luật như vậy cũng bắt đầu được các nước khác ở châu Âu ban hành. Ví dụ, năm 2017, Pháp quy định Luật nghĩa vụ chú ý để ngăn chặn xâm hại nhân quyền, được định nghĩa theo nghĩa rộng trong chuỗi giá trị của công ty đa quốc gia; Đức cũng quy định luật liên quan đến thẩm tra sâu doanh nghiệp trong chuỗi giá trị. Tiếp đó, năm 2022, EU công bố dự án luật Chuỗi giá trị châu Âu, yêu cầu thực hiện thẩm tra sâu về xã hội và môi trường bao trùm tất cả các yếu tố cấu thành chuỗi giá trị, bao gồm cả giao dịch trực tiếp và gián tiếp.

Các chuyển biến mới xung quanh GVC đang diễn ra ở các nước phát triển chắc chắn có tác động đến ngành may Việt Nam. Những diễn biến này không chỉ giới hạn ở ngành dệt may. Ngay từ sớm, ngành công nghiệp điện tử đã có những cách làm tương tự, và ngành công nghiệp điện tử Việt Nam đã bắt đầu chịu những tác động to lớn (Goto và Arai, 2018).

9 Kết luận

Ngành dệt may Việt Nam hiện nay đang ở vào thời điểm chuyển đổi quan trọng. Trong suốt thời gian dài dẫn dắt công nghiệp hóa, ngành may của Việt Nam đã bộc lộ những hạn chế về năng lực cạnh tranh do phụ thuộc vào lao động dồi dào và giá rẻ. Ngành đã thực hiện nâng cấp công đoạn và sản phẩm khá nổi bật, song còn vấn đề khi thực hiện nâng cấp chức năng. Trong tiến trình đó, thị trường vùng, bao gồm thị trường trong nước và các nước lân cận trở nên quan trọng. Vấn đề ở đây là sự chưa đồng bộ về lưu thông, cơ sở hạ tầng cơ bản và các chính sách hỗ trợ hoạt động kinh tế phức tạp. Mặt khác, ngành dệt có tiềm năng phát triển thông qua việc tích cực thu hút FDI từ Trung Quốc, Đài Loan, Hàn Quốc và tăng cường mức độ tương hỗ với ngành may.

Khi tính bền vững càng trở nên quan trọng đối với doanh nghiệp, đặc biệt là từ góc độ của doanh nghiệp dẫn dắt GVC, thì cách tiếp cận truyền thống như nâng cao hiệu suất công đoạn sản xuất và cắt giảm chi phí là chưa đủ. Triển khai hoạt động kinh doanh đảm bảo tính bền vững về mặt xã hội và môi trường không chỉ cho bản thân doanh nghiệp mà toàn bộ GVC diễn ra một cách phức tạp sẽ là điều kiện cần thiết để ngành tiếp tục tăng trưởng bền vững.

Những thực tiễn tốt của doanh nghiệp đối với xã hội và môi trường thường được nhìn nhận một cách tiêu cực: làm tăng chi phí và hạn chế sự tăng trưởng của doanh nghiệp. Tuy nhiên, có nhiều điển hình cho thấy hành động của doanh nghiệp phù hợp với tính bền vững của xã hội và môi trường về lâu dài giúp tạo ra năng lực cạnh tranh. Năng lực của ngành dệt may Việt Nam trong tương lai phụ thuộc vào việc nhân rộng những điển hình ấy của ngành.

Tài liệu tham khảo

Tài liệu tham khảo tiếng Nhật

逸見重雄. 1943. 『南方経済資源総覧—仏印の経済資源』東亜政経社

後藤健太. 2003. 「ベトナム繊維・縫製産業：流通未発達の検証」大野健一・川端望編『ベトナムの工業戦略：グローバル化時代の途上国産業支援』日本評論社、125-172 頁.

後藤健太. 2006. 「ホーチミン市の「独自ブランド型」アパレル産業の生産・流通組織 — 知識集約的機能と生産・流通の内部化—」藤田麻衣編『移行期ベトナムの産業変容—地場企業主導による発展の諸相—』研究双書、アジア経済研究所、105-136 頁.

椎野幸平. 2013. 「アジア新・新興国への進出と GSP の活用—日本、EU、米国の GSP 比較」日本貿易振興機構.

Tài liệu tham khảo tiếng Anh (Thứ tự giữ nguyên theo bản gốc tiếng Anh)

- Fukunishi, T., K. Goto, và T. Yamagata (2013), *Viện trợ cho thương mại và chuỗi giá trị trong ngành dệt may*. [Aid for Trade and Value Chains in Textiles and Apparel]. WTO/OECD/IDE-JETRO.
- Tổng cục Thống kê (2022), *Niên giám Thống kê Việt Nam năm 2021*. Hà Nội: Nhà xuất bản Thống kê.
- Gereffi, G., và O. Memedovic (2004), Đưa các ngành công nghiệp địa phương vào chuỗi giá trị toàn cầu và mạng lưới sản xuất toàn cầu: cơ hội và thách thức để nâng cấp với một nghiên cứu cụ thể về châu Á, khả năng cạnh tranh ngày càng tăng của Trung Quốc và việc loại bỏ dần các thỏa thuận đa sợi [Inserting local industries into global value chains and global production networks: opportunities and challenges for upgrading with a specifically examine Asia, China's rising competitiveness and the phasing out of the multi-fibre arrangements]. Vienna: Tổ chức Phát triển Công nghiệp Liên hợp quốc.
- Goto, K. (2011), 'Năng lực cạnh tranh và việc làm bền vững trong chuỗi giá trị toàn cầu: Thay thế hay bổ sung?' ['Competitiveness and Decent Work in Global Value Chains: Substitutionary or Complementary?'], *Phát triển trong thực tế*, 21(7), tr. 943-958.
- Goto, K. (2013a), 'Khởi nghiệp thông qua hợp đồng phụ phi chính thức đối ứng: Bằng chứng từ ngành may mặc phi chính thức ở Thành phố Hồ Chí Minh' ['Starting Businesses through Reciprocal Informal Subcontracting: Evidence from the Informal Garment Industry in Ho Chi Minh City'] *Tạp chí Phát triển Quốc tế*, 25(4), tr. 562-582.
- Goto, K.. (2013b), 'Chiến lược toàn cầu hóa và phát triển của các nhà cung cấp hàng may mặc Việt Nam: Mạng lưới sản xuất - phân phối và hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp' ['Globalization and Development Strategies of Vietnamese Garment Suppliers: Production - Distribution Networks and Enterprise Performance'], trong Sakata S., *Các thực thể kinh tế Việt Nam trong quá trình chuyển đổi* [Vietnam's Economic Entities in Transformation], Basingstoke và New York: Nhà xuất bản Palgrave Macmillan, tr. 118-145.
- Goto, K.. (2014), 'Việt Nam: Nâng cấp từ xuất khẩu sang thị trường nội địa' ['Vietnam: Upgrading from the Export to the Domestic Market'], trong Fukunishi, T. and T. Yamagata (chủ biên), *Ngành may mặc ở các nước thu nhập thấp: Điểm khởi đầu của công nghiệp hóa* [The Garment Industry in

- Low-income Countries: An Entry Point of Industrialization*]. Basingstoke và New York: Nhà xuất bản Palgrave Macmillan, tr. 105-131.
- Goto, K., và Y. Arai (2018), ‘Ngày càng có nhiều việc làm tốt hơn thông qua thực tiễn kinh doanh và lao động có trách nhiệm xã hội trong ngành điện tử của Việt Nam’ [‘More and Better Jobs through Socially Responsible Labour and Business Practices in the Electronics Sector of Viet Nam’], *Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO)*, Geneva: ILO.
- Goto, K., và T. Endo (2014), ‘Nâng cấp, di dời, phi chính thức hóa? Chiến lược địa phương trong kỷ nguyên toàn cầu hóa: Ngành may mặc Thái Lan’ [‘Upgrading, Relocating, Informalising? Local Strategies in the Era of Globalisation: The Thai Garment Industry’], *Tạp chí Châu Á đương đại*, 44 (1), tr. 1-18.
- Goto, K., N. Kaoru, và J. Thoburn (2011), ‘Đối mặt với thách thức của Trung Quốc: Ngành Dệt may Việt Nam thời hậu MFA’ [‘Meeting the Challenge of China: The Vietnamese Garment Industry in the Post MFA Era’], *Mạng toàn cầu*, 11(3), tr. 355-379.
- Jones, R.W., và H. Kierzkowski (1990), ‘Vai trò của Dịch vụ trong Sản xuất và Thương mại Quốc tế: Khung lý thuyết’ [‘The Role of Services in Production and International Trade: A Theoretical Framework’], trong Jones, R. và A. Krueger (chủ biên), *Kinh tế chính trị của thương mại quốc tế* [The Political Economy of International Trade], Oxford: Basil Blackwell.
- Kaplinski, R. (1998), ‘Toàn cầu hóa, công nghiệp hóa và tăng trưởng bền vững: theo đuổi khoản tiền tô thứ n’ [‘Globalization, industrialization and sustainable growth: the pursuit of the nth rent’], Tài liệu thảo luận 365. Viện Nghiên cứu Phát triển, Đại học Sussex.
- Kaplinsky, R. và M. Morris (2001), *Cẩm nang nghiên cứu chuỗi giá trị* [A handbook for value chain research], Trung tâm Nghiên cứu Phát triển Quốc tế (IDRC).
- Kawakami, M. và K. Goto (2020), ‘Nhà máy Châu Á: chuỗi giá trị toàn cầu và phát triển doanh nghiệp địa phương’ [‘Factory Asia: global value chains and local firm development’] trong *Kinh tế Châu Á: Các vấn đề và thách thức đương đại* [The Asian Economy: Contemporary Issues and Challenges]. London và New York: Nhà xuất bản Routledge, tr. 69-86.
- Kimura, F. (2022), *Chuyển đổi cơ cấu của chế độ thương mại quốc tế: Đối đầu Hoa Kỳ-Trung Quốc, WTO, hội nhập kinh tế khu vực và Nhật Bản* [Structural Transformation of International Trading Regime: The US-

China Confrontation, WTO, Regional Economic Integration, and Japan]. Tokyo: Keisoshobo.

- Palpacuer, F., P. Gibbon, and L. Thomsen (2005), ‘Những thách thức mới đối với các nhà cung cấp ở các nước đang phát triển trong chuỗi hàng may mặc toàn cầu: góc nhìn so sánh của châu Âu’ [‘New challenges for developing country suppliers in global garments chains: a comparative European perspective’], *Phát triển thế giới*, 33(3), tr. 409-30.
- Nguyễn, K.T., N.T.H. Lam, và H.S. Nguyễn (2001), ‘Ngành Dệt May Việt Nam trong bối cảnh hội nhập: Lựa chọn chính sách phát triển cho tương lai’ [‘Viet Nam’s Textile-Garment Industry in the Context of Integration: The Selection of Development Policies for the Future’], *Báo cáo tổng hợp*, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân - Dự án chung Nghiên cứu chung của Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JICA) (Giai đoạn 3).

Lời cảm ơn

Để hoàn thành bài viết này, tác giả đã nhận được những thông tin quý báu từ bà Nguyễn Hồng Hà (Giám đốc Chương trình, Better Work Vietnam) và bà Nguyễn Thị Xuân Thúy (Giám đốc, Cục Công nghiệp, Bộ Công Thương Việt Nam) mà tác giả được phỏng vấn trực tuyến vào tháng 7 năm 2022.

Chương 13

Phát triển công nghiệp hỗ trợ trong thời kỳ hội nhập kinh tế quốc tế

Mai Fujita

1 Mở đầu

Việt Nam vừa tiến hành chuyển đổi sang nền kinh tế theo cơ chế thị trường, vừa bắt tay thực hiện công nghiệp hóa vào giữa những năm 1990. Khởi đầu này chậm hơn đáng kể so với các nước châu Á lân cận trong bối cảnh Việt Nam kiệt quệ do trải qua thời kỳ chiến tranh kéo dài, nền kinh tế kế hoạch hóa khép kín và bị cô lập với cộng đồng quốc tế. Sau gần 30 năm, Việt Nam đã chuyển mình trở thành nước có thu nhập trung bình và được chú ý như một trung tâm chế biến, chế tạo toàn cầu (Eckardt, Mishra, và Đình, 2018). Một trong những yếu tố làm nên thay đổi đáng kể đó là sự tham gia của Việt Nam vào mạng sản xuất quốc tế. Việt Nam trở thành trung tâm sản xuất quan trọng đối với các công ty đa quốc gia hướng tới hiệu quả sản xuất nhằm phục vụ thị trường thế giới hay hướng tới thị trường trong nước; điều này đã tạo đà cho tăng trưởng và đẩy mạnh xuất khẩu trong ngành chế biến, chế tạo¹⁰⁹.

Việt Nam đề ra mục tiêu hướng tới sự phát triển cao hơn, đó là đến năm 2045 trở thành nước phát triển có thu nhập cao. Đại hội Đảng lần thứ XIII năm 2021 đã đề ra những định hướng nhằm tiếp tục đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa dựa trên khoa học công nghệ và đổi mới sáng tạo, đó là phát triển các ngành công nghiệp chủ lực, trong đó có công nghiệp chế tạo máy, xây dựng chuỗi giá trị toàn cầu và trong nước, tăng cường liên kết giữa đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và doanh nghiệp trong nước. Một trong những giải pháp quan trọng chính là phát triển công nghiệp hỗ trợ một cách vững chắc.

Sự quan tâm đối với ngành công nghiệp hỗ trợ của Việt Nam ngày càng gia tăng kể từ đầu những năm 2000. Trong bối cảnh tự do hóa thương mại trong Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) được đẩy mạnh, chiến lược công nghiệp hóa trong thời kỳ hội nhập kinh tế quốc tế trở thành chủ đề được bàn luận, trong

¹⁰⁹ Chỉ số kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam đạt 1952,1 năm 2020 (năm 2000=100), cao thứ 5 trong số các nước có số liệu của Ngân hàng Thế giới. Tỷ lệ thương mại hàng hóa trên Tổng sản phẩm trong nước (GDP) năm 2021 đạt 184,1%, đứng thứ 5 sau Hồng Kông, Xinh-ga-po, Di-bu-ti, Slo-ve-ni-a (Dữ liệu mở của Ngân hàng Thế giới). Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài chiếm 70% xuất khẩu (Tổng cục Thống kê Việt Nam, truy cập website www.gso.gov.vn ngày 25 tháng 10 năm 2022).

đó cũng có nhiều nghiên cứu khảo sát về ngành công nghiệp hỗ trợ. Sau đó, quá trình tham gia vào kinh tế quốc tế của Việt Nam bước sang giai đoạn mới, đồng thời công nghiệp chế tạo máy cũng có những thay đổi, trong đó xuất khẩu các sản phẩm điện tử tăng lên nhanh chóng. Với tình hình đó, đã có những phân tích theo những chiều hướng khác nhau về quá trình nội địa hóa điện thoại di động, ô tô (Sturgeon và Zylberberg, 2016; Kobayashi, 2017; Trương Thị Chí Bình, Phạm Hải Phong, và Nguyễn Trường Minh, 2021) song còn thiếu những khảo sát đánh giá tổng thể về sự thay đổi của ngành công nghiệp hỗ trợ trong ngành công nghiệp chế tạo máy.

Trên cơ sở những thay đổi trong sản xuất công nghiệp của Việt Nam những năm gần đây, Chương 13 phân tích một cách khái quát về ngành công nghiệp hỗ trợ trong ngành công nghiệp chế tạo. Có một cách tiếp cận tiêu biểu ở các nghiên cứu trước đây về lĩnh vực này là tập trung vào sản phẩm chế tạo cuối cùng, tức là bên có nhu cầu về linh kiện (chẳng hạn như ô tô) và xem xét mối quan hệ với bên cung ứng linh kiện hay nhà cung cấp. Mặt khác, từ quan điểm xem xét vai trò của công nghiệp hỗ trợ như là nền tảng hỗ trợ sản xuất các sản phẩm chế tạo đa dạng, có một cách tiếp cận thay thế là tập trung vào nhà cung cấp, tức là bên cung cấp linh kiện. Bằng việc phân tích nhà cung cấp, tức là bên cung đồng thời với bên cầu, Chương này sẽ làm nổi bật những khía cạnh chưa được chú ý từ trước đến nay về công nghiệp hỗ trợ của Việt Nam và xem xét ý nghĩa của chúng.

Chương 13 có kết cấu như sau: Trước hết là hệ thống lại các khái niệm về công nghiệp hỗ trợ và phương pháp phân tích dựa trên những nghiên cứu đi trước. Phần sau đó sẽ trình bày khái quát về lịch sử của ngành công nghiệp ở Việt Nam và quá trình triển khai các chính sách liên quan đến công nghiệp hỗ trợ. Tiếp đến, tác giả sẽ phân tích về tình hình của ngành công nghiệp hỗ trợ trong ngành công nghiệp chế tạo máy từ phía cầu và phía cung cũng như làm rõ những đặc điểm của nó. Phần kết luận sẽ tổng hợp những nhận xét được rút ra và khảo sát ý nghĩa của chúng.

2 Công nghiệp hỗ trợ là gì?

2.1 Bối cảnh lịch sử

Thuật ngữ công nghiệp hỗ trợ bắt đầu được sử dụng rộng rãi từ sau những năm 1980. Bản báo cáo về hợp tác kinh tế của Nhật Bản năm 1985 đã đề cập đến “*công nghiệp hỗ trợ*” khi bàn về phát triển các doanh nghiệp nhỏ và vừa tại chỗ cung cấp linh kiện cho các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (Bộ Thương mại và Công nghiệp Nhật Bản, 1985).

Lý do khiến công nghiệp hỗ trợ được chú ý trong thời kỳ này là vì công nghiệp hóa ở các nước đang phát triển được đẩy mạnh thông qua FDI. Một mặt, FDI là cách có hiệu quả để hình thành năng lực sản xuất ở nước tiếp nhận thông qua chuyển giao trọn gói cả vốn, công nghệ và kinh doanh. Mặt khác, nó cũng có thể gây ra các vấn đề như thiếu liên kết với doanh nghiệp trong nước, phụ thuộc vào hàng hóa đầu vào nhập khẩu, thâm hụt thương mại ngày càng lớn... Watanabe (1972) đã nhận ra những vấn đề này và ông cho rằng phát triển các doanh nghiệp nhỏ và vừa trở thành nhà thầu phụ cho các doanh nghiệp có vốn nước ngoài có thể giúp khắc phục được các vấn đề nêu trên thông qua nâng cao tay nghề, tạo việc làm và sử dụng có hiệu quả tài nguyên.

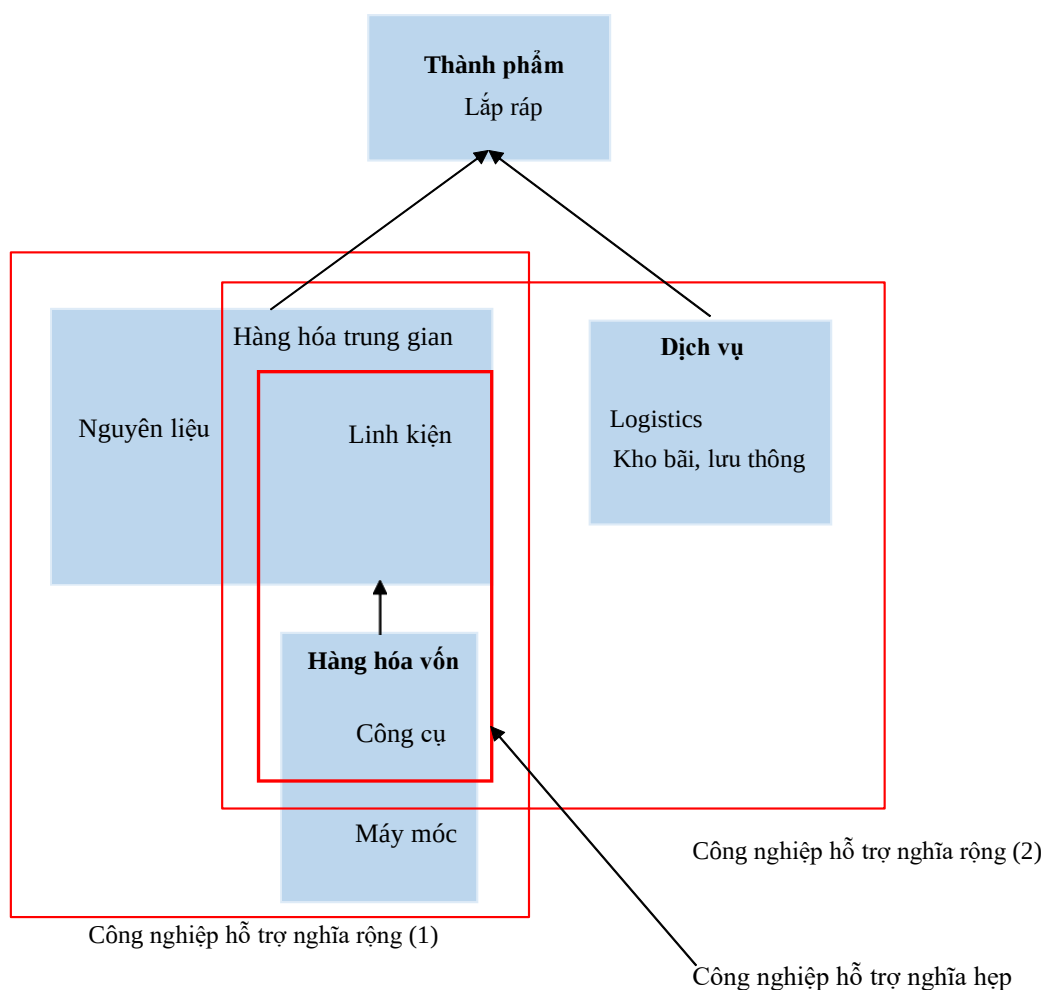
Cùng với việc các doanh nghiệp Nhật Bản đẩy mạnh đầu tư sang châu Á, phát triển công nghiệp hỗ trợ trở thành một trong những trọng tâm của hợp tác kinh tế giữa Nhật Bản với các nước châu Á. Phát triển doanh nghiệp gia công tại chỗ ngày càng được mở rộng và được xem như giải pháp để đáp ứng nhu cầu của các doanh nghiệp Nhật Bản, trong bối cảnh các doanh nghiệp này đối mặt với yêu cầu đẩy mạnh nội địa hóa và chính phủ nước sở tại có nhu cầu phải thúc đẩy phát triển công nghiệp.

2.2 Khái niệm và cách tiếp cận phân tích

Mặc dù đã được sử dụng rộng rãi như vậy, song thuật ngữ “*công nghiệp hỗ trợ*” có nhiều định nghĩa và cách sử dụng khác nhau tùy vào đối tượng và cách đặt vấn đề. Ngoài ra, nhiều nghiên cứu đã phân tích về những đối tượng tương tự mà không sử dụng thuật ngữ “*công nghiệp hỗ trợ*”. Tiêu biểu là các nghiên cứu về giao dịch linh kiện, quan hệ nhà sản xuất – nhà cung cấp, mạng lưới sản xuất, chuỗi giá trị và chuỗi cung ứng (Asanuma, 1989; Ernst và Kim 2002; Schmitz, 2004). Ngay cả khi bàn về công nghiệp hỗ trợ thì những nghiên cứu này vẫn mang nhiều ý nghĩa tham khảo. Dưới đây là tổng hợp các khái niệm công nghiệp hỗ trợ và cách tiếp cận phân tích có tham khảo các nghiên cứu như vậy.

Trước hết là khái niệm và phạm vi của công nghiệp hỗ trợ. Nhìn chung, công nghiệp hỗ trợ chỉ ngành sản xuất cung cấp hàng hóa đầu vào cần thiết để sản xuất sản phẩm cuối cùng. Ngay cả khi đối tượng của nghiên cứu này là sản phẩm chế tạo thì phạm vi của hàng hóa đầu vào cần thiết vẫn khá rộng (Hình 13.1). Đánh giá tổng quan các nghiên cứu liên quan đến công nghiệp hỗ trợ nhằm cung cấp yếu tố đầu vào có tính thực tiễn cho quá trình hoạch định chính sách của Chính phủ Việt Nam, Nguyễn Thị Xuân Thúy (2007) đã coi phạm vi cốt lõi của công nghiệp hỗ trợ là “*linh kiện + công cụ*”, và đưa ra hai mô hình thể hiện cách nhìn rộng hơn là “*phạm vi cốt lõi + nguyên liệu thô + máy móc*” và “*phạm vi cốt lõi + dịch vụ*”.

Hình 13.1. Phạm vi của công nghiệp hỗ trợ



Nguồn: Tác giả tổng hợp có tham khảo Nguyễn Thị Xuân Thúy (2007).

Cũng cần lưu ý về cách tiếp cận phân tích. Có một cách tiếp cận điển hình, đó là chú ý tới vai trò tổ chức và điều khiển mạng lưới nhà cung cấp của nhà sản xuất sản phẩm cuối cùng. Ví dụ như ngành sản xuất ô tô, có thể hình dung cấu trúc hình kim tự tháp với đỉnh là nhà sản xuất ô tô, ngay dưới đó là nhà cung cấp cấp 1 có quy mô tương đối lớn, tiếp đến là nhà cung cấp cấp 2, cấp 3 quy mô nhỏ, và trải rộng là tầng các doanh nghiệp sản xuất nguyên liệu, khuôn mẫu, công cụ, thiết bị¹¹⁰. Có nhiều nghiên cứu phân tích quan hệ giữa nhà sản xuất và nhà cung cấp trực tiếp giao dịch với các nhà sản xuất đó, trong đó đáng chú ý là giải pháp phát triển nhà cung cấp thông qua việc đưa ra tiêu chuẩn sản phẩm và quy trình sản xuất, hỗ trợ công nghệ, động cơ và kỷ luật lao động (Ernst và Kim, 2002; Schmitz, 2004).

Ngược lại, cũng có cách tiếp cận đặt trọng tâm vào việc có một cái nhìn tổng thể về ngành công nghiệp hỗ trợ của một quốc gia hay khu vực. Có thể nói

¹¹⁰ Ví dụ sơ đồ cấu trúc ngành công nghiệp ô tô của In-đô-nê-xi-a do Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JICA) (2021:13) xây dựng là một ví dụ điển hình.

đó là cách tiếp cận không xem xét về phía ngành công nghiệp hay nhà sản xuất sản phẩm cuối cùng, mà xem xét tổng thể về ngành công nghiệp hỗ trợ từ phía nhà cung cấp những hàng hóa trung gian và hàng hóa tư liệu sản xuất. Watanabe (1997) - người đã nghiên cứu về cơ cấu phân công lao động xã hội trong ngành công nghiệp cơ khí của Nhật Bản - đã chỉ ra rằng phần lớn các doanh nghiệp gia công nhận đơn đặt hàng từ nhiều lĩnh vực sản phẩm khác nhau bằng việc đi sâu vào một khâu gia công nhất định thay vì tập trung vào sản phẩm nhất định. Ông đã vẽ nên cơ cấu phân công lao động xã hội không phải hình kim tự tháp đơn cực mà là cấu trúc dãy núi với nhiều đỉnh núi là các doanh nghiệp chế tạo các loại sản phẩm cuối khác nhau tạo nên. Trong mô hình này, nằm ngay bên dưới các đỉnh núi (doanh nghiệp sản xuất sản phẩm cuối cùng) với những độ cao và bề rộng khác nhau là một cụm các doanh nghiệp sản xuất linh kiện chuyên cung cấp cho các thị trường sản phẩm hoàn chỉnh. Ở bên dưới, tạo nên nền móng là các doanh nghiệp chuyên môn hóa vào một công đoạn nhất định. Điểm khác biệt chủ yếu so với các tiếp cận trước là quan tâm tới số đông các DNNVV tạo nên nền móng hỗ trợ cho các lĩnh vực sản phẩm chế tạo khác nhau.

3 Sự phát triển của ngành công nghiệp chế tạo máy và chính sách liên quan đến công nghiệp hỗ trợ của Việt Nam

3.1 Quá trình phát triển của ngành công nghiệp chế tạo máy

Lịch sử ngành công nghiệp chế tạo máy của Việt Nam bắt đầu từ cuối những năm 1950. Công nghiệp hóa xã hội chủ nghĩa bắt đầu ở miền Bắc thời kỳ này đặt trọng tâm vào công nghiệp nặng. Mặc dù tiến độ triển khai còn nhiều hạn chế do thiếu vốn, công nghệ và vào thời kỳ chiến tranh, song trong lĩnh vực chế tạo đã có hàng loạt doanh nghiệp quốc doanh được thành lập với sự giúp đỡ của Liên Xô cũ và Trung Quốc. Sau năm 1976, công nghiệp hóa xã hội chủ nghĩa được mở rộng ra cả nước. Các nhà máy hoạt động ở miền Nam từ trước bị quốc hữu hóa, song công nghiệp hóa gần như không tiến triển được trong hoàn cảnh nền kinh tế vô cùng khó khăn và ngày càng bị quốc tế cô lập.

Công cuộc Đổi mới chính thức bắt đầu năm 1986 đã thay đổi chính sách chú trọng vào công nghiệp nặng, đặt ra ưu tiên sản xuất lương thực, hàng thiết yếu và hàng xuất khẩu. Bước vào những năm 1990, cải cách bước đầu mang lại kết quả, nền kinh tế đạt được sự ổn định và Việt Nam bắt đầu tìm kiếm giai đoạn phát triển tiếp theo. Tại Đại hội Đảng lần thứ VIII năm 1996, cùng với việc nhận định Việt Nam đang chuyển sang thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa, mục tiêu đề ra là đến năm 2020 Việt Nam phấn đấu về cơ bản trở thành nước công nghiệp (Shiraishi, 1999).

Ngành chế tạo máy là một trong những lĩnh vực trụ cột của công nghiệp hóa. Cùng với việc thành lập các tập đoàn nhà nước trong các lĩnh vực như đóng tàu, máy nông nghiệp, điện – điện tử, Chính phủ hướng tới thu hút các doanh nghiệp nước ngoài nhằm vào thị trường trong nước để đẩy mạnh thay thế nhập khẩu sản phẩm chế tạo. Với các doanh nghiệp nước ngoài, bên cạnh việc khuyến khích thành lập công ty liên doanh với doanh nghiệp nhà nước, từ nửa sau của những năm 1990, các biện pháp thuế quan và hàng rào phi thuế quan để bảo vệ sản xuất trong nước được tăng cường (CIE, 1999a; 1999b; Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF), 2001). Đồng thời, nhằm thúc đẩy nội địa hóa sản xuất xe máy, máy móc, sản phẩm điện – điện tử, Việt Nam cũng quy định thuế suất nhập khẩu tương ứng với tỷ lệ nội địa hóa (Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), 2006).

Từ sau những năm 2000, những chính sách bảo hộ như trên đã từng bước được thay đổi. Năm 2001, Nghị quyết số 07 của Bộ Chính trị về hội nhập kinh tế quốc tế được ban hành. Trong cùng năm, Hiệp định thương mại song phương Việt Nam-Hoa Kỳ (VN-US BTA) có hiệu lực đã cải thiện đáng kể điều kiện tiếp cận thị trường Hoa Kỳ cho các sản phẩm của Việt Nam. Đây là cơ hội để các ngành chế biến, chế tạo thâm dụng lao động định hướng xuất khẩu như dệt may, giày da phát triển nhanh chóng. Từ đó, Việt Nam đề ra chủ trương đẩy nhanh quá trình đàm phán gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Trong quá trình đàm phán, ngoài việc cắt giảm hoặc loại bỏ thuế quan và hàng rào phi thuế quan, Việt Nam buộc phải xem xét lại theo nguyên tắc của WTO về chính sách nội địa hóa, yêu cầu về thành tích xuất khẩu, trợ cấp xuất khẩu... (WTO 2006).

Từ năm 2010, quá trình hội nhập quốc tế của Việt Nam bước sang giai đoạn mới. Việt Nam tuyên bố tham gia vào quá trình đàm phán các khung khổ được coi là tiến bộ do các nước lớn và các khu vực chính trên thế giới đóng vai trò chủ đạo và có yêu cầu cao về mức độ bao quát và tiêu chuẩn như Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP), Hiệp định thương mại tự do Việt Nam-Liên minh Châu Âu (EVFTA). Việt Nam cũng thể hiện lập trường tích cực tham gia vào các FTA. Cùng với các yếu tố bên trong như tiền lương tối thiểu thấp và nỗ lực cải thiện môi trường đầu tư là các yếu tố bên ngoài như chiến tranh thương mại Hoa Kỳ - Trung Quốc, Việt Nam ngày càng tham gia sâu vào hệ thống sản xuất quốc tế thông qua các dự án đầu tư lớn liên tục đổ vào ngành chế tạo định hướng xuất khẩu (Leung, 2022). Mặt khác, trong lĩnh vực sản xuất hướng tới nhu cầu trong nước, các nhà sản xuất đứng trước tình thế phải cơ cấu lại do nhập khẩu gia tăng trong bối cảnh cắt giảm hàng rào thuế quan.

3.2 Thảo luận về công nghiệp hỗ trợ

Những năm 2000 chứng kiến nhiều thảo luận về ngành công nghiệp hỗ trợ trong bối cảnh có những lo ngại về ảnh hưởng của tiến trình hội nhập kinh tế quốc

tế đối với sản xuất trong nước. Công nghiệp hỗ trợ là một trong những vấn đề quan trọng của các nghiên cứu chung Nhật Bản – Việt Nam được tiến hành trong thời kỳ này liên quan đến chiến lược công nghiệp hóa của Việt Nam (Ohno và Nguyễn, 2005; Ohno và Kawabata, 2005). Đối tượng chính trong những bản luận này là việc cung cấp linh kiện kim loại, nhựa, cao su và khuôn mẫu, công cụ cho 3 lĩnh vực sản phẩm chế tạo là ô tô, xe máy, điện – điện tử. Đối chiếu với mục 2.2 thì đó chính là “*phạm vi cốt lõi*” của công nghiệp hỗ trợ.

Về cơ cấu của công nghiệp hỗ trợ, một số nghiên cứu khi đó đã phác họa cơ cấu đa cực mà ngành công nghiệp hỗ trợ với thành phần là các doanh nghiệp gia công và chế tạo khuôn mẫu chia sẻ chung bởi các lĩnh vực sản phẩm khác nhau như điện – điện tử, xe máy, ô tô (Ohno, 2005:51; Phạm Trương Hoàng, 2009; Nguyễn Thị Xuân Thúy, 2007). Đặc biệt, Ohno và Mori (2005: 131-2) cho rằng việc tăng cường nhóm các doanh nghiệp này mang tính khả thi nhất đối với Việt Nam, do 3 nguyên nhân: (i) công nghệ cơ bản có thể ứng dụng cho các lĩnh vực sản phẩm khác nhau, dù cơ cấu sản phẩm cuối cùng thay đổi do sự thay đổi công nghệ thì vẫn có thể trông đợi vào nhu cầu, vì vậy có thể duy trì được năng lực cạnh tranh lâu dài của một trung tâm chế tạo; (ii) có thể tạo ra giá trị gia tăng cao dựa vào gia công có độ chính xác cao; (iii) ở các nước ASEAN lân cận chưa hình thành các khu sản xuất tập trung một cách đầy đủ, do đó có thể xác lập ưu thế trong khu vực.

3.3 Thay đổi chính sách

Chính sách đầu tiên của Việt Nam nhằm thúc đẩy sự phát triển của công nghiệp hỗ trợ là “*Quy hoạch phát triển công nghiệp hỗ trợ đến năm 2010*” do Bộ Công nghiệp ban hành (Quyết định số 34 của Bộ Công nghiệp) năm 2007. Theo đó, quy hoạch xác định sự phát triển của công nghiệp hỗ trợ có vị trí tạo đột phá để phát triển nhanh và bền vững các ngành sản xuất chủ lực, từ đó đề ra phương hướng phát triển công nghiệp hỗ trợ gắn với phân công hợp tác quốc tế và phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa trong xu thế hội nhập quốc tế; tiến hành có chọn lọc dựa trên tiềm năng và năng lực cạnh tranh của Việt Nam. Quy hoạch này không nêu rõ định nghĩa về công nghiệp hỗ trợ mà chỉ dừng lại ở mục tiêu, phương hướng phát triển và giải pháp tổng thể cho 5 ngành là dệt may, da giày, điện tử vi tính, sản xuất lắp ráp ô tô, chế tạo máy.

Năm 2011, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 12 về chính sách phát triển một số ngành công nghiệp hỗ trợ. Trong Quyết định này có nêu ra định nghĩa về công nghiệp hỗ trợ, đó là “*các ngành công nghiệp sản xuất vật liệu, phụ tùng linh kiện, phụ kiện, bán thành phẩm để cung cấp cho ngành công nghiệp sản xuất, lắp ráp các sản phẩm hoàn chỉnh là tư liệu sản xuất hoặc sản phẩm tiêu dùng*”. Về đối tượng, có bổ sung thêm công nghiệp hỗ trợ cho ngành công nghệ

cao bên cạnh 5 ngành trong Quy hoạch phát triển năm 2007. Ngoài hỗ trợ về khai thác thị trường, trang bị cơ sở hạ tầng, đào tạo nhân lực, Quyết định còn quy định sự hỗ trợ về nguồn vốn theo các chính sách hiện hành như Luật Công nghệ cao và chính sách hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa (Nghị định số 56 năm 2009 của Chính phủ)¹¹¹. Đồng thời, danh mục sản phẩm công nghiệp hỗ trợ được khuyến khích ưu tiên phát triển cũng được ban hành (Quyết định số 1483 của Thủ tướng). Trong đó, đối tượng là 6 lĩnh vực bao gồm công nghiệp hỗ trợ cho ngành công nghệ cao, lĩnh vực máy móc gồm có khuôn mẫu, công cụ, linh kiện máy gia công, máy hàn, thiết bị đo đạc, kiểm tra, linh kiện máy móc.

Năm 2015, Nghị định số 111 của Chính phủ về phát triển công nghiệp hỗ trợ được ban hành. Trong đó, công nghiệp hỗ trợ được định nghĩa một cách ngắn gọn là “*các ngành công nghiệp sản xuất nguyên liệu, vật liệu, linh kiện và phụ tùng để cung cấp cho sản xuất sản phẩm hoàn chỉnh*”. Điều này tương ứng với phạm vi đã bổ sung nguyên liệu, tư liệu sản xuất vào “*phạm vi cốt lõi*”. Mặc dù không ghi rõ ngành nào được coi là đối tượng, song Nghị định có kèm theo “*Danh mục sản phẩm công nghiệp hỗ trợ ưu tiên phát triển*” với đối tượng là 6 lĩnh vực được nêu trong Quyết định số 12 năm 2011 của Thủ tướng Chính phủ. Ngoài ra là một chương trình phát triển công nghiệp hỗ trợ với nguồn tài chính bao gồm vốn ngân sách để hỗ trợ các hoạt động nâng cao năng lực doanh nghiệp công nghiệp hỗ trợ, đào tạo nhân lực, nghiên cứu phát triển, ứng dụng và chuyển giao công nghệ...

Các chính sách trên mặc dù có quy định về các ngành được ưu tiên, song không đề cập tới ngành nghề của bên được cung cấp cũng như thị trường (trong nước hay xuất khẩu), quốc tịch của cả hai phía là doanh nghiệp công nghiệp hỗ trợ và doanh nghiệp khách hàng. Tuy vậy, từ sau năm 2010, phát triển công nghiệp hỗ trợ là một trong những trọng tâm trong chính sách đầu tư nước ngoài của Việt Nam. Trong Chiến lược hợp tác đầu tư nước ngoài giai đoạn 2021-2030 (Quyết định của Chính phủ số 667 ngày 02 tháng 6 năm 2022) có đề cập đến giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư nước ngoài là hình thành công nghiệp hỗ trợ, thúc đẩy liên kết trong nước và hiệu quả lan tỏa. Thực tế, Chính phủ Việt Nam cũng đã thảo luận với các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài lớn để thúc đẩy cung ứng linh kiện từ các doanh nghiệp trong nước như báo chí đưa tin (Viet Nam News, 2022).

4 Tình hình của ngành công nghiệp hỗ trợ

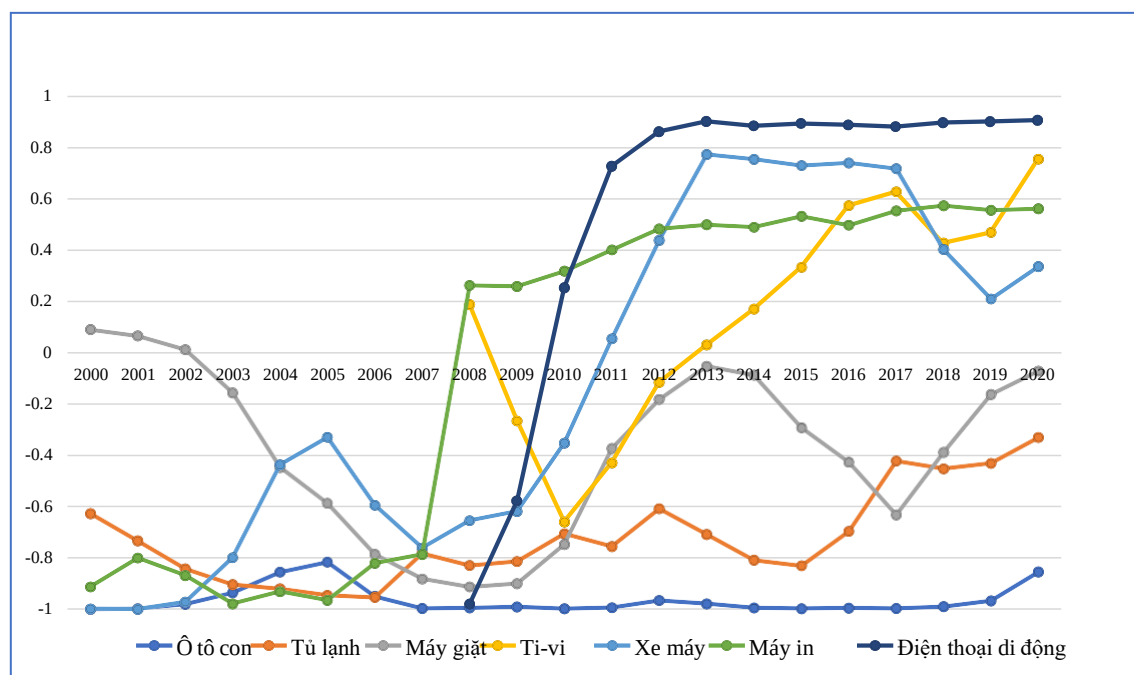
Mục này sẽ phân tích về sự biến đổi của ngành công nghiệp hỗ trợ từ sau nửa đầu của những năm 2000, trước hết từ bên cầu rồi sau đó đến bên cung.

4.1 Bên cầu: Sự thay đổi của ngành lắp ráp

Trước hết là phân tích tình hình của ngành công nghiệp hỗ trợ đầu những năm 2000. Báo cáo của Diễn đàn Phát triển Việt Nam (VDF) (2006:2-3) cho thấy ngành công nghiệp hỗ trợ khi đó còn chưa phát triển. Trong 3 ngành được khảo sát là ô tô, xe máy, điện – điện tử, ngành có tỷ lệ cung ứng linh kiện trong nước cao nhất là xe máy với mức trung bình đạt 75%, Trong ngành điện - điện tử, tỉ lệ có tỷ lệ nội địa hóa là 20-40%, ô tô là 5-10%.

Báo cáo trên cũng chỉ ra tỷ lệ nội địa hóa phản ánh sự khác nhau về mức độ phát triển của lĩnh vực lắp ráp. Trong ngành sản xuất xe máy, thị trường trong nước tăng trưởng mạnh những năm 2000 là động lực thúc đẩy cung ứng trong nước. Còn trong ngành sản xuất ô tô và điện gia dụng, thị trường trong nước vẫn còn nhỏ là yếu tố cản trở đẩy mạnh nội địa hóa. Ohno (2005:60,62) cũng cho rằng, để phát triển ngành công nghiệp hỗ trợ trở thành vấn đề chính sách thực sự, quy mô sản xuất của lĩnh vực lắp ráp ở hạ lưu sử dụng những linh kiện đó phải đủ lớn và để tăng cường ngành công nghiệp hỗ trợ, trước hết cần phải thu hút lượng lớn vốn đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực lắp ráp.

Hình 13.2. Tỷ lệ xuất khẩu ròng các loại sản phẩm chế tạo chủ yếu



Ghi chú: Mã HS của các mặt hàng trong hình như sau: Ô tô con 8703, Tủ lạnh 841810, 841821, Máy giặt 845011, 845012, Ti-vi 852871, 852872, Máy in 8443, Điện thoại di động 851712, Xe máy 871110, 871120, 871130, 871140, 871150.

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ cơ sở dữ liệu Comtrade (<https://comtrade.un.org/data>)

Trong vòng 15 năm sau đó, ngành công nghiệp hỗ trợ của Việt Nam đã có sự thay đổi lớn. Đáng kể nhất là sự gia tăng nhanh chóng xuất khẩu sản phẩm và linh kiện điện tử như điện thoại di động, máy in, linh kiện máy vi tính... do doanh

nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài làm chủ đạo. Mặt khác, với ngành sản xuất phục vụ nhu cầu trong nước, ảnh hưởng của sự gia tăng nhập khẩu là hệ quả của tự do hóa thương mại ngày càng lớn. Để làm rõ năng lực cạnh tranh theo sản phẩm, Hình 13.2 thể hiện tỷ lệ xuất khẩu thuần của các sản phẩm chế tạo chủ yếu (sản phẩm hoàn chỉnh). Tỷ lệ được tính bằng giá trị xuất khẩu ròng theo danh mục hàng hóa (xuất khẩu trừ đi nhập khẩu) chia cho tổng giá trị thương mại (tổng xuất khẩu và nhập khẩu), có giá trị từ -1 đến +1. Càng gần +1, năng lực cạnh tranh quốc tế của sản phẩm đó càng cao.

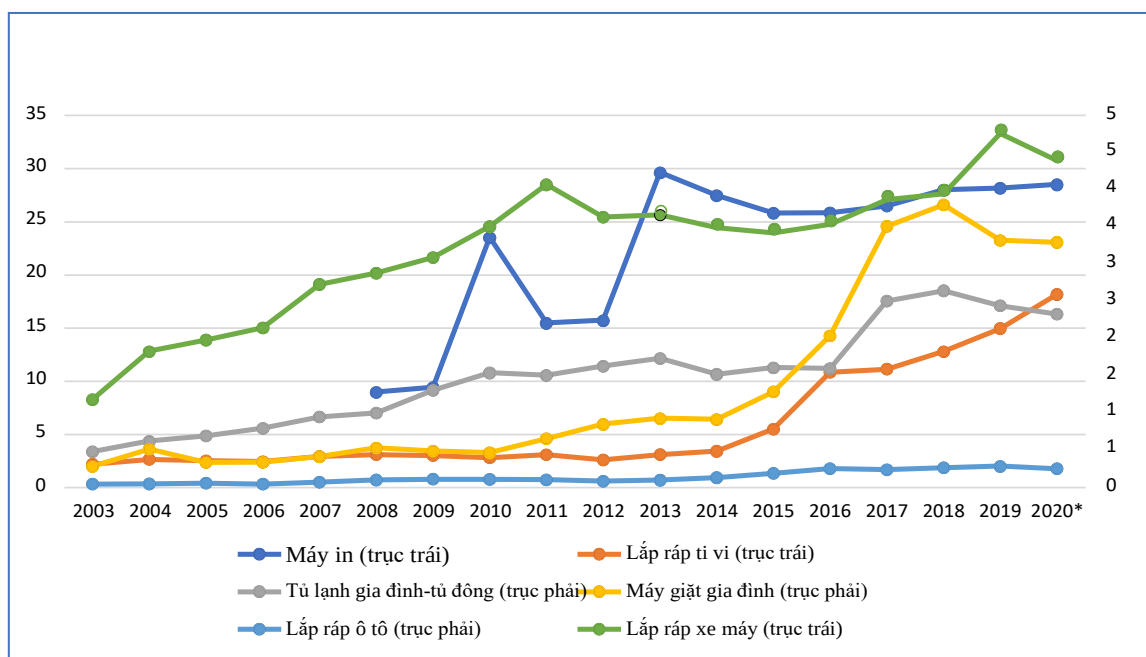
Có thể thấy, cho đến giữa những năm 2000, tỷ lệ xuất khẩu ròng gần như âm ở tất cả các mặt hàng và năng lực cạnh tranh quốc tế còn thấp, nhưng sau đó tình hình đã có sự thay đổi lớn. Những mặt hàng có con số tăng đáng kể là điện thoại di động, máy in, xe máy, ti vi, đặc biệt là điện thoại di động có tỉ lệ xuất khẩu ròng đạt mức vô cùng cao. Trong số đó, điện thoại di động và máy in được sản xuất để xuất khẩu ngay từ đầu, còn xe máy và ti vi là hai mặt hàng ban đầu được sản xuất nhằm đáp ứng nhu cầu trong nước, nhưng sau năm 2010 bắt đầu đẩy mạnh xuất khẩu. Trong ngành sản xuất xe máy, các doanh nghiệp nước ngoài từng bước nâng cao năng lực cạnh tranh trong bối cảnh thị trường trong nước ngày càng mở rộng (Fujita, 2013), song đến những năm 2010, khi kinh doanh trong nước chững lại, các doanh nghiệp chuyển sang xuất khẩu. Đối với ti vi, gương mặt các doanh nghiệp sản xuất chủ lực có sự hoán đổi vị trí giữa năm 2000 và năm 2010. Các doanh nghiệp sản xuất chủ lực trong những năm 2000 là Sony, Toshiba, Panasonic lần lượt tuyên bố dừng hoặc thu hẹp sản xuất ti vi tại Việt Nam (Vnexpress, 2021). Trong khi đó, đến năm 2010, Samsung và LG đã tiến hành đầu tư mới vào các nhà máy có công nghệ tiên tiến¹¹². Các doanh nghiệp của Hàn Quốc được xem là nắm vai trò trụ cột trong việc mở rộng xuất khẩu trong những năm 2010. Mặt khác, tỷ lệ xuất khẩu ròng của máy giặt, tủ lạnh, ô tô con tiếp tục đi xuống. Những mặt hàng này tiếp tục được sản xuất đáp ứng nhu cầu trong nước, song đứng trước sự cạnh tranh với hàng nhập khẩu ngày càng gia tăng. Nhất là tỷ lệ xuất khẩu ròng của ô tô hầu như không thay đổi ở mức âm 1.

Vậy còn quy mô sản xuất được coi là chìa khóa để phát triển công nghiệp hỗ trợ (tham khảo mục 3.2)? Hình 13.3 thể hiện số đơn vị sản phẩm chế tạo chủ yếu được sản xuất. Cần lưu ý, hai mặt hàng xuất khẩu là máy in và ti vi áp dụng trực tung bên trái, các mặt hàng khác áp dụng trực tung bên phải, hai trục này sử dụng các mốc tính khác nhau. Điện thoại di động là mặt hàng xuất khẩu lớn nhất của Việt Nam có sự tăng trưởng đột biến trong vòng 10 năm kể từ năm 2008 với con số tăng từ 0 chiếc lên 200 triệu chiếc nên không thể đưa vào hình này. Tóm

¹¹² Samsung xây dựng nhà máy công nghệ cao ở TP. Hồ Chí Minh năm 2014, LG xây dựng nhà máy ở Hải Phòng năm 2015 (LG Newsroom, 2021; Báo Đầu tư, 2020).

lại, các mặt hàng xuất khẩu đều có sự gia tăng đáng kể về sản xuất. Bên cạnh đó, xe máy là mặt hàng phục vụ nhu cầu trong nước cũng có sự tăng trưởng nhất định do thị trường trong nước khá lớn.

Hình 13.3. Số sản phẩm chế tạo chính được sản xuất, triệu chiếc



Nguồn: TCTK. www.gso.gov.vn (truy cập ngày 25 tháng 10 năm 2022).

Từ số liệu có thể thu thập được, phần tiếp theo sẽ xem xét thay đổi của ngành công nghiệp linh kiện, vật liệu trong sự phát triển và cơ cấu lại của ngành chế tạo máy. Trước hết, về các doanh nghiệp Nhật Bản, có thể lấy số liệu về cơ cấu cung ứng trong ngành chế tạo từ cuộc khảo sát của Tổ chức Xúc tiến Thương mại Nhật Bản (JETRO) (JETRO 2010, 2021). Tỷ lệ cung ứng trong nước (tính trung bình của các doanh nghiệp trả lời các năm, doanh nghiệp trả lời thay đổi theo từng năm) đã tăng từ 22,4% năm 2010 lên 37,4% năm 2021; tỷ lệ cung ứng từ Nhật Bản giảm từ 42,5% xuống 35%. Tuy nhiên, tỷ lệ cung ứng trong nước năm 2021 (34%) thấp hơn Trung Quốc (69,5%), Thái Lan (56,4%), In-đô-nê-xi-a (45,5%). Đặc biệt là Việt Nam có tỷ lệ cung ứng từ các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (trừ Nhật Bản) cao (năm 2021 là 11,5%¹¹³). Nguyên nhân có thể do các nhà cung cấp có vốn đầu tư của Đài Loan và ASEAN đóng góp vào cung ứng trong nước. Ngoài ra, tỷ lệ doanh nghiệp trả lời mở rộng cung ứng trong nước trong số các doanh nghiệp trả lời sẽ mở rộng cung ứng ở các nước trong từ 1 đến 3 năm tới là 86,0% đối với Việt Nam, đứng thứ 2 sau Trung Quốc (91,9%). Tóm lại, tỷ lệ cung ứng trong nước của các doanh nghiệp Nhật Bản tuy thấp hơn các nước khác trong khu vực nhưng có xu hướng tăng và các doanh nghiệp cũng bày tỏ ý định mở rộng trong tương lai gần.

¹¹³ Con số này gấp khoảng 2 lần Trung Quốc, In-đô-nê-xi-a, Thái Lan. Năm 2020 là 14,5%.

Xem xét tình hình cung ứng trong nước của các doanh nghiệp cụ thể có thể dựa trên số liệu về 3 doanh nghiệp chủ lực, theo Trương Thị Chí Bình, Phạm Hải Phong và Nguyễn Trường Minh (2021). Công ty Honda Việt Nam dẫn đầu ngành công nghiệp xe máy và tiếp tục đẩy mạnh cung ứng trong nước trong khi đã đạt mức cao từ những năm 2000. Năm 2020, cùng với việc chiếm 79,7% thị phần trong nước, công ty đã xuất khẩu khoảng 180 nghìn chiếc xe máy, sản lượng đạt 2,6 triệu chiếc. Tỷ lệ nội địa hóa đạt 98%, chỉ trừ một số nguyên liệu đặc thù và một phần linh kiện động cơ, hầu hết linh kiện đều có thể cung ứng trong nước. Số nhà cung cấp trong nước là 240 doanh nghiệp, trong đó 105 doanh nghiệp là của Việt Nam. Thị trường trong nước cũng đã trở nên bão hòa nên một vài năm trở lại đây, công ty hầu như không khai thác thêm nhà cung cấp mới. Trong khi đó, ngành công nghiệp ô tô phải chật vật cạnh tranh với xe nhập khẩu, việc cung ứng trong nước diễn ra chậm. Tỷ lệ nội địa hóa của Toyota Việt Nam dao động từ 19%-37% tùy mẫu xe. Số nhà cung cấp linh kiện trong nước là 34 doanh nghiệp, trong đó chỉ có 6 là doanh nghiệp Việt Nam. Trong ngành công nghiệp điện tử đang đẩy mạnh xuất khẩu, toàn bộ Samsung Việt Nam bao gồm điện thoại di động, đồ điện, thiết bị viễn thông, tỷ lệ nội địa hóa năm 2019 là 59%. Số nhà cung cấp trong nước của 3 nhà máy ở Việt Nam là 201 doanh nghiệp. Số doanh nghiệp Việt Nam là nhà cung cấp cấp 1 tăng từ 4 năm 2014 lên 35 vào năm 2018. Số doanh nghiệp Việt Nam là nhà cung cấp cấp 2 là 157 vào thời điểm năm 2018. Tuy nhiên, hầu hết doanh nghiệp trong nước là nhà cung cấp linh kiện kim loại và linh kiện nhựa cho đồ điện gia dụng, còn nhà cung cấp cho điện thoại di động vẫn còn hạn chế.

4.2 Bên cung: Sự phát triển của công nghiệp hỗ trợ

Để nắm bắt tổng thể về ngành công nghiệp hỗ trợ là bên cung cấp linh kiện và khuôn mẫu, có thể dựa vào số liệu của cơ quan chính phủ và các hiệp hội ngành nghề. Bảng 13.1 tóm tắt tình hình của 5 ngành là cơ khí chế tạo, ô tô, điện tử, dệt may, da giày theo công thông tin về công nghiệp hỗ trợ của Bộ Công Thương¹¹⁴. Số doanh nghiệp công nghiệp hỗ trợ ở thời điểm cuối tháng 7 năm 2022 là 3.977 doanh nghiệp, 3 ngành thuộc công nghiệp chế tạo máy (cơ khí chế tạo, ô tô, điện tử) chiếm gần một nửa. Nếu cộng số doanh nghiệp theo ngành thì lớn hơn nhiều tổng số doanh nghiệp, chứng tỏ nhiều doanh nghiệp hoạt động đồng thời ở nhiều ngành. Từ thông tin của các doanh nghiệp cụ thể trên công thông tin này có thể thấy xu hướng này đặc biệt nổi bật ở 3 ngành thuộc ngành công nghiệp chế tạo máy. Có thể thấy có nhiều doanh nghiệp điện tử và cơ khí chế tạo, song có ít doanh nghiệp trong ngành ô tô. Điều đó chứng tỏ mức độ phát triển của công nghiệp hỗ

¹¹⁴ Tuy nhiên, không có ghi chép rõ ràng về việc doanh nghiệp như thế nào là đối tượng đăng tải. Trên công thông tin có sử dụng phân loại sản phẩm là sản phẩm hoàn chỉnh và sản phẩm công nghiệp hỗ trợ, có thể suy luận là phạm vi dữ liệu thu thập rộng hơn định nghĩa “*công nghiệp hỗ trợ*” nêu ở mục 2.

trợ khác nhau theo từng ngành. Trong công nghiệp điện tử và ô tô, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài chiếm tỷ lệ cao, trong ngành cơ khí chế tạo, doanh nghiệp trong nước chiếm hơn một nửa.

Bảng 13.1. Tổng quan ngành công nghiệp hỗ trợ, tháng 7 năm 2022

	<i>Số doanh nghiệp</i>	<i>Hình thái doanh nghiệp</i>		
		<i>Nhà nước</i>	<i>Tư nhân trong nước</i>	<i>Vốn nước ngoài</i>
Tổng số doanh nghiệp	3.977	-	-	-
Trong đó Dệt -may	1.314	13%	45%	42%
Da-giày	969	0%	57%	42%
Ô tô con	358	3%	50%	46%
Chế tạo	763	2%	84%	14%
Điện tử	898	5%	30%	66%

Ghi chú: Có những doanh nghiệp hoạt động trong nhiều ngành khác nhau nên khi cộng số doanh nghiệp theo ngành sẽ không bằng tổng số doanh nghiệp.

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ <http://vsi.gov.vn/en/statistic.html>

Theo Hiệp hội công nghiệp hỗ trợ Việt Nam (VASI), số doanh nghiệp trong ngành công nghiệp hỗ trợ ở Việt Nam là hơn 1.800 doanh nghiệp (VietnamNet, 2019). Con số 1.800 doanh nghiệp này hơi thấp hơn so với tổng của 3 lĩnh vực trong ngành chế tạo ở Bảng 13.1, song nếu tính tới sự trùng nhau giữa các ngành thì nhìn chung có thể coi các số liệu này là thống nhất. Theo VASI, trong số hơn 1.800 doanh nghiệp, có 300 doanh nghiệp đang tham gia vào mạng sản xuất của các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.

Để hiểu rõ hơn về tình hình của ngành công nghiệp hỗ trợ, dưới đây tác giả sẽ phân tích dựa trên cơ sở dữ liệu mà tác giả đã xây dựng. Cơ sở dữ liệu này là của 538 doanh nghiệp (348 doanh nghiệp trong nước, 190 doanh nghiệp có vốn nước ngoài) được trích từ danh bạ nhà cung cấp của văn phòng JETRO Hà Nội (2017a, 2017b, 2018) và văn phòng JETRO thành phố Hồ Chí Minh (2018a, 2018b) (Bảng 13.2). Danh bạ này được lập ra với mục đích hỗ trợ cung ứng trong nước cho các doanh nghiệp Nhật Bản tại Việt Nam. Danh bạ đăng tải thông tin chi tiết về các doanh nghiệp gia công kim loại, cao su, linh kiện nhựa, khuôn mẫu có nhiều khả năng đáp ứng yêu cầu của các doanh nghiệp Nhật Bản¹¹⁵. Cần lưu ý, do tính chất của danh bạ này nên những nhóm doanh nghiệp dưới đây nhiều khả năng bị bỏ sót. Thứ nhất là pháp nhân trong nước của các công ty đa quốc gia lớn đảm nhận sản xuất các linh kiện lõi. Các doanh nghiệp này đóng vai trò quan trọng

¹¹⁵ Ví dụ, văn phòng JETRO Hồ Chí Minh (2018a) đề cập tới việc gửi và thu phiếu khảo sát trực tiếp cho các doanh nghiệp Việt Nam được xem là có tiềm năng đáp ứng yêu cầu về chất lượng và thời hạn giao hàng của các doanh nghiệp Nhật Bản tại Việt Nam.

trong mạng lưới sản xuất toàn cầu của công ty mẹ cũng như đóng góp phần lớn vào xuất khẩu của Việt Nam (như trường hợp của Denso, Nidec tham gia vào xuất khẩu trực tiếp) hay cung ứng trong nước của các công ty đa quốc gia tại Việt Nam (trường hợp các nhà cung cấp trong chuỗi điện tử Samsung cung cấp linh kiện cho các doanh nghiệp có vốn nước ngoài tại Việt Nam). *Thứ hai* là các doanh nghiệp không hướng tới hoặc ít có khả năng trở thành nhà cung cấp của các khách hàng Nhật Bản. Nói cách khác, đối tượng của những phân tích dưới đây tuy là doanh nghiệp công nghiệp hỗ trợ của Việt Nam nhưng chủ yếu tập trung vào nhóm doanh nghiệp gia công kim loại, nhựa, cao su và chế tạo khuôn mẫu hướng tới doanh nghiệp nước ngoài (nhất là Nhật Bản). Như ở Bảng 13.2, hai phần ba doanh nghiệp này là doanh nghiệp trong nước, còn lại một phần ba là doanh nghiệp có vốn nước ngoài, chủ yếu là châu Á.

Bảng 13.2. Tỷ lệ doanh nghiệp công nghiệp hỗ trợ theo quốc gia và vùng lãnh thổ, khu vực, ngành nghề

	<i>Việt Nam</i>	<i>Nhật Bản</i>	<i>Đài Loan</i>	<i>Hàn Quốc</i>	<i>Khác</i>	<i>Tổng</i>
Bắc, Trung Bộ	210	64	44	12	29	359
Gia công kim loại-nhựa-cao su	128	48	31	9	18	234
Linh kiện điện-điện tử-điều khiển điện tử/lắp ráp linh kiện	16	13	12	2	8	51
Vật liệu bao bì	16	3	0	0	0	19
Khuôn mẫu-đồ gá	36	0	0	1	3	40
Tư liệu sản xuất	14	0	1	0	0	15
Nam Bộ	138	28	4	8	1	179
Gia công kim loại-nhựa-cao su	101	25	2	5	0	133
Linh kiện điện-điện tử-điều khiển điện tử/lắp ráp linh kiện	21	1	0	3	0	25
Khuôn mẫu-đồ gá	16	2	2	0	1	21
Tổng cộng	348	92	48	20	30	538

Ghi chú: Quốc gia, vùng lãnh thổ “khác” bao gồm: Hồng Kông, Trung Quốc, Xinh-ga-po, Thái Lan, Ma-lai-xi-a, In-đô-nê-xi-a, Ấn Độ, Ý, Anh, Đức, Pháp, Ôtx-trây-li-a.

Nguồn: Cơ sở dữ liệu công nghiệp hỗ trợ Việt Nam (tác giả tổng hợp).

Bảng 13.3 thể hiện năm thành lập theo quốc gia và vùng lãnh thổ. Doanh nghiệp trong nước được chia thành doanh nghiệp thành lập trước Đổi mới hoặc thời kỳ đầu và doanh nghiệp được thành lập sau năm 2000. Loại thứ nhất là doanh nghiệp nhà nước ở thời điểm thành lập (bao gồm cả trường hợp cổ phần hóa và đã trở thành doanh nghiệp tư nhân), trong đó nhiều doanh nghiệp sau khi thành lập đã đổi mới sản phẩm và khách hàng, đồng thời gia tăng cung cấp linh kiện cho các doanh nghiệp có vốn nước ngoài. Nhóm doanh nghiệp thuộc loại thứ hai có

những trường hợp do những người Việt Nam có kinh nghiệm làm việc ở doanh nghiệp có vốn nước ngoài khởi nghiệp¹¹⁶. Doanh nghiệp nước ngoài đầu tư sớm nhất là các doanh nghiệp có vốn của Đài Loan, hơn một nửa trong số đó được thành lập từ năm 2000 trở về trước. Các doanh nghiệp có vốn của Nhật Bản được thành lập chủ yếu trong giai đoạn năm 2000 và năm 2010. Các doanh nghiệp có vốn của Hàn Quốc phần lớn thành lập vào những năm 2010 khi liên tiếp có nhiều dự án đầu tư lớn của Hàn Quốc.

Bảng 13.3. Năm thành lập doanh nghiệp công nghiệp hỗ trợ theo quốc gia và vùng lãnh thổ

	<i>Việt Nam</i>	<i>Nhật Bản</i>	<i>Đài Loan</i>	<i>Hàn Quốc</i>	<i>Khác</i>	<i>Tổng</i>
Đến năm 1985	41	0	0	0	0	42
Năm 1986~1999	67	0	3	0	0	70
Năm 2000~2009	151	36	38	3	14	242
Từ sau năm 2010	78	55	4	17	14	168
Không có số liệu	11	1	3	0	2	16
Tổng cộng	348	92	48	20	30	538

Ghi chú: Quốc gia, vùng lãnh thổ “khác” bao gồm: Hồng Kông, Trung Quốc, Xinh-ga-po, Thái Lan, Ma-lai-xi-a, In-đô-nê-xi-a, Ấn Độ, Ý, Anh, Đức, Pháp, Ôtx-trây-li-a.

Nguồn: Cơ sở dữ liệu công nghiệp hỗ trợ Việt Nam (tác giả tổng hợp).

Để xem xét ngành nghề của nhà cung cấp và khách hàng doanh nghiệp, Bảng 13.4 sắp xếp theo thứ tự từ trên xuống dưới đối với các doanh nghiệp có tên trong hạng mục chính của Danh bạ là “*đối tác giao dịch chính*” (ghi nhiều câu trả lời)¹¹⁷. Phần lớn trong số đó là doanh nghiệp có vốn nước ngoài tại Việt Nam, về sản phẩm thì chủ yếu là xe máy, máy in, đồ điện – điện thoại di động. Rất ít doanh nghiệp có khách hàng chính là các hãng sản xuất ô tô đang sản xuất cảm chùng. Đáng chú ý là sự đa dạng về quốc gia và vùng lãnh thổ của nhà cung cấp. Trong số các nhà cung cấp của các doanh nghiệp khách hàng Nhật Bản, ngoài doanh nghiệp của Việt Nam và Nhật Bản, các doanh nghiệp có vốn của Đài Loan, Hàn Quốc và các nền kinh tế khác chiếm một tỷ lệ nhất định. Điều này cũng phù hợp với kết quả khảo sát của JETRO ở trên. Các nghiên cứu trước đó về cung ứng trong nước của các công ty đa quốc gia thường chia nhà cung cấp thành 2 loại:

¹¹⁶ Theo thông tin từ danh bạ và khảo sát phỏng vấn của tác giả, có 6 công ty phía Bắc và 2 công ty phía Nam do những người có kinh nghiệm làm việc cho doanh nghiệp có vốn nước ngoài thành lập. Ngoài ra trong danh bạ có 6 doanh nghiệp phía Bắc ghi rõ có kỹ sư và nhân viên của công ty có kinh nghiệm làm việc cho doanh nghiệp có vốn nước ngoài và doanh nghiệp nước ngoài.

¹¹⁷ Trong danh bạ có 4 hoặc 6 cột điền thông tin. Có trường hợp một cột có tên nhiều doanh nghiệp, điền bao nhiêu doanh nghiệp và doanh nghiệp như thế nào khác nhau tùy từng doanh nghiệp. Tác giả đã đếm tất cả các doanh nghiệp được ghi tên cụ thể và loại bỏ trường hợp không có thông tin hoặc chỉ ghi ngành nghề và quốc tịch (ví dụ “hãng xe ô tô” hay “doanh nghiệp Nhật Bản”) thiếu tên doanh nghiệp cụ thể.

các nhà cung cấp đi theo các doanh nghiệp nước ngoài đầu tư sang Việt Nam và nhà cung cấp trong nước (Humphrey và Memedovic, 2003; Ivarsson và Alvstam, 2005, 2009). Tuy nhiên, các nhà cung cấp có vốn đầu tư nước ngoài khác (không thuộc các nhóm trên) đóng một vai trò nhất định ở Việt Nam. Cần lưu ý, khách hàng giao dịch giới hạn ở khách hàng giao dịch trực tiếp, có nghĩa là không bao gồm các giao dịch gián tiếp của các nhà cung cấp thứ cấp giao hàng cho doanh nghiệp lắp ráp thông qua nhà cung cấp sơ cấp. Nếu tính cả giao dịch sơ cấp thì có thể hình dung doanh nghiệp đối tác giao dịch ở Bảng 13.4 sẽ gia tăng đáng kể.

Bảng 13.4. Quốc gia và vùng lãnh thổ của doanh nghiệp công nghiệp hỗ trợ và khách hàng chủ yếu (trả lời nhiều phương án)

	<i>Việt Nam</i>	<i>Nhật Bản</i>	<i>Đài Loan</i>	<i>Hàn Quốc</i>	<i>Khác</i>	<i>Tổng</i>
Honda Việt Nam	35	4	2	2	3	46
Yamaha Việt Nam	29	5	3	2	2	41
Samsung Việt Nam	2	4	3	27	2	38
Canon Việt Nam	25	4	6	1	1	37
Panasonic	21	3	2	4	2	32
Piaggio Việt Nam	14	2	1	1	3	21
Brother Việt Nam	9	5	4	1	0	19
LG Việt Nam	0	0	2	10	0	12
Toyota Việt Nam	10	0	0	0	0	10
Tổng số doanh nghiệp	348	92	48	20	30	538

Ghi chú: Bảng thể hiện số doanh nghiệp công nghiệp hỗ trợ trong số khách hàng chủ yếu (trả lời nhiều phương án); Quốc gia, vùng lãnh thổ “khác” gồm: Hồng Kông, Trung Quốc, Xinh-ga-po, Thái Lan, Ma-lai-xi-a, In-đô-nê-xi-a, Ấn Độ, Ý, Anh, Đức, Pháp, Ốt-x-trây-li-a.

Nguồn: Cơ sở dữ liệu công nghiệp hỗ trợ Việt Nam (tác giả tổng hợp).

Những phân tích trên cho thấy, các doanh nghiệp có vốn nước ngoài trong lĩnh vực sản xuất xe máy và máy in có vai trò lớn đối với sự phát triển của công nghiệp hỗ trợ Việt Nam. Hai ngành này có điểm chung là đều là các doanh nghiệp có vốn nước ngoài lớn đầu tư ở thời kỳ đầu nửa cuối những năm 1990 và nửa đầu những năm 2000 và mở rộng sản xuất một cách nhanh chóng. Các doanh nghiệp này đã đẩy mạnh nội địa hóa dẫn đến việc tạo cơ hội để các doanh nghiệp có vốn nước ngoài thuộc nhiều quốc gia và vùng lãnh thổ khác nhau và doanh nghiệp trong nước tham gia vào chuỗi cung ứng (Mori và Ohno, 2005; Fujita, 2013; Trương Thị Chí Bình và Nguyễn Mạnh Linh, 2013). Sau đó, các nhà cung cấp đối mặt với tình hình khó khăn. Một mặt, cạnh tranh giữa các nhà cung cấp ngày càng quyết liệt hơn do sự tham gia thị trường của các nhà cung cấp mới và năng lực của các nhà cung cấp hiện tại được nâng lên. Việc giao dịch với các khách hàng lớn tuy có sự hấp dẫn bởi quy mô đơn hàng, song cũng có bất lợi là thường phải

chịu áp lực giảm giá dẫn đến sự phụ thuộc vào những khách hàng nhất định¹¹⁸. Mặt khác, nếu tính tới hệ thống phân công lao động quốc tế của các khách hàng là các công ty đa quốc gia lớn thì các nhà cung cấp tại Việt Nam khó tham gia vào các hoạt động mang tính giá trị gia tăng cao như thiết kế sản phẩm.

Bảng 13.5. Tình hình xuất khẩu của doanh nghiệp công nghiệp hỗ trợ theo vùng

	<i>Có xuất khẩu</i>		<i>Không xuất khẩu</i>	<i>Tổng cộng</i>	<i>Tỷ lệ doanh nghiệp xuất khẩu</i>	<i>Tỷ lệ xuất khẩu sang nhiều nước</i>
	<i>Xuất khẩu sang 1 nước</i>	<i>Chỉ xuất khẩu sang Nhật Bản</i>				
Miền Bắc	235	75	44	124	359	65%
<i>Vốn nước ngoài</i>	108	35	19	41	149	72%
<i>Trong nước</i>	127	40	25	83	210	60%
Miền Nam	144	27	22	35	179	80%
<i>Vốn nước ngoài</i>	39	13	11	2	41	95%
<i>Trong nước</i>	105	14	11	33	138	76%
Tổng cộng	379	102	72	159	538	70%

Chú thích: Tỷ lệ doanh nghiệp xuất khẩu là tỷ lệ doanh nghiệp xuất khẩu trong tổng số doanh nghiệp, tỷ lệ xuất khẩu sang nhiều nước là tỉ lệ doanh nghiệp xuất khẩu sang nhiều nước trong số các doanh nghiệp xuất khẩu.

Nguồn: Cơ sở dữ liệu công nghiệp hỗ trợ Việt Nam (tác giả tổng hợp).

Trong số các doanh nghiệp công nghiệp hỗ trợ phải đối mặt với tình hình này đã xuất hiện những thay đổi bằng cách đa dạng hóa hướng tới khách hàng và thị trường mới để tạo ra cơ hội kinh doanh mới và giảm sự phụ thuộc vào một số khách hàng nhất định. Bảng 13.5 thể hiện tình hình xuất khẩu của các doanh nghiệp hỗ trợ¹¹⁹. Khoảng 70% doanh nghiệp tham gia xuất khẩu, tỷ lệ doanh nghiệp xuất khẩu cao hơn ở miền Nam so với miền Bắc, cao hơn ở doanh nghiệp có vốn nước ngoài so với doanh nghiệp trong nước. Đáng chú ý là ngay ở phía Bắc, nơi tập trung nhiều doanh nghiệp có vốn nước ngoài quy mô lớn vẫn có tới 60% doanh nghiệp trong nước xuất khẩu. Chủng loại mặt hàng xuất khẩu đa dạng, trong đó phần lớn là linh kiện máy móc và khuôn mẫu, không khác nhiều so với sản phẩm cho thị trường trong nước. Thị trường xuất khẩu chủ yếu là các nước Đông Á, Đông Nam Á, Hoa Kỳ và châu Âu. Trong số các doanh nghiệp xuất khẩu, tỷ lệ doanh nghiệp có thị trường xuất khẩu ở nhiều nước chiếm 73%, tỷ lệ này

¹¹⁸ Có doanh nghiệp có vốn của Đài Loan cho rằng doanh nghiệp đang cạnh tranh quyết liệt với các doanh nghiệp Việt Nam có ưu thế về chi phí và nâng cao năng lực để có thể giành được đơn hàng từ doanh nghiệp sản xuất xe máy của Nhật Bản (phỏng vấn của tác giả, ngày 27 tháng 11 năm 2019).

¹¹⁹ Doanh nghiệp xuất khẩu là doanh nghiệp có ghi ít nhất một trong hai mục cơ bản của danh bạ là “nơi xuất khẩu đến” và “hàng hóa xuất khẩu”.

trong các doanh nghiệp xuất khẩu ở phía Nam lên tới 88% cho thấy thị trường xuất khẩu ngày càng đa dạng.

Bảng 13.6. Doanh nghiệp ngành công nghiệp hỗ trợ có xuất khẩu và không xuất khẩu (Theo ngành của doanh nghiệp trong nước được cung cấp)

<i>Ngành của doanh nghiệp trong nước được cung cấp</i>	<i>Quốc tịch</i>	<i>Có xuất khẩu</i>	<i>Không xuất khẩu</i>	<i>Tổng cộng</i>	<i>Tỷ lệ doanh nghiệp xuất khẩu</i>
Xe máy	Vốn nước ngoài	13	7	20	65%
	Trong nước	37	18	55	67%
Máy in	Vốn nước ngoài	13	4	17	76%
	Trong nước	19	11	30	63%
Điện gia dụng	Vốn nước ngoài	20	3	23	87%
	Trong nước	23	6	29	79%
Điện thoại	Vốn nước ngoài	10	1	11	91%
	Trong nước	24	8	32	75%

Ghi chú: “ngành của doanh nghiệp trong nước được cung cấp” chỉ sản phẩm mà khách hàng chủ yếu ở trong nước của doanh nghiệp công nghiệp hỗ trợ đang sản xuất (trả lời nhiều phương án).

Nguồn: Cơ sở dữ liệu công nghiệp hỗ trợ Việt Nam (tác giả tổng hợp).

Cũng có nhiều doanh nghiệp kết hợp giao dịch với doanh nghiệp có vốn nước ngoài và xuất khẩu. Bảng 13.6 biểu thị các doanh nghiệp có giao dịch với doanh nghiệp có vốn nước ngoài trong nước (thuộc 4 ngành xe máy, máy in, đồ điện, điện thoại – điện) có xuất khẩu hay không. Tuy có sự khác nhau tùy từng ngành nhưng trong số các doanh nghiệp giao dịch với các doanh nghiệp có vốn nước ngoài trong nước có khoảng 2/3 là tiến hành xuất khẩu.

Đáng chú ý, nhiều doanh nghiệp giao dịch với các doanh nghiệp có vốn nước ngoài trong nhiều ngành khác nhau. Bảng 13.7 cho thấy tình hình của những doanh nghiệp Việt Nam thể hiện rõ xu hướng này. Không chỉ là sự kết hợp giữa các ngành mà độ tương đồng về công nghệ của sản phẩm cao và một phần là cùng một doanh nghiệp sản xuất như xe máy và ô tô¹²⁰, có thể thấy nhiều sự kết hợp giữa xe máy và máy in, xe máy và đồ điện gia dụng. Trong sự kết hợp này, ngoài các linh kiện đặc thù của sản phẩm, có điểm chung là các sản phẩm đều cần linh kiện kim loại – nhựa – cao su và khuôn mẫu. Tiêu chuẩn đối với nhà cung cấp về độ chính xác gia công hay chất lượng, môi trường khác nhau tùy từng khách hàng, song cùng có chung thiết bị và nhân lực cần thiết để chế tạo các linh kiện này. Vì

¹²⁰Sự kết hợp này khá phổ biến ở cả các nước khác. Kobayashi (2017) đã chỉ ra ở Việt Nam cũng có sự chuyển đổi từ nhà cung cấp linh kiện xe máy sang nhà cung cấp linh kiện ô tô.

vậy, sau khi giao dịch với doanh nghiệp có vốn nước ngoài trong một ngành, có thể khai thác năng lực đáp ứng yêu cầu của khách hàng và kết quả thực tế hay danh tiếng được hình thành thông qua giao dịch này để có được giao dịch với doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài trong ngành khác.

Bảng 13.7. Tình hình cùng chia sẻ ngành của doanh nghiệp công nghiệp hỗ trợ

	<i>Có chia sẻ</i>	<i>Tỉ lệ nơi chia sẻ</i>					<i>Không có chia sẻ</i>	<i>Tổng cộng</i>
		<i>Xe máy</i>	<i>Ô tô con</i>	<i>Máy in</i>	<i>Điện gia dụng (của Nhật Bản)</i>	<i>Điện thoại-diện gia dụng (của Hàn Quốc)</i>		
Xe máy	22 (29%)	-	6	12	8	8	53	75
Ô tô con	7 (70%)	6	-	2	4	2	3	10
Máy in	23 (49%)	12	2	-	12	8	24	47
Điện gia dụng (của Nhật Bản)	25 (48%)	8	4	12	-	13	27	52
Điện thoại-diện gia dụng (của Hàn Quốc)	20 (44%)	8	2	8	13	-	25	45

Ghi chú:

1) Tổng số nhà cung cấp cho xe máy là 75 doanh nghiệp, trong đó 22 doanh nghiệp có giao dịch với khách hàng thuộc 1 trong 4 ngành tương ứng với 29%, 53 doanh nghiệp không có.

2) Vì hai doanh nghiệp Samsung và LG của Hàn Quốc không thể phân biệt được họ nhập linh kiện nào của điện thoại di động và linh kiện nào của điện gia dụng nên hai doanh nghiệp này được gọi chung là “điện thoại-diện gia dụng (của Hàn Quốc)” và hãng điện gia dụng của Nhật Bản được gọi là “điện gia dụng (của Nhật Bản)”.

3) Doanh nghiệp là đối tượng khách hàng thuộc các ngành cụ thể như sau. Xe máy: Honda, Yamaha, Suzuki, SYM, Kymco, Piaggio; Ô tô con: Toyota; Máy in: Canon, Brother, Kyocera, Fuji Xerox; Điện gia dụng (của Nhật Bản): Panasonic, Sanyo/Aqua/Haier, Sony; Điện thoại-diện gia dụng(của Hàn Quốc): Samsung, LG.

Nguồn: Cơ sở dữ liệu công nghiệp hỗ trợ Việt Nam (tác giả tổng hợp).

Có thể xác nhận điều này từ khảo sát phỏng vấn với đối tượng là nhà cung cấp linh kiện xe máy do tác giả thực hiện năm 2019. Xin nêu một ví dụ về một nhà cung cấp linh kiện nhựa trong nước. Doanh nghiệp này vốn sản xuất sản phẩm nhựa dùng trong gia đình, nhưng từ giữa những năm 1990 đã bắt đầu cung cấp linh kiện cho doanh nghiệp có vốn nước ngoài sản xuất xe máy. Trong thời kỳ đầu mới giao dịch, doanh nghiệp đã được khách hàng là doanh nghiệp của Nhật Bản hỗ trợ về mặt công nghệ. Mặc dù giao dịch với doanh nghiệp nước ngoài sản xuất

xe máy có lợi thế là nhận được đơn hàng số lượng lớn, song doanh nghiệp này cũng phải đối mặt với những khó khăn như tình hình cạnh tranh gay gắt hay yêu cầu giảm giá. Trong năm 2019, ngoài việc cung cấp linh kiện cho 3 doanh nghiệp sản xuất xe máy của nước ngoài, doanh nghiệp bắt đầu cung cấp linh kiện đồ điện gia dụng và máy in cho Panasonic và LG, cung cấp linh kiện ô tô cho Toyota Việt Nam, cung cấp linh kiện cho xe điện scooter của Vinfast. Để triển khai ra những ngành khác ngoài xe máy, doanh nghiệp này phải đáp ứng các yêu cầu cao hơn về độ chính xác hay chất lượng do khách hàng mới yêu cầu hay công đoạn sản xuất phải đáp ứng tiêu chuẩn môi trường. Cũng có khách hàng cung cấp hỗ trợ kỹ thuật chu đáo. Chiến lược đa dạng hóa khách hàng không phải lúc nào cũng là một chiến lược tích cực vì cũng có thể có trường hợp doanh nghiệp rơi vào tình thế khó khăn khi mất đi khách hàng vốn có và buộc phải tìm kiếm khách hàng mới để duy trì sự tồn tại. Tuy nhiên, với những ngành mà thị trường trong nước dần bão hòa thì đó có thể là một lựa chọn hiệu quả đối với những nhà cung cấp đang gặp phải vấn đề do phụ thuộc nhiều vào doanh nghiệp nước ngoài.

4.3 Cùng chia sẻ ngành công nghiệp hỗ trợ

Những phân tích trên cho thấy các doanh nghiệp công nghiệp hỗ trợ của Việt Nam ngày càng có xu hướng cung cấp linh kiện, khuôn mẫu – công cụ cho các sản phẩm chế tạo khác nhau, hay nói ngược lại các doanh nghiệp trong ngành chế tạo khác nhau có độ chia sẻ nhà cung cấp cao.

Tại sao công nghiệp hỗ trợ của Việt Nam có đặc điểm như vậy? Trước hết, ngành công nghiệp chế tạo máy các sản phẩm khác nhau ở Việt Nam đạt tăng trưởng và biến đổi trong một thời gian ngắn. Quá trình đó được thúc đẩy chủ yếu bởi các công ty đa quốc gia khi có một loạt những thay đổi chính sách quan trọng như chuyển từ thay thế nhập khẩu sang đẩy mạnh xuất khẩu, áp dụng rồi loại bỏ chính sách nội địa hóa, từ bảo hộ sản xuất trong nước sang tự do hóa... Mặt khác, với bối cảnh chi phí sản xuất ở nước láng giềng Trung Quốc tăng lên và giải pháp hội nhập kinh tế quốc tế tích cực của Việt Nam, năng lực cạnh tranh của Việt Nam với tư cách là nơi nhận đặt hàng linh kiện máy móc và khuôn mẫu xuyên quốc gia ngày càng được chú ý, cơ hội xuất khẩu trực tiếp linh kiện và khuôn mẫu từ Việt Nam gia tăng.

Trong số các doanh nghiệp nước ngoài đầu tư vào Việt Nam từ sớm, có những doanh nghiệp đẩy mạnh khai thác, phát triển nhà cung cấp trong nước. Tuy nhiên, đối với nhiều doanh nghiệp có vốn nước ngoài mới gia nhập thị trường từ sau những năm 2010, việc khai thác nền tảng công nghiệp hỗ trợ hiện có được phát triển qua các giao dịch với doanh nghiệp nước ngoài thuộc các ngành khác, đồng thời nếu cần thiết và có thể thì kêu gọi nhà cung cấp từ nước mình là một sự lựa chọn hợp lý. Nhờ vậy, các khách hàng là doanh nghiệp có vốn nước ngoài có

thể nhanh chóng tiến hành cung ứng trong nước, tiết kiệm chi phí tìm kiếm, khai thác nhà cung cấp. Với nhà cung cấp, việc đa dạng hóa thị trường và ngành có lợi thế là tăng doanh thu, phân tán rủi ro và giảm phụ thuộc vào khách hàng hiện có.

Tuy nhiên, cần lưu tâm đến tác động của việc đa dạng hóa đối với kết quả kinh doanh của nhà cung cấp. Có nhà cung cấp có chiến lược lựa chọn khách hàng nhằm đa dạng hóa hướng tới sản phẩm có giá trị gia tăng cao, tối ưu hóa danh mục khách hàng, song cũng có trường hợp buộc phải đa dạng hóa để bù đắp sự sụt giảm doanh thu và tổn thất từ khách hàng hiện có, kết quả là làm giảm giá trị gia tăng của sản phẩm, và giảm trình độ sản xuất. Tuy nhiên, ngay cả với trường hợp sau, nếu so với tình trạng không tiến hành đa dạng hóa, kết quả kinh doanh có thể được cải thiện một cách tương đối khi có các khách hàng bổ sung. Cần có những nghiên cứu sâu hơn về tác động của đa dạng hóa đối với việc nâng cao trình độ nhà cung cấp và kết quả kinh doanh của doanh nghiệp.

5 Kết luận

Ngành công nghiệp chế tạo máy của Việt Nam đã phát triển năng động trong những thập niên qua. Các nghiên cứu trước đây về ngành công nghiệp hỗ trợ của Việt Nam đã đề xướng hướng phát triển với cấu trúc đa cực, trong đó các doanh nghiệp linh kiện và doanh nghiệp chế tạo khuôn mẫu được chia sẻ chung cho nhiều lĩnh vực sản phẩm chế tạo khác nhau. Tuy nhiên, hầu như chưa có nghiên cứu nào kiểm chứng thực tế ngành công nghiệp hỗ trợ của Việt Nam có cấu trúc như vậy hay không. Theo đó, Chương này đã thử phân tích tổng quát về ngành công nghiệp hỗ trợ với đối tượng là các doanh nghiệp gia công kim loại – nhựa và chế tạo khuôn mẫu cho doanh nghiệp có vốn nước ngoài (nhất là doanh nghiệp Nhật Bản). Kết quả phân tích chi tiết cơ cấu sản phẩm – thị trường nhìn từ bên cung cho thấy doanh nghiệp công nghiệp hỗ trợ của Việt Nam không chỉ đáp ứng với các sản phẩm cuối cùng khác nhau mà còn có xu hướng đáp ứng các khách hàng khác nhau trong một lĩnh vực sản phẩm nhất định và đáp ứng cho cả thị trường trong nước và thị trường xuất khẩu (thường là nhiều nước).

Phân tích trong Chương này cho thấy đã có sự hình thành nhóm doanh nghiệp công nghiệp hỗ trợ chuyên chế tạo – cung cấp linh kiện và khuôn mẫu cho các lĩnh vực sản phẩm chế tạo cuối cùng khác nhau ở cả trong và ngoài nước. So với các nhà cung cấp có vốn nước ngoài quy mô lớn hoạt động toàn cầu như Denso, Nidec, Samsung SDI, sự đóng góp của nhóm doanh nghiệp này cho xuất khẩu và mở rộng cung ứng trong nước của các doanh nghiệp có vốn nước ngoài có thể còn hạn chế. Tuy nhiên, các doanh nghiệp này là một bộ phận quan trọng của công nghiệp hỗ trợ, là nền móng hỗ trợ cho công nghiệp chế tạo máy, và cần phải được phát triển hơn nữa. Nếu xem xét sự phát triển mới đang diễn ra nhanh chóng trong

thời gian gần đây như chiến tranh thương mại Hoa Kỳ - Trung Quốc, cơ cấu lại chuỗi cung ứng do tác động của đại dịch COVID-19, sự tăng trưởng của Vinfast... sự thay đổi trong nhu cầu linh kiện chế tạo liên quan đến ngành công nghiệp hỗ trợ của Việt Nam có thể sẽ còn tiếp tục và được đẩy nhanh hơn nữa. Trong bối cảnh đó, việc nhìn nhận ngành công nghiệp hỗ trợ của Việt Nam đã có liên kết với các ngành công nghiệp chế tạo nhiều loại máy móc khác nhau cho thị trường trong và ngoài nước là tiền đề quan trọng để xem xét con đường phát triển của doanh nghiệp trong tương lai cũng như hoạch định chính sách phát triển công nghiệp hỗ trợ phát triển hơn nữa.

Cơ cấu đa cực của ngành công nghiệp hỗ trợ Việt Nam được hình thành trong bối cảnh đặc thù của Việt Nam. Tuy nhiên, chiến lược đa dạng hóa hướng tới các khách hàng trong các lĩnh vực sản phẩm chế tạo khác nhau có thể áp dụng không chỉ đối với Việt Nam mà cho toàn bộ nhà cung cấp của ngành công nghiệp chế tạo máy. Trong Chương này, việc phân tích hướng vào toàn bộ hoạt động kinh doanh của nhà cung cấp, thay vì chỉ xem xét giao dịch với những công ty đa quốc gia chủ chốt, đã cho thấy khả năng nhìn nhận con đường phát triển mới của nhà cung cấp. Ý nghĩa của con đường phát triển mới này càng lớn trong trường hợp nhà cung cấp khó có triển vọng tham gia vào công đoạn tạo ra giá trị gia tăng cao như phát triển sản phẩm trong quan hệ giao dịch với những công ty đa quốc gia hiện hữu. Bằng cách đa dạng hóa hướng tới các thị trường và lĩnh vực sản phẩm khác nhau, nhà cung cấp có thể hưởng những thành quả như mở rộng doanh thu, phân tán rủi ro. Tuy nhiên, điều này có hiệu quả như thế nào đối với kết quả kinh doanh của doanh nghiệp thì cần phải có những nghiên cứu tiếp theo.

Tài liệu tham khảo

Tài liệu tham khảo tiếng Nhật

大野健一 2003.「国際統合に挑むベトナム」(大野健一・川端望編『ベトナムの工業化戦略』日本評論社).

大野健一・川端望編(2003)『ベトナムの工業化戦略』日本評論社.

ジェトロ・ハノイ事務所 (2017a)「ベトナム優良企業(北・中部ベトナム編)(金型、プラスチック加工、金属加工、精密部品、機械、電子・電気部品、めっき、他)(第9版)」2017年9月.

ジェトロ・ハノイ事務所(2017b),「ベトナム北部・外資サプライヤーリスト」、2017年9月

https://www.jetro.go.jp/ext_images/_Reports/02/2017/cdf9a2a8c451052f/vn_n_supplier.pdf.

ジェトロ・ハノイ事務所 (2018),「ベトナム北中部日系製造業・関連商社サプライヤーダイレクトリー」2018 年 7 月.

ジェトロホーチミン事務所(2018a), 「ベトナム有望企業(南部ベトナム編)(金属加工、金型、精密部品、プラスチック成型、電子電気部品、メッキ、他)第 10 版」2018 年 3 月.

ジェトロホーチミン事務所(2018b), 「ベトナム南部日系・外資サプライヤーリスト」2018 年 3 月

https://www.jetro.go.jp/ext_images/_Reports/02/2018/a503d54ac74b2a30/supplierlist.pdf

白石昌也 1999.「ドイモイ路線の展開」白石昌也・竹内郁雄編『ベトナムのドイモイの新展開』研究双書No.494. アジア経済研究所 23-76.

通商産業省 1985.『経済協力の現状と問題点』財団法人通商産業調査会.

ベトナム開発フォーラム(VDF) 2006. 「日系企業から見たベトナム裾野産業」ベトナム開発フォーラム(VDF)報告書No.2(J).

渡辺幸男 1997.『日本機械工業の社会的分業構造』有斐閣.

Tài liệu tham khảo tiếng Anh, Việt (Thứ tự giữ nguyên theo bản gốc tiếng Anh)

Asanuma, B. (1989), ‘Mối quan hệ nhà sản xuất-nhà cung cấp ở Nhật Bản và khái niệm về kỹ năng cụ thể trong mối quan hệ’ [‘Manufacturer-Supplier Relationships in Japan and the Concept of Relation-Specific Skill’], *Tạp chí Kinh tế Nhật Bản và Quốc tế*, 3(1), tr. 1–30.

Trung tâm Kinh tế Quốc tế (CIE) (1999a), ‘Chính sách Công nghiệp và Thương mại phục vụ Hội nhập Kinh tế’ [‘Trade and Industry Policies for Economic Integration’], Báo cáo chuẩn bị cho CIEM và UNIDO cho Dự án do UNDP tài trợ: Quản lý sự hội nhập của Việt Nam vào nền kinh tế toàn cầu, Canberra & Sydney.

Trung tâm Kinh tế Quốc tế (CIE) (1999b), ‘Rào cản phi thuế quan ở Việt Nam: Khung xây dựng chiến lược loại bỏ dần’ [‘Non-Tariff Barriers in Vietnam: A Framework for Developing a Phase Out Strategy’], chuẩn bị cho Ngân hàng Thế giới, Canberra & Sydney.

Eckardt, S., D. Mishra, và V.T. Đình (2018), ‘Kỳ tích sản xuất của Việt Nam: Bài học cho các nước đang phát triển’ [‘Vietnam’s Manufacturing Miracle: Lessons for Developing Countries’], Brookings. <https://www.brookings.edu/blog/future->

development/2018/04/17/vietnams-manufacturing-miracle-lessons-for-developing-countries/.

- Ernst, D. và L. Kim (2002), ‘Mạng lưới sản xuất toàn cầu, phổ biến kiến thức và hình thành năng lực địa phương’ [‘Global Production Networks, Knowledge Diffusion, and Local Capability Formation’], *Chính sách nghiên cứu*, 31(8–9), tr. 1417–29.
- Fujita, M. (2013), *Khai thác các mối liên kết để xây dựng năng lực công nghệ Các nhà cung cấp linh kiện xe máy của Việt Nam dưới ảnh hưởng của Nhật Bản và Trung Quốc* [Exploiting Linkages for Building Technological Capabilities Vietnam’s Motorcycle Component Suppliers under Japanese and Chinese Influence], Tokyo: Springer.
- Humphrey, J. và O. Memedovic (2003), ‘Chuỗi giá trị ngành công nghiệp ô tô toàn cầu: Triển vọng nâng cấp của các nước đang phát triển’ [‘The Global Automotive Industry Value Chain: What Prospects for Upgrading by Developing Countries’], *Chuỗi nghiên cứu chuyên ngành*, Vienna: UNIDO, Chi nhánh nghiên cứu chiến lược và kinh tế.
- Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) (1999), ‘Việt Nam: Một số vấn đề chọn lọc’ [‘Vietnam: Selected Issues’], *Báo cáo quốc gia của nhân viên IMF*, No. 99/55. Washington, DC.
- Ivarsson, I. và C.G. Alvstam (2005), ‘Chuyển giao công nghệ từ các TNC cho các nhà cung cấp địa phương ở các nước đang phát triển: Nghiên cứu về các nhà máy xe tải và xe buýt của AB Volvo ở Brazil, Trung Quốc, Ấn Độ và Mexico’ [‘Technology Transfer from TNCs to Local Suppliers in Developing Countries: A Study of AB Volvo’s Truck and Bus Plants in Brazil, China, India, and Mexico’], *Phát triển Thế giới*, 33(8), tr. 1325–44.
- Ivarsson, I. và C.G. Alvstam (2009), ‘Liên kết công nghệ địa phương và nâng cấp nhà cung cấp trong chuỗi giá trị toàn cầu: Trường hợp các TNC kỹ thuật của Thụy Điển tại các thị trường mới nổi’ [‘Local Technology Linkages and Supplier Upgrading in Global Value Chains: The Case of Swedish Engineering TNCs in Emerging Markets’], *Cạnh tranh & Thay đổi*, 13(4), tr. 368–88.
- Tổ chức Xúc tiến Thương mại Nhật Bản (JETRO) (2010), ‘Khảo sát các Công ty liên kết của Nhật Bản ở Châu Á và Châu Đại Dương (Khảo sát năm tài khóa 2010)’ [‘Survey of Japanese-Affiliated Firms in Asia and Oceania (FY 2010 Survey)’], Ban Châu Á và Châu Đại Dương, Ban Trung Quốc và Bắc Á, Phòng Nghiên cứu Nước ngoài, tháng 10 năm 2010. https://www.jetro.go.jp/ext_images/en/reports/survey/pdf/2010_08-biz.pdf.

- JETRO (2021), ‘Khảo sát JETRO năm 2021 về Điều kiện kinh doanh của các công ty Nhật Bản đang hoạt động (Châu Á và Châu Đại Dương)’ [‘2021 JETRO Survey on Business Conditions of Japanese Companies Operating (Asia and Oceania)’], Phòng Nghiên cứu Nước ngoài, ngày 7 tháng 12 năm 2021
https://www.jetro.go.jp/ext_images/en/reports/survey/pdf/EN_Asia_and_Oceania_2021.pdf.
- Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JICA) (2021), ‘Khảo sát thu thập dữ liệu về phát triển công nghiệp ô tô tại Cộng hòa In-đô-nê-xi-a: Báo cáo cuối cùng’ [‘Data Collection Survey on Automotive Industry Development in the Republic of Indonesia: Final Report’], JICA, Công ty trách nhiệm hữu hạn Oriental Consultants Global, Viện Nghiên cứu Nomura, tháng 5 năm 2021
https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12358107_01.pdf.
- Kobayashi, H. (2017), ‘Hiện trạng và đặc điểm ngành công nghiệp phụ tùng ô tô tại Việt Nam’ [‘Current Status and Traits of the Auto Parts Industry in Viet Nam’], Chuỗi tài liệu thảo luận của ERIA, ERIA-DP-2017-06.
<https://www.eria.org/ERIA-DP-2017-06.pdf>.
- Leung, S. (2022), ‘Việt Nam kết nối với điện tử toàn cầu’ [‘Vietnam Wires Into Global Electronics’], Diễn đàn Đông Á, ngày 25 tháng 10.
<https://www.eastasiaforum.org/2022/10/25/vietnam-wires-into-global-electronics/>.
- Tin tức LG (2021), ‘Việt Nam có thể trở thành cơ sở sản xuất lớn nhất của Samsung’ [‘Vietnam Might Become Largest Manufacturing Facility of Samsung’], ngày 20 tháng 4, <https://www.lgnewsroom.com/2021/04/the-evolution-of-lg-manufacturing-in-vietnam/>
- Mori, J. và K. Ohno (2005), ‘Chiến lược mua sắm tối ưu: Các yếu tố quyết định nội địa hóa các bộ phận trong môi liên kết và cạnh tranh khu vực’ [‘Optimum Procurement Strategy: Determinants of Parts Localization under Regional Linkage and Competition’], trong Ohno K. và T.V. Nguyễn (chủ biên), *Cải thiện xây dựng chính sách công nghiệp* [Improving Industrial Policy Formulation], Diễn đàn Phát triển Việt Nam, Hà Nội: Nhà xuất bản Lý luận chính trị, tr. 113-136.
- Nguyễn Thị Xuân Thúy (2007), ‘Công nghiệp hỗ trợ: Rà soát các khái niệm và sự phát triển’ [‘Supporting Industries: A Review of Concepts and Development’], trong Ohno K. (chủ biên), *Xây dựng công nghiệp hỗ trợ ở Việt Nam Tập 1* [Building Supporting Industries in Vietnam Vol. 1], Hà Nội và Tokyo: Diễn đàn Phát triển Việt Nam và Viện Nghiên cứu Chính sách

- Ohno, K. (2005), ‘Đổi mới chính sách công nghiệp’ [‘Renovating Industrial Policy’] trong Ohno K. và T.V. Nguyễn (chủ biên), *Cải thiện xây dựng chính sách công nghiệp* [Improving Industrial Policy Formulation], Diễn đàn Phát triển Việt Nam, Hà Nội: Nhà xuất bản Lý luận chính trị, tr. 29-59.
- Ohno, K. và T.V. Nguyễn (2005), *Cải thiện xây dựng chính sách công nghiệp* [Improving Industrial Policy Formulation], Diễn đàn Phát triển Việt Nam, Hà Nội: Nhà xuất bản Lý luận chính trị,.
- Phạm Trương Hoàng (2009), ‘Công nghiệp hỗ trợ cho ngành máy móc ở Việt Nam’ [‘Supporting Industry for the Machinery Sector in Viet Nam’], trong Uchikawa S. (chủ biên), Các ngành công nghiệp chính và cơ hội kinh doanh ở các nước CLMV [Major Industries and Business Chance in CLMV Countries BRC], Báo cáo nghiên cứu BRC số 2, Trung tâm nghiên cứu Bangkok, Viện các nền kinh tế đang phát triển https://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Reports/Brc/pdf/02_ch5.pdf.
- Schmitz, H. (2004), *Doanh nghiệp địa phương trong nền kinh tế toàn cầu: Vấn đề quản trị và nâng cấp* [Local Enterprises in the Global Economy: Issues of Governance and Upgrading], Cheltenham: Nhà xuất bản Edward Elgar.
- Sturgeon, T. và E. Zylberberg (2016), ‘Ngành Công nghệ Thông tin và Truyền thông Toàn cầu nơi Việt Nam phù hợp với Chuỗi Giá trị Toàn cầu’ [‘The Global Information and Communications Technology Industry Where Vietnam Fits in Global Value Chains’], Tài liệu Nghiên cứu Chính sách, 7916. Nhóm Thực hành Thương mại và Cạnh tranh Toàn cầu, Ngân hàng Thế giới.
- Trương Thị Chí Bình và Nguyễn Mạnh Linh (2013), ‘Hệ thống nhà cung cấp và chuyển giao kiến thức trong mạng lưới sản xuất của các MNC điện tử tại Việt Nam’ [‘Supplier System and Knowledge Transfer within the Production Networks of Electronics MNCs in Vietnam’], *Tạp chí Đổi mới Công nghệ Châu Á*, 21(S1), tr. 119–38.
- Trương Thị Chí Bình, Phạm Hải Phong, Nguyễn Trường Minh (2021), ‘Chuỗi cung ứng toàn cầu đối với một số ngành công nghiệp chế tạo ở Việt Nam’, Nghiên cứu Công nghiệp và. Thương mại, Số 65 (11/2021). <http://vioit.vn/uploads/plugin/file/148/noi-dung-so-11.pdf>.
- Báo Đầu tư (2020), ‘Việt Nam có thể trở thành cơ sở sản xuất lớn nhất của Samsung’ [‘Vietnam Might Become Largest Manufacturing Facility of

Samsung’], ngày 10 tháng 9, <https://vir.com.vn/vietnam-might-become-largest-manufacturing-facility-of-samsung-79172.html>.

VietNamNet (2019), ‘Sự hiện diện của doanh nghiệp Việt Nam trong chuỗi toàn cầu vẫn còn khiêm tốn’ [‘Vietnamese Firms’ Presence in Global Chains Remains Modest’], VietNamNet, ngày 01 tháng 7. <https://vietnamnet.vn/en/vietnamese-firms-presence-in-global-chains-remains-modest-E215504.html>

Viet Nam News (2022), ‘Việt Nam đẩy mạnh “các ngành công nghiệp hỗ trợ trong nước”’ [‘VN to Boost Domestic “Supporting Industries”’], Viet Nam News, ngày 12 tháng 01. <https://vietnamnews.vn/economy/1114189/vn-to-boost-domestic-supporting-industries.html>

Vnexpress (2021), ‘Các thương hiệu TV lớn của Nhật Bản rút lui khỏi thị trường Việt Nam’ [‘Major Japanese TV Brands Bow out of Vietnam Market’], Vnexpress, ngày 9 tháng 5 <https://e.vnexpress.net/news/business/industries/major-japanese-tv-brands-bow-out-of-vietnam-market-4273102.html>

Watanabe, S. (1972), ‘Hợp đồng phụ quốc tế, xúc tiến việc làm và kỹ năng’ [‘International Subcontracting, Employment and Skill Promotion’], *Tạp chí Lao động Quốc tế*, 105(5), tr. 425–49.

Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) (2006), ‘Báo cáo của Ban công tác về việc Việt Nam gia nhập’ [‘Report of the Working Party on the Accession of Viet Nam’], WT/ACC/VNM/48. Ban công tác về việc gia nhập của Việt Nam. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/ACC/VNM48.pdf&Open=True>

Chương 14

Những khía cạnh mới trong phát triển nông nghiệp của Việt Nam

Shozo Sakata

1 Mở đầu

Từ khi bắt đầu thực hiện cải cách kinh tế với tên gọi là “*Đổi mới*”, Việt Nam đã đạt được tăng trưởng kinh tế cao với vai trò dẫn dắt của các ngành xuất khẩu thâm dụng lao động. Năm 2008, Tổng thu nhập quốc gia (GNI) bình quân đầu người vượt 1.000 đô la Mỹ đưa Việt Nam vào nhóm “*nước có thu nhập trung bình*” theo định nghĩa của Ngân hàng Thế giới. Mặc dù sự tăng trưởng mạnh mẽ của công nghiệp thường được nhấn mạnh, song khu vực nông nghiệp của Việt Nam (bao gồm lâm nghiệp, thủy sản) đã có chỗ đứng vững chắc trên thị trường nông sản thế giới.

Chương 14 tập trung phân tích thành quả trong lĩnh vực nông nghiệp của Việt Nam từ thập niên 1990 đến nay và xem xét triển vọng cùng những vấn đề đặt ra trong thời gian tới. Trong 30 năm qua, nông nghiệp và hệ thống thực phẩm của Việt Nam đã chuyển đổi mạnh mẽ theo định hướng thị trường. Trong giai đoạn đầu của *Đổi mới*, phát triển nông nghiệp đã có đóng góp lớn vào xóa đói giảm nghèo. Bên cạnh đó, trong thời kỳ đầu công nghiệp hóa, năng suất nông nghiệp tăng lên đã giúp bổ sung lương lương thực cung cấp cho người lao động và dân cư thành thị, thúc đẩy quá trình chuyển dịch theo hướng công nghiệp hóa. Kể từ đầu những năm 2000, nhờ đẩy mạnh sản xuất nông sản hàng hóa đa dạng, giá trị kinh tế trên đất đai cũng tăng lên. Kể từ sau khi Đảng Cộng sản Việt Nam (sau đây gọi là Đảng) đề ra chính sách có tính bước ngoặt là Nghị quyết số 26 Ban Chấp hành Trung ương Đảng năm 2008, Việt Nam đã tiến hành hiện đại hóa nông nghiệp và nâng cao giá trị gia tăng cho nông sản, xây dựng chuỗi giá trị nông sản hiệu quả.

Trong chương này, cùng với việc khái quát những chặng đường phát triển của lĩnh vực nông nghiệp kể từ sau *Đổi mới* và triển vọng phát triển trong thời gian tới, tác giả sẽ chỉ ra những lĩnh vực hợp tác triển vọng đối với hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) của Nhật Bản và đối với các doanh nghiệp tư nhân. Việt Nam có thể đạt được mục tiêu hiện đại hóa nông nghiệp cao hơn nữa được hay không, ngoài những tiến bộ kỹ thuật trong nông nghiệp còn phụ thuộc nhiều vào

các yếu tố kinh tế - xã hội bao gồm: trang bị cơ sở hạ tầng nông thôn, phân công lao động, hoàn thiện thị trường đất đai, phát triển chuỗi giá trị nông sản. Mặt khác, sự phát triển của nông nghiệp cũng có thể gây ra những hệ quả đối với xã hội nông thôn như làm gia tăng khoảng cách thu nhập ở nông thôn. Chương này cũng nêu ra cách tiếp cận hài hòa trong phát triển nông nghiệp có tính tới các yếu tố kể trên.

2 Hiện trạng và vị trí của nông nghiệp Việt Nam trên thế giới

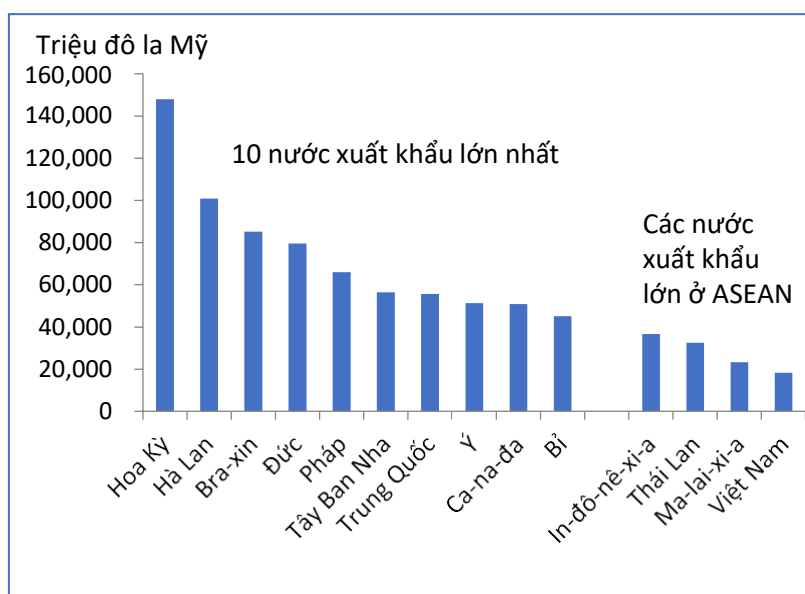
2.1 Nông nghiệp và phát triển kinh tế

Theo lý thuyết của trường phái kinh tế học phát triển cổ điển, gia tăng sản lượng lương thực là điều không thể thiếu trong giai đoạn đầu của phát triển kinh tế và công nghiệp hóa. Trong hoàn cảnh hạn chế về đất nông nghiệp (luận bàn về “*cái bẫy*” của Ricardo) hoặc có sự gia tăng lao động trong khu vực công nghiệp (mô hình Ranis-Fei), nếu sản xuất lương thực không tăng thì giá tương đối của lương thực, thực phẩm so với giá sản phẩm công nghiệp sẽ tăng cao, điều này có tác động tương tự như sự gia tăng của giá đất và chi phí lao động. Vì vậy, cuối cùng nó sẽ cản trở sự phát triển của kinh tế (Hayami, 1997). Lập luận này có thể giải thích cho tình trạng trì trệ của nền kinh tế Việt Nam trong thời kỳ kinh tế kế hoạch.

Ở một số nước phát triển, sự phát triển của lĩnh vực nông nghiệp đã làm tăng lượng cung lương thực trong nước và đóng góp quan trọng vào phát triển kinh tế dưới hình thức cải thiện cán cân thương mại. Bên cạnh đó, quy luật Peti Clerk nói lên rằng, cùng với quá trình phát triển kinh tế, mặc dù có sự dịch chuyển từ khu vực thứ nhất trong đó có nông nghiệp sang khu vực thứ hai và thứ ba diễn ra ở nhiều nước, song điều này không có nghĩa là sản xuất nông nghiệp chỉ diễn ra ở những nước nghèo đang phát triển hay chỉ có các nước công nghiệp phát triển mới nhập khẩu nông sản. Hình 14.1 cho thấy, phần lớn các nước trong số 10 nước đứng đầu về xuất khẩu nông sản là các nước phát triển. Ở các nước này, mặc dù tỷ trọng của nông nghiệp trong nền kinh tế giảm đi, song nông nghiệp vẫn đóng vai trò quan trọng sau khi kinh tế đã phát triển. Tuy không thể so sánh một cách đơn giản với các nước này do khác biệt về khí hậu và diện tích lãnh thổ, song ngay cả khi công nghiệp hóa đã phát triển, Việt Nam vẫn có khả năng phát triển thành một nước nông nghiệp chính ở khu vực Đông Nam Á¹²¹.

¹²¹ Xuất khẩu nông sản của In-đô-nê-xi-a và Ma-lai-xi-a phụ thuộc nhiều vào dầu cọ, lần lượt chiếm 47,7% và 45,2% kim ngạch xuất khẩu nông sản, trong khi đó Việt Nam do điều kiện khí hậu nên hầu như không sản xuất được dầu cọ. Kim ngạch xuất khẩu của Malaixia không tính dầu cọ thì thấp hơn Việt Nam 5 triệu đô la Mỹ.

Hình 14.1. 10 nước đứng đầu thế giới và 4 nước đứng đầu Đông Nam Á về kim ngạch xuất khẩu nông sản, Năm 2020



Nguồn: FAOSTAT database (<https://www.fao.org/faostat/en/#data>).

2.2 Xuất khẩu ra thị trường thế giới

Từ sau những năm 2010, mặc dù tỷ trọng của khu vực nông nghiệp trong GDP đã giảm xuống dưới 20%, song Việt Nam vẫn là một nước sản xuất gạo lớn trên thế giới. Năm 2022, Việt Nam đứng thứ 5 trên thế giới về sản xuất gạo và đứng thứ 3 thế giới về xuất khẩu gạo. Hơn nữa, với điều kiện thiên nhiên ưu đãi và quá trình chuyển đổi sản xuất sang nông sản có giá trị kinh tế hướng tới thị trường xuất khẩu kể từ đầu những năm 2000, Việt Nam trở thành nước xuất khẩu chính của một số nông sản (Bảng 14.1). Trừ gạo, sản phẩm xuất khẩu chính là những nông sản nhiệt đới và Việt Nam có lợi thế so sánh so với các nước nhập khẩu trong việc sản xuất các sản phẩm này. Vấn đề lớn nhất hiện nay đối với xuất khẩu nông sản là sự phụ thuộc quá mức vào thị trường Trung Quốc. Năm 2020, hơn 35% kim ngạch xuất khẩu rau quả¹²² và 20% kim ngạch xuất khẩu thủy sản của Việt Nam là sang Trung Quốc¹²³.

Mặt khác, Việt Nam nhập khẩu một lượng lớn ngũ cốc, đặc biệt là ngô và lúa mỳ làm thức ăn chăn nuôi gia súc. Kim ngạch nhập khẩu gần bằng với kim ngạch xuất khẩu ngũ cốc (năm 2020, kim ngạch nhập khẩu là 3 tỷ 450 triệu đô la Mỹ, trong khi kim ngạch xuất khẩu là 3 tỷ 420 triệu đô la Mỹ)¹²⁴. Như vậy, Việt Nam tham gia sâu vào hoạt động xuất nhập khẩu lương thực của thế giới và đảm

¹²² “Rau quả” ở đây tương ứng với mã HS 07 (rau và một số loại củ), HS 08 (quả, quả hạch ăn được, vỏ quả thuộc họ cam quýt hoặc dưa), HS 09 (cà phê, chè, chè Paragoay và các loại gia vị)

¹²³ Cơ sở dữ liệu Atlas thương mại toàn cầu (<https://connect.ihsmarket.com/gta/home>).

¹²⁴ Cơ sở dữ liệu Atlas thương mại toàn cầu (<https://connect.ihsmarket.com/gta/home>).

bảo an ninh lương thực trở thành vấn đề quan trọng nhất đối với phát triển kinh tế-xã hội ở Việt Nam.

Bảng 14.1. 10 nước đứng đầu về xuất khẩu các mặt hàng nông sản

(đơn vị: 1.000 đô la Mỹ; năm 2020)

Gạo		Cà phê		Hạt điều		Cao su thiên nhiên		Hạt tiêu	
Tên nước	Giá trị	Country	Value	Country	Value	Country	Value	Country	Value
Ấn Độ	7,980,028	Bra-xin	4,973,728	Việt Nam	2,843,195	Thái Lan	1,275,269	Việt Nam	626,122
Thái Lan	3,710,031	Cô-lôm-bi-a	2,453,943	Ấn Độ	404,228	Việt Nam	204,157	Bra-xin	185,322
Việt Nam	2,790,951	Việt Nam	1,943,554	Hà Lan	317,578	Goa-tê-ma-la	65,340	In-đô-nê-xi-a	160,388
Pa-kít-x-tan	2,101,268	Hon-đu-rát	980,247	Đức	200,914	Ma-lai-xi-a	43,247	Ấn Độ	66,661
Hoa Kỳ	1,888,782	Đức	972,497	Bờ Biển Ngà	102,108	Lào	38,635	Đức	65,568
Trung Quốc	916,644	In-đô-nê-xi-a	809,679	Bra-xin	90,666	Hà Lan	32,767	Sri Lan-ka	52,869
Mi-an-ma	773,176	Ê-ti-ô-pi-a	742,823	UAE	80,766	Bỉ	24,805	Hoa Kỳ	37,537
Ý	712,946	Goa-tê-ma-la	651,964	In-đô-nê-xi-a	43,912	Ca-mơ-run	10,208	Hà Lan	36,625
Bra-xin	503,577	Pê-ru	639,931	Bỉ	30,062	Hoa Kỳ	10,044	UAE	34,979
Cam-pu-chia	479,186	Bỉ	617,996	Mô-dăm-bích	28,944	Mi-an-ma	9,935	Pháp	31,859

Nguồn: Cơ sở dữ liệu FAOSTAT (<https://www.fao.org/faostat/en/#data>).

3 Chính sách nông nghiệp từ sau Đổi mới và thành quả đạt được

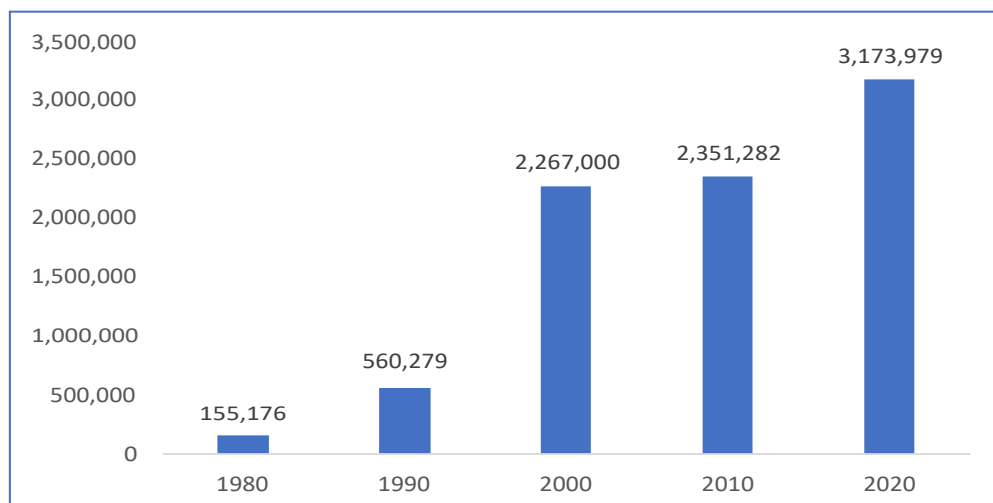
3.1 Tự do hóa và nâng cao năng suất đất đai

Trong thời kỳ đầu Đổi mới, nhiều chính sách mới nhằm thúc đẩy tự do hóa sản xuất và mua bán nông sản được ban hành, và kết quả là năng suất đất đai được cải thiện. Giải thể hợp tác xã năm 1988 (Nghị quyết số 10 của Bộ Chính trị), cải cách ruộng đất năm 1993 (Luật đất đai), hình thành hệ thống khuyến nông toàn quốc năm 1993 (Nghị quyết số 13 của Chính phủ) là những ví dụ điển hình. Do những chính sách này cộng với sự phát triển của kỹ thuật, ngay sau Đổi mới, sản lượng gạo trong 10 năm đã tăng 1,7 lần, sản lượng bình quân 1 héc-ta tăng từ 2,8 tấn lên 3,8 tấn (Nguyễn Sinh Cúc, 1995; 2003). Việt Nam bắt đầu xuất khẩu gạo từ năm 1989 và trong một số năm kể từ sau năm 1997, Việt Nam đã trở thành nước xuất khẩu gạo lớn thứ hai thế giới. Nhờ thực hiện chính sách Đổi mới, Việt Nam từ một nước thiếu lương thực triền miên đã trở thành một trong số những nước xuất khẩu nông sản lớn của Đông Nam Á.

Một trong những yếu tố quyết định dẫn tới năng suất tăng lên là do tăng cường sử dụng phân bón hóa học. Trong những năm 1990, dù còn chính sách kiểm soát giá phân bón và hạn chế nhập khẩu, nhưng khi sản xuất theo đơn vị hộ nông dân bắt đầu được công nhận thì các hộ nông dân đã tăng cường sử dụng phân bón hóa học nhằm tăng năng suất đất đai. Lượng phân bón hóa học ($N+P_2O_5+K_2O$) được sử dụng trong vòng 10 năm kể từ năm 1990 đã tăng lên hơn 4 lần (Hình 14.2)¹²⁵. Như vậy, nâng cao năng suất trong nông nghiệp cũng là hệ quả của tự do hóa kinh tế trong công nghiệp và thương mại.

¹²⁵ Nửa đầu những năm 2000, các doanh nghiệp tư nhân và liên doanh được phép tham gia vào thị trường phân bón hóa học, chế độ hạn ngạch nhập khẩu được bãi bỏ (Trần Toàn Thắng, 2014). Tuy

Hình 14.2. Biến đổi khối lượng phân hóa học được sử dụng (đơn vị: tấn)



Nguồn: Cơ sở dữ liệu FAOSTAT (<https://www.fao.org/faostat/en/#data>).

3.2 Chuyển từ nâng cao năng suất kiểu tăng đầu vào sang nâng cao hiệu quả sản xuất

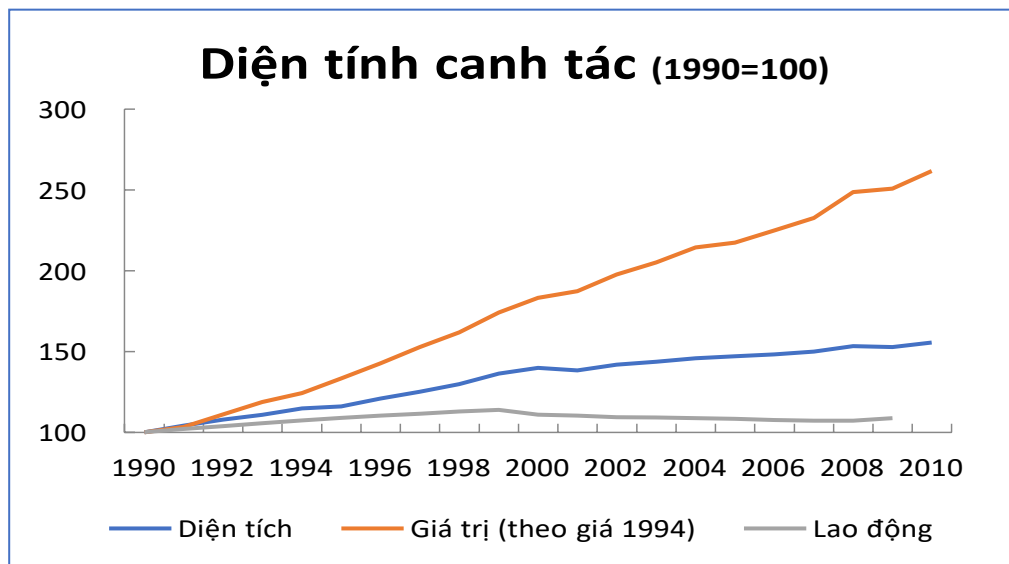
Thập niên 2000 là thời kỳ thay đổi mục tiêu của chính sách nông nghiệp từ bảo đảm tự túc lương thực cho nông dân sang khuyến khích chuyển đổi cơ cấu cây trồng từ lúa nhằm nâng cao lợi ích cho nông dân. Kế hoạch 10 năm phát triển nông nghiệp được đưa ra vào năm 2000 (Nghị quyết số 09/2000/NQ-CP của Chính phủ) đã khởi xướng chuyển đổi từ ruộng lúa sang ruộng trồng cây hàng hóa, sản xuất lúa gạo chỉ giới hạn ở diện tích đất 4 triệu ha có năng suất cao. Ngoài ra, Chính phủ cũng đề ra chính sách tăng số trang trại (nông trại quy mô lớn), xây dựng cơ chế sản xuất thâm canh quy mô lớn thuộc sở hữu tư nhân. Theo Nghị quyết số 03/2000/NQ-CP của Chính phủ, địa vị pháp lý của trang trại được thừa nhận và Thông tư liên tịch số 69/2000/TTLT-BNN-TCTK giữa Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (NN&PTNT) và Tổng cục Thống kê (TCTK) có nêu định nghĩa và phân loại trang trại ¹²⁶. Đồng thời, Việt Nam đã có Quyết định số 132/2000/QĐ-TTg năm 2000 của Thủ tướng Chính phủ và Nghị định số 134/2004/NĐ-CP năm 2004 của Chính phủ nhằm thúc đẩy hoạt động kinh tế phi nông nghiệp, nhất là công nghiệp gia đình, sản xuất tiểu thủ công nghiệp và xây dựng.

nhiên, như thể hiện ở Hình 14.2, trong những năm 2000 vẫn chưa có sự gia tăng đáng kể về khối lượng phân bón được sử dụng xét về tổng thể. Tuy nhiên, do thị trường phân bón hóa học được tự do hóa nên lúc bấy giờ đã có sự dịch chuyển từ doanh nghiệp quốc doanh sang doanh nghiệp tư nhân sản xuất.

¹²⁶ Khác với nông trường quốc doanh, vào cuối những năm 1980, trang trại quy mô lớn của tư nhân đã được hình thành và phát triển. Song ở thời điểm năm 2000, mô hình tổ chức này chưa được công nhận chính thức (Phan Sĩ Man, 2006). Theo định nghĩa trang trại được đưa ra năm 2000, diện tích đất trang trại được quy định là từ 3ha trở lên đối với trường hợp trồng cây hàng năm. Đối với trồng cây lâu năm ở miền Nam và miền Trung lần lượt là 3ha trở lên và 5ha trở lên; đối với lâm nghiệp là từ 1ha trở lên.

Hình 14.3 thể hiện diễn biến giá trị sản xuất cây trồng, số lao động và diện tích sản xuất, lấy mốc năm 1990 là 100. Theo đó, gia tăng giá trị sản xuất trong những năm 1990 đi kèm với gia tăng đất đai và lao động, trong khi giá trị sản xuất trong những năm 2000 đạt được trong bối cảnh gia tăng đất đai chững lại và lực lượng lao động giảm sút.

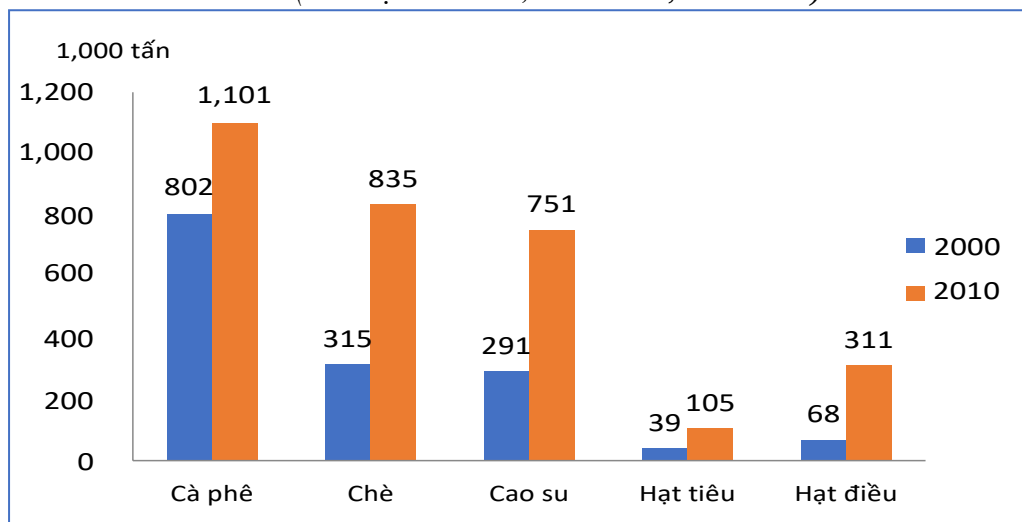
Hình 14.3. Diễn biến năng suất đất, năng suất lao động (1990 ~2010)



Nguồn: Tác giả tổng hợp dựa trên Nguyen Sinh Cuc (2003) và TCTK (nhiều năm).

Hình 14.4. Sản lượng cây trồng hàng hóa xuất khẩu không tính lúa gạo

(Đơn vị 1.000 tấn; năm 2000, năm 2010)



Nguồn: Tác giả tổng hợp dựa trên TCTK (nhiều năm).

Do chính sách phát triển sản xuất cây trồng ngoài lúa gạo và diễn biến tích cực của thị trường thế giới, sản xuất nông sản hàng hóa xuất khẩu đã tăng vọt trong thập niên 2000. Sản lượng cà phê đã tăng 40%, chè, cao su, hạt tiêu tăng hơn 150%, hạt điều tăng 360% (Hình 14.4). Năm 2010, Việt Nam trở thành nước

xuất khẩu lớn nhất thế giới về hạt điều và hạt tiêu, đứng thứ 2 thế giới về xuất khẩu cà phê và thứ 3 thế giới về xuất khẩu cao su.

4 Nông nghiệp tiếp tục theo định hướng thị trường: Hướng đi mới những năm 2010

4.1 Nghị quyết số 26 Ban Chấp hành Trung ương Đảng: Bước chuyển đổi theo hướng hiện đại hóa nông nghiệp

Từ nửa sau những năm 2000, Đảng có sự chuyển hướng trong phương châm phát triển nông nghiệp từ theo đuổi mục tiêu nâng cao năng suất và giảm nghèo sang phát triển đồng bộ với công nghiệp và dịch vụ. Năm 2008, Nghị quyết số 26 Ban Chấp hành Trung ương Đảng đã được ban hành, trong đó nêu ra mục tiêu “*giải quyết vấn đề tam nông*”. “*Vấn đề tam nông*” là từ để chỉ những vấn đề liên quan tới nông nghiệp, nông dân và nông thôn. Nghị quyết coi giải quyết các vấn đề nêu trên chính là tiến hành cuộc cải cách về nông nghiệp, nhân lực và nông thôn, góp phần thực hiện một khẩu hiệu quan trọng trong đường lối xây dựng đất nước từ sau năm 1994 là “*công nghiệp hóa - hiện đại hóa*”.

Nghị quyết số 26 Ban Chấp hành Trung ương Đảng đề ra mục tiêu “*theo đuổi hiện đại hóa, tính bền vững, sản xuất quy mô lớn, năng suất cao, chất lượng cao, hiệu quả, năng lực cạnh tranh (quốc tế), thực hiện phát triển toàn diện nông nghiệp*” (phần I mục 2). Để thực hiện mục tiêu này, Đảng và Chính phủ đưa ra 4 chính sách chủ yếu có liên quan với nhau đó là: (i) huy động nguồn vốn của tư nhân¹²⁷, (ii) tích tụ ruộng đất và tiến hành sản xuất nông nghiệp quy mô lớn¹²⁸, (i) phát triển mô hình “*nông nghiệp công nghệ cao*”¹²⁹, và (iv) canh tác theo hợp đồng và xây dựng nông nghiệp hiện đại cùng chuỗi giá trị thực phẩm¹³⁰.

Sở dĩ Nghị quyết đã nêu ra phương hướng phát triển nông nghiệp là thúc đẩy chuyển đổi nông nghiệp theo định hướng thị trường là do vị thế của Việt Nam trong hệ thống nông nghiệp và thực phẩm thế giới vào thời điểm đó đã có những thay đổi. Thứ nhất, Nghị quyết này được ban hành trong điều kiện tốc độ tăng trưởng kinh tế cao nửa sau năm 2000 (7,5%/năm) và công nghiệp hóa đang diễn

¹²⁷ Có thể kể ra Nghị định số 61/2010/NĐ-CP của Chính phủ năm 2010, Nghị định số 210/2013/NĐ-CP của Chính phủ năm 2013, Nghị quyết số 63/NQ-CP của Chính phủ năm 2019.

¹²⁸ Có thể nêu ra Nghị quyết số 19 Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương Đảng năm 2012, Luật đất đai sửa đổi năm 2013.

¹²⁹ Nghị quyết đầu tiên của Chính phủ được công bố là “Đề án phát triển nông nghiệp công nghệ cao đến năm 2020” (Quyết định số 176 của Thủ tướng Chính phủ). Đến năm 2012 có phương hướng phát triển nông nghiệp công nghệ cao được Bộ NN&PTNT nêu ra (Quyết định số 1895 của Thủ tướng Chính phủ), năm 2018 có “Quy hoạch tổng thể phát triển nông nghiệp công nghệ cao” được công bố (Quyết định số 575 của Thủ tướng Chính phủ).

¹³⁰ Năm 2013, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 62, năm 2018 được sửa đổi thành Nghị định số 98/2018/NĐ-CP của Chính phủ.

ra mạnh mẽ. *Thứ hai*, Việt Nam đã gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) năm 2007 và hội nhập ngày càng sâu rộng vào kinh tế thế giới. Nông nghiệp được kỳ vọng tăng trưởng hơn nữa dựa vào mở rộng thương mại và dòng vốn đầu tư trực tiếp từ nước ngoài. *Thứ ba*, vào giữa những năm 2000, đảm bảo an ninh lương thực đã trở thành vấn đề quan trọng của thế giới. Giá lương thực trong 20 năm trước đó không mấy khả quan, song do ảnh hưởng của giá dầu thô biến động và nhu cầu nhiên liệu sinh học tăng, giá lương thực tăng vọt và đạt mức cao kỷ lục vào năm 2008 (Troste, 2008). Thời điểm đó, dân số Việt Nam là hơn 80 triệu người, làm dấy lên những lo ngại về đảm bảo an ninh lương thực, song mặt khác vị thế là một nước cung cấp lương thực quy mô lớn trên thị trường thế giới của Việt Nam được nâng cao.

Nghị quyết này cũng đưa ra một khái niệm mới về phát triển nông thôn là xây dựng “*nông thôn mới*”. Trong Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới ban hành năm 2010 (theo Quyết định số 800/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ) có xây dựng 19 tiêu chí cần thiết để được công nhận nông thôn mới bao gồm: giao thông, cơ sở hạ tầng, việc làm phi nông nghiệp, cơ cấu lao động, giảm nghèo, giáo dục, chế độ chính trị... Đề án xây dựng nông thôn mới có mục tiêu nâng cao toàn diện đời sống dân cư nông thôn cùng với việc hạn chế trên diện rộng sự dịch chuyển dân số từ nông thôn ra thành thị một cách đột biến và sự tập trung dân cư ở khu vực thành phố.

4.2 Những kết quả đạt được

Một số số liệu cho thấy kết quả của Nghị quyết số 26 Ban Chấp hành Trung ương năm 2008. Theo Bảng 14.2, sản xuất nông nghiệp theo đơn vị hộ gia đình vẫn là chủ đạo, song số hộ nông nghiệp trong khoảng 10 năm từ năm 2011 đến năm 2020 giảm hơn 1 triệu hộ, mặt khác số doanh nghiệp sản xuất nông nghiệp tăng gần 5.000 doanh nghiệp. Trong số những doanh nghiệp mới gia nhập này có cả các công ty thuộc các tập đoàn phi nông nghiệp quy mô lớn như Vingroup, Hòa Phát, ô tô Trường Hải (Thaco), FLC... đầu tư vào nông nghiệp công nghệ cao tập trung vốn lớn (Vingroup sau đó bán lại mảng nông nghiệp cho tập đoàn thực phẩm lớn là Masan). Ngoài ra, có nhiều doanh nghiệp khởi nghiệp được thành lập trong lĩnh vực Agritech để phát triển và phổ biến thiết bị công nghệ thông tin và truyền thông (ICT) và các dịch vụ sử dụng thiết bị này.

Tuy nhiên, trong 10 năm qua, tích tụ ruộng đất không có nhiều tiến triển. Tỷ lệ hộ sở hữu đất nông nghiệp quy mô nhỏ (dưới 0,2ha) tăng 8 điểm phần trăm, trong khi tỷ lệ hộ có ruộng đất quy mô lớn giảm nhẹ (Bảng 14.3). Số liệu này không bao gồm diện tích đất thuộc sở hữu của các doanh nghiệp và hợp tác xã, song số doanh nghiệp và hợp tác xã vẫn còn ít. Hơn nữa, nhiều trường hợp các doanh nghiệp và hợp tác xã không có đất riêng mà ủy thác cho hộ nông dân sản

xuất. Chính vì vậy, cho dù tính cả số liệu của doanh nghiệp và hợp tác xã thì có thể coi như xu hướng này không có nhiều thay đổi¹³¹. Điều này nói lên rằng, chính sách thu hút vốn tư nhân vào lĩnh vực nông nghiệp, về mặt vĩ mô, chưa mở rộng được mô hình sản xuất nông nghiệp quy mô lớn.

Bảng 14.2. Biến đổi đơn vị sản xuất nông nghiệp

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ TCTK (2012) và TCTK (2021).

Để xây dựng mô hình phát triển “*nông nghiệp công nghệ cao*”, Chính phủ có chủ trương xây dựng “*khu nông nghiệp công nghệ cao*” và lựa chọn “*doanh nghiệp nông nghiệp công nghệ cao*” (Quyết định số 1895/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ). Chính phủ đề ra mục tiêu đến năm 2020 xây dựng trên cả nước tối đa 7 “*khu nông nghiệp công nghệ cao*” (đến năm 2015 xây dựng từ 3 – 5 khu, từ năm 2016 đến năm 2020 xây dựng thêm 1 đến 2 khu) và công nhận 200 “*doanh nghiệp nông nghiệp công nghệ cao*”. Năm 2017, Chính phủ đề ra mục tiêu bổ sung là xây dựng thêm 11 “*khu nông nghiệp công nghệ cao*” đến năm 2030 (Quyết định số 694/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ). Tình hình thực hiện mục tiêu này không được công bố chính thức, song nhiều dự án đầu tư trong khu nông nghiệp công

¹³¹ Trong kết quả điều tra nông thôn - nông nghiệp giữa kỳ năm 2020, không có số liệu về diện tích đất của doanh nghiệp và hợp tác xã, nhưng theo số liệu điều tra nông thôn - nông nghiệp - thủy sản năm 2016, 61,6% doanh nghiệp nông nghiệp và 72,9% hợp tác xã không tiến hành sản xuất bằng đất của mình (TCTK, 2018).

nghe cao trực thuộc Bộ NN&PTNT và các cơ quan ngang bộ đã được triển khai. Tuy nhiên, theo danh sách doanh nghiệp nông nghiệp công nghệ cao mà tác giả có được từ Bộ NN&PTNT, số doanh nghiệp được công nhận tính đến thời điểm giữa năm 2021 chỉ là 63 doanh nghiệp, nên có thể nói mục tiêu này chưa đạt được.

Bảng 14.3. Tỷ lệ hộ nông dân theo quy mô ruộng đất (đơn vị: %)

Nông nghiệp	Dưới 0.2 ha	0.2 đến dưới 0.5 ha	0.5 đến dưới 2 ha	2 ha và hơn
2011	34.7	34.3	24.8	6.2
2020	42.7	28.1	23.3	6.0

Lâm nghiệp	Dưới 1 ha	Từ 1 đến dưới 3 ha	Từ 3 đến dưới 5 ha	Từ 5 đến dưới 10 ha	10 ha và hơn
2011	53.5	30.8	7.8	5.3	2.6
2020	45.7	37.6	9.7	5.2	1.7

Thủy sản	Dưới 0.2 ha	0.2 đến dưới 0,5 ha	0.5 đến dưới 2 ha	2 đến dưới 5 ha	5 ha và hơn
2011	75.1	8.9	11.4	4.0	0.6
2020	59.6	12.1	20.4	7.0	0.9

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ TCTK (2012) và TCTK (2021).

Khó có thể đánh giá định lượng sự phát triển của chuỗi giá trị nông nghiệp – thực phẩm hiện đại, song có thể nêu lên kết quả nổi bật, đó là tiêu chuẩn an toàn trong sản xuất nông nghiệp - điều không thể thiếu để xây dựng chuỗi giá trị hiện đại, đã được áp dụng rộng rãi. Năm 2008, tiêu chuẩn VietGAP¹³², phiên bản Việt Nam của tiêu chuẩn GLOBAL G.A.P (tiêu chuẩn nông nghiệp tốt) đã được áp dụng và phổ biến rộng rãi. Đến năm 2016, có 1.495 đơn vị sản xuất được công nhận đạt tiêu chuẩn VietGAP (25.279 hộ tham gia), trong đó số đơn vị nhóm bao gồm nhóm nông dân, hợp tác xã, doanh nghiệp được công nhận vượt số hộ cá thể được công nhận và chiếm 63,9% trong tổng số (Bảng 14.4).

Ngoài ra, việc nâng cao chất lượng và mức độ an toàn của nông sản và xây dựng chuỗi giá trị hiện đại đã góp phần tăng nhanh sản phẩm xuất khẩu có giá trị gia tăng cao hơn. Xuất khẩu sản phẩm chế biến từ rau quả tươi tăng mạnh (trung bình tăng 30% /năm từ năm 2010 đến năm 2018). Từ sau năm 2016, kim ngạch xuất khẩu hoa quả tươi đã vượt lúa gạo (Hình 14.5). Thị trường xuất khẩu rau quả

¹³² Tiêu chuẩn VietGAP đầu tiên là tiêu chuẩn đối với sản xuất rau, quả và chè, được áp dụng theo Quyết định số 99 của Bộ trưởng Bộ NN&PTNT (99/2008/QĐ-BNN).

tươi chủ yếu của Việt Nam là Trung Quốc. Năm 2020, xuất khẩu sang Trung Quốc chiếm 39% tổng kim ngạch xuất khẩu (từ năm 2011 không tăng)¹³³.

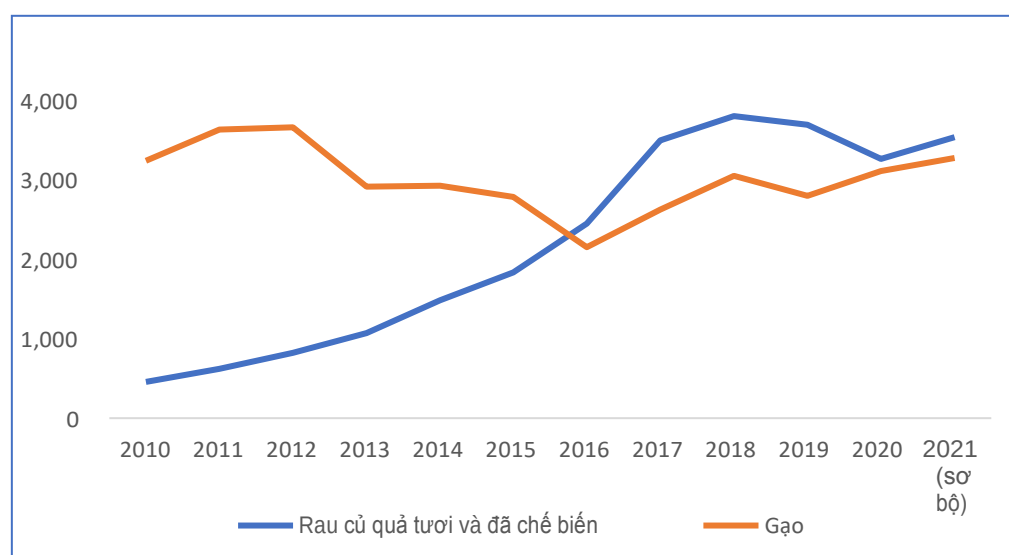
Bảng 14.4. Tình hình công nhận đạt tiêu chuẩn VietGAP (Năm 2016)

Theo đơn vị sản xuất					
Tổng số	Hộ gia đình	Nhóm nông dân	Hợp tác xã	Doanh nghiệp	Khác
1,495	540	551	199	200	5

Theo hoạt động sản xuất			
Tổng số	Trồng trọt	Chăn nuôi	Thủy sản
1,495	1200	101	194

Nguồn: TCTK (2018)。

Hình 14.5. Kim ngạch xuất khẩu gạo, rau quả tươi (đơn vị: triệu đô la Mỹ)



Nguồn: TCTK (http://www.gso.gov.vn/Default_en.aspx?tabid=491).

5 Triển vọng phát triển nông nghiệp và vấn đề đặt ra

5.1 Hướng phát triển mới trong tương lai

Năm 2022, Đảng và Chính phủ đã đề ra hướng đi mới trong chính sách dài hạn phát triển nông nghiệp. Tháng 01 năm 2022, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 150/QĐ-TTg, trong đó nêu ra mục tiêu đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050. Mặt khác, Nghị quyết số 19-NQ/TW được Ban Chấp hành Trung ương thông qua tháng 6 năm 2022 đã nêu ra mục tiêu đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2045. Quyết định số 150 của Thủ tướng Chính phủ nhấn mạnh đến phát triển nông nghiệp bền vững, còn Nghị quyết số 19 Ban Chấp hành Trung

¹³³ Cơ sở dữ liệu UN Comtrade (<https://comtrade.un.org/data>).

ương được coi là nghị quyết kế thừa Nghị quyết số 26 Ban Chấp hành Trung ương năm 2008 nêu ra phương hướng giải quyết những vấn đề lớn hơn, đó là vấn đề “tam nông”.

Các chính sách kể trên đã đánh giá quá trình phát triển của nông nghiệp – nông thôn Việt Nam những năm gần đây và đề ra mục tiêu tăng trưởng hàng năm trong lĩnh vực nông nghiệp đến năm 2030 là 3% (Quyết định số 150 của Thủ tướng Chính phủ là từ 2,5 - 3%), thấp hơn so với mục tiêu của năm 2020 (3,5 - 4%) trong Nghị quyết số 26 Ban Chấp hành Trung ương năm 2008. Nghị quyết số 26 Ban Chấp hành Trung ương năm 2008 chỉ đề cập đến mục tiêu tỷ trọng lao động trong lĩnh vực nông nghiệp còn trong các chính sách mới năm 2022, lần đầu tiên năng suất lao động được coi là một mục tiêu của chính sách phát triển nông nghiệp (đến năm 2030 là từ 5,5 - 6%). Ngoài ra là các chính sách về lao động nông nghiệp, các chính sách phát triển những lĩnh vực liên quan như máy móc nông nghiệp, dịch vụ, và cả chính sách về đẩy mạnh đào tạo nhân lực như các khóa bồi dưỡng cho các cán bộ có liên quan trong các cơ quan chính phủ.

Một trong những hướng đi mới quan trọng trong các chính sách kể trên là gắn phát triển nông nghiệp với bảo vệ môi trường. Trong tất cả các lĩnh vực thuộc nông nghiệp bao gồm trồng trọt, chăn nuôi, lâm nghiệp và nuôi trồng thủy sản, đều nhấn mạnh tầm quan trọng của vấn đề bảo vệ môi trường sinh thái, cắt giảm phát thải khí nhà kính, thích ứng với biến đổi khí hậu.

Ngoài ra, có một phương hướng chính sách mới cũng được nhấn mạnh, đó là phát huy tiềm năng địa phương. Để “*thúc đẩy tính đặc thù và lợi thế của mỗi địa phương*” (Quyết định số 150 của Thủ tướng Chính phủ) và “*bảo tồn và phát triển giá trị văn hóa truyền thống*” (Nghị quyết số 19 Ban Chấp hành Trung ương), đề xuất được đưa ra là xây dựng phong trào “*mỗi xã một sản phẩm*” (OCOP¹³⁴). Khác với phong trào mỗi làng một sản phẩm triển khai ở Nhật Bản những năm 1980, OCOP Việt Nam xác định mục tiêu rõ ràng là kết nối đặc sản của địa phương với thị trường xuất khẩu.

5.2 Những vấn đề đặt ra cho sự phát triển xa hơn đến năm 2045

Tầm nhìn đến năm 2050 trong Quyết định số 150 của Thủ tướng Chính phủ nêu rõ, Việt Nam trở thành “*nước nông nghiệp hàng đầu trên thế giới với ngành công nghiệp chế biến nông sản hiện đại, hiệu quả, thân thiện với môi trường*”. Đồng thời, Nghị quyết số 19 Ban Chấp hành Trung ương đề xuất thay đổi toàn diện lĩnh vực nông nghiệp đến năm 2045, phát triển “*nông nghiệp sinh thái, sản xuất quy mô lớn nông sản có giá trị gia tăng cao, gắn bó chặt chẽ với thị trường*”

¹³⁴ Tiếng Anh: One Commune One Product.

trong và ngoài nước, công nghiệp chế biến – bảo quản nông sản hiện đại, xuất khẩu các loại nông sản hàng đầu thế giới”.

Có thể đánh giá những chủ trương này là những hướng đi phù hợp, phản ánh tiềm năng phát triển nông nghiệp của Việt Nam. Nó cũng tương đồng với xu hướng của thế giới về thay đổi khái niệm đảm bảo an ninh lương thực những năm gần đây. Đảm bảo an ninh lương thực ngày nay không đơn giản là cung cấp lương thực ở cấp độ quốc gia. Trong tuyên bố về đảm bảo an ninh lương thực của FAO tại Hội nghị cấp cao lương thực thế giới năm 2009, trong khái niệm đảm bảo an ninh lương thực có bao hàm “*tính chấp nhận xã hội*” và quan tâm tới tính bền vững của môi trường (Bilali, 2019; Clapp, 2015; Gibson, 2012).

Để thực hiện những phương hướng tích cực nêu trên, Chính phủ Việt Nam có thể dựa vào các khoản hỗ trợ công của Nhật Bản hay hợp tác với thành phần tư nhân và bắt tay vào giải quyết các vấn đề cụ thể dưới đây.

(i) Nâng cao tính an toàn và chất lượng cho những thị trường xuất khẩu mới

Những năm gần đây, Việt Nam đã ký kết các hiệp định thương mại tự do “*thế hệ mới*” như Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực (RCEP), Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – Liên minh châu Âu (EVFTA)... Điều này là cơ sở để có thể nhận định mức độ phụ thuộc vào thị trường Trung Quốc đang rất lớn hiện nay sẽ giảm bớt, do đó có nhiều khả năng mở rộng thị trường xuất khẩu mới cho nông sản. Để xuất khẩu vào những thị trường mới này, người sản xuất cần đáp ứng những yêu cầu của thị trường ở mức cao hơn (cao hơn nhiều so với tiêu chuẩn VietGAP) do những điều kiện khắt khe đặt ra về vấn đề vệ sinh, chất lượng và sự an toàn. Theo những thảo luận về chuỗi thực phẩm toàn cầu, người ta cho rằng trong chuỗi giá trị được mở rộng ra trên thế giới, cơ cấu quản trị do các doanh nghiệp dẫn đầu (các tập đoàn thực phẩm đa quốc gia và các chuỗi siêu thị) xác lập có xu hướng loại bỏ người sản xuất quy mô nhỏ. Bởi nhà cung cấp không chỉ cần chứng chỉ an toàn mà còn phải đầu tư vào cơ sở đóng gói và dán nhãn mác và hơn nữa là phương thức vận tải đúng thời hạn (Cramer và Sender, 2019; Dolan và Humphrey, 2004; Neilson và Pritchard, 2009). Ở Việt Nam, vì hơn một nửa người sản xuất là những hộ nông dân nhỏ lẻ nên việc hình thành chuỗi giá trị thực phẩm “*bao trùm*” là điều không thể thiếu. Để xây dựng chuỗi giá trị “*bao trùm*” gắn kết với thị trường xuất khẩu, cần phải xúc tiến các giải pháp tổng thể từ chính phủ bao gồm: cải thiện tiếp cận thông tin về thị trường xuất khẩu, hỗ trợ người sản xuất đạt tiêu chuẩn an toàn ở mức cao hơn (ví dụ Global G.A.P.), trang bị cơ sở hạ tầng công cộng hiện đại phục vụ cho xuất khẩu.

(ii) Hình thành hệ thống nông nghiệp – thực phẩm đa dạng trong nước

Phát triển công nghệ sản xuất nông nghiệp hiện đại và hiệu quả nhằm cung cấp nông sản quanh năm bất kể mùa nào là vấn đề đặt ra của Việt Nam trong lĩnh vực nông nghiệp và là hiện thực đang diễn ra. Điều này có thể thực hiện được nếu ứng dụng công nghệ hiện đại, nhất là công nghệ số. Chính phủ cần đầu tư nhiều hơn nữa để đẩy mạnh số hóa, trang bị cơ sở hạ tầng nhằm xây dựng nền sản xuất nông nghiệp hiệu quả và hình thành chuỗi giá trị. Cũng cần tập trung thúc đẩy phát triển công nghệ trong nước, trong đó có việc xác lập hệ thống bảo hộ sở hữu trí tuệ đối với những đổi mới sáng tạo trong nước.

Mặt khác, khi kinh tế một nước tăng trưởng kéo theo đô thị hóa, thì hệ thống thực phẩm của quốc gia đó không đơn giản là chuyển từ hệ thống truyền thống sang hiện đại mà sẽ diễn ra quá trình đa dạng hóa (Moustier và cộng sự, 2021; Tefft và cộng sự, 2017). Vì vậy, không chỉ là những thực phẩm được tiêu chuẩn hóa bán trong các siêu thị mà cần đáp ứng nhu cầu đa dạng thông qua các chuỗi giá trị khác nhau như nông sản giá rẻ được cung cấp thông qua chuỗi giá trị mang tính truyền thống, nông sản đặc thù của các vùng miền dựa trên uy tín và danh tiếng (mô hình OCOP trình độ cao hơn), sản phẩm có giá trị gia tăng cao cho người tiêu dùng có thu nhập khá và thu nhập cao. Ở Việt Nam, mặc dù hệ thống siêu thị được mở rộng từ đầu những năm 2010, song số chợ truyền thống và số cửa hàng kinh doanh cá thể quy mô nhỏ không thay đổi so với trước đây hoặc thậm chí tăng lên chút ít (Sakata và Takanashi, 2022). Hiện đại hóa chuỗi giá trị nông sản truyền thống như cải thiện về chức năng truyền phát thông tin của thị trường bán buôn, quản lý vệ sinh, quản lý chất thải ... là một cách tiếp cận thực tế nhằm xây dựng hệ thống thực phẩm đa dạng.

(iii) Nông nghiệp trong thời đại xã hội già hóa

Trong tương lai gần, Việt Nam sẽ phải đối mặt với vấn đề thiếu hụt lao động do tốc độ già hóa nhanh. Theo dự báo mới nhất của Liên hợp quốc trong “*Triển vọng dân số thế giới 2022*”, đến năm 2045, tốc độ già hóa dân số (dân số từ 65 tuổi trở lên) của Việt Nam được dự báo là hơn 17,9% (dự báo biến đổi trung hạn), cao hơn mức trung bình của thế giới (15,4%) và mức trung bình của khu vực Đông Nam Á (12,0%)¹³⁵. Cùng với quá trình đô thị hóa, số người cao tuổi trong cơ cấu xã hội ở nông thôn sẽ ngày càng lớn. Nếu điều kiện kinh tế và điều kiện sinh hoạt cũng như cơ hội việc làm được cải thiện nhờ chính sách xây dựng nông thôn mới thì tình trạng giới trẻ rời bỏ nông thôn có thể được giảm bớt, song tình trạng thiếu lao động trong khu vực nông nghiệp do già hóa dân số có lẽ không thể tránh khỏi.

¹³⁵ Cơ sở dữ liệu Triển vọng Dân số Thế giới 2022 (<https://population.un.org/wpp/>).

Nhiệm vụ cấp bách đặt ra là xây dựng mô hình phát triển nông nghiệp có tính tới yếu tố già hóa dân số ở nông thôn.

Đề thu hút những người sản xuất trẻ và các doanh nghiệp nông nghiệp trở thành những người sản xuất mới, tích tụ ruộng đất không làm thay đổi quyền sở hữu có thể là một chính sách có hiệu quả nhằm chuyển dịch lao động nông nghiệp từ nông dân cao tuổi sang những người sản xuất trẻ và doanh nghiệp nông nghiệp. Ngoài ra, đẩy mạnh cơ giới hóa sản xuất nông nghiệp nhằm nâng cao năng suất lao động cũng là một giải pháp thích ứng với vấn đề già hóa dân số. Nhật Bản từ những năm 1960 đã tiến hành cơ giới hóa nông nghiệp tập trung vào cây trồng trên 3 phương diện: hỗ trợ các hãng sản xuất máy nông nghiệp phát triển máy móc phù hợp với điều kiện đồng ruộng của Nhật Bản, hỗ trợ các doanh nghiệp sản xuất giống cây phát triển các loại giống cây trồng phù hợp với máy móc, đầu tư cải tạo đất và điều kiện đồng ruộng. Những kinh nghiệm của Nhật Bản về cơ giới hóa nông nghiệp như trên là những tài liệu quý giá có thể chia sẻ để hoạch định chính sách trong lĩnh vực này.

(iv) Bảo vệ môi trường theo các cam kết quốc tế

Như đã nêu rõ trong Quyết định số 150 của Thủ tướng Chính phủ và Nghị quyết số 19 Ban Chấp hành Trung ương, bảo vệ môi trường trong nông nghiệp là một trong những nội dung quan trọng nhất trong phát triển nông nghiệp thời gian tới. Phát triển và áp dụng công nghệ tiết kiệm tài nguyên trong sản xuất và công nghệ sản xuất ít phụ thuộc vào hóa chất là điều kiện không thể thiếu để tăng xuất khẩu sang các nước có người tiêu dùng quan tâm cao đến môi trường, đồng thời giảm phát thải khí nhà kính, giảm nhẹ ảnh hưởng tiêu cực của biến đổi khí hậu trên quy mô toàn cầu.

Trong lĩnh vực lâm nghiệp, quản lý thích hợp tài nguyên rừng có thể đóng góp vào việc đạt được tín chỉ các-bon. Ngoài ra, trong trồng trọt và nuôi trồng, việc sử dụng công nghệ và phương pháp sản xuất mới như phương pháp nông nghiệp các-bon để nâng cao khả năng canh tác của đất có thể đóng góp vào việc cắt giảm lượng phát thải khí nhà kính. Đồng thời, đưa nông nghiệp tham gia vào thị trường trao đổi tín chỉ các-bon cũng là một nhiệm vụ cấp bách.

Tài liệu tham khảo

(Thứ tự giữ nguyên theo bản gốc tiếng Anh)

- Bilali, H. E. (2019), Nghiên cứu về chuyển đổi bền vững về nông sản thực phẩm: An ninh lương thực và dinh dưỡng ở đâu? [“Research on Agro-food Sustainability Transitions: Where Are Food Security and Nutrition?”], *An ninh lương thực*, 11(3), tr. 559-577.
- Clapp, J. (2015), *An ninh lương thực và thương mại quốc tế: Giải mã những câu chuyện tranh chấp* [Food Security and International Trade: Unpacking Disputed Narratives]. Tài liệu cơ sở được chuẩn bị cho Hiện trạng thị trường hàng hóa nông nghiệp 2015–16. Rome: Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp Liên hợp quốc (FAO).
- Cramer, C. và J. Sender. (2019), Cam không chỉ là trái cây: Công nghiệp hóa độ tươi và chất lượng tăng trưởng [“Oranges Are Not Only Fruit: The Industrialization of Freshness and the Quality of Growth.”] trong Kanbur, R., A. Noman, và J. Stiglitz (chủ biên) *Chất lượng tăng trưởng ở Châu Phi* [The Quality of Growth in Africa]. New York: Nhà xuất bản Đại học Colombia.
- Dolan, C. và J. Humphrey (2004), Thay đổi mô hình quản trị trong buôn bán rau tươi giữa Châu Phi và Vương quốc Anh [“Changing Governance Patterns in the Trade in Fresh Vegetables between Africa and the United Kingdom.”] *Môi trường và Kế hoạch A*, 36(3), tr. 491-509.
- Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp Liên hợp quốc (FAO) (2009), *Tuyên bố của Hội nghị cấp cao lương thực thế giới về an ninh lương thực* [Declaration of the World Food Summit on Food Security]. Rome. 16-18 tháng 11 năm 2009. <http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/Meeting/018/k6050e.pdf>.
- Gibson, M. (2012), An ninh lương thực—Bình luận: Nó là gì và tại sao nó lại phức tạp đến vậy? [“Food Security—A Commentary: What Is It and Why Is It So Complicated?”], *Lương thực*, 1(1), tr. 18-27.
- Tổng cục Thống kê (TCTK) Nhiều năm. *Niên giám Thống kê*. Hà Nội: Nhà xuất bản Thống kê.
- Tổng cục Thống kê (TCTK) (2012), *Kết quả Tổng điều tra nông thôn, nông nghiệp và thủy sản năm 201* . Hà Nội: Nhà xuất bản Thống kê.
- Tổng cục Thống kê (TCTK) (2018), *Kết quả Tổng điều tra nông thôn, nông nghiệp và thủy sản năm 2016*. Hà Nội: Nhà xuất bản Thống kê.
- Tổng cục Thống kê (TCTK) (2021), *Kết quả Tổng điều tra Nông thôn và Nông nghiệp giữa kỳ năm 2020*. Hà Nội: Nhà xuất bản Thống kê.

- Hayami, Y. (1997), *Kinh tế phát triển: Từ nghèo đói đến thịnh vượng của các quốc gia* [*Development Economics: From the Poverty to the Wealth of Nations*]. Oxford, England; New York: Nhà xuất bản Clarendon.
- Moustier, P., M. Holdsworth, Dao The Anh, P. A. Seck, H. Renting, P. Caron, và N. Bricas (2021), Các ưu tiên cho việc chuyển đổi hệ thống thực phẩm đô thị toàn diện ở miền Nam toàn cầu [“Priorities for Inclusive Urban Food System Transformations in the Global South.”] Tóm tắt Hội nghị cấp cao về Hệ thống Thực phẩm. Được chuẩn bị bởi các đối tác nghiên cứu của Nhóm khoa học cho Hội nghị cấp cao về hệ thống thực phẩm. Ngày 10 tháng 5 năm 2021.
- Neilson, J. và B. Pritchard. (2009), *Những cuộc đấu tranh trong chuỗi giá trị: Thể chế và quản trị ở các huyện đồn điền ở Nam Ấn Độ* [*Value Chain Struggles: Institutions and Governance in the Plantation Districts of South India*]. Chichester, Anh: Wiley-Blackwell.
- Nguyen Sinh Cuc (1995), *Nông nghiệp Việt Nam 1945-1995*. Hà Nội: Nhà xuất bản Thống kê.
- Nguyen Sinh Cuc (2003), *Nông nghiệp và Nông thôn Việt Nam thời kỳ đổi mới (1986-2002)*, Hà Nội: Nhà xuất bản Thống kê.
- Phan Si Man (2006), Tổ chức trang trại trong nông nghiệp ở Việt Nam [“Farm Organizations in Agriculture in Vietnam.”] in Vũ Tuấn Anh và S. Sakata (chủ biên). *Các tác nhân giảm nghèo ở Việt Nam* [*Actors for Poverty Reduction in Vietnam*]. Chiba: Viện Nghiên cứu các nền kinh tế đang phát triển, Tổ chức Xúc tiến Thương mại Nhật Bản.
- Sakata, S. và F. Takanashi (2022), Cuộc cách mạng siêu thị ở Việt Nam và tính bao trùm của chuỗi giá trị rau quả tươi. [“Supermarket Revolution in Vietnam and Inclusiveness of Fresh Vegetable Value Chains.”] trong Sakata, S. (chủ biên), *Phát triển chuỗi giá trị thực phẩm toàn diện ở khu vực Mê Kông* *Development of Inclusive Food Value Chain in the Mekong Region*. JETRO Bangkok/IDE-JETRO. https://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Reports/Brc/pdf/30_03.pdf
- Tefft, J., M. Jonasova, R. Adjao, và A Morgan (2017), *Hệ thống thực phẩm cho một thế giới đô thị hóa: Sản phẩm tri thức* [*Food Systems for an Urbanizing World: Knowledge Product*]. Ngân hàng Thế giới và FAO.
- Trần Toàn Thắng (2014), *Phân bón ở Việt Nam* [*Fertilizer in Vietnam*]. Báo cáo chính sách ReSAKSS số 11. Viện nghiên cứu chính sách và lương thực

quốc tế. <https://www.ifpri.org/publication/fertilizers-vietnam> (truy cập tháng 7 năm 2022)

Trostle, R. (2008), *Cung và cầu nông nghiệp toàn cầu: Các yếu tố góp phần vào sự gia tăng giá hàng hóa thực phẩm gần đây* [Global Agricultural Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity Prices]. Báo cáo của Cơ quan Nghiên cứu Kinh tế, Bộ Nông nghiệp Hoa Kỳ.

Phần III

Tính bền vững và các vấn đề xã hội

Chương 15

Bảo đảm nguồn cung năng lượng bền vững

Shigeru Kimura, Alloysius Joko Purwanto, và Han Phoumin

1 Giới thiệu

Việt Nam đã duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế ổn định trong suốt 2 thập kỷ qua, đạt mức thu nhập bình quân đầu người khoảng 3.000 đô la Mỹ vào năm 2019. Việt Nam đang nỗ lực để sớm vượt qua mức thu nhập 10.000 đô la Mỹ/người và tránh bẫy thu nhập trung bình. Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã đặt ra mục tiêu đến năm 2045, Việt Nam trở thành nước có thu nhập cao. Để đạt được mục tiêu đó, bảo đảm nguồn cung năng lượng bền vững đóng vai trò rất quan trọng nhằm duy trì tăng trưởng kinh tế ổn định. Trong lý thuyết kinh tế, tăng trưởng bền vững liên tục có thể được giải thích bằng hàm sản xuất logarit chuyển đổi (Translog), trong đó, năng lượng cũng là một nhân tố sản xuất bên cạnh các nhân tố vốn, lao động và đất đai. Do đó, nhu cầu năng lượng của Việt Nam sẽ cao hơn nhưng vẫn phải đảm bảo tính bền vững, chẳng hạn như thông qua sử dụng năng lượng tái tạo, các công nghệ mới và sáng tạo như Thu giữ, lưu trữ, và sử dụng carbon (CCUS).

Để Việt Nam trở thành nước có thu nhập cao vào năm 2045, Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng Cộng sản Việt Nam đã đề ra yêu cầu tập trung vào hệ thống giao thông và năng lượng, công nghệ thông tin và cơ sở hạ tầng để ứng phó với biến đổi khí hậu, tiến gần tới trung hòa carbon vào năm 2045 và có thể là trung hòa carbon hoàn toàn vào năm 2050 hoặc 2060. Các tác động tiêu cực từ dịch bệnh vi-rút corona (COVID-19) và xung đột Nga-Ucraina đã ảnh hưởng đến cung và cầu năng lượng tại Việt Nam. Tuy nhiên, nhu cầu năng lượng tại Việt Nam dự kiến sẽ tăng trở lại sau năm 2022.

Chương 15 đề cập đến quá trình chuyển đổi sang năng lượng tái tạo và năng lượng sạch hơn của Việt Nam. Trong quá trình này, Việt Nam cần phải thiết kế lại toàn bộ hệ thống năng lượng của mình. Chương này sẽ xem xét nguồn cung - cầu năng lượng trong giai đoạn trước đây, và dự báo nhu cầu năng lượng trong tương lai. Chương 15 cũng sẽ nghiên cứu việc thúc đẩy Giải pháp quản lý sử dụng và

bảo toàn năng lượng (EEC¹³⁶) trong các lĩnh vực tiêu thụ năng lượng cuối cùng, cụ thể là công nghiệp, giao thông, thương mại và khu vực dân cư, cũng như các công nghệ năng lượng sạch. Chương này cũng đề cập đến quá trình khử cacbon trong ngành điện và các giải pháp hỗ trợ tăng trưởng bền vững thông qua các nguồn năng lượng tái tạo thông thường (như sinh khối, thủy điện) và năng lượng tái tạo có thể thay đổi, như điện gió và điện mặt trời, cũng như lựa chọn khả thi là điện hạt nhân. Chương này cũng sẽ nhấn mạnh tầm quan trọng của việc lưu trữ hydro, amoniac và pin là những công nghệ sẵn có trong tương lai với chi phí phải chăng. Ngoài ra, chúng tôi cũng nghiên cứu, giới thiệu các loại BEV hiệu quả để phục vụ quá trình chuyển đổi năng lượng carbon thấp trong lĩnh vực vận tải đường bộ ở Việt Nam. Vai trò của công nghệ CCUS sẽ rất quan trọng trong việc loại bỏ lượng khí thải carbon còn lại từ hoạt động sản xuất điện và các cụm công nghiệp như ngành xi măng. Lượng phát thải trong các lĩnh vực giao thông vận tải cần được bù đắp bằng các công nghệ phát thải âm như năng lượng sinh học và có thể được thu giữ trực tiếp bằng công nghệ CCUS.

COP26 đã đạt được sự đồng thuận về việc không chế mức tăng nhiệt độ xuống ngưỡng dưới 2oC, hoặc tốt nhất là ở ngưỡng 1,5oC so với thời kỳ tiền công nghiệp. Tuy nhiên, con đường để đạt được mục tiêu này sẽ có sự khác biệt, tùy theo bối cảnh kinh tế xã hội và chính trị của từng quốc gia. Việt Nam cần xem xét các ưu tiên khác như tiếp cận năng lượng, khả năng chi trả năng lượng và an ninh năng lượng trong khi áp dụng các thiết kế chính sách năng lượng mới để đáp ứng Thỏa thuận Paris và cam kết gần đây tại COP 26.

2 Đánh giá cung cầu năng lượng giai đoạn 1990–2019

Phần này xem xét cung cầu năng lượng của Việt Nam trong giai đoạn trước đây, sử dụng Cơ sở dữ liệu về Năng lượng của Diễn đàn Hợp tác Kinh tế châu Á – Thái Bình Dương (APEC) do Trung tâm Nghiên cứu Năng lượng Châu Á Thái Bình Dương quản lý. Trung tâm Nghiên cứu Năng lượng Châu Á Thái Bình Dương là cơ quan điều phối của Nhóm chuyên gia về phân tích dữ liệu năng lượng, thuộc Nhóm công tác năng lượng APEC. Việt Nam gia nhập APEC vào năm 1998.

2.1 Tổng mức tiêu thụ năng lượng cuối cùng

(i) Theo loại nhiên liệu

Tổng mức tiêu thụ năng lượng cuối cùng (TFEC¹³⁷) của Việt Nam cho các hoạt động công nghiệp, giao thông, khu vực dân cư và thương mại đã tăng từ 8.277 KTOE năm 1990 lên 59.658 KTOE vào năm 2019, với tốc độ tăng trưởng

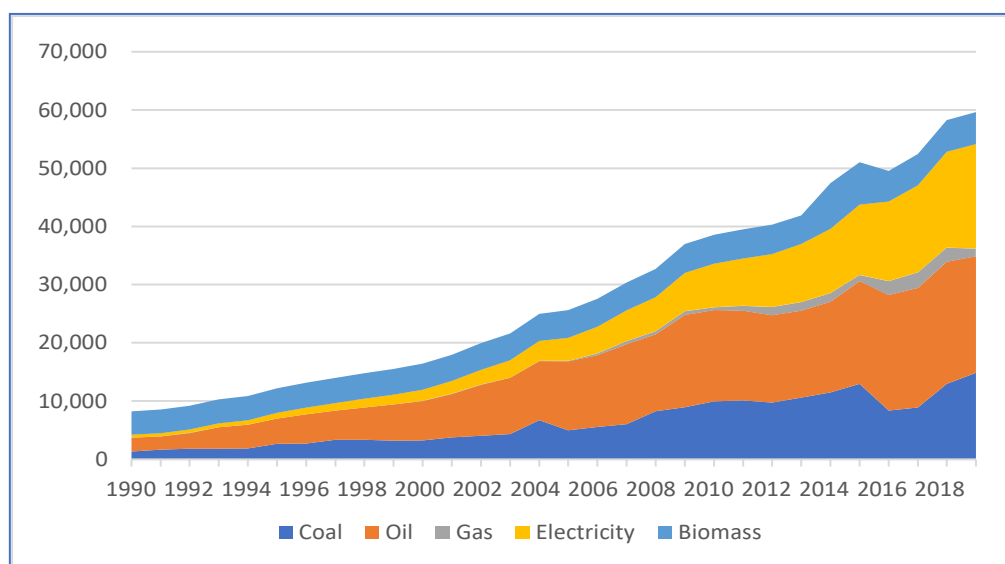
¹³⁶ Tiếng Anh: Energy Efficiency and Conservation.

¹³⁷ Tiếng Anh: Total final energy consumption.

hàng năm là 7,1%. Mặt khác, tốc độ tăng trưởng Tổng sản phẩm trong nước (GDP) của Việt Nam đạt 6,8%/năm trong cùng thời kỳ, do đó độ co giãn của TFEC trên GDP lớn hơn 1. Trong đó, nhóm nhiên liệu, khí đốt có mức tăng trưởng cao nhất, đạt mức 20,4 %/năm, tiếp theo là điện (12,9%), than (8,7%), dầu (7,7%) và sinh khối (1,1%) (Hình 15.1).

Hình 15.1. Tiêu thụ năng lượng cuối cùng, theo loại nhiên liệu

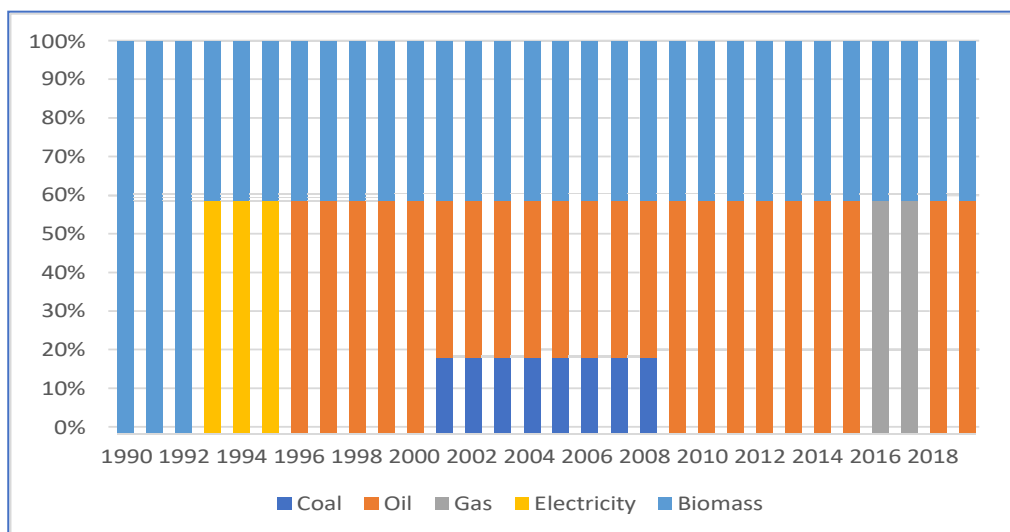
(Đơn vị: KTOE)



Nguồn: Cơ sở dữ liệu về Năng lượng của APEC, 2022.

Năm 1990, tiêu thụ năng lượng cuối cùng của Việt Nam phụ thuộc vào nguồn sinh khối truyền thống ở mức 49%, tiếp đến là dầu mỏ (29%), than đá (16%) và điện (6%). Đến năm 2019, cơ cấu này phần lớn đã thay đổi, cụ thể, 34% lượng tiêu thụ đến từ dầu, tiếp theo là điện (30%), than (25%), sinh khối (9%) và khí đốt (2%) (Hình 15.2). Trong 30 năm qua, sinh khối đã dần giảm trong cơ cấu thị trường năng lượng của Việt Nam; mặt khác, việc sử dụng điện lại tăng nhanh ở các ngành. Ngoài điện, dầu và than vẫn là nhiên liệu quan trọng cho hoạt động kinh tế của Việt Nam. Như đã đề cập ở trên, độ co giãn dài hạn, được xác định bằng TFEC/tốc độ tăng trưởng GDP, là 1,04 trong giai đoạn 1990–2019. Nhưng nếu sử dụng TFEC không bao gồm sinh khối thì tốc độ tăng trưởng sẽ là 9,2% và độ co giãn cũng thay đổi từ 1,04 lên 1,35. Do đó, Việt Nam sẽ cần có các chính sách hiệu quả và tiết kiệm năng lượng quốc gia phù hợp cũng như các kế hoạch hành động khả thi, đáp ứng các yêu cầu kỹ thuật của từng lĩnh vực nhằm kiểm soát mức tiêu thụ năng lượng cuối cùng đến năm 2050.

Hình 15.2. Tiêu thụ năng lượng cuối cùng, theo tỷ lệ nhiên liệu

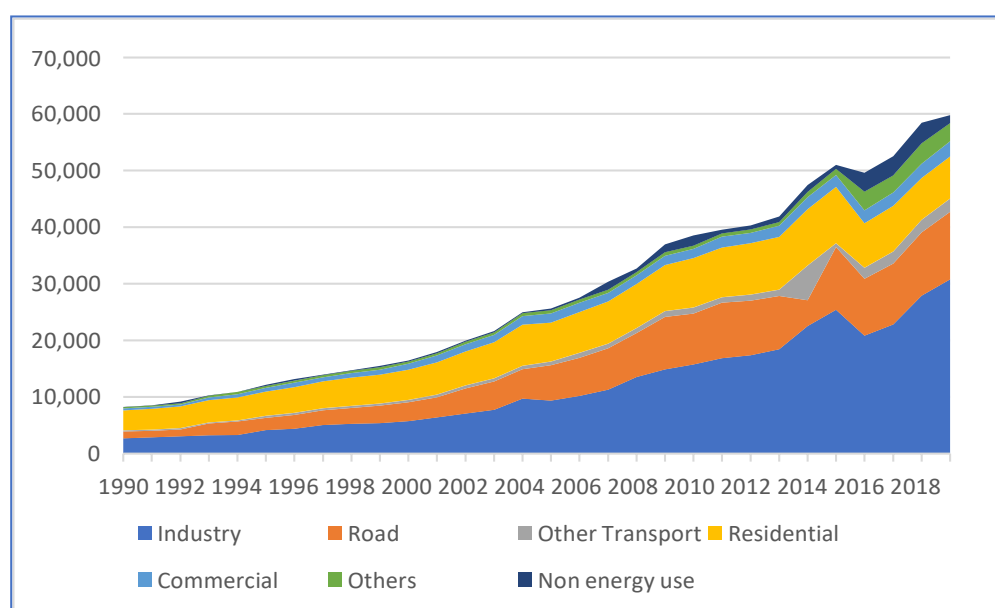


Nguồn: Cơ sở dữ liệu về Năng lượng của APEC, 2022.

(ii) Theo ngành

Như đã đề cập ở trên, các lĩnh vực tiêu thụ năng lượng cuối cùng bao gồm công nghiệp, giao thông, khu vực dân cư, thương mại và các lĩnh vực khác. Tiêu thụ năng lượng của các phương tiện giao thông khác (không tính đường bộ) có mức tăng trưởng cao nhất, đạt 9,8%/năm trong giai đoạn 1990–2019, tiếp theo là các ngành khác (9,3%/năm), công nghiệp (8,8%/năm), vận tải đường bộ (8,0%/năm), thương mại (7,4%/năm) và khu vực dân cư (2,6%/năm) (Hình 15.3).

Hình 15.3. Tiêu thụ năng lượng cuối cùng theo ngành (Đơn vị: KTOE)

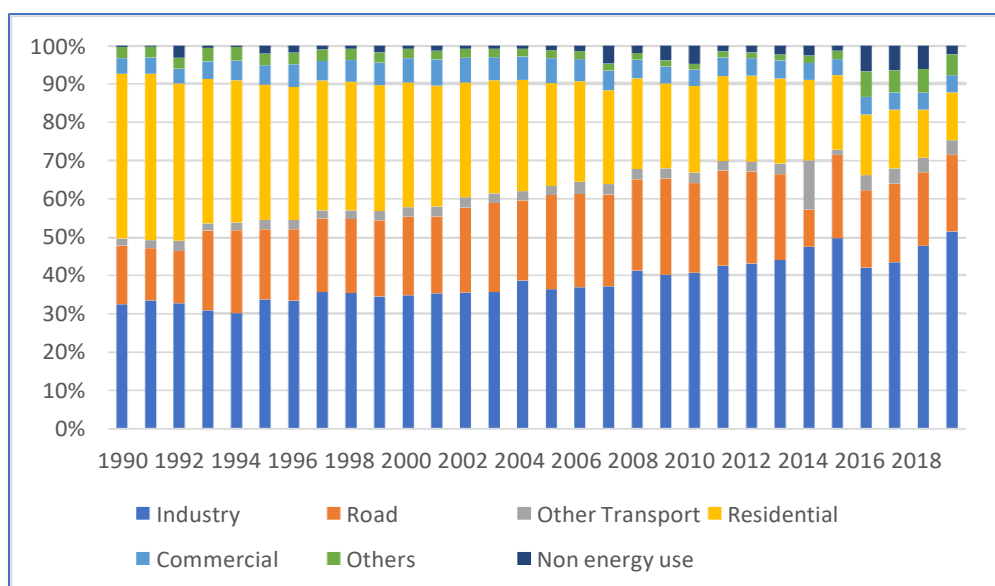


Nguồn: Cơ sở dữ liệu về Năng lượng của APEC, 2022.

Trong cơ cấu năng lượng theo khu vực vào năm 1990, khu vực dân cư có tỷ trọng cao nhất ở mức 43%, tiếp theo là công nghiệp (32%), đường bộ (15%),

thương mại (4%), các ngành khác (3%) và ngành giao thông vận tải khác (2%). Tuy nhiên, đến năm 2019, cơ cấu này đã thay đổi đáng kể. Công nghiệp chiếm ưu thế (với 51%), tiếp theo là đường bộ ở mức 20%, khu vực dân cư chiếm 12% (do loại bỏ dân sinh khối), khác ở mức 5%, thương mại và ngành vận tải khác đều ở mức 4% (Hình 15.4). Phân theo ngành, công nghiệp và đường bộ sẽ đóng vai trò quan trọng đối với mức tiêu thụ năng lượng ở Việt Nam.

Hình 15.4. Tiêu thụ năng lượng cuối cùng theo tỷ trọng ngành (%)

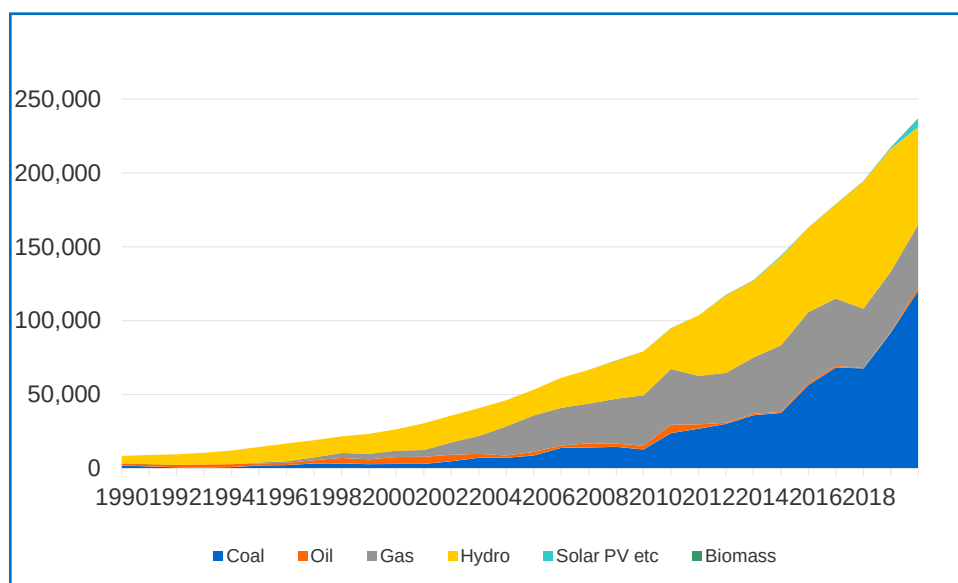


Nguồn: Cơ sở dữ liệu về Năng lượng của APEC, 2022.

2.2 Phát điện

Thủy điện, than và khí đốt là những nguồn phát điện chính ở Việt Nam. Do nhu cầu điện tăng đáng kể trong giai đoạn 1990–2019, từng nguồn phát điện cũng có sự gia tăng. Sản xuất điện khí đạt mức tăng trưởng cao nhất là 35,7%/năm trong giai đoạn 1990–2019, tiếp theo là sản xuất điện than (15,2%/năm) và thủy điện (9,0%/năm) (Hình 15.5). Sản xuất điện từ dầu mỏ đang dần bị thay thế, trong khi các nguồn năng lượng tái tạo như năng lượng mặt trời và năng lượng gió đã tăng đáng kể trong thời gian gần đây. Theo đó, sản xuất thủy điện chiếm tỷ trọng tới 61,8% vào năm 1990, và giảm xuống còn 27,9% vào năm 2019. Mặt khác, tỷ trọng sản xuất điện than, chiếm tỷ trọng lớn thứ hai với 23,0% vào năm 1990, chiếm ưu thế vào năm 2019 ở mức 50,7%. Tỷ trọng điện khí chỉ đạt 0,1% năm 1990, và tăng lên 17,9% vào năm 2019. Tỷ trọng dầu năm 1990 là 15,0%, giảm xuống còn 0,9% vào năm 2019. Năng lượng tái tạo đã tăng nhanh, đạt tỷ trọng 2,3% vào năm 2019 (Hình 15.6).

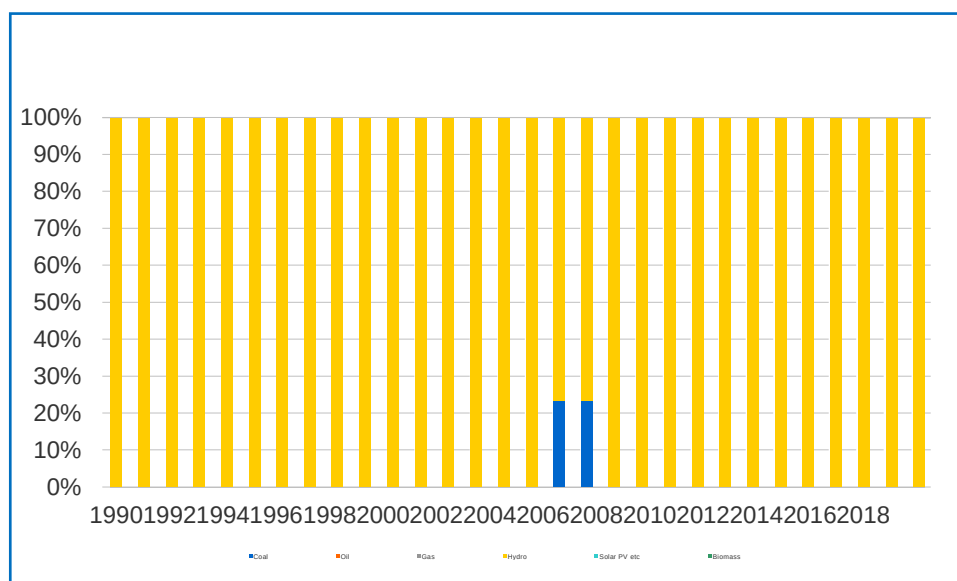
Hình 15.5. Mức phát điện, phân theo nguồn năng lượng (GWh)



PV = Quang điện.

Nguồn: Cơ sở dữ liệu về Năng lượng của APEC, 2022.

Hình 15.6. Mức phát điện theo thị phần (%)



PV = Quang điện.

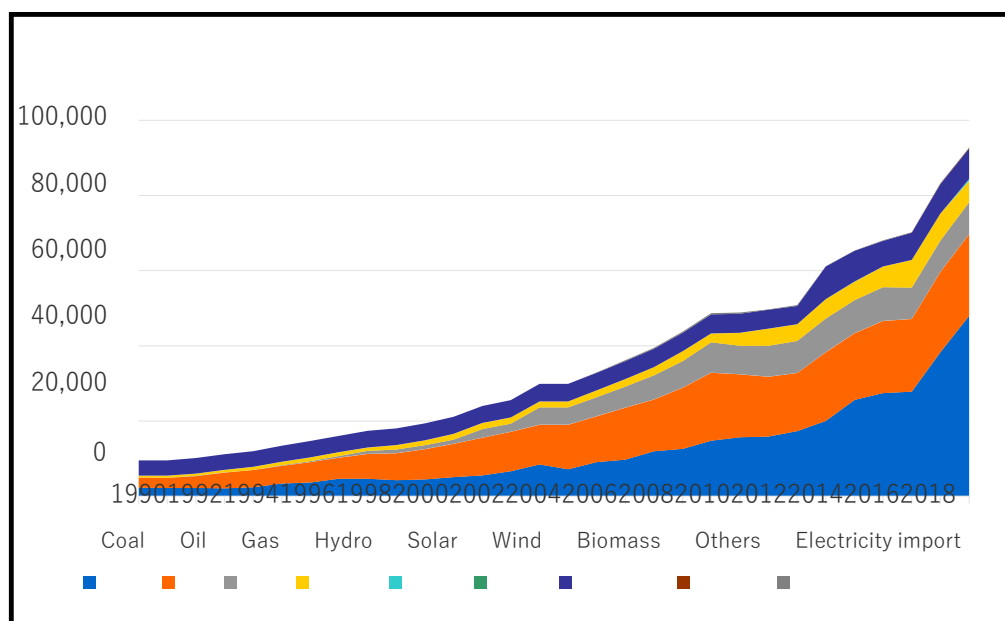
Nguồn: Cơ sở dữ liệu về Năng lượng của APEC, 2022.

2.3 Tổng cung năng lượng sơ cấp

Tổng cung năng lượng sơ cấp (TPES) của Việt Nam tăng từ 9.440 KTOE năm 1990 lên 92.763 KTOE vào năm 2019 với tốc độ tăng trưởng là 8,2%/năm. Tốc độ tăng GDP của Việt Nam duy trì ở mức 6,4%/năm trong giai đoạn 2000–2019. Do đó, TPES đã vượt xa tốc độ tăng trưởng kinh tế, tương tự như trường hợp của TFEC. Theo loại nhiên liệu, nguồn cung khí đốt có mức tăng trưởng cao nhất ở mức 31,5%/năm, tiếp theo là than (11,2%/năm), thủy điện (9,0%/năm), dầu

mỏ (7,4%/năm) và sinh khối (2,4%/năm) (Hình 15.7). Năng lượng mặt trời và năng lượng gió tăng nhanh trong giai đoạn 2014–2019 và Việt Nam bắt đầu nhập khẩu điện từ các nước láng giềng như từ năm 2006.

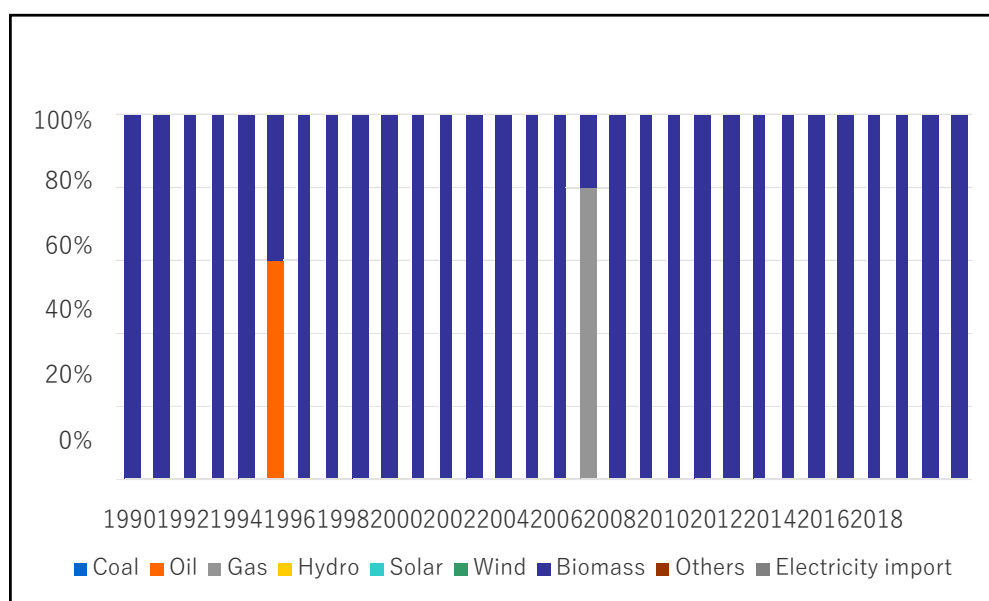
Hình 15.7. Cung năng lượng sơ cấp (Đơn vị: KTOE)



Nguồn: Cơ sở dữ liệu về Năng lượng của APEC, 2022.

Tỷ trọng nguồn cung từ than tăng từ 23,4% năm 1990 lên 57,1% vào năm 2019. Mặt khác, tỷ trọng nguồn cung từ dầu giảm từ 29,0% năm 1990 xuống 23,5%. Việt Nam bắt đầu sử dụng khí đốt từ đầu những năm 1990; hiện nay, thị phần của khí đốt khoảng hơn 10%. Thủy điện duy trì tỷ trọng ổn định ở mức 5%–6% trong giai đoạn 1990–2019 (Hình 15.8).

Hình 15.8. Cung năng lượng sơ cấp theo tỷ lệ nhiên liệu (%)

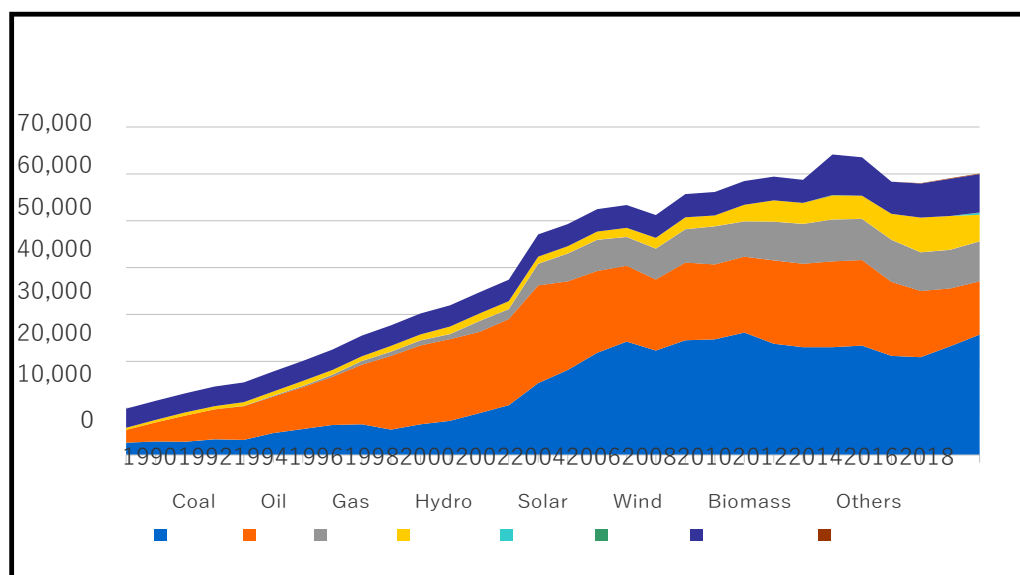


Nguồn: Cơ sở dữ liệu về Năng lượng của APEC, 2022.

Sinh khối đã được thay thế ở thị trường năng lượng trong nước với thị phần giảm từ 42,6% năm 1990 xuống còn 8,8% vào năm 2019. Việt Nam bắt đầu nhập khẩu điện như đã đề cập ở trên, nhưng điện nhập khẩu chỉ chiếm thị phần dưới 1%.

TPES là tiêu thụ năng lượng sơ cấp hoặc cung cấp năng lượng nội địa, do đó có nội hàm gần giống với tổng nhu cầu năng lượng của Việt Nam. Vì vậy, tác giả tiến hành đánh giá nguồn cung năng lượng của Việt Nam. Sản xuất trong nước và nhập khẩu là hai nguồn chính. Sản xuất trong nước của Việt Nam tăng 6,4% trong giai đoạn 1990–2019, nhưng tỷ lệ tăng giai đoạn trước và sau năm 2006 khá khác nhau. Tốc độ tăng trưởng giai đoạn 1990–2006 là 11,0%/năm; ngược lại, chỉ đạt 1,0%/năm trong giai đoạn 2006–2019 do hạn chế sản xuất nhiên liệu hóa thạch từ sau năm 2007 (Hình 15.9). Xem xét cơ cấu loại nhiên liệu, sinh khối chiếm ưu thế vào năm 1990 (đạt 40,9%), tiếp theo là dầu mỏ (đạt 28,0%) và than (đạt 26,4%); tuy nhiên, tỷ trọng này đã thay đổi vào năm 2019. Đáng chú ý, đến năm 2019, than đã chiếm tỷ trọng cao nhất (đạt 42,7%), tiếp theo là dầu với tỷ trọng 19,0%, khí đốt đạt tỷ trọng 14,2%, sinh khối đạt 13,7%, thủy điện đạt 9,5% và năng lượng mặt trời/gió ở mức 0,8%.

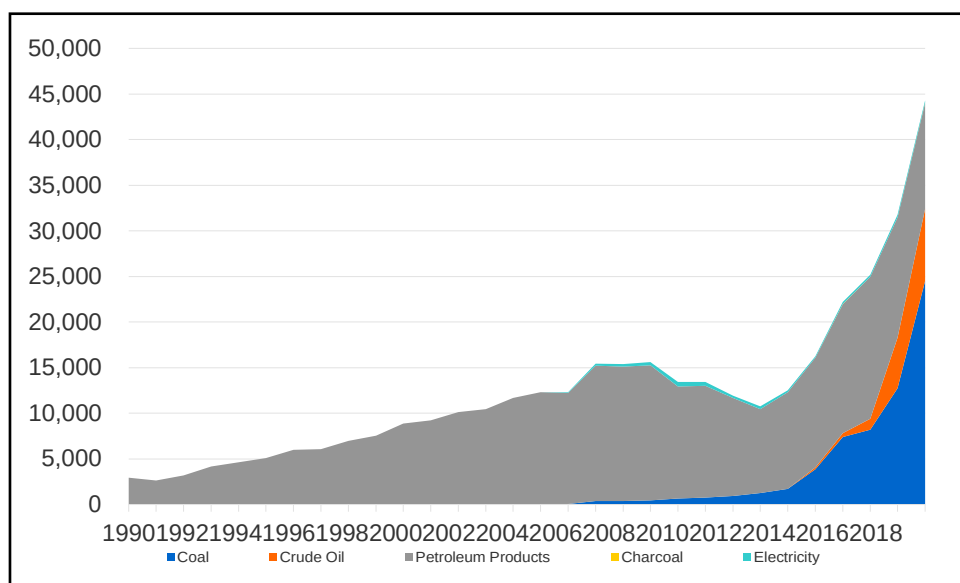
Hình 15.9. Loại sản phẩm trong nước theo loại nhiên liệu (Đơn vị: KTOE)



Nguồn: Cơ sở dữ liệu về Năng lượng của APEC, 2022.

Khác với sản xuất, nhập khẩu nhiên liệu tăng đáng kể trong giai đoạn 1990–2019, đạt mức 9,8%/năm. Nhiên liệu nhập khẩu chủ yếu là các sản phẩm dầu mỏ như xăng và dầu diesel. Nhập khẩu than bắt đầu từ năm 2005, chiếm tỷ trọng tới 55,3% vào năm 2019. Dầu thô được nhập khẩu từ năm 2015 do bắt đầu hoạt động nhà máy lọc dầu, tỷ trọng dầu (dầu thô và các sản phẩm dầu mỏ) đạt 44,0% vào năm 2019. Nhập khẩu than và dầu đánh dấu mức tăng đáng kể trong giai đoạn 2013–2019, đạt 26,6%/năm, do đó bảo đảm an ninh năng lượng, đặc biệt là than và dầu, cần được lưu tâm hơn (Hình 15.10).

Hình 15.10. Nhập khẩu năng lượng theo loại nhiên liệu (Đơn vị: KTOE)

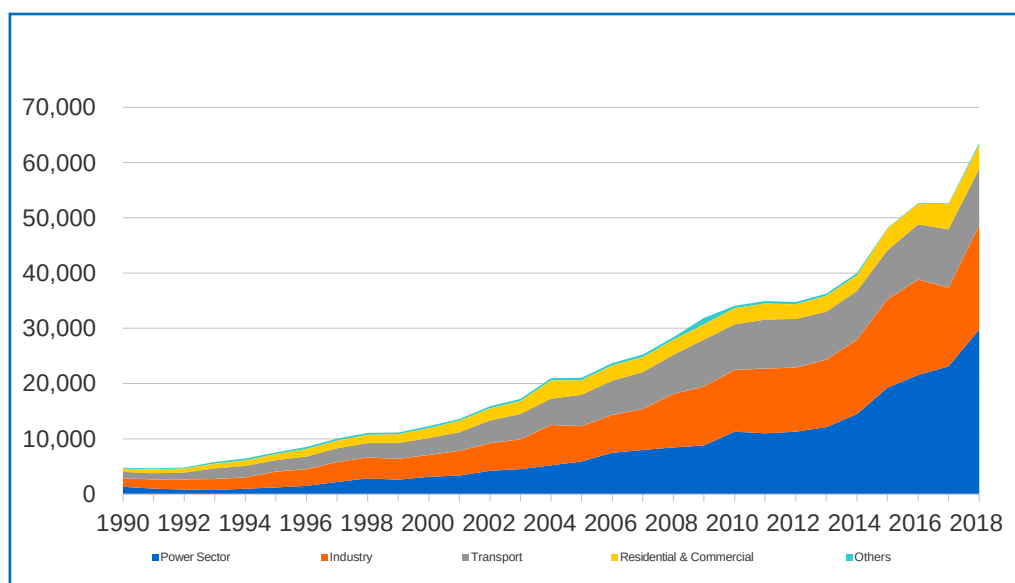


Nguồn: Cơ sở dữ liệu về Năng lượng của APEC, 2022.

2.4 Phát thải CO₂

Do mức tiêu thụ năng lượng tăng đáng kể ở Việt Nam, lượng phát thải CO₂ cũng tăng từ 4.752 kt-C năm 1990 lên 63.551 kt-C năm 2018, với tốc độ tăng trưởng đạt 9,7%/năm. Ngành điện có mức tăng phát thải cao nhất, cụ thể là 11,7%/năm trong giai đoạn 1990–2018, tiếp theo là ngành công nghiệp tăng 9,4%, giao thông vận tải tăng 8,1%; khu vực dân cư và thương mại tăng 7,7% (Hình 15.11).

Hình 15.11. Phát thải CO₂, phân theo ngành (Đơn vị: kt-C)

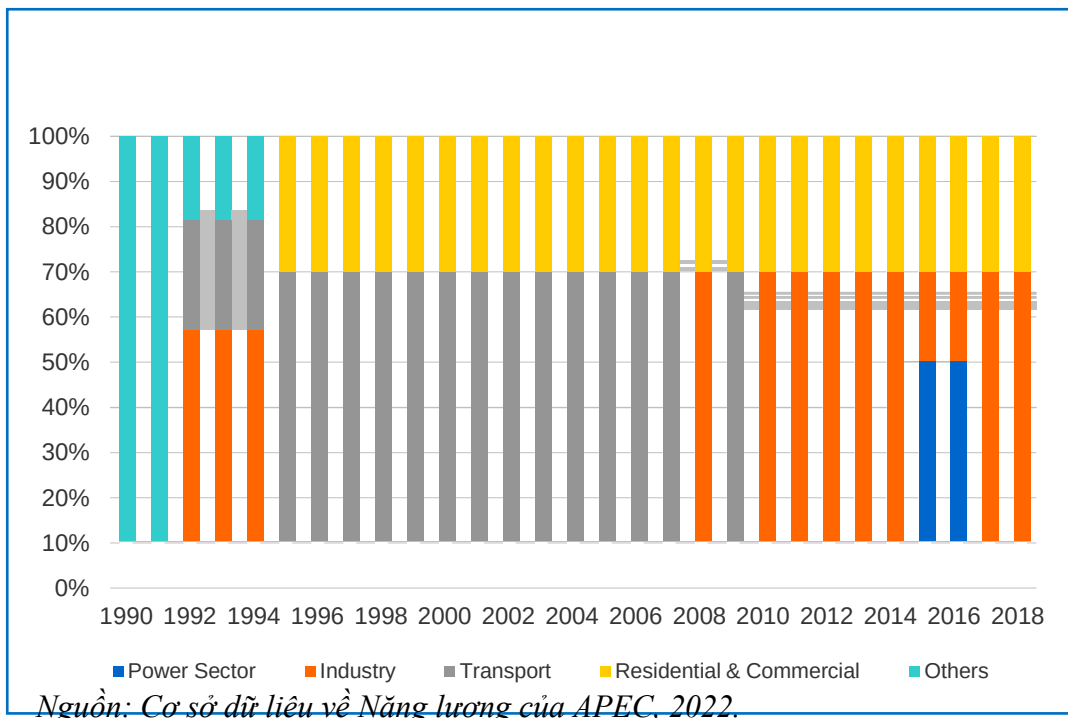


Nguồn: Cơ sở dữ liệu về Năng lượng của APEC, 2022.

Ngành điện chiếm tỷ trọng cao trong năm 2018 ở mức 46,9%, tiếp theo là ngành công nghiệp (29,7%), giao thông vận tải (16,1%), khu vực dân cư và thương

mại (6,8%), tuy nhiên, tỷ trọng của năm 1990 khác biệt khá nhiều so với năm 2019. Cụ thể, công nghiệp chiếm tỷ trọng cao ở mức 32,2%, tiếp theo là ngành điện (28,0%), giao thông (24,4%), khu vực dân cư và thương mại (11,3%) (Hình 15.12).

Hình 15.12. Phát thải CO₂ theo tỷ lệ nhiên liệu (%)



2.5 Chỉ số năng lượng

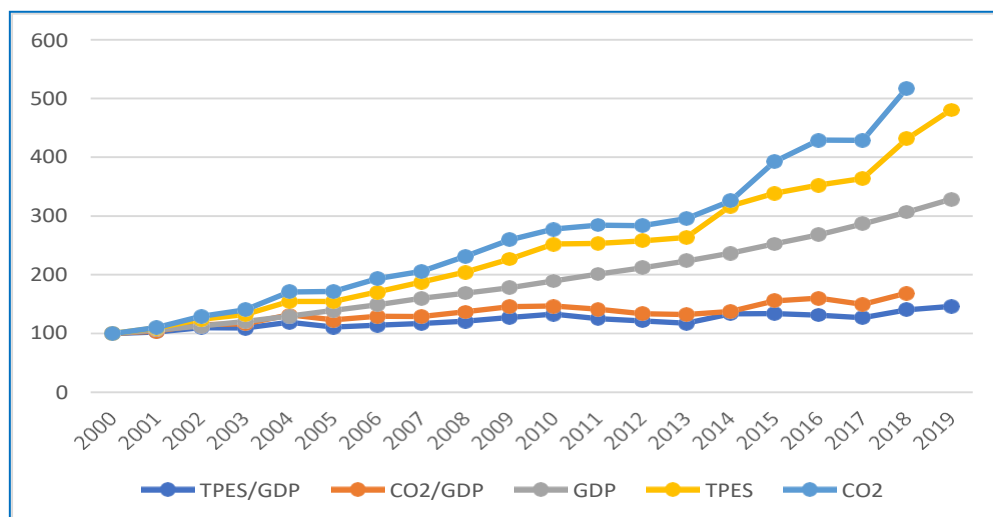
(i) Mối quan hệ giữa GDP, TPES và lượng phát thải CO₂

Để phân tích mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và tiêu thụ năng lượng, mục này xác định các chỉ số năng lượng sau:

- Cường độ năng lượng, được xác định theo công thức: $TPES/GDP$
- Cường độ CO₂, được xác định theo công thức: CO_2/GDP

Kết quả cường độ nhỏ hơn 1 cho thấy mối quan hệ tích cực giữa tăng trưởng kinh tế và tiêu thụ năng lượng. Hình 15.13 cho thấy xu hướng cường độ năng lượng và cường độ CO₂. Lượng phát thải TPES và độ CO₂ tăng nhanh hơn so với GDP; do đó, cường độ bắt đầu kém tích cực hơn từ giai đoạn 1990–2019. Cường độ năng lượng năm 2019 gấp 1,46 lần so với năm 1990 và cường độ CO₂ giảm 1,68 lần trong giai đoạn 1990–2018. Điều đó có nghĩa là Việt Nam đang phải tiêu thụ nhiều năng lượng hơn để tăng trưởng GDP. Kết quả là lượng khí CO₂ phát thải tăng trong cùng kỳ do chuyển sang tiêu thụ nhiên liệu hóa thạch. Đây là một vấn đề đối với năng lượng mà Bộ Công Thương phải xử lý trong thời gian tới.

Hình 15.13. Xu hướng cường độ năng lượng và cường độ CO₂ (2000=100)



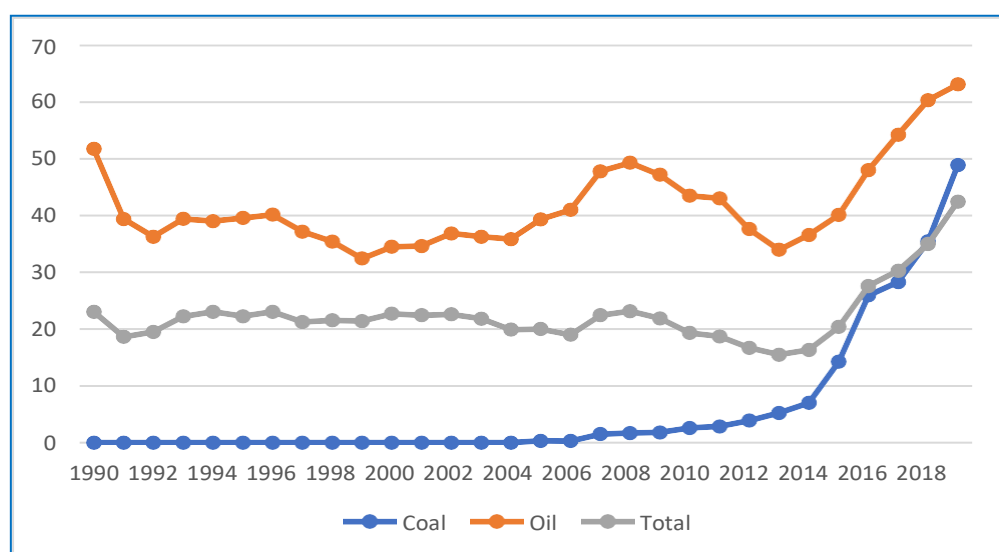
GDP = Tổng sản phẩm trong nước, TPES = Tổng cung năng lượng sơ cấp.

Nguồn: Tính toán của tác giả.

(ii) Phụ thuộc nhập khẩu

Nội dung mục 2.3 đã trình bày về sản xuất nhiên liệu trong nước và nhập khẩu. Mục này phân tích sự phụ thuộc nhập khẩu của từng loại nhiên liệu hóa thạch. Mức độ phụ thuộc năng lượng nhập khẩu là khoảng 20% trong giai đoạn 1990–2013. Tuy nhiên, từ sau năm 2013, tỷ lệ này đã tăng hơn 40% cho đến năm 2019. Nguyên nhân là do nhập khẩu than và dầu tăng sau năm 2013; đến năm 2019, tỷ lệ nhập khẩu dầu mỏ đạt trên 60%, than đá đạt khoảng 50%. Do đó, giải pháp EEC trong các lĩnh vực tiêu thụ năng lượng cuối cùng và phát triển các nguồn năng lượng trong nước như thủy điện có vai trò thiết yếu đối với Việt Nam trong việc bảo đảm nguồn cung năng lượng (Hình 15.14).

Hình 15.14. Phụ thuộc vào nhập khẩu theo nhiên liệu (%)



Nguồn: Tính toán của tác giả.

3 Dự báo tình hình cung cầu năng lượng đến năm 2050

Phần này dự báo nguồn cung năng lượng của Việt Nam trong tương lai dựa trên báo cáo “*Triển vọng năng lượng và Tiềm năng tiết kiệm năng lượng ở Đông Á 2020*” của Viện Nghiên cứu kinh tế ASEAN và Đông Á (ERIA). ERIA đã cập nhật triển vọng năng lượng và tiềm năng tiết kiệm của 17 quốc gia Hội nghị cấp cao Đông Á (EAS), được thực hiện 2 năm một lần, dựa trên các mục tiêu EEC và năng lượng tái tạo tích cực, được báo cáo trong khung khổ Nhóm Đặc trách về Hợp tác Năng lượng EAS. Triển vọng năng lượng này nhằm mục tiêu đánh giá hiệu quả của các mục tiêu EEC và năng lượng tái tạo được báo cáo, thông qua phân tích tiềm năng tiết kiệm năng lượng được xác định bằng kịch bản phát thải khí nhà kính trong kịch bản trong điều kiện phát triển thông thường (BAU) – kịch bản có chính sách thay thế (APS), bao gồm cả giải pháp EEC và năng lượng tái tạo tích cực.

3.1 Tổng mức tiêu thụ năng lượng cuối cùng

(i) Theo loại nhiên liệu

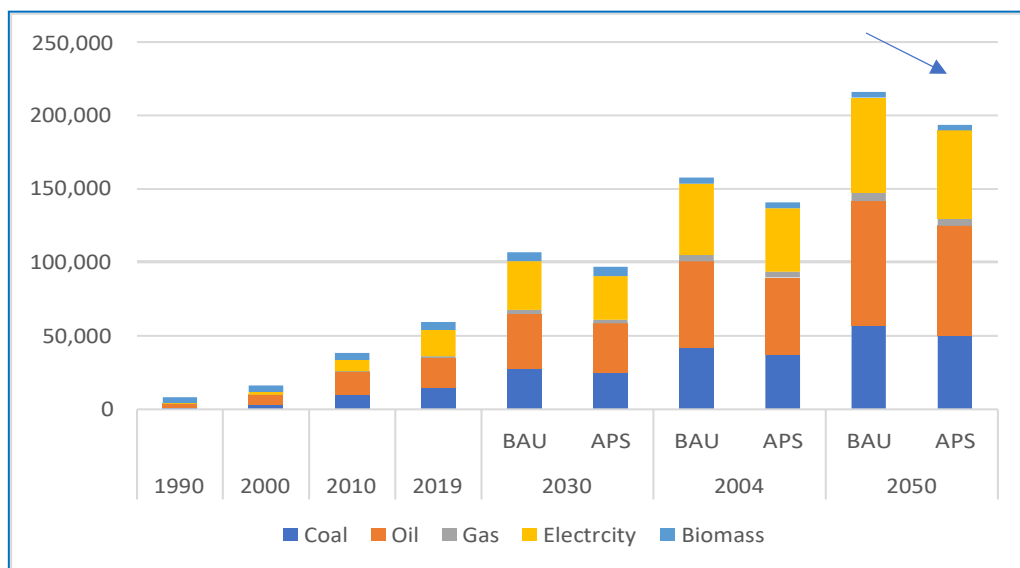
Dựa trên giả định tăng trưởng kinh tế ổn định (ở mức 5,2%/năm trong giai đoạn 2019–2050), TFEC sẽ tăng từ 59,66 MTOE năm 2019 lên 216,02 MTOE vào năm 2050 trong kịch bản BAU, và 193,66 MTOE trong kịch bản APS. Tốc độ tăng trưởng của TFEC trong năm 2019–2050 đạt 4,2%/năm đối với kịch bản BAU và 3,9%/năm đối với kịch bản APS. Như vậy, độ co giãn năng lượng trên GDP nhỏ hơn 1 (lần lượt là 0,81 và 0,75) trong giai đoạn từ năm 2019 đến năm 2050. Theo loại nhiên liệu, khí đốt có mức tăng trưởng cao nhất, đạt 4,9%/năm, tiếp theo là dầu 4,7%, than 4,4% và điện 4,2%. Kết quả, dầu sẽ chiếm tỷ trọng cao nhất, đạt tới mức 39% vào năm 2050, tiếp theo là điện ở mức 30% và than ở mức 26%. Tiềm năng tiết kiệm năng lượng được xác định bằng BAU – APS ước tính đạt 22,36 MTOE và tỷ lệ tiết kiệm là khoảng 10% vào năm 2050 (Hình 15.15).

(ii) Theo ngành

Đến năm 2050, ngành giao thông vận tải có tốc độ tăng trưởng theo kịch bản BAU cao nhất ở mức 5,0%/năm, tiếp theo là công nghiệp ở mức 4,1% và các ngành khác ở mức 4,0%. Kịch bản APS cho thấy kết quả tương tự, nhưng tốc độ tăng trưởng của nó thấp hơn kịch bản BAU. Do đó, tỷ trọng theo ngành được dự báo sẽ không thay đổi từ năm 2019 đến năm 2050 (cụ thể, công nghiệp chiếm 50%, vận tải chiếm 30% và các ngành khác chiếm dưới 20% cho đến năm 2050). Tỷ lệ tiết kiệm năng lượng dự kiến sẽ đạt khoảng 10% trên các lĩnh vực vào năm 2050, nhưng mức tiết kiệm này chưa giúp Việt Nam hiện thực hóa mục tiêu phát thải ròng bằng “0” vào năm 2050. Các mục tiêu EEC tham vọng hơn được khuyến nghị cho các lĩnh vực; ví dụ, cơ cấu công nghiệp sẽ chuyển từ sản xuất nguyên

liệu thô sang các ngành thâm dụng tri thức, động cơ đốt trong nhường chỗ cho xe chạy bằng pin (BEV)/xe sử dụng pin nhiên liệu (FCV) trong lĩnh vực vận tải đường bộ, và thúc đẩy mô hình nhà “*năng lượng ròng bằng không*” và các tòa nhà “*năng lượng ròng bằng không*” trong khu dân cư và khu thương mại.

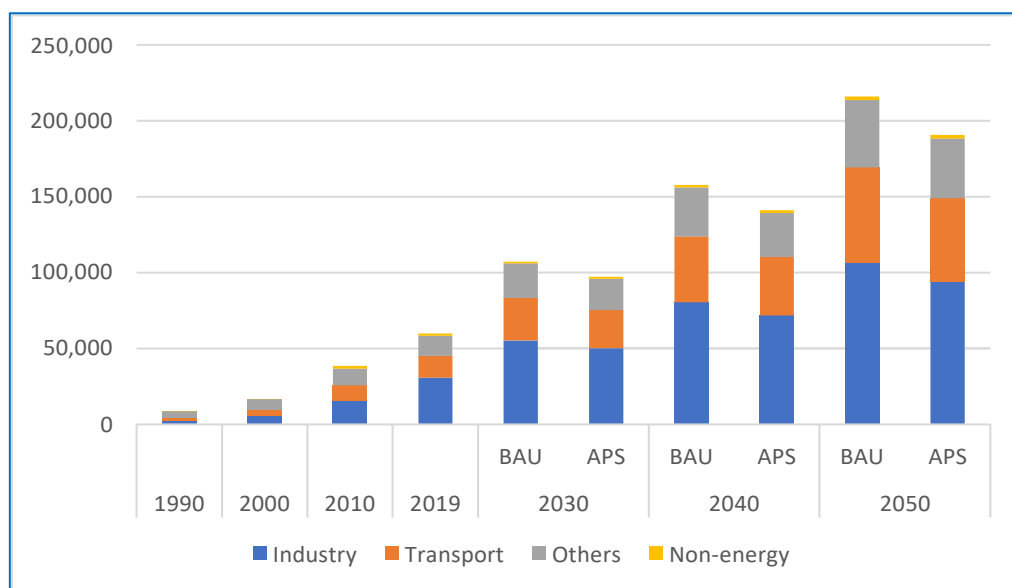
Hình 15.15. Dự báo TFEC theo kịch bản BAU và APS đến năm 2050 (phân theo nhiên liệu, Đơn vị: KTOE)



TFEC = Tổng mức tiêu thụ năng lượng cuối cùng, BAU = Kịch bản trong điều kiện phát triển thông thường, APS = Kịch bản chính sách thay thế.

Nguồn: Cơ sở dữ liệu về Năng lượng của APEC, 2022 và Triển vọng Năng lượng EAS 2020.

Hình 15.16. Dự báo TFEC theo kịch bản BAU và APS đến năm 2050, phân theo ngành (Đơn vị: KTOE)



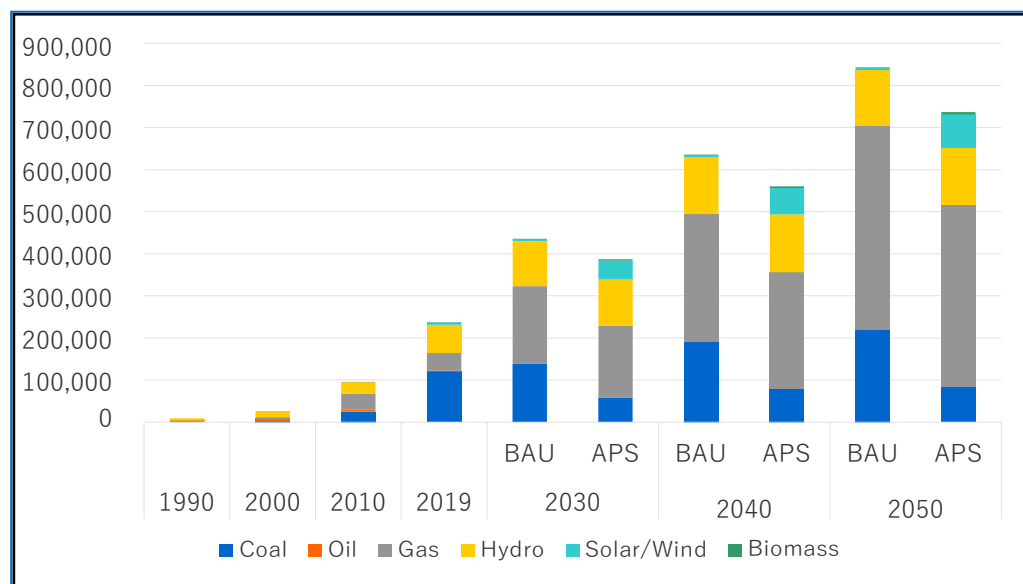
TFEC = Tổng mức tiêu thụ năng lượng cuối cùng, BAU = Kịch bản trong điều kiện phát triển thông thường, APS = Kịch bản chính sách thay thế.

Nguồn: Cơ sở dữ liệu về Năng lượng của APEC, 2022 và Triển vọng Năng lượng EAS 2020.

3.2 Phát điện

Việt Nam sẽ chuyển sang sử dụng năng lượng khí đốt như một phần của quá trình chuyển đổi năng lượng sạch. Trong kịch bản BAU, khí đốt sẽ tăng trưởng nhiều nhất trong giai đoạn 2019–50 ở mức 8,2%/năm, tiếp theo là thủy điện ở mức 2,2% và than ở mức 2,0% (Hình 15.17). Dầu sẽ bị loại khỏi thị trường điện. Trong kịch bản APS, khí đốt, thủy điện và các nguồn năng lượng tái tạo thay đổi như năng lượng mặt trời/gió sẽ tăng đáng kể. Mặt khác, sản xuất điện từ than cũng sẽ bị loại bỏ giống như dầu. Mặc dù đây là con đường chuyển đổi năng lượng phù hợp nhưng vẫn cần có những chính sách tham vọng hơn để đạt được mức phát thải ròng bằng “0” trong lĩnh vực sản xuất điện, chẳng hạn như các nhà máy điện hạt nhân, chuyển từ sản xuất điện khí và điện than sang sản xuất điện bằng hydro/amoniac và sản xuất điện khí với công nghệ CCUS.

Hình 15.17. Dự báo sản lượng điện đến năm 2050, phân theo nhiên liệu (Đơn vị: GWh)



BAU = Kịch bản trong điều kiện phát triển thông thường, APS = Kịch bản chính sách thay thế.

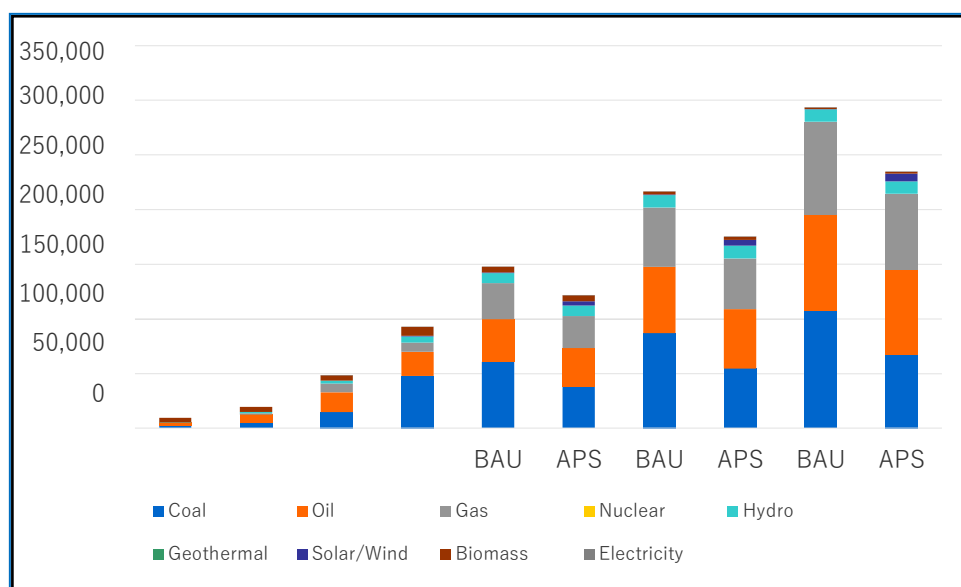
Nguồn: Cơ sở dữ liệu về Năng lượng của APEC và Triển vọng Năng lượng EAS 2020.

3.3 Tổng cung năng lượng sơ cấp

Tổng cung năng lượng sơ cấp (TPES) trong kịch bản BAU sẽ tăng từ 92,76 MTOE năm 2019 lên 293,59 MTOE vào năm 2050, với tốc độ tăng trưởng trung bình 3,8%/năm, trong khi TPES trong kịch bản APS là 3,0%/năm trong cùng thời kỳ. Tốc độ tăng trưởng này thấp hơn nhiều so với mức cao kỷ lục 8,2%/năm trong giai đoạn 1990–2019, do giả định GDP tăng trưởng ở mức vừa phải cho đến năm 2050, cụ thể là 5,2%/năm trong giai đoạn 2019–2050 so với mức 6,8%/năm trong giai đoạn 1990–2019. Một số lý do khác bao gồm thúc đẩy tiết kiệm năng lượng

trong các lĩnh vực tiêu thụ năng lượng cuối cùng, chuyển từ các nhà máy điện than với hiệu suất thấp sang các nhà máy điện khí có hiệu quả cao, và tăng cường sử dụng năng lượng mặt trời và năng lượng gió. Theo đó, độ co giãn năng lượng trên GDP trong kịch bản BAU và APS lần lượt đạt 0,72 và 0,58. Khí đốt trong kịch bản BAU và APS tăng trưởng mạnh nhất lần lượt là 7,7%/năm và 7,0%/năm trong giai đoạn 2019–2050, tiếp theo là dầu ở mức 4,6% và 4,2%, thủy điện ở mức 2,2% và 2,3%, và than ở mức 2,6% và 1,1%. Năng lượng tái tạo (không tính thủy điện theo kịch bản APS) sẽ tăng từ 476 KTOE năm 2019 lên 6.905 KTOE vào năm 2050 với tốc độ tăng trưởng là 9,0%/năm. Do đó, khái niệm APS kết hợp việc chuyển đổi từ than sang khí đốt, và sự phát triển mạnh mẽ của các nguồn năng lượng tái tạo có thể thay đổi như năng lượng mặt trời/gió trong sản xuất điện. Tiềm năng tiết kiệm năng lượng của TPES ước tính là 58,81 MTOE vào năm 2050, trong đó 62% đến từ than, khí đốt (23%) và dầu (15%). Tuy nhiên, tỷ lệ nhiên liệu hóa thạch của TPES vào năm 2050 sẽ vào khoảng 90%, còn xa mục tiêu đạt mức trung hòa carbon vào năm 2050 (Hình 15.18).

Hình 15.18. Dự báo TPES theo kịch bản BAU và APS đến năm 2050, phân theo nhiên liệu (Đơn vị: KTOE)



TPES = Tổng cung năng lượng sơ cấp, BAU = Kịch bản trong điều kiện phát triển thông thường, APS = Kịch bản chính sách thay thế.

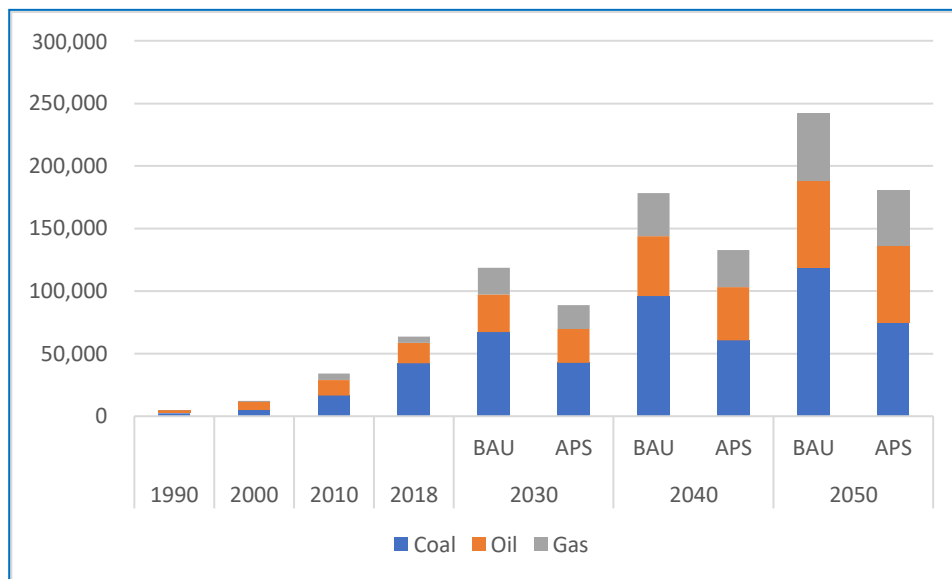
Nguồn: Cơ sở dữ liệu về Năng lượng của APEC, 2022 và Triển vọng Năng lượng EAS 2020.

3.4 Phát thải CO₂

Lượng khí thải CO₂ sẽ tăng từ 63,55 Mt-C (triệu tấn carbon) vào năm 2018 lên 242,4 Mt-C vào năm 2050 với tốc độ tăng trưởng đạt 4,3%/năm trong kịch bản BAU. 49% lượng khí thải CO₂ chủ yếu từ than đá, dầu (29%) và khí đốt (22%). Trong kịch bản APS, lượng khí thải CO₂ vào năm 2050 sẽ là 180,3 Mt-C với tỷ lệ

41% than, 34% dầu và 25% khí đốt. Theo đó, mức giảm CO₂ dự kiến vào năm 2050 được xác định bằng BAU – APS được dự báo ở mức 62,1Mt-C với tỷ lệ giảm thiểu là 25,6% so với kịch bản BAU (Hình 15.19). Tiết kiệm từ việc giảm tiêu thụ than góp phần giảm 71% lượng CO₂, tiếp theo là khí đốt (16%) và dầu (13%). Các chính sách năng lượng tích cực bao gồm chính sách EEC và năng lượng tái tạo, được phản ánh trong kịch bản APS, góp phần đáng kể vào việc giảm lượng CO₂ đến năm 2050, nhưng các chính sách này là chưa đủ nếu Việt Nam muốn đạt được mục tiêu trung hòa carbon vào năm 2050, tức là lượng khí thải CO₂ ít hơn so với lượng carbon của bể chứa carbon rừng. Vì vậy, Việt Nam cần thực hiện các chính sách năng lượng và kế hoạch hành động hướng tới năng lượng sạch như: chuyển đổi từ dầu sang điện hoặc hydro trong lĩnh vực giao thông vận tải; điện khí hóa nhiều hơn trong khu vực dân cư và thương mại; ứng dụng giải pháp CCUS vào ngành nguyên liệu thô; và chuyển sang sản xuất nhiệt điện sạch bằng hydro/amoniac để thay thế than và khí đốt, đồng thời áp dụng giải pháp CCUS cho hoạt động sản xuất nhiệt điện sử dụng than và khí đốt hiện có.

Hình 15.19. Dự báo lượng phát thải CO₂ theo kịch bản BAU và APS vào năm 2050 (Đơn vị: kt-C)



BAU = Kịch bản trong điều kiện phát triển thông thường, APS = Kịch bản chính sách thay thế.

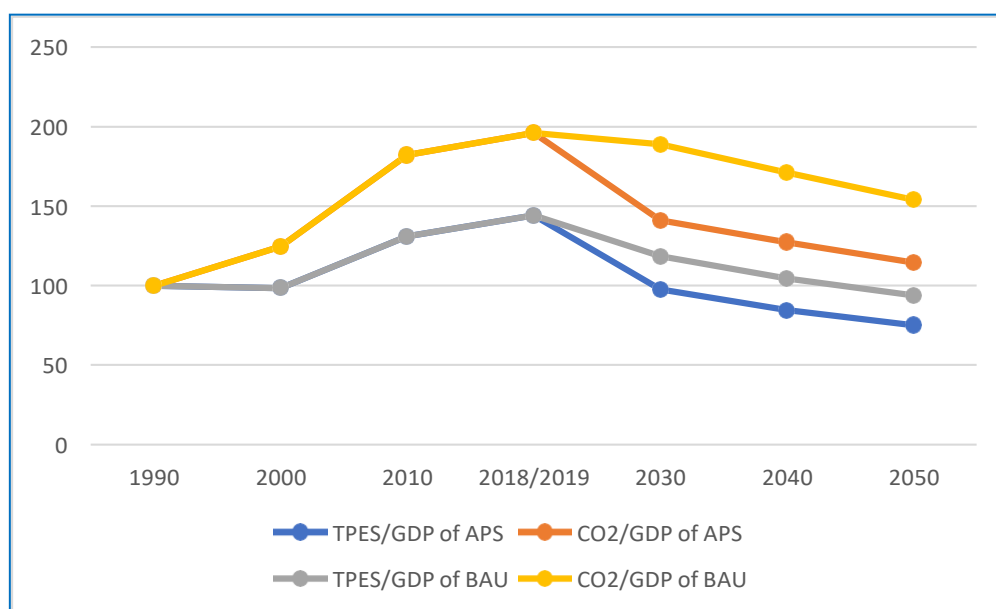
Nguồn: Cơ sở dữ liệu về Năng lượng của APEC và Triển vọng Năng lượng EAS 2020.

3.5 Chỉ số năng lượng

Cường độ năng lượng và CO₂, được xác định lần lượt theo công thức TPES/GDP và CO₂/GDP, sẽ cải thiện vào năm 2050 so với giai đoạn 2018–2019. Cường độ năng lượng năm 2019 đạt mức 144 (cơ sở năm 1990 = 100); và được dự báo là sẽ cải thiện lên mức 94 (theo kịch bản BAU) và 75 (theo kịch bản APS) vào năm 2050. Cường độ CO₂ đạt mức 196 vào năm 2018, và được dự báo sẽ cải

thiện lên mức 154 (theo kịch bản BAU) và 114 (theo kịch bản APS) vào năm 2050, bởi có sự khác biệt về sự phụ thuộc vào carbon, được xác định bởi CO_2/TPES ($\text{t-C}/\text{TOE}$), trong kịch bản BAU và APS vào năm 2050; cụ thể, lần lượt là 0,82 và 0,77. APS đại diện cho thành phần năng lượng gồm ít nhiên liệu carbon hơn (Hình 15.20).

Hình 15.20. Dự báo các chỉ số năng lượng đến năm 2050 (1990=100)



TPES = Tổng cung năng lượng sơ cấp; BAU = Kịch bản trong điều kiện phát triển thông thường; APS = Kịch bản chính sách thay thế; GDP = Tổng sản phẩm trong nước.

Nguồn: Tính toán của tác giả.

4 Công nghệ năng lượng cần thiết để trung hòa carbon

Phần 3 cho thấy Việt Nam sẽ khó đạt được mục tiêu trung hòa carbon vào năm 2050 nếu theo kịch bản BAU; kịch bản APS có thể giảm lượng khí thải CO_2 nhiều hơn so với kịch bản BAU, nhưng cũng vẫn chưa đủ để đạt được mục tiêu trung hòa carbon. Vì vậy, phần này sẽ nghiên cứu và nhấn mạnh các công nghệ năng lượng cần thiết giúp Việt Nam đạt được mục tiêu trung hòa carbon.

4.1 Giải pháp EEC

Tốc độ phát triển kinh tế và tăng trưởng GDP nhanh chóng của Việt Nam đã dẫn đến nhu cầu năng lượng tăng cao. Giải pháp EEC sẽ đóng vai trò quan trọng trong việc hạn chế nhu cầu trong khi vẫn duy trì tăng trưởng, bởi cùng một lượng năng lượng sử dụng sẽ tạo ra sản lượng lớn hơn. EEC là một nguồn năng lượng có thể cung ứng cho các hoạt động kinh tế khác. Việc tiết kiệm điện càng có ý nghĩa hơn vì mỗi kWh tiết kiệm được đều là nhiên liệu cho phát điện. Giải pháp EEC cũng sẽ hỗ trợ bằng cách hạn chế xây dựng thêm các nhà máy điện.

Để giải quyết nhu cầu năng lượng đang tăng nhanh, Việt Nam đã ban hành Luật sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả toàn diện, gồm 12 chương và 48 điều. Luật được Quốc hội phê duyệt vào ngày 18 tháng 6 năm 2010 và có hiệu lực từ ngày 01 tháng 01 năm 2011. Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1427/QĐ-TTg, phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả giai đoạn 2012–2015. Về các biện pháp sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả, Thông tư số 64/2011/TT-BGTVT bao gồm các nội dung về quy hoạch và đầu tư cơ sở hạ tầng đến vận hành và quản lý. Luật sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả cũng đặt ra các mục tiêu quốc gia về khí nhà kính (GHG) và cường độ carbon. Các mục tiêu gồm (i) giảm phát thải khí nhà kính trong lĩnh vực năng lượng khoảng 5% vào năm 2020, 25% vào năm 2030 và 45% vào năm 2050 so với kịch bản BAU; và (ii) tăng tỷ trọng điện dựa trên năng lượng tái tạo lên 4,5% vào năm 2020, 15% vào năm 2030 và 33,1% vào năm 2050.

Thủ tướng Chính phủ cũng đã ban hành Quyết định số 280/QĐ-TTg ngày 13 tháng 3 năm 2019 nhằm thực hiện Chương trình quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả giai đoạn 2019 – 2030, với mục tiêu chính là đảm bảo và ổn định an ninh năng lượng quốc gia, đồng thời thực hiện cam kết về giảm phát thải khí nhà kính với các mục tiêu cụ thể: (i) đến năm 2025, đạt mức tiết kiệm từ 5%–7% tổng tiêu thụ năng lượng toàn quốc và giảm mức tổn thất điện năng xuống thấp hơn 6,5%; và (ii) đến năm 2030, đạt mức tiết kiệm từ 8%–10% tổng tiêu thụ năng lượng toàn quốc và giảm mức tổn thất điện năng xuống thấp hơn 6,0%.

Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 24/2018/QĐ-TTg ngày 18 tháng 5 năm 2018, phê duyệt lộ trình loại bỏ các thiết bị tiêu hao nhiều năng lượng và cấm xây dựng tổ máy phát điện hiệu suất thấp. Lộ trình này đặc biệt hướng tới các nhà máy điện bằng than và khí, bắt đầu có hiệu lực từ ngày 10 tháng 7 năm 2018 với những hạn chế sau: (i) không được phép xây dựng mới tổ máy phát điện bằng than, khí công nghệ lạc hậu, hoặc có hiệu suất tại thời điểm bắt đầu đưa vào vận hành thương mại thấp hơn hiệu suất quy định tương ứng với từng dải công suất của tổ máy được quy định tại Phụ lục kèm theo Quyết định này; (ii) không được phép nhập khẩu thiết bị cũ, lạc hậu đối với các tổ máy phát điện có công suất nằm ngoài các dải công suất được quy định tại Phụ lục kèm theo Quyết định này; và (iii) Không phê duyệt chủ trương đầu tư các nhà máy nhiệt điện phát điện bằng than, khí đốt có hiệu suất năng lượng thấp hơn hiệu suất quy định tương ứng với dải công suất của tổ máy phát điện được quy định tại Phụ lục kèm theo Quyết định này.

4.2 Năng lượng hạt nhân và sinh khối

Việt Nam đã bắt đầu cân nhắc việc sản xuất điện hạt nhân từ năm 1995. Một số dự án được đề xuất từ năm 2006, và Nga đã đồng ý tài trợ và xây dựng

nhà máy điện hạt nhân công suất 2.400 Mwe dự kiến vận hành từ năm 2020; Nhật Bản cũng quyết định hỗ trợ cho Việt Nam 2.200 MWe. Ngày 22 tháng 11 năm 2016, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 31/2016/QH14 giao Chính phủ tạm dừng đầu tư dự án điện hạt nhân thông qua: (i) thực hiện các giải pháp để giải quyết các vấn đề liên quan đến việc dừng đầu tư các dự án điện hạt nhân, và (ii) chú trọng phát triển các nguồn năng lượng mới và năng lượng tái tạo, các nguồn năng lượng an toàn, hiệu quả và bảo vệ môi trường để cung ứng đủ năng lượng cần thiết cho phát triển kinh tế - xã hội.

Chính phủ Việt Nam cũng đã ban hành một số quyết định/quy định nhằm hỗ trợ phát triển và đưa vào sử dụng các nhà máy điện sinh khối thông qua nhiều cơ chế và hỗ trợ khác nhau. Ví dụ, Quyết định số 24/2014/QĐ-TTg ban hành ngày 24 tháng 3 năm 2014 nhằm hỗ trợ các dự án điện sinh khối, trong đó giá điện nổi lưới được khuyến khích như sau: (i) các dự án đồng phát nhiệt được ấn định giá điện là 1.220 đồng/kWh (chưa bao gồm thuế giá trị gia tăng, tương đương 0,058 đô la Mỹ/kWh); và (ii) đối với các dự án điện sinh khối khác (không phải dự án đồng phát nhiệt), giá điện được áp dụng theo biểu giá chi phí tránh được hiện hành.

Ngày 05 tháng 3 năm 2014, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 31/2014/QĐ-TTg nhằm hỗ trợ phát triển các dự án phát điện sử dụng chất thải rắn tại Việt Nam. Quyết định này cung cấp các ưu đãi dưới hình thức giá bán điện cho điện được sản xuất từ các dự án phát điện sử dụng chất thải rắn nổi vào lưới điện quốc gia. Quyết định này đã quy định giá điện của nhà máy điện sinh khối là 0,1005 đô la Mỹ/kWh đối với các dự án đốt trực tiếp, và 0,0728 đô la Mỹ/kWh đối với dự án đốt chất thải rắn từ bãi chôn lấp.

4.3 Thu giữ, lưu trữ, và sử dụng carbon

CCUS đóng vai trò rất quan trọng nếu Việt Nam muốn có cơ hội giảm lượng khí thải về 0 và đạt được các mục tiêu về biến đổi khí hậu toàn cầu. Hiện nay, Việt Nam chưa có chính sách về CCUS, nhưng có tiềm năng lớn để phát triển chuỗi giá trị liên kết vì Việt Nam có các cụm công nghiệp có thể phát triển đường ống phát thải CO₂ chung. Hơn nữa, điều quan trọng là Việt Nam phải xem xét mở rộng hoạt động thu hồi dầu và lưu trữ các nguồn CO₂ tiềm năng khác.

Tiềm năng lưu trữ CO₂ dưới lòng đất của Việt Nam, bao gồm các bể chứa dầu/khí đã cạn kiệt, các kho chứa nước mặn sâu và các mỏ than, là rất lớn (Stephen, 2022). Những bước đi đầu tiên của Việt Nam dường như đã mang lại những cơ hội cụ thể khi áp dụng phương pháp lưu trữ và thu hồi carbon (CCS):

- Tăng cường thu hồi dầu, đồng thời lưu trữ CO₂ tại khu vực lưu vực sông Cửu Long;

- Tăng cường khả năng thu hồi khí mê-tan trong than khi lưu trữ CO₂ tại bể than Quảng Ninh;
- Ước tính sẽ có thêm lượng CO₂ lưu trữ tại các mỏ dầu cạn kiệt ở khu vực sông Cửu Long, sông Hồng và khu vực phía Bắc.

Những cơ hội này hiện chưa được khai thác. CO₂ có thể được vận chuyển từ nguồn thải đến nơi lưu trữ bằng đường ống ở trên bờ, đường ống ngoài khơi hoặc bằng tàu. Các nhà phát triển dự án CCS, tùy thuộc vào khoảng cách giữa các địa điểm thu giữ và lưu trữ, sẽ chọn một hoặc kết hợp một số phương pháp để vận chuyển CO₂. Ví dụ, phương pháp vận chuyển bằng đường ống và tàu có thể sẽ được sử dụng ở khoảng cách xa. Nếu khoảng cách vận chuyển ngắn hơn thì đường ống có nhiều lợi thế hơn. Quy hoạch cơ sở hạ tầng giao thông vùng có thể tạo ra các trung tâm hậu cần CO₂ tại các cảng và xung quanh khu công nghiệp nặng.

Theo đó, Việt Nam nên xem xét thí điểm các dự án CCS hoặc CCUS, bắt đầu từ việc thu hồi dầu đến tiềm năng lưu trữ CO₂ lâu dài ở các tầng nước mặn sâu và tiềm năng khác của các trung tâm lưu trữ.

4.4 Năng lượng tái tạo

Theo Bộ Công Thương (2016), tiềm năng năng lượng mặt trời của Việt Nam là 130 GW và tiềm năng năng lượng gió là 27 GW.

Ngày 25 tháng 11 năm 2015, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 2068/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược phát triển năng lượng tái tạo của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050, đặt mục tiêu giảm sự phụ thuộc vào nguồn năng lượng hóa thạch, đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia và góp phần giảm nhẹ biến đổi khí hậu toàn cầu. Chiến lược này đặt mục tiêu tăng tỷ lệ điện năng sản xuất từ năng lượng tái tạo trong tổng sản lượng quốc gia từ 35% vào năm 2015 lên 38% vào năm 2020 và 43% vào năm 2050. Theo Chiến lược này, Việt Nam sẽ tập trung vào thủy điện, điện gió, năng lượng mặt trời, năng lượng sinh khối và khí sinh học để phát triển các nguồn năng lượng tái tạo cung cấp có hiệu quả điện năng cho hệ thống điện quốc gia và nhiệt năng cho nhu cầu nhiệt trong sản xuất và sinh hoạt.

Nội dung “*Điều chỉnh Quy hoạch phát triển Điện lực Quốc gia*” của Việt Nam (theo Quyết định số 455/QĐ-TTg ngày 18 tháng 3 năm 2016) đã cụ thể hóa kế hoạch tăng công suất điện gió từ 140 MW năm 2015 lên 800 MW vào năm 2020, 2.000 MW vào năm 2025 và 6.000 MW vào năm 2030. Quyết định cũng đặt mục tiêu tăng công suất điện mặt trời từ mức không đáng kể trong năm 2015–2016 lên khoảng 850 MW vào năm 2020, khoảng 4.000 MW vào năm 2025 và khoảng 12.000 MW vào năm 2030. Tỷ trọng điện năng sản xuất từ nguồn năng

lượng mặt trời đạt khoảng 0,5% vào năm 2020, khoảng 1,6% vào năm 2025 và khoảng 3,3% vào năm 2030 (Tập đoàn Điện lực Việt Nam, 2016).

Hơn nữa, vào tháng 6 năm 2018, Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc nhân mạnh Việt Nam sẽ tăng sản lượng điện sản xuất từ các nguồn tái tạo, từ khoảng 58 TWh năm 2015 lên 101 TWh vào năm 2020 và 186 TWh vào năm 2030 (Pearson và cộng sự, 2018). Theo Massmann (2020), Việt Nam cũng đã ban hành một số chính sách nhằm thiết lập mức giá phù hợp cho điện mặt trời (Quyết định số 13/2020/QĐ-TTg), điện gió (Thông tư số 02/2019/TT-BCT) và năng lượng sinh học, chẳng hạn như chất thải rắn (Quyết định số 31/2014/QĐ-TTg).

Theo Nguyễn (2021), đến năm 2020, tổng công suất các nguồn năng lượng tái tạo của Việt Nam, không bao gồm thủy điện, đạt 17.430 MW, chiếm tỷ trọng 25,3% so với tổng công suất lắp đặt 69.000 MW. Trong đó, đến năm 2020, tổng công suất lắp đặt của các dự án năng lượng mặt trời, điện mặt trời áp mái và điện gió ở Việt Nam lần lượt đạt 8.550 MW, 7.711 MW và 538 MW.

Theo Tập đoàn Điện lực Việt Nam (2016), trích dẫn VNExpress (2022), tổng công suất lắp đặt điện mặt trời năm 2020 đạt 16.261 MW, vượt xa mục tiêu 850 kW. Công suất lắp đặt tiếp tục tăng lên 16.504 MW vào năm 2021.

Theo Massmann (2022), dự thảo điều chỉnh Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia VIII đã được Hội đồng thẩm định phê duyệt ngày 26 tháng 4 năm 2022; Bộ Công Thương sẽ trình bản Thủ tướng xem xét và phê duyệt vào tháng 5 năm 2022.

Dự thảo Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia VIII bao gồm:

- Phát triển điện mặt trời: tổng công suất các nguồn điện mặt trời đạt khoảng 16.491 MW vào năm 2025, không thay đổi đến năm 2030, và tăng lên mức 74.741 - 96.666 MW vào năm 2045. Về tỷ trọng, điện sản xuất từ năng lượng mặt trời dự kiến đạt tỷ trọng khoảng 6,8%–7,0% vào năm 2025, 4,5%–4,8% vào năm 2030 và 11,1%–12,1% vào năm 2045.
- Phát triển điện gió: Tổng công suất điện gió trên bờ và gần bờ đạt khoảng 10.700 - 13.616 MW vào năm 2025, 11.700 - 16.121 MW vào năm 2030 và 36.170 - 55.950 MW vào năm 2045. Tổng công suất lắp đặt điện gió ngoài khơi vào năm 2030 có thể đạt 7.000 MW hoặc cao hơn khi các điều kiện về kinh tế - kỹ thuật cho phép, và 30.000 - 64.500 MW vào năm 2045. Tổng lượng điện sản xuất từ điện gió được kỳ vọng sẽ chiếm tỷ trọng 14,4-15,7% vào năm 2025, 10,3-15,6% vào năm 2030 và 31,2-43,2% vào năm 2045.

4.5 Hydro và amoniac

Để phát triển năng lượng tái tạo, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 55-NQ/TW ngày 11 tháng 02 năm 2020 về định hướng Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045, trong đó, đề ra nhiệm vụ nghiên cứu công nghệ và xây dựng kế hoạch thử nghiệm sản xuất và khuyến khích sử dụng năng lượng hydro phù hợp với xu thế chung của thế giới.

Để thực hiện Nghị quyết này, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1658/QĐ-TTg ngày 01 tháng 10 năm 2021, giao Bộ Công Thương xây dựng cơ chế khuyến khích phát triển nhiên liệu khí hydro gắn với điện gió ngoài khơi.

Tuy nhiên, mặc dù việc sử dụng hydro được khuyến khích và lộ trình phát triển hiện đang được thiết kế nhưng Việt Nam vẫn chưa có chính sách năng lượng về việc sử dụng amoniac.

4.6 Xe điện

Ở Việt Nam, chính sách đầu tiên liên quan đến xe điện có thể bắt nguồn từ năm 2006 với Quyết định số 33/2006/QĐ-BCN của Bộ Công nghiệp về sự cần thiết của sản xuất xe máy sử dụng nhiên liệu sạch và có chất lượng cao (xe điện 2 bánh-P2W).

Tuy nhiên, chính sách thay đổi nhiên liệu hướng tới giảm nhiên liệu hóa thạch và tăng cường sử dụng năng lượng tái tạo cũng như nhiên liệu ít phát thải khí nhà kính chỉ được chính thức hóa 6 năm sau đó, vào ngày 25 tháng 9 năm 2012, tại Quyết định số 1393/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh.

Quyết định số 1168/QĐ-TTg ngày 16 tháng 7 năm 2014 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược phát triển ngành công nghiệp ô tô Việt Nam đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2035 có thể coi là chính sách quan trọng nhất, khuyến khích sản xuất dòng ô tô thân thiện môi trường bao gồm xe khách điện (dưới 9 chỗ) và xe buýt điện.

Sau đó, Quyết định số 985a/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 01 tháng 6 năm 2016 về việc phê duyệt kế hoạch hành động quốc gia về quản lý chất lượng không khí đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2025 đã giao Bộ Giao thông vận tải (Bộ GTVT) xây dựng, ban hành chính sách quản lý và phát triển phương tiện vận tải điện. chính sách phát triển phương tiện vận tải điện. Tiếp theo Quyết định, Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 2053/QĐ-TTg ngày 28 tháng 10 năm 2016 ban hành kế hoạch thực hiện thỏa thuận Paris về biến đổi khí hậu, trong đó, giao BGTVT thực hiện các biện pháp giảm nhẹ phát thải khí nhà kính của ngành giao thông vận tải giai đoạn 2016–2020 và 2021–2030. Để thực hiện nhiệm

vụ này, Bộ GTVT đã ban hành Quyết định số 1456/QĐ-BGTVT ban hành kế hoạch hành động ứng phó với biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh giai đoạn 2016 - 2020, trong đó, đặt mục tiêu thúc đẩy sử dụng năng lượng sạch và năng lượng tái tạo trong lĩnh vực giao thông vận tải.

Chính quyền địa phương cũng tham gia vào việc thúc đẩy sử dụng xe điện ở Việt Nam. Chẳng hạn, Nghị quyết số 12/NQ-CP (2019) đã chỉ đạo Ủy ban nhân dân 5 thành phố trực thuộc Trung ương là Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng, Thành phố Hồ Chí Minh và Cần Thơ hỗ trợ phát triển xe buýt thân thiện với môi trường. Kế hoạch số 201/KH-UBND của Ủy ban Nhân dân Hà Nội ngày 16 tháng 10 năm 2020 ban hành kế hoạch phát triển phương tiện vận tải hành khách công cộng giai đoạn từ năm 2021 đến 2030, trong đó, xác định số lượng và cơ cấu phương tiện vận tải theo loại và lộ trình phát triển đến năm 2020, 2025, và năm 2030.

Nghị quyết số 55-NQ/TW cũng nhấn mạnh yêu cầu thúc đẩy phát triển phương tiện vận tải điện. Điểm 3 Mục 3 (Nhiệm vụ và giải pháp chủ yếu) nhấn mạnh cần có chính sách khuyến khích người tiêu dùng sử dụng năng lượng sạch, tái tạo, đặc biệt là trong ngành công nghiệp và giao thông.

Để triển khai Nghị quyết số 55-NQ/TW, ngày 02 tháng 10 năm 2020, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 140/NQ-CP, trong đó, đặt mục tiêu giảm phát thải khí nhà kính từ hoạt động năng lượng ở mức 15% vào năm 2030 và 20% vào năm 2045 so với kịch bản BAU. Bộ GTVT chịu trách nhiệm triển khai các chương trình nghiên cứu phát triển hệ thống giao thông vận tải tiết kiệm năng lượng, sử dụng năng lượng sạch và thân thiện với môi trường.

Để đẩy nhanh phổ biến xe điện, cho đến nay, Chính phủ mới chỉ triển khai các ưu đãi về thuế tiêu thụ đặc biệt (TTĐB). Theo Luật số 106/2016/QH13 ngày 06 tháng 4 năm 2016, mức thuế TTĐB áp dụng cho xe điện thấp hơn thuế TTĐB áp dụng cho xe sử dụng nhiên liệu hóa thạch (Lê Anh Tuấn và cộng sự, 2021). Cụ thể, mức thuế TTĐB áp dụng cho xe ô tô chạy bằng điện dưới 9 chỗ, 10 – 16 chỗ và 16 – 14 chỗ lần lượt là 15%, 10% và 5%, so với mức thuế TTĐB trong khoảng từ 35% tới 150% áp dụng cho quang điện nhiên liệu hóa thạch.

Ngoài ưu đãi thuế TTĐB, Chính phủ còn tiến hành nói lỏng thuế nhập khẩu đối với xe điện. Ngày 25 tháng 5 năm 2020, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 57/2020/NĐ-CP quy định áp dụng thuế suất thuế nhập khẩu ưu đãi 0% đối với đầu vào, nguyên liệu, linh kiện trong nước chưa sản xuất được để sản xuất, gia công (lắp ráp) các sản phẩm hỗ trợ ưu tiên phát triển ngành sản xuất, lắp ráp ô tô. Nghị định này áp dụng cho ô tô nói chung, trong đó có xe điện.

Sử dụng phương tiện giao thông công cộng sử dụng điện, cụ thể là xe buýt điện, cũng được hưởng ưu đãi, trong đó quan trọng nhất là giảm thuế TTĐB được

quy định tại Quyết định số 13/2015/QĐ-TTg, Luật số 106/2016/QH13 và Nghị định số 10/2020/NĐ-CP.

5 Chuẩn bị lộ trình áp dụng công nghệ trung hòa carbon tại Việt Nam

Khái niệm cơ bản về kịch bản không phát thải carbon ở Việt Nam đến năm 2050 tập trung vào quá trình chuyển đổi từ hệ thống năng lượng dựa trên nhiên liệu hóa thạch sang các hệ thống năng lượng sạch hơn và xanh hơn, trong đó nhấn mạnh tầm quan trọng của EEC, năng lượng gió, mặt trời, thủy điện, sinh khối và các nhiên liệu sạch khác như hydro và amoniac, sự ra đời của xe chạy bằng pin (BEV), xe sử dụng pin nhiên liệu (FCV), triển khai rộng rãi hệ thống lưu trữ năng lượng bằng pin, bể chứa hạt nhân, bể chứa carbon như CCUS, trồng rừng và carbon xanh; những công nghệ năng lượng này được tóm tắt trong Bảng 15.1.

Bảng 15.1. Các công nghệ Carbon thấp sử dụng trong mô hình

Năng lượng tái tạo	Năng lượng mặt trời, Năng lượng gió trên bờ, Năng lượng gió ngoài khơi, Thủy điện, Năng lượng địa nhiệt, Sinh khối
Năng lượng hạt nhân	Lò phản ứng nước nhẹ
Thu giữ, lưu trữ, và sử dụng carbon (CCUS)	Thu giữ CO ₂ : Hấp thụ hóa học, Hấp thụ vật lý, Thu giữ carbon trực tiếp từ không khí Tận dụng CO ₂ : Tổng hợp khí metan, tổng hợp nhiên liệu lỏng FT Lưu trữ CO ₂ : Lưu trữ địa chất
Hydro	Nguồn cung: Điện phân, khí hóa than, cải tạo khí metan, tách H ₂ khỏi Amoniac, buôn bán H ₂ giữa các nước ASEAN, nhập khẩu H ₂ từ các nước ngoài ASEAN Tiêu thụ: Tua bin H ₂ , đốt đồng thời khí tự nhiên-H ₂ , xe điện sử dụng pin nhiên liệu, DRI+EAF dựa trên H ₂ , Tàu sử dụng pin nhiên liệu, Hàng không sử dụng H ₂ , Nhiệt lượng từ H ₂ cho các ngành công nghiệp, Tổng hợp nhiên liệu (metan, nhiên liệu hydrocarbon lỏng - FT, amoniac)
Amoniac	Nguồn cung: Tổng hợp amoniac, giao dịch NH ₃ giữa các nước ASEAN, nhập khẩu NH ₃ từ các nước ngoài ASEAN Tiêu thụ: Tua bin amoniac, đốt đồng thời than-amoniac, tách H ₂
Công nghệ phát thải âm	Thu trực tiếp bằng CCS, phát điện sử dụng năng lượng sinh khối với CCS

ASEAN = Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á, CCS = Thu hồi và lưu trữ carbon, CCUS = Thu giữ, lưu trữ, và sử dụng carbon, DRI = Sắt khử trực tiếp, EAF = Lò hồ quang điện, FT = công nghệ Fischer-Tropsch.

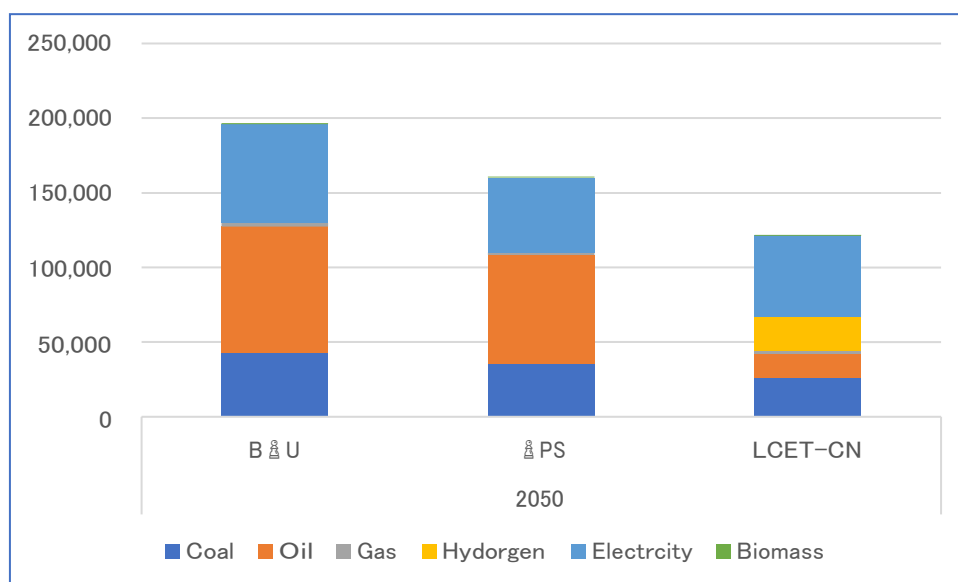
Nguồn: Tác giả.

Xem xét lợi thế nguồn năng lượng tự nhiên của Việt Nam, kiểm tra lộ trình trung hòa carbon “*Chuyển đổi năng lượng carbon thấp – Carbon trung tính*” (LCET-CN), áp dụng các công nghệ năng lượng sau:

- Thúc đẩy mạnh mẽ EEC so với APS.
- Thúc đẩy điện khí hóa trong các lĩnh vực tiêu thụ cuối cùng.
- Tăng năng lượng tái tạo đáng kể so với APS, đặc biệt là năng lượng mặt trời và năng lượng gió.
- Ứng dụng CCS cho nhà máy nhiệt điện.
- Sản xuất hydro sử dụng điện sản xuất từ năng lượng gió và sử dụng hydro cho nhu cầu nhiệt trong công nghiệp và nhiên liệu trong lĩnh vực giao thông vận tải.

Mức tiêu thụ năng lượng cuối cùng vào năm 2050 theo ba kịch bản được thể hiện trong Hình 15.21. Việt Nam cần thúc đẩy giải pháp EEC tích cực hơn so với kịch bản APS, cùng với việc tăng cường điện khí hóa tất cả các lĩnh vực, đặc biệt là lĩnh vực giao thông vận tải và các ứng dụng mới của hydro cho các hoạt động công nghiệp và giao thông.

Hình 15.21. Mức tiêu thụ năng lượng cuối cùng vào năm 2050 theo các kịch bản BAU, APS and LCET-CN (Đơn vị: KTOE)



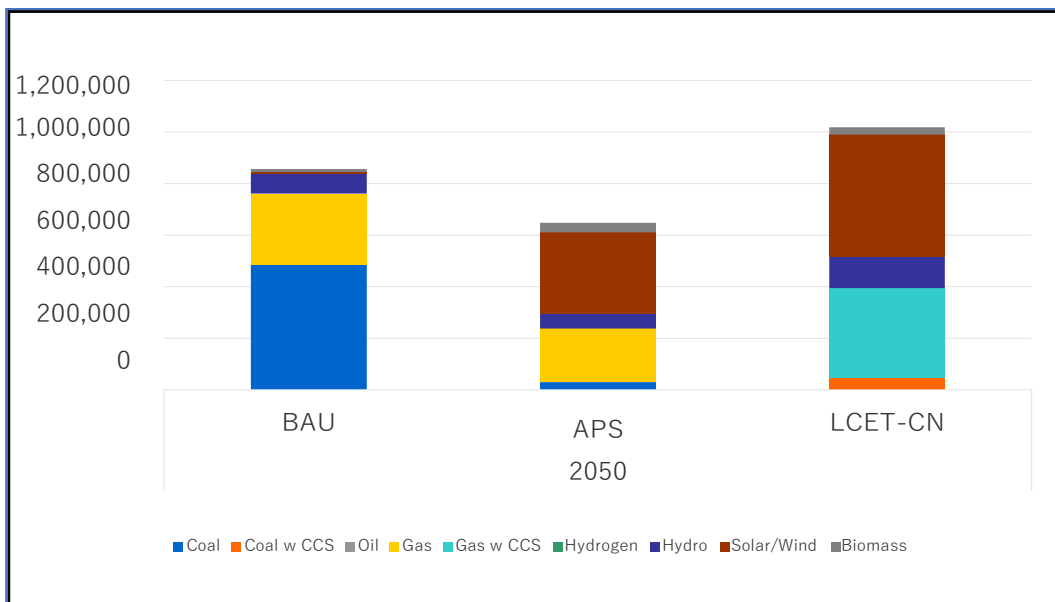
LCET-CN = *Chuyển đổi năng lượng carbon thấp – Carbon trung tính*, APS = *Kịch bản chính sách thay thế*, BAU = *Kịch bản trong điều kiện phát triển thông thường*.

Nguồn: Tác giả.

Cơ cấu phát điện của kịch bản LCET vào năm 2050 khá khác biệt so với kịch bản BAU và APS. Kịch bản BAU vẫn phụ thuộc vào sản xuất điện hóa thạch (than và khí đốt), còn kịch bản APS đã chuyển sang sử dụng nhiều năng lượng tái

tạo hơn, như năng lượng mặt trời và năng lượng gió. Đến năm 2050, tổng tỷ trọng điện mặt trời và điện gió trong kịch bản LCET-CN đạt khoảng 50%. Đáng chú ý, tỷ trọng này nằm trong phạm vi mục tiêu đến năm 2045 trong tổng tỷ lệ sản xuất điện gió và điện mặt trời đã được xác định trong dự thảo Quy hoạch phát triển Điện lực Quốc gia VIII, tức là trong khoảng từ 42,3% đến 55,3%. Ngoài ra, kịch bản LCET-CN còn áp dụng CCS cho sản xuất than và điện. Do đó, tỷ lệ sản xuất nhiệt điện vào năm 2050 giảm từ 90% theo kịch bản BAU xuống dưới 40% trong kịch bản APS. Tỷ trọng trong kịch bản LCET-CN tương đương với kịch bản APS nhưng tất cả các nhà máy nhiệt điện đều được trang bị giải pháp CCS nên lượng khí thải CO₂ sẽ giảm tới 10% so với kịch bản APS (Hình 15.22).

Hình 15.22. Cơ cấu phát điện vào năm 2050 theo kịch bản BAU, APS và LCET-CN (Đơn vị: GWh)



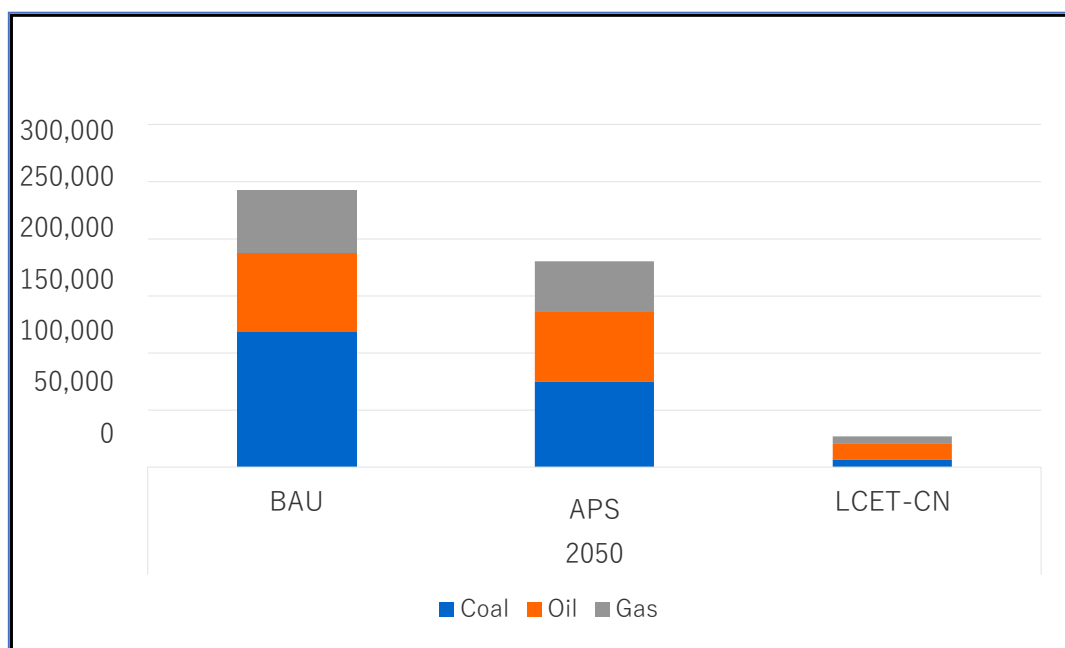
LCET-CN = Chuyển đổi năng lượng carbon thấp – Carbon trung tính, APS = Kịch bản chính sách thay thế, CCS = Thu hồi và lưu trữ carbon, BAU = Kịch bản trong điều kiện phát triển thông thường.

Nguồn: Tác giả.

Do đó, lượng phát thải CO₂ theo kịch bản LCET-CN vào năm 2050 giảm đáng kể so với kịch bản BAU và APS, theo đó, kịch bản LCET-CN có thể đạt được mức độ trung hòa carbon vào năm 2050 nếu có thể cân nhắc việc bù đắp carbon rừng. Theo Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu giai đoạn đến năm 2022, để đạt được mức phát thải ròng bằng 0 vào năm 2050, ngành năng lượng không được phép vượt quá 101 Mt-CO₂e (hoặc 27,5 Mt-C). Phần còn lại trong số 84,2 Mt-CO₂e là để bù đắp CO₂ cho các hoạt động khác trong nông nghiệp (56,4 Mt-CO₂e), chất thải (7,8 Mt-CO₂e) và các ngành công nghiệp sản xuất (20 Mt-CO₂e). Lượng phát thải CO₂ theo kịch bản LCET-CN vào năm 2050 được dự báo

ở mức 27 Mt-C, thấp hơn mức bù đắp carbon, nhờ đó, ngành năng lượng của Việt Nam có thể đạt được mục tiêu trung hòa carbon vào năm 2050 (Hình 15.23).

Hình 15.23. Phát thải CO₂ vào năm 2050 theo kịch bản BAU, APS và LCET-CN (Đơn vị: Mt-C)



LCET-CN = Chuyển đổi năng lượng carbon thấp – Carbon trung tính, APS = Kịch bản chính sách thay thế, BAU = Kịch bản trong điều kiện phát triển thông thường.

Nguồn: Tác giả.

6 Kết luận và khuyến nghị chính sách

Tăng cường hiệu quả năng lượng và điện khí hóa trong lĩnh vực tiêu thụ cuối cùng có thể trở thành chiến lược cốt lõi nhằm giảm lượng cacbon trong hệ thống năng lượng của Việt Nam khi kết hợp với các nguồn năng lượng đã khử cacbon. Với tiềm năng năng lượng tái tạo ở Việt Nam, việc phát triển năng lượng mặt trời và năng lượng gió đóng vai trò quan trọng trong quá trình khử cacbon của vùng. Tuy nhiên, ngoài năng lượng tái tạo, các công nghệ không có carbon khác như thủy điện, địa nhiệt và sinh khối cũng góp phần trung hòa carbon. Do đó, các nguồn năng lượng có thể khử cacbon nhờ kết hợp hiệu quả nhiều công nghệ. Trong khi nhu cầu năng lượng ở Việt Nam dự kiến sẽ tiếp tục tăng, tiến bộ về hiệu quả sử dụng năng lượng và điện khí hóa trong lĩnh vực tiêu thụ cuối cùng là rất quan trọng để khử cacbon sâu hơn. Ngoài ra, hydro và CCS không tạo ra CO₂ cũng yếu tố cần thiết để đạt được trung hòa carbon. Dù đầu tư cho công nghệ ở giai đoạn này rất tốn kém, chúng sẽ được sử dụng rộng rãi trong dài hạn, thông qua việc giảm chi phí nhờ đổi mới công nghệ; nói cách khác, tìm kiếm con đường chuyển đổi năng lượng carbon thấp thích hợp.

Việc mở rộng công suất của pin lưu trữ và phát triển kết nối lưới điện trong khu vực của Chiến lược hợp tác kinh tế Ayeyawady-Chao Phraya-Mê Công đóng vai trò rất quan trọng trong thúc đẩy năng lượng tái tạo và giảm chi phí do tránh được chi phí sản xuất. Nghiên cứu, phát triển và hợp tác quốc tế là những yếu tố then chốt giúp đẩy nhanh tốc độ trung hòa carbon ở Việt Nam. Việt Nam cần phải xem xét cách thức các công nghệ “*cacbon thấp*” khác nhau, từ đốt than đến sản xuất điện bằng khí đốt tự nhiên, tua bin hiệu quả hơn và đốt đồng thời với hydro hoặc amoniac, có thể đóng góp vào lộ trình khử cacbon từng bước trong ngành điện. Việt Nam hiện có nhiều nhà máy điện sử dụng than và khí đốt đang hoạt động, trong đó bao gồm cả nhà máy cũ và tương đối mới. Trong trung hạn, các công nghệ carbon thấp với giá cả hợp lý có thể sẽ được áp dụng. Việc sử dụng các công nghệ carbon thấp, tận dụng hiệu quả các cơ sở hiện có góp phần thúc đẩy các nỗ lực khử cacbon trong khi vẫn duy trì gánh nặng kinh tế ở mức độ vừa phải cho người dùng cuối. Giai đoạn cuối cùng để đạt được mục tiêu trung hòa carbon đòi hỏi các công nghệ khử cacbon có chi phí cao hơn như hydro/amoniac, CCUS và Thu giữ carbon trực tiếp từ không khí với bộ lưu trữ carbon. Tuy nhiên, việc sử dụng hiệu quả các công nghệ carbon thấp trong giai đoạn chuyển tiếp sẽ giúp giảm lượng khí thải CO₂ một cách ổn định.

Vì vậy, nghiên cứu này khuyến nghị:

- Việt Nam cần thúc đẩy giải pháp EEC trong giai đoạn tới nhằm giảm tiêu thụ năng lượng, đặc biệt là tiêu thụ xăng dầu và điện. Chính phủ Việt Nam cần hỗ trợ các kế hoạch hành động EEC, có thể thông qua việc thiết lập các chính sách phù hợp như yêu cầu bắt buộc và cơ chế khuyến khích. Hơn nữa, Việt Nam nên xây dựng các mục tiêu EEC chi tiết cho lĩnh vực thương mại, khu vực dân cư, ngành công nghiệp và giao thông, áp dụng các Chỉ số Hiệu suất Năng lượng. Ngoài ra, các kế hoạch nên bao gồm các hệ thống tiêu chuẩn và ghi nhãn như chỉ số công trình xanh và Tiêu chuẩn Hiệu suất năng lượng tối thiểu.
- Các nhà máy nhiệt điện than là một trong những nguồn điện chính đáp ứng nhu cầu điện ngày càng tăng ở Việt Nam. Vì vậy, việc chuyển đổi sang sử dụng khí đốt tự nhiên từ than để sản xuất điện sẽ giúp giảm lượng phát thải. Trong trường hợp này, việc xây dựng thị trường khí thiên nhiên hóa lỏng (LNG) minh bạch ở châu Á chắc chắn sẽ góp phần tăng cường tiêu thụ LNG cho ASEAN cũng như đảm bảo an ninh nguồn cung LNG của Việt Nam.
- Việt Nam xuất khẩu ròng dầu thô nhưng lại nhập khẩu các sản phẩm dầu mỏ cho nhu cầu trong nước do công suất lọc dầu còn hạn chế. Việt Nam sẽ mở rộng công suất lọc dầu nhưng vẫn phải nhập khẩu sản phẩm xăng dầu cho đến năm 2040. Sản phẩm dầu mỏ chủ yếu sử dụng cho vận tải đường

bộ; do đó, việc chuyển đổi nhiên liệu từ nhiên liệu dầu sang điện và hydro là một chính sách quan trọng ở Việt Nam nhằm giảm sự phụ thuộc vào năng lượng nhập khẩu.

- Hệ thống cung cấp điện an toàn và ổn định là rất quan trọng đối với Việt Nam trong bối cảnh các nguồn năng lượng tái tạo đã, đang, và sẽ phát triển trong những năm tới. Vì vậy, cần phát triển nguồn phát điện có cơ cấu hợp lý như huy động tối đa các nguồn thủy điện, bơm thủy điện và các hệ thống dự phòng như lưu trữ pin hoặc sản xuất năng lượng hydro. Điều quan trọng là phải ưu tiên phát triển điện gió, điện mặt trời, trên cơ sở đảm bảo an toàn hệ thống với giá hợp lý và khả năng phát triển điện khí tự nhiên trở thành nguồn cung cấp điện quan trọng.
- Việt Nam là nước xuất khẩu than lớn ở khu vực ASEAN và Đông Á. Tuy nhiên, cùng với nỗ lực thúc đẩy trung hòa carbon trên toàn cầu, Việt Nam không thể xuất khẩu than sang các nước khác trong tương lai. Nếu vậy, Việt Nam có thể sản xuất hydro áp dụng công nghệ khí hóa than bằng CCS và xuất khẩu dựa trên mạng lưới chuỗi giá trị hydro. Việt Nam kỳ vọng sẽ tiếp tục xuất khẩu hydro thay vì xuất khẩu than.
- Về công nghệ CCUS, việc xây dựng các chính sách và quy định về Tăng cường Thu hồi Dầu khí cần được đẩy nhanh. Việt Nam có tiềm năng lưu trữ CO₂ trong các tầng ngậm nước và cần được liên kết với trung tâm lưu trữ CO₂ rộng lớn hơn của ASEAN. Vì vậy, việc thúc đẩy lưu trữ CO₂ ở Việt Nam là rất quan trọng khi mà CCUS đang phổ biến nhanh hơn ở khu vực.

Tài liệu tham khảo

(Thứ tự giữ nguyên theo bản gốc tiếng Anh)

- Lê Anh Tuấn, Nguyễn Thị Yến Liên, và Đỗ Đức Tuệ (2021), ‘Nghiên cứu phát triển phương tiện giao thông điện tại Việt Nam, Tổ chức Hợp tác Phát triển Đức GIZ, <https://www.ndctransportinitiativeforasia.org/resources-list/study-of-electric-mobility-development-in-vietnam>
- Oliver Massmann (2020), ‘Việt Nam: Tại sao nên đầu tư vào năng lượng tái tạo ngay bây giờ?’, Công ty luật Duane Morris tại Việt Nam, ngày 18 tháng 9, <https://blogs.duanemorris.com/vietnam/tag/hydrogen-power/>
- Oliver Massmann (2022), ‘Việt Nam - Công bố Quy hoạch phát triển điện lực VIII - Nội dung mới nhất của Dự thảo Quy hoạch phát triển điện lực Quốc gia VIII’, Công ty luật Duane Morris tại Việt Nam, ngày 5 tháng 5, <https://blogs.duanemorris.com/vietnam/2022/05/05/vietnam-power->

development-plan-8-published-latest-content-of-the-draft-national-power-plan-8/#page=1

Bộ Công Thương (2016), ‘Giảm thiểu rủi ro tài chính cho các dự án năng lượng sinh khối ở Việt Nam’, Chương trình Hỗ trợ Năng lượng BCT/GIZ. <http://ccap.org/assets/Mitigating-Financial-Risks-for-Biomass-Energy-Projects-in-Viet-Nam-Ingmar-Stelter-MOIT-GIZ.pdf>

Nguyễn Ninh Hải (2021), ‘Phát triển năng lượng tái tạo ở Việt Nam’, Dự án Năng lượng và Biến đổi Khí hậu ASEAN (ACCEPT), <https://accept.aseanenergy.org/renewable-energy-development-in-vietnam/>

James Pearson và Khanh Vu (2018), ‘Việt Nam đặt ra tham vọng xanh với các mục tiêu táo bạo về năng lượng mặt trời và đất hiếm’, *Reuters*, ngày 4 tháng 6. <https://www.reuters.com/article/us-vietnam-energy/vietnam-sets-out-green-ambitions-with-bold-targets-for-solar-rare-earth-idUSKCN1J00U1>

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng Cộng sản Việt Nam (2021). Thông cáo báo chí. <https://vnembassy-oslo.mofa.gov.vn/en-us/News/EmbassyNews/Pages/PRESS-RELEASE-ABOUT-THE-13TH-NATIONAL-CONGRESS-OF-THE-COMMUNIST-PARTY-OF-VIETNAM.aspx>

Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN) (2016) ‘Điều chỉnh Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia’, Hà Nội: Tập đoàn Điện lực Việt Nam. <https://en.evn.com.vn/d6/news/Revision-of-National-Power-Development-Master-Plan--66-163-414.aspx>

Cơ sở dữ liệu về Năng lượng của APEC (2022). Lưu ý rằng cơ sở dữ liệu không được chia sẻ rộng rãi. Tác giả có quyền truy cập vào Cơ sở dữ liệu về Năng lượng của APEC dựa trên sự hợp tác chặt chẽ của ERIA và APERC trong Nghiên cứu Triển vọng Năng lượng.

VN Express (2022), ‘Việt Nam tiếp tục cắt giảm điện mặt trời: Phó Thủ tướng’, Trang tiếng Anh VN Express International, ngày 27 tháng 2, <https://e.vnexpress.net/news/business/industries/vietnam-continues-to-cut-down-on-solar-power-deputy-pm-4432608.html#:~:text=According%20to%20state%20Downed%20Vietnam,accounting%20for%202.3%20percent%20worldwide>

Stephen B. Harrison (2022). Tiềm năng CCUS tại Việt Nam. Liên kết: <http://sbh4.de/assets/ccus-potential-in-viet-nam%2c-gasworld-feb-2022.pdf>

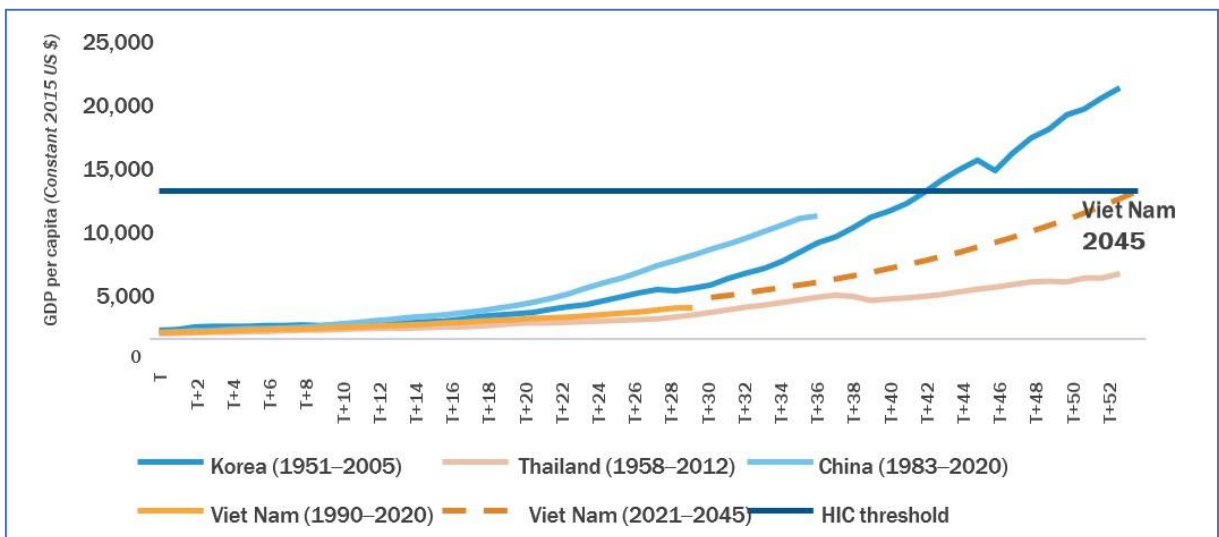
Chương 16

Tăng cường thích ứng với biến đổi khí hậu, giảm thiểu rủi ro thiên tai và tăng trưởng bền vững

Venkatachalam Anbumozhi và Lại Văn Mạnh

Sau hơn hai thập kỷ tăng trưởng kinh tế ổn định, Việt Nam đã đặt ra mục tiêu đầy tham vọng là trở thành quốc gia có thu nhập cao vào năm 2045 (Hình 16.1). Theo đó, Việt Nam phải đạt được tốc độ tăng trưởng công nghiệp nhanh gấp 3 lần so với mức đã từng đạt được trong giai đoạn 1990–2000, để đạt thu nhập bình quân đầu người là 12.695 đô la Mỹ so với mức hiện tại là 2.785 đô la Mỹ (IMF, 2022). Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 10 năm 2021–2030 nhấn mạnh nhu cầu tích lũy các nguồn vốn vật chất và nhân lực có năng suất cao hơn – đồng thời sử dụng các nguồn lực hiệu quả hơn – để hiện thực hóa năng suất cao và các lợi ích về phát triển xã hội.

Hình 16.1. Lộ trình trở thành quốc gia có thu nhập cao của Việt Nam vào năm 2045



HIC = ngưỡng thu nhập cao, GDP = Tổng sản phẩm trong nước.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2022a).

Trước đây, Việt Nam chủ yếu dựa vào tài nguyên thiên nhiên để phát triển công nghiệp, và sử dụng nhiều tài nguyên nông nghiệp, rừng và khoáng sản cho mô hình tăng trưởng kinh tế dựa vào xuất khẩu. Giá trị vốn tự nhiên của Việt Nam

ước tính chiếm khoảng 35% tài sản của đất nước trong giai đoạn 1990–2018, so với 10% ở Đông Á và 17% ở các nước đang phát triển khác ở Đông Nam Á (Thanh và cộng sự, 2017). Suy thoái hoặc cạn kiệt của vốn tự nhiên hiện có trở nên trầm trọng hơn do biến đổi khí hậu (BĐKH). Chương này phân tích các rủi ro khí hậu, so sánh khả năng thích ứng của Việt Nam với Nhật Bản và đề xuất các lĩnh vực hợp tác quốc tế để đảm bảo tăng trưởng kinh tế thích ứng với BĐKH.

1 Tác động của BĐKH đối với tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội ở Việt Nam

1.1 Thay đổi về nhiệt độ, lượng mưa và mô hình thời tiết

Theo Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TNMT, 2021), diễn biến của BĐKH ở Việt Nam giai đoạn 1958–2018 có thể tóm lược như sau:

Nhiệt độ có xu hướng tăng trên toàn quốc từ năm 1958 đến năm 2018. Nhiệt độ hàng năm trung bình tăng khoảng 0,89°C từ năm 1958 đến năm 1986; từ năm 1986 đến năm 2001, nhiệt độ tăng 0,74°C và từ năm 2001 đến năm 2018, nhiệt độ tăng 0,32°C (Bảng 16.1). Với tốc độ tăng nhiệt độ trung bình tương tự, đến năm 2080–90, nhiệt độ có thể cao hơn trung bình 1°–3,4°C, so với đường cơ sở năm 1986–2005 của Việt Nam. Nhiệt độ tăng có khả năng gây ra những tác động lớn hơn đối với lượng mưa, sức khỏe con người, sinh kế và hệ sinh thái tự nhiên.

Bảng 16.1. Thay đổi nhiệt độ trung bình từ năm 1958 đến năm 2018 của các vùng khí hậu (°C)

Vùng khí hậu	Mùa đông	Mùa xuân	Mùa hè	Mùa thu
Tây Bắc	1,1	0,8	0,9	1,3
Đông Bắc	1,0	0,8	0,8	1,1
Đồng bằng Bắc Bộ	0,9	0,9	0,7	1,2
Bắc Trung Bộ	0,8	0,9	0,8	1,3
Nam Trung Bộ	0,6	0,4	0,6	0,9
Cao nguyên	1,3	0,7	1,0	1,4
Khu vực phía Nam	1,1	0,8	0,9	1,1

Nguồn: Bộ TNMT (2021).

Lượng mưa hàng năm trên toàn quốc tăng 2,1% trong giai đoạn 1958–2018, chủ yếu ở khu vực phía Nam (Bảng 16.2). Kết quả đánh giá theo một số mô hình cho thấy mức độ bất định về hai vấn đề quan trọng đối với Việt Nam: Cấu trúc lượng mưa trong tương lai và cường độ của các hiện tượng cực đoan như lũ lụt và hạn hán.

Bảng 16.2. Thay đổi về lượng mưa trung bình trong giai đoạn 1958–2018 của các vùng khí hậu (mm)

<i>Vùng khí hậu</i>	<i>Mùa đông</i>	<i>Mùa xuân</i>	<i>Mùa hè</i>	<i>Mùa thu</i>
Tây Bắc	41,4	9,9	-4,3	-17,3
Đông Bắc	34,3	-0,7	1,4	-16,0
Đồng bằng Bắc Bộ	13,8	2,7	-0,9	-27,1
Bắc Trung Bộ	16,8	13,0	8,6	-12,1
Nam Trung Bộ	82,2	23,0	8,9	11,3
Cao nguyên	40,3	14,6	0,5	7,4
Khu vực phía Nam	97,4	7,5	2,5	3,8

Nguồn: Bộ TNMT (2021).

Các khu vực đồng bằng sông và ven biển ở vùng trũng của Việt Nam dễ bị tổn thương do tác động của nước biển dâng. Theo quan trắc, mực nước có xu thế tăng với tốc độ mạnh nhất khoảng trên 6 mm/năm tại các trạm thủy văn Cửa Ông, Bạch Long Vĩ, Côn Đảo (Hộp 16.1).

Hộp 16.1. Tóm tắt sự thay đổi mực nước biển ở Việt Nam

(1) Theo số liệu quan trắc mực nước biển tại trạm

Mực nước biển tại các trạm đều có xu thế tăng.

Trạm Cửa Ông có mức tăng lớn nhất (6,5 mm/năm).

Trạm Hòn Ngư và Cô Tô có xu thế giảm dần (5,7 mm và 0,6 mm/năm).

Trạm Cồn Cỏ và Quy Nhơn không có xu thế thay đổi không rõ rệt.

Mực nước biển trung bình tại các trạm tăng lên khoảng 2,7 mm/năm.

Từ năm 1993 đến 2018, mực nước biển dâng trung bình tại tất cả các trạm đều tăng lên 3mm/năm.

(2) Theo số liệu đo đạc từ vệ tinh

Mực nước trung bình toàn biển Đông tăng 4,1 mm/năm.

Khu vực tăng lớn nhất là giữa Biển Đông với giá trị 6mm hoặc 7,2 mm/năm.

Mực nước trung bình vùng ven biển Việt Nam tăng 3,6 mm/năm.

Mực nước ven biển từ ĐBSCL có mức tăng thấp nhất là 2,2–2,5 mm/năm.

Nguồn: Bộ TNMT (2021).

Bảng 16.3. Các loại và hình thức tác động của hiện tượng thời tiết cực đoan đối với kinh tế Việt Nam

Các yếu tố tác động	Loại tác động
Nhiệt độ tăng	Ảnh hưởng đến các hệ sinh thái tự nhiên, làm dịch chuyển ranh giới nhiệt của các hệ sinh thái, làm thay đổi cơ cấu giống cây trồng, vật nuôi ở một số vùng. Một số loài có thể bị mất dẫn đến giảm đa dạng sinh học. Đối với sản xuất nông nghiệp, cơ cấu cây trồng, vật nuôi, thời vụ có thể thay đổi ở một số vùng, do đó phải thay đổi kỹ thuật canh tác. Sâu bệnh có khả năng phát triển, dẫn đến giảm năng suất và sản lượng, và làm tăng rủi ro đối với sản xuất nông nghiệp và an ninh lương thực. Tác động đến sức khỏe người dân, đặc biệt là người già và trẻ em, làm gia tăng bệnh tật. Sự gia tăng nhiệt độ cũng sẽ ảnh hưởng đến các lĩnh vực khác như năng lượng, giao thông vận tải, công nghiệp, xây dựng, du lịch, thương mại, v.v...(chẳng hạn như gia tăng chi phí làm mát, thông tin và truyền thông)
Thay đổi lượng mưa	Lượng mưa tăng hoặc cường độ mưa tăng đều ảnh hưởng đến năng suất của khu vực sản xuất theo thời gian. Đặc biệt, lượng mưa diễn biến bất thường dẫn đến các hệ lụy thiên tai khó lường, nhiều vùng núi chịu ảnh hưởng nặng nề của thiên tai như lũ quét, sạt lở đất (Bộ TNMT, 2021)
Mực nước biển tăng	Việt Nam là quốc gia có đường bờ biển dài hơn 3.260 km và hơn 3.000 hòn đảo lớn nhỏ, trong đó có hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa. Việt Nam có 28 tỉnh, thành phố ven biển với dân số chiếm hơn 50% dân số cả nước; phần lớn lao động ở đây làm việc trong các ngành kinh tế biển. 28 tỉnh, thành ven biển đóng góp trên 60% vào GDP cả nước (Hills và cộng sự, 2022) . Bờ biển dài và các khu vực trũng thấp đông dân cư cũng khiến Việt Nam trở thành một trong các quốc gia dễ bị tổn thương nhất trên thế giới do mực nước biển dâng cao (IMF, 2022). Nước biển dâng gây khó khăn cho tiêu thoát nước, làm gia tăng xói lở bờ biển, xâm nhập mặn, ảnh hưởng đến sản xuất nông nghiệp, nguồn nước sinh hoạt, gây rủi ro lớn cho vùng ven biển. Các công trình ven biển như đê biển, đường giao thông, bến cảng, nhà máy, khu đô thị, khu dân cư ven biển. Mực nước biển và nhiệt độ tăng ảnh hưởng đến các hệ sinh thái biển và ven biển, gây rủi ro cho các rạn san hô và rừng ngập mặn, đồng thời có tác động tiêu cực đến đa dạng sinh học, cộng đồng địa phương và các hoạt động kinh tế như đánh bắt cá, du lịch biển và nuôi trồng thủy sản.
Hiện tượng thời tiết cực đoan	Thời tiết khắc nghiệt là mối đe dọa trước mắt và lâu dài đối với tất cả các ngành, khu vực và người dân. Bão, lũ, hạn hán, mưa lớn, nắng nóng, cuồng phong xảy ra hàng năm ở nhiều vùng trong cả nước, gây thiệt hại cho sản xuất và đời sống. Các khu vực dự báo sẽ chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của hiện tượng thời tiết cực đoan là vùng duyên hải miền Trung, miền núi Bắc Bộ và Bắc Trung Bộ, Đồng bằng Bắc Bộ và Đồng bằng sông Cửu Long (Bộ TNMT, 2021).

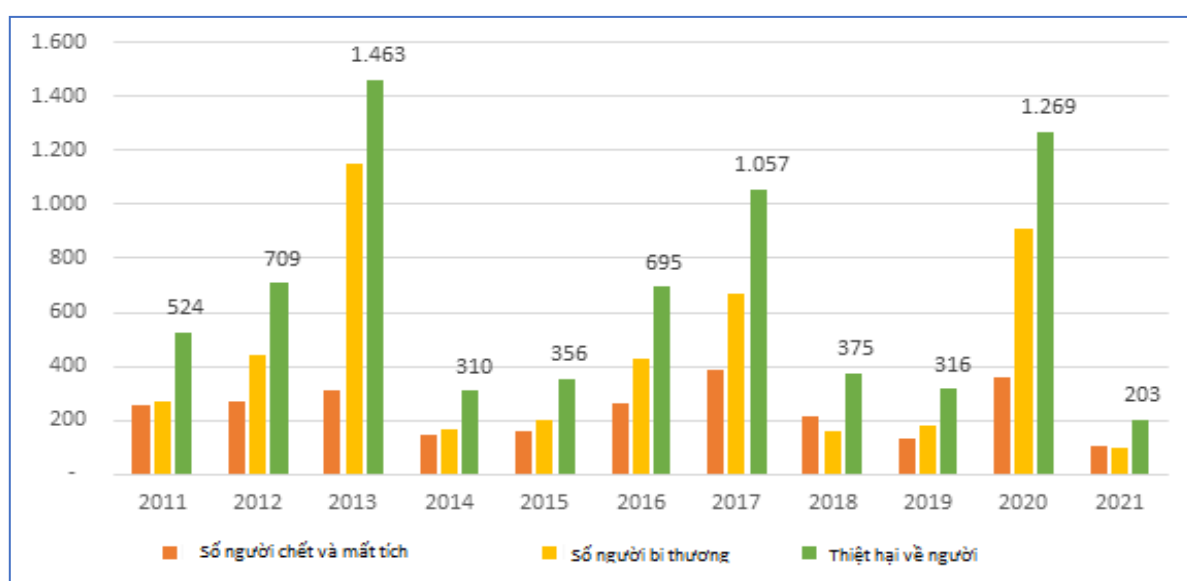
Nguồn: Tác giả tổng hợp.

Số lượng các cơn bão, áp thấp nhiệt đới có xu thế biến động ít hơn nhưng tập trung nhiều hơn vào cuối mùa mưa, cũng là thời điểm các xoáy thuận chủ yếu hoạt động ở Nam Bộ. Các cơn bão mạnh đến rất mạnh có xu thế tăng theo thời gian. Trung bình hàng năm có 12-13 cơn bão và áp thấp nhiệt đới hoạt động trên Biển Đông. Hoạt động của áp thấp nhiệt đới ảnh hưởng đến Việt Nam trong thời gian qua có nhiều diễn biến trái chiều, thất thường. Số ngày nắng nóng trên 35°C tăng ở hầu hết các nơi trên cả nước, trong đó tăng nhiều nhất ở Bắc Trung Bộ, Nam Trung Bộ và Nam Bộ. Hạn hán có thể trở nên khắc nghiệt hơn ở một số vùng do nhiệt độ tăng và lượng mưa giảm trong mùa khô như Nam Trung Bộ vào mùa xuân hè, Nam Bộ vào mùa xuân và Bắc Bộ vào mùa đông. Số ngày rét đậm, rét hại cũng có xu thế giảm dần; tuy nhiên, số đợt rét có sự biến động mạnh qua các năm. Bảng 16.3 tóm tắt tác động và các dạng của các hiện tượng thời tiết cực đoan, tác động tiêu cực đến tăng trưởng kinh tế của Việt Nam trong tương lai.

1.2 Tác động của thiên tai do BĐKH đến phát triển kinh tế - xã hội

Theo Báo cáo đặc biệt của Việt Nam về quản lý rủi ro thiên tai và các hiện tượng cực đoan nhằm thúc đẩy thích ứng với BĐKH (IMHEN & UNDP, 2015), việc gia tăng rủi ro từ thay đổi và hiểm họa thời tiết đối với con người và tài sản đã có tác động lớn đến tất cả các lĩnh vực phát triển kinh tế-xã hội và các vùng. Theo IMF (2022), hậu quả của các hiểm họa khí hậu ước tính đã vượt -5 tỷ đô la Mỹ trong trường hợp gia tăng cường độ và tần suất của các hiện tượng cực đoan. Hình 16.2, Hình 16.3, Hình 16.4, Hình 16.5 mô tả ước tính thiệt hại do thiên tai gây ra ở cả nước về người, tài sản nhà ở, diện tích canh tác và giá trị kinh tế của thiệt hại (Tổng cục Thống kê (TCTK), 2022).

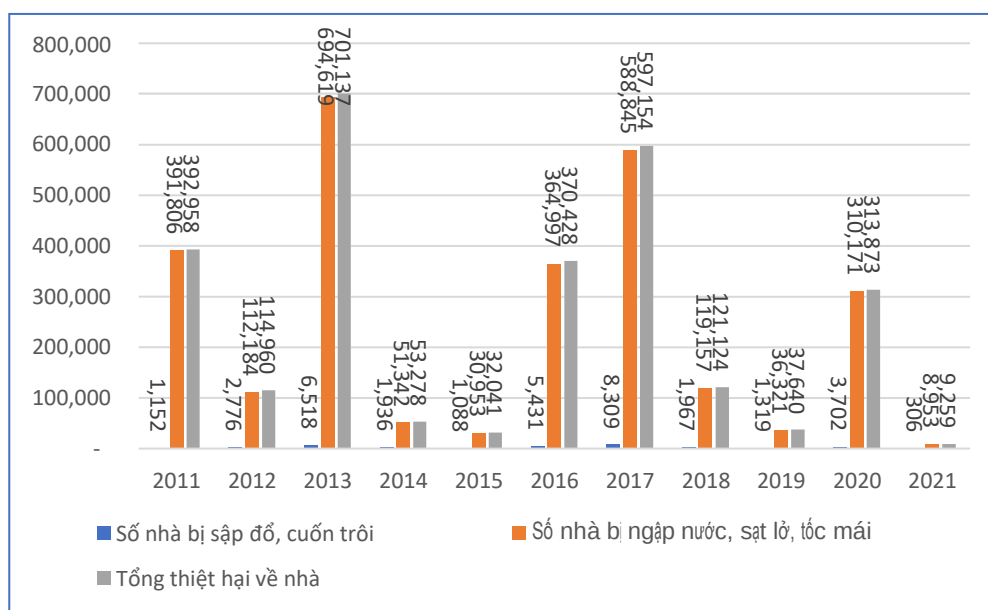
Hình 16.2. Số người chết và bị thương do thiên tai ở Việt Nam giai đoạn 2011–2021



Nguồn: TCTK (2022).

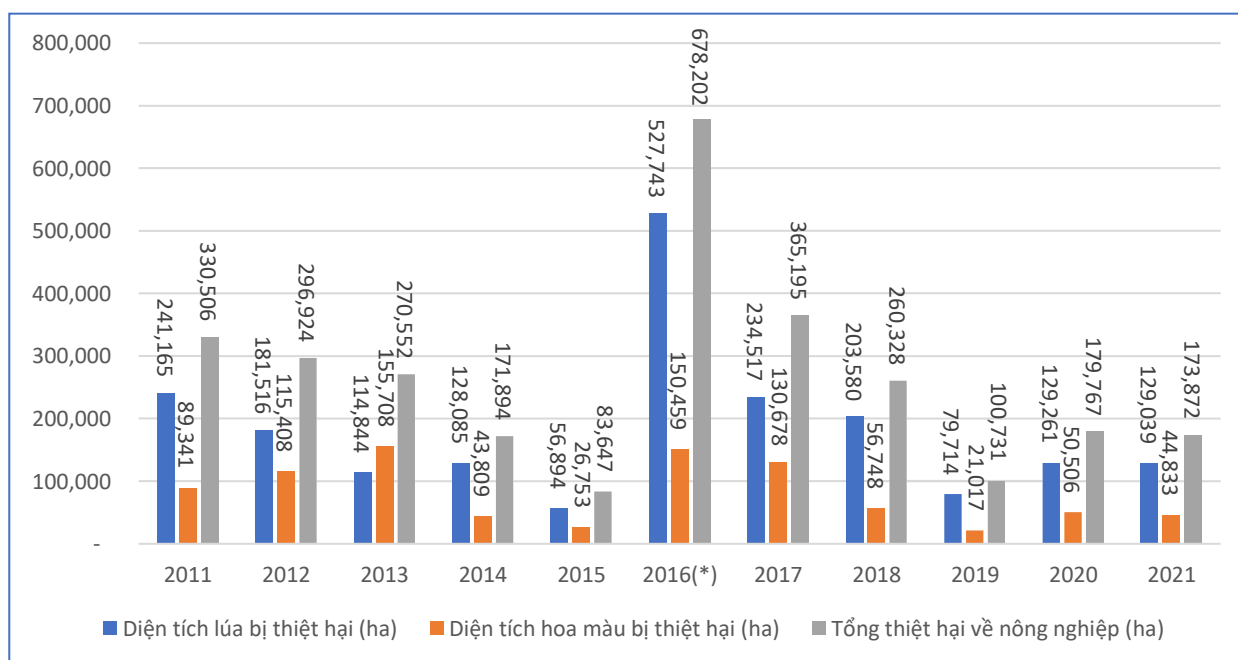
Các thảm họa thiên nhiên do BĐKH gây ra đã ảnh hưởng đến các yếu tố cơ bản của cuộc sống con người ở tất cả các tỉnh. Khả năng tiếp cận và cung cấp nước, lương thực, năng lượng và y tế đang trở thành những thách thức lớn đối với tăng trưởng kinh tế bền vững. Điều này cũng có tác động sâu sắc đến việc hiện thực hóa các SDG của Liên hợp quốc vào năm 2030.

Hình 16.3. Số lượng nhà cửa bị hư hại hoặc ảnh hưởng do thiên tai ở Việt Nam, 2011–2021



Nguồn: TCTK (2022).

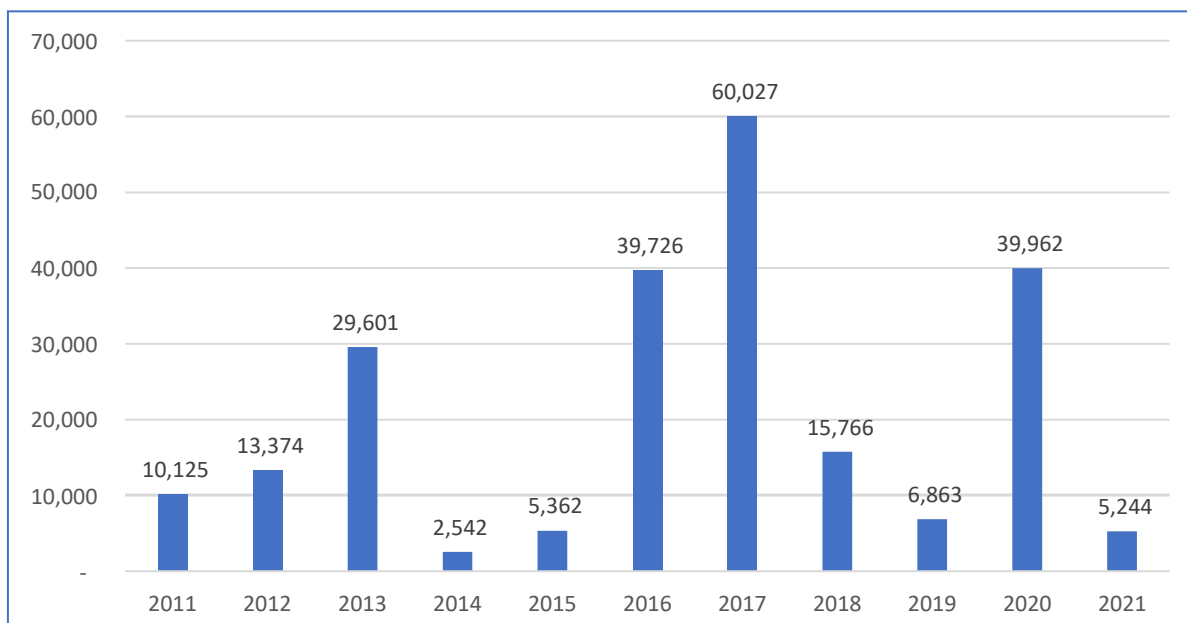
Hình 16.4. Thiệt hại về diện tích lúa và hoa màu do thiên tai gây ra ở Việt Nam, 2011–2021



Nguồn: TCTK (2022).

Hình 16.5. Tổng thiệt hại kinh tế hàng năm do thiên tai ở Việt Nam, 2011–2021

(Tỷ đồng)



Nguồn: TCTK (2022).

1.3 Quản lý rủi ro khí hậu và tăng trưởng kinh tế bền vững

Theo Chỉ số dễ bị tổn thương do BĐKH (Bộ TNMT, 2021), Việt Nam là một trong 30 quốc gia được xếp vào nhóm “*cực kỳ rủi ro*”. Trích từ báo cáo của Cơ quan giám sát của Đức (Eckstein và cộng sự, 2021) về Chỉ số Rủi ro Khí hậu (CRI), Việt Nam xếp thứ 13 trong số các quốc gia chịu ảnh hưởng nặng nề do tác động của thiên tai từ năm 2000–19 và đứng thứ 4 trong số các quốc gia thành viên ASEAN bị ảnh hưởng bởi thiên tai do khí hậu (Bảng 16.4).

Nếu không có các biện pháp thích ứng hiệu quả, từ 6 đến 12 triệu người ở Việt Nam có thể bị ảnh hưởng bởi lũ lụt ven biển vào các năm 2070–2100. Tác động có thể trầm trọng hơn do các rủi ro lớn mà lũ lụt gây ra vào giai đoạn 2035–45. Hàng triệu mẫu đất trồng trọt bị ảnh hưởng bởi lũ lụt nghiêm trọng hàng năm; cùng với hạn hán, hầu hết các tỉnh, thành phố sẽ phải đối mặt với những thách thức nghiêm trọng về an ninh lương thực, với các rủi ro cực đoan dự báo ở Đồng bằng sông Cửu Long (Hình 16.6).

BĐKH ngày càng tác động đến kinh tế Việt Nam. Các hệ lụy cho đến nay đã bắt đầu làm suy giảm tăng trưởng kinh tế. Các ước tính gần đây cho thấy Việt Nam thiệt hại 10 tỷ đô la Mỹ vào năm 2020, tương đương 3,2% GDP do BĐKH (Ngân hàng Thế giới, 2022a). Mức độ thiệt hại dự kiến sẽ tăng nhanh, do đó Việt Nam đối mặt với yêu cầu với thích ứng nhanh hơn với BĐKH.

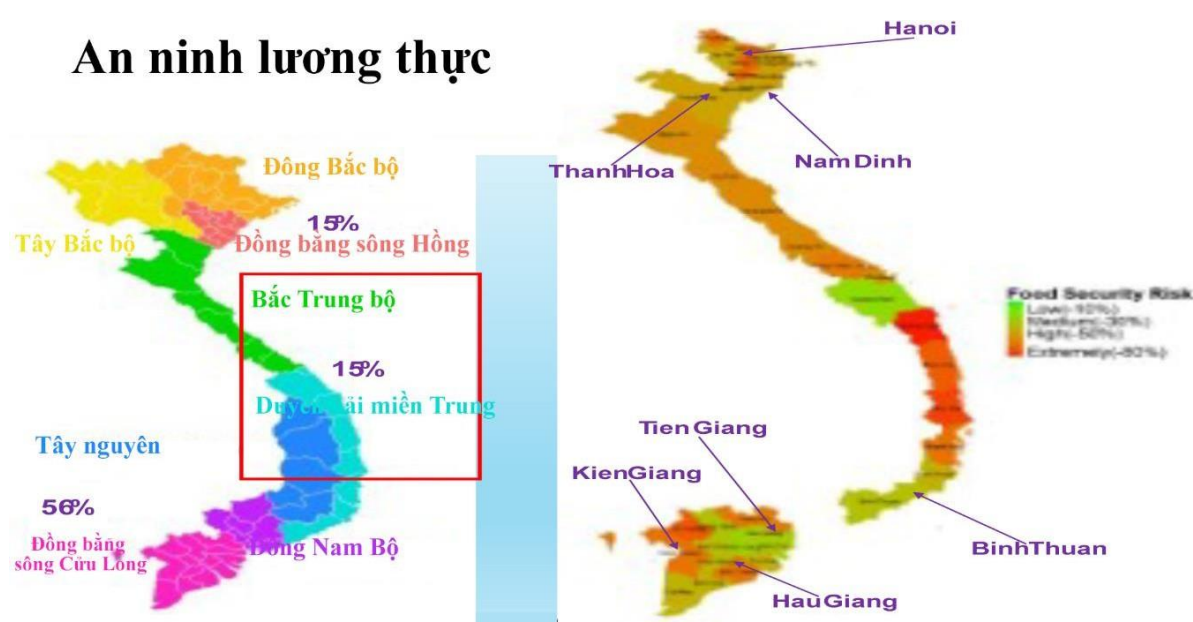
Bảng 16.4. Chỉ số Rủi ro Khí hậu giai đoạn 2000–19 trong khu vực ASEAN

Xếp hạng CRI toàn cầu	Xếp hạng CRI trong ASEAN	Quốc gia trong khối ASEAN	Điểm CRI	Tỷ vong trung bình giai đoạn 2000–19 (Xếp hạng)	Tỷ vong trung bình trên 100.000 dân, giai đoạn 2000–19 (Xếp hạng)	Thiệt hại trung bình tính bằng triệu đô la Mỹ (PPP) giai đoạn 2000–2019	Tổn thất trung bình trên một đơn vị GDP theo % giai đoạn 2000 – 2019
176	9	Bru-nây	167,50	167	151	178	178
14	5	Cam-pu-chia	36,17	38	35	53	28
72	7	In-đô-nê-xi-a	143,17	93	155	120	168
52	6	Lào	60,50	82	66	73	38
116	8	Ma-lai-xi-a	105,67	64	108	66	144
2	1	Mi-an-ma	10,00	1	1	19	19
4	2	Phi-lip-pin	18,17	7	16	8	31
179	10	Xinh-ga-po	172,00	172	172	162	177
9	3	Thái Lan	29,83	22	60	3	17
13	4	Việt Nam	35,67	15	47	11	47

ASEAN = Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á, CRI = chỉ số rủi ro khí hậu, GDP = tổng sản phẩm trong nước, PPP = sức mua tương đương

Nguồn: Eckstein và cộng sự (2021).

Hình 16.6. BĐKH và rủi ro an ninh lương thực ở Việt Nam giai đoạn 2020–2050



Nguồn: Anbumozhi và cộng sự (2019).

Việt Nam dễ bị tổn thương trước BĐKH, do khí nhà kính (GHG) phát thải toàn cầu đã tích tụ trong bầu khí quyển và do các nền kinh tế phát triển và mới nổi đã phản ứng chậm trong việc cắt giảm phát thải carbon. Tuy nhiên, Việt Nam còn phải đối mặt với hệ lụy từ các hoạt động quản lý tài nguyên thiên nhiên thiếu điều phối và thiếu bền vững trong quá khứ. Một trường hợp điển hình là Đồng bằng sông Cửu Long, nơi việc khai thác cát liên tục làm gia tăng tác động của mực nước biển dâng đối với tình trạng xói lở bờ biển và bờ sông (Anbumozhi và cộng sự, 2019).

Theo báo cáo về Chỉ số quản lý rủi ro của Ủy ban châu Âu năm 2017 (Bảng 16.5), Việt Nam xếp thứ 98 trên toàn cầu về chỉ số biến đổi khí hậu INFORM. So với Nhật Bản (xếp thứ 153), chỉ số của Việt Nam còn thấp nhưng trong ASEAN, Việt Nam đứng thứ 3 sau Xinh-ga-po (191) và Ma-lai-xi-a (100) về chỉ số INFORM. Điều này chứng tỏ nỗ lực của Việt Nam trong phòng, chống thiên tai và thích ứng với biến đổi khí hậu.

Bảng 16.5. Chỉ số Quản lý rủi ro ở Việt Nam, các nước ASEAN khác và Nhật Bản

Quốc gia	Tự nhiên	Con người	Hiểm họa & Mức độ phơi bày	Tổn thương kinh tế xã hội	Các nhóm dễ bị tổn thương	Tính dễ bị tổn thương	Thể chế	Cơ sở hạ tầng	Thiếu năng lực ứng phó	INFORM 2017	XẾP HẠNG	Thiếu chỉ số tin cậy
Bru-nei	2,3	0,1	1,3	1,0	0,6	0,8	4,7	4,2	4,5	1,7	164	4,1
Cam-pu-chia	5,4	4,2	4,8	4,1	1,7	3,0	7,0	6,0	6,5	4,5	59	2,2
In-đô-nê-xi-a	7,8	6,6	7,2	2,3	2,3	2,3	4,5	5,1	4,8	4,3	66	1,3
Lào	4,7	2,9	3,9	4,2	2,0	3,2	6,4	6,0	6,2	4,3	66	1,7
Ma-lai-xi-a	4,8	3,6	4,2	2,3	3,7	3,0	3,3	2,9	3,1	3,4	100	3,1
Mi-an-ma	8,0	7,0	7,5	5,0	6,9	6,0	7,4	5,7	6,6	6,7	12	3,4
Phi-lip-pin	8,4	9,0	8,7	2,6	4,1	3,4	4,6	3,6	4,1	4,9	50	1,6
Xinh-ga-po	0,1	0,1	0,1	0,6	0,3	0,5	1,2	0,9	1,1	0,4	191	3,3
Thái Lan	6,4	4,3	5,4	2,1	3,8	3,0	5,0	2,9	4,0	4,0	80	2,2
Việt Nam	7,2	2,8	5,4	2,6	0,9	4,1	3,5	5,2	3,4	4,3	98	1,8
Nhật Bản	8,3	0,6	5,7	0,9	0,8	0,9	2,0	1,0	1,5	2,0	153	3,3

Nguồn: Ủy ban Châu Âu (2017).

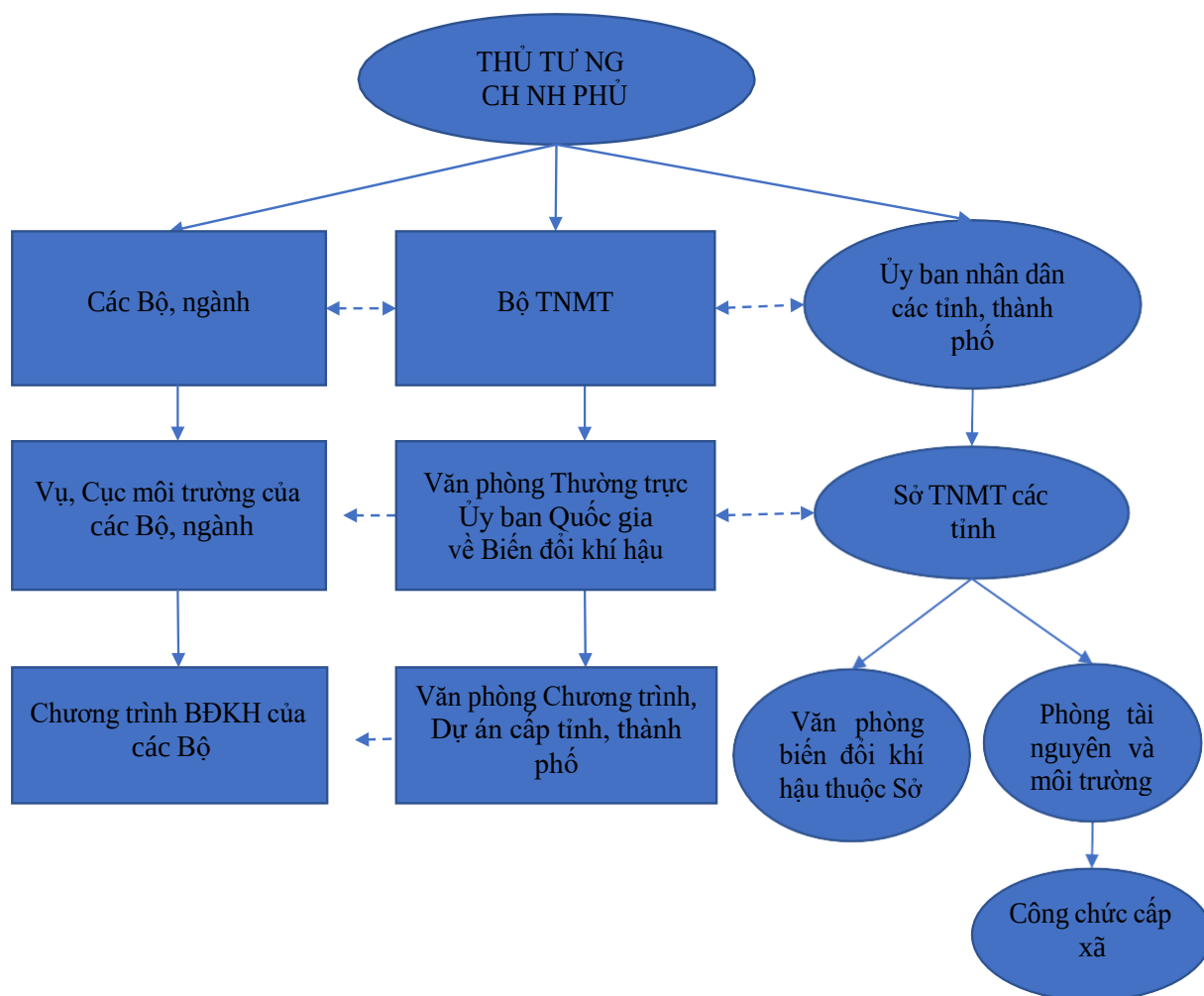
BĐKH ảnh hưởng tiêu cực đến các ngành chiến lược như nông nghiệp, nước, giao thông và thủy sản. Bên cạnh đó, BĐKH còn ảnh hưởng đến chuỗi cung

ứng và mạng sản xuất toàn cầu, làm suy giảm tốc độ tăng năng suất lao động, tăng chi phí bảo hiểm và ảnh hưởng đến kế hoạch kinh doanh liên tục cũng như các khoản chi phí y tế. Thích ứng với BĐKH giúp giảm thiểu rủi ro do BĐKH gây ra và hưởng lợi từ mọi cơ hội liên quan nếu có thể. Đây là một trong hai chính sách ứng phó chính đối với BĐKH ở Việt Nam. Chính sách còn lại là giảm thiểu, nghĩa là giảm phát thải khí nhà kính để giải quyết các nguyên nhân gốc rễ. Mặc dù Việt Nam đã ghi nhận các rủi ro khí hậu trong các văn bản chính sách, báo cáo nghiên cứu và số liệu thống kê kinh tế gần đây, song ngân sách công và tư thường không tính đến thiệt hại về tài sản tự nhiên và vật chất.

2 Các chiến lược, chính sách và khung pháp lý hiện hành về giải quyết rủi ro khí hậu

2.1 Cơ cấu tổ chức

Hình 16.7. Hệ thống tổ chức ứng phó với BĐKH ở Việt Nam¹³⁸



BĐKH=biến đổi khí hậu; TNMT: Tài nguyên và Môi trường.

Nguồn: Tác giả.

¹³⁸ Ghi chú: DONRE: Sở Tài nguyên và Môi trường.

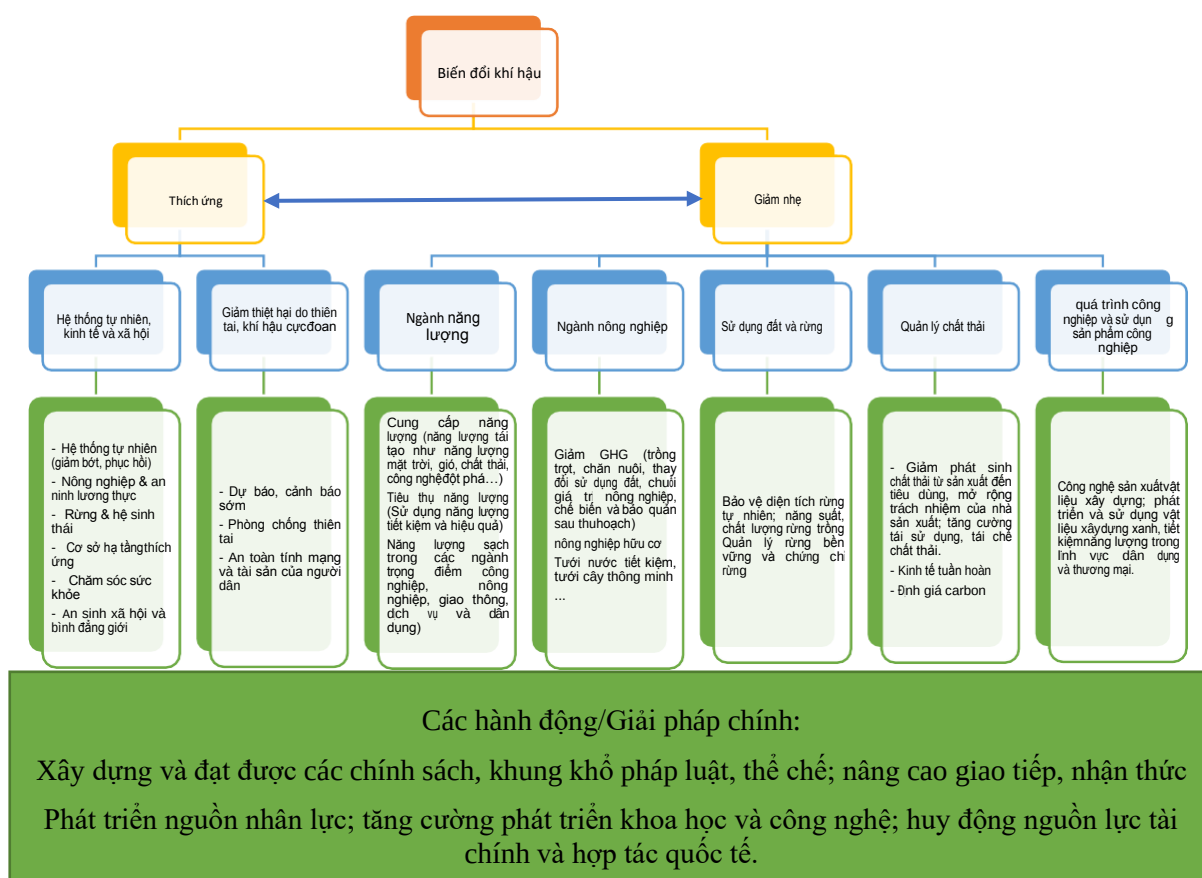
Hệ thống tổ chức ứng phó với BĐKH của Việt Nam được thể hiện trong Hình 16.7. Ủy ban Quốc gia về biến đổi khí hậu có chức năng tư vấn, giúp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong việc nghiên cứu, đề xuất, chỉ đạo, điều hành, điều phối, đôn đốc việc giải quyết nhiệm vụ, ngành, lĩnh vực, chương trình, chiến lược quốc gia về BĐKH quan trọng, có liên quan; chỉ đạo, điều phối việc thực hiện các chiến lược, chương trình quốc gia về BĐKH; chỉ đạo, tổ chức thực hiện các chương trình hợp tác quốc tế. Thủ tướng Chính phủ làm Chủ tịch Ủy ban; Phó Chủ tịch thường trực là Phó Thủ tướng Chính phủ, Phó Chủ tịch là Bộ trưởng Bộ TNMT. Các thành viên là Bộ trưởng các bộ, ngành liên quan.

Ngoài ra, Việt Nam có Ban chỉ đạo quốc gia về phòng, chống thiên tai được thành lập theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Ban Chỉ đạo quốc gia là tổ chức phối hợp liên ngành, giúp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong phòng, chống thiên tai trong phạm vi cả nước. Ban Chỉ đạo quốc gia do Thủ tướng hoặc Phó Thủ tướng đứng đầu; các thành viên gồm các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ hoặc đại diện lãnh đạo một số bộ, cơ quan liên quan làm việc theo chế độ kiêm nhiệm. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn là cơ quan thường trực của Ban Chỉ đạo và có cơ quan chuyên trách tham mưu, giúp việc.

2.2 Cách tiếp cận chiến lược để ứng phó với rủi ro khí hậu

Việt Nam đã thể hiện cam kết hành động mạnh mẽ ứng phó với BĐKH tại COP26: Thủ tướng Chính phủ tuyên bố sẽ đạt mức phát thải khí nhà kính ròng bằng không vào năm 2050, cho rằng “*ứng phó với biến đổi khí hậu và phục hồi thiên nhiên phải trở thành ưu tiên cao nhất trong mọi quyết sách phát triển và kêu gọi sự công bằng và công lý trong ứng phó toàn cầu với biến đổi khí hậu*” (Tin tức Chính phủ, 2021). Cũng tại COP26, Việt Nam đã cùng với hơn 100 quốc gia cam kết ngăn chặn nạn phá rừng vào năm 2030 và cắt giảm 30% lượng khí thải mê-tan so với mức của năm 2020 trong cùng thời kỳ. Việt Nam tiếp tục cam kết chấm dứt mọi hoạt động đầu tư vào sản xuất điện than mới, tăng quy mô triển khai năng lượng tái tạo và loại bỏ dần điện than vào những năm 2040. Những cam kết này vượt xa các cam kết có trong bản cập nhật Đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDC) được đệ trình vào năm 2020 theo Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu. Khung tổng thể về chính sách và hành động ứng phó với BĐKH của Việt Nam, cả thích ứng và giảm nhẹ, được thể hiện tại Hình 16.8.

Hình 16.8. Khung chính sách và hành động ứng phó với BĐKH của Việt Nam



Nguồn: Tác giả tổng hợp theo Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu và các chính sách liên quan ở Việt Nam (2023).

Thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 10 năm 2021–2030, Chính phủ đã bắt đầu đổi mới việc tổ chức thực hiện và xây dựng khung pháp lý tương ứng. Chiến lược Tăng trưởng xanh mới của Việt Nam do Bộ KH&ĐT xây dựng đã được thông qua vào tháng 10 năm 2021, còn chương trình hỗ trợ thực hiện NDC cập nhật do Bộ TNMT chủ trì. Ngoài ra, Luật Bảo vệ Môi trường sửa đổi được thông qua vào năm 2020, thể hiện bước đổi mới quan trọng nhất của pháp luật về môi trường của Việt Nam kể từ năm 1993 và lấy biến đổi khí hậu làm trọng tâm chính. Dự thảo Quy hoạch phát triển điện lực VIII củng cố vai trò trung tâm của năng lượng tái tạo.

Thích ứng với BĐKH và phòng chống thiên tai đã được thể hiện rõ nét trong định hướng của Đảng Cộng sản Việt Nam tại Nghị quyết về Chủ động ứng phó với BĐKH, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường (2013); các Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2010–2020 và 10 năm 2021–2030; và các nghị quyết khác có liên quan về phát triển các vùng đặc thù, phát triển các ngành công nghiệp, v.v. Trên cơ sở các định hướng này, Chính phủ đã ban hành Kế hoạch quốc gia thích ứng với BĐKH giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến năm

2050 và Chiến lược quốc gia về BĐKH giai đoạn đến năm 2050 với quan điểm, mục tiêu và các nhiệm vụ, giải pháp, cơ chế cụ thể.

Theo Hình 16.9, mục tiêu tổng thể của Chiến lược quốc gia về BĐKH là tăng cường khả năng chống chịu và thích ứng của các cộng đồng, các ngành kinh tế và hệ sinh thái, đồng thời thúc đẩy việc lồng ghép BĐKH vào hệ thống chiến lược và quy hoạch.

Hình 16.9. Chiến lược quốc gia về thích ứng với BĐKH giai đoạn đến năm 2050



BĐKH=Biến đổi khí hậu.

Nguồn: Các tác giả biên tập từ các chính sách của Việt Nam (2022)^{139, 140}.

¹³⁹ Thủ tướng Chính phủ Việt Nam (ngày 26 tháng 7 năm 2022). Quyết định số 896/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu đến năm 2050.

¹⁴⁰ Thủ tướng Chính phủ Việt Nam (ngày 20 tháng 7 năm 2020). Quyết định số 1055/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành Kế hoạch quốc gia thích ứng với biến đổi khí hậu giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050.

2.3 Khung pháp lý về thích ứng với BĐKH

Việt Nam chưa có luật về BĐKH. Tuy nhiên, phòng, chống thiên tai và ứng phó với BĐKH đã được lồng ghép vào hệ thống pháp luật. Cụ thể:

Điều 90, Luật Bảo vệ môi trường 2020 có quy định về thích ứng với BĐKH. Thích ứng với BĐKH bao gồm (i) đánh giá tác động, tính dễ bị tổn thương, rủi ro, tổn thất và thiệt hại đối với các ngành, vùng và cộng đồng dựa trên các kịch bản và dự báo phát triển khác nhau; (ii) thực hiện các mô hình giảm thiểu rủi ro thiên tai, thích ứng dựa vào cộng đồng và dựa vào hệ sinh thái; (iii) ứng phó với nước biển dâng và ngập lụt đô thị; và (iv) xây dựng hệ thống giám sát và đánh giá. Luật cũng quy định trách nhiệm của các bộ, cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong việc thực hiện thích ứng với BĐKH.

Thích ứng với BĐKH cũng được đề cập trong các luật chuyên ngành như các nội dung liên quan đến (i) dự báo, cảnh báo thiên tai và giám sát BĐKH (Luật Khí tượng thủy văn, 2015); (ii) giảm nhẹ, phòng ngừa và kiểm soát rủi ro thiên tai (Luật Phòng, chống thiên tai, 2013); (iii) phòng, chống lũ trên các tuyến sông có đê (Luật Đê điều, 2006); và (iv) nâng cao năng lực thích ứng của cộng đồng, các ngành kinh tế và hệ thống tự nhiên (Luật Trồng trọt, 2018).

2.4 Nỗ lực và hạn chế trong thích ứng với BĐKH của Việt Nam

Hệ thống công nghệ dự báo và mạng lưới trạm quan trắc khí tượng thủy văn từng bước được củng cố và tự động hóa¹⁴¹. Độ tin cậy của các hệ thống dự báo, cảnh báo thiên tai áp thấp nhiệt đới, bão ngày càng được nâng cao, trong khi công nghệ dự báo khí tượng thủy văn đang dần tiếp cận với trình độ của các nước tiên tiến trong khu vực. Hệ thống cảnh báo động đất và sóng thần đã bắt đầu hình thành. Hoạt động khí tượng thủy văn phục vụ chuyên ngành của các tổ chức, cá nhân được tăng cường với sự xuất hiện của hàng nghìn trạm quan trắc khắp các ngành, lĩnh vực.

Đến nay, các kịch bản BĐKH và nước biển dâng cho Việt Nam năm 2012, 2016 và 2021 đã được cập nhật với mức độ ngày càng chi tiết, góp phần tạo lập cơ sở dữ liệu về BĐKH. Nước biển dâng gắn liền với các mô hình số phục vụ quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

Kế hoạch hành động đối với lĩnh vực nông nghiệp đã đề ra nội dung chuyển đổi cơ cấu giống cây trồng, vật nuôi, điều chỉnh thời vụ, kỹ thuật sản xuất. Đến nay, một số giống lúa thích ứng với ngập úng, chịu mặn, chịu phèn đã được nghiên

¹⁴¹ Việt Nam có 187 trạm khí tượng bề mặt, 242 trạm thủy văn, 20 trạm thủy văn, 10 trạm radar thời tiết, 6 trạm cảm biến không khí vô tuyến, 8 trạm hoa tiêu và 782 trạm đo mưa độc lập.

cứu và ứng dụng, các biện pháp canh tác thích ứng với BĐKH cũng được nghiên cứu và triển khai.

Ý thức phòng chống thiên tai của người dân được đẩy mạnh và từng bước nâng cao. Công tác thông tin truyền thông đã góp phần đắc lực trong công tác cảnh báo thiên tai.

Các chương trình nghiên cứu về ứng phó với BĐKH đã được triển khai trong thời gian qua, đặc biệt là Chương trình quốc gia 'Khoa học và công nghệ ứng phó với biến đổi khí hậu, quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường'.

Theo Báo cáo quốc gia về các mục tiêu phát triển bền vững do UNDP và HSF thực hiện (2020), đến năm 2030, Việt Nam sẽ hoàn thành Mục tiêu phát triển bền vững số 13, bao gồm 3 mục tiêu cụ thể: (i) tăng cường khả năng chống chịu và thích ứng với các rủi ro liên quan đến BĐKH, ứng phó thiên tai; (ii) lồng ghép các yếu tố BĐKH vào các chính sách, chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển; (iii) giáo dục, nâng cao nhận thức, năng lực và thể chế trong cảnh báo sớm, ứng phó với BĐKH và giảm nhẹ rủi ro thiên tai. Tuy nhiên, để đạt được mục tiêu này, Việt Nam cần tiếp tục nỗ lực huy động các nguồn lực (đặc biệt là nguồn lực tài chính), hoàn thiện hệ thống hạ tầng quan trắc, cảnh báo thiên tai, dự báo khí tượng thủy văn, hoàn thiện hệ thống thể chế, chính sách liên quan, và pháp luật.

Việt Nam còn có các hạn chế trong ứng phó với rủi ro khí hậu trong tương lai, bao gồm:

- i. Hạn chế trong tư duy liên ngành, liên vùng. Khả năng chống chịu, khắc phục hậu quả thiên tai còn hạn chế; đầu tư cho phòng, chống thiên tai còn yếu, manh mún, nhỏ lẻ, thiếu vốn, công nghệ, kỹ thuật và nhân lực còn thiếu;
- ii. Thông tin, dữ liệu, trình độ của cán bộ, người dân trong việc phân tích, sử dụng hiệu quả thông tin, dữ liệu còn chưa cao; Hệ thống hạ tầng kỹ thuật ứng phó với BĐKH và thiên tai còn nhiều hạn chế, lạc hậu;
- iii. Nguồn lực tài chính cho ứng phó với BĐKH còn thiếu so với yêu cầu; hỗ trợ quốc tế có xu hướng giảm; việc huy động nguồn lực từ doanh nghiệp tư nhân chưa đạt như kỳ vọng;
- iv. Ứng dụng khoa học và công nghệ trong ứng phó với BĐKH nhìn chung còn chậm, chưa đáp ứng yêu cầu; hệ thống quan trắc khí tượng thủy văn, giám sát khí hậu và cơ sở dữ liệu về BĐKH còn thiếu và chưa thống nhất;
- v. Thiếu hệ thống giám sát và đánh giá; công tác kiểm tra giám sát việc thực hiện chưa được quan tâm đúng mức; nhiều nhiệm vụ, dự án trong quy hoạch không được phê duyệt (Bộ TNMT, 2022).

2.5 Những thách thức về xây dựng năng lực và nhu cầu tài chính để tăng cường thích ứng

Việt Nam cần quan tâm xử lý ngay năm thách thức lớn để giải quyết vấn đề BĐKH. *Thứ nhất*, các chiến lược về khí hậu của Việt Nam cần được cân đối lại nhằm bổ sung các chính sách và đầu tư mạnh mẽ cho thích ứng cũng như giảm nhẹ. Các chiến lược hiện tại nhấn mạnh đến giảm thiểu. Tuy nhiên, là một quốc gia rất dễ bị tổn thương, Việt Nam cũng cần đầu tư vào khả năng phục hồi. Sự mất cân bằng giữa các giải pháp giảm nhẹ và thích ứng thể hiện rõ nhất trong chiến lược tăng trưởng xanh, trong đó đưa ra một số mục tiêu về năng lượng, cả ở cấp quốc gia và ngành, nhưng không có các mục tiêu cụ thể về thích ứng – mặc dù chiến lược này đã công nhận tầm quan trọng của các giải pháp phục hồi nông nghiệp, giao thông vận tải, và đô thị.

Tất cả các chiến lược hiện hành và NDC của Việt Nam cần được cập nhật để phản ánh các cam kết gần đây, bao gồm cả các cam kết tại COP26. Ví dụ, mục tiêu phát thải các-bon bằng không vẫn chưa được đưa vào bất kỳ chiến lược quốc gia hoặc chiến lược ngành nào. Cần có sự nhất quán cao hơn trong các chính sách khí hậu quan trọng. Các cam kết và chiến lược mới, do các bộ khác nhau xây dựng, đặt ra các mục tiêu và ưu tiên theo những cách không nhất quán, làm phức tạp hóa tầm nhìn và có khả năng cản trở việc thực hiện. Ví dụ, NDC xác định mục tiêu giảm thiểu là giảm phát thải khí nhà kính so với kịch bản phát triển thông thường (BAU), trong khi chiến lược tăng trưởng xanh hướng đến cường độ các-bon trong GDP. Các chỉ số này có liên quan nhưng khác nhau; chẳng hạn, liệu sau này có đạt được mức giảm phát thải tuyệt đối hay không phụ thuộc vào tốc độ tăng trưởng GDP.

Thứ hai, các chiến lược mới chưa mang lại thay đổi đáng kể trong chính sách tài khóa của Việt Nam. Ví dụ, một số tiến bộ đã đạt được trong việc phát triển các công cụ định giá các-bon, nhưng các công cụ này chưa được triển khai trên quy mô lớn. Thuế các-bon hiện hành, tức là thuế bảo vệ môi trường, vào khoảng 0,50 đô la Mỹ/tCO₂e đối với than, 77,60 đô la Mỹ/tCO₂e đối với xăng và 32,90 đô la Mỹ/tCO₂e đối với dầu diesel, thấp hơn hầu hết các quốc gia và quá thấp để khuyến khích việc khử các-bon quy mô lớn. Tuy nhiên, các cơ quan quản lý đã quan tâm hơn đến việc sử dụng giới hạn định lượng trong một hệ thống mua bán và đã bắt đầu chuyển trợ cấp từ xăng dầu sang các nguồn năng lượng tái tạo, theo đó đã góp phần vào sự bùng nổ đầu tư tư nhân vào năng lượng mặt trời vào năm 2020. Về mặt chi tiêu, một phân tích gần đây về sáu bộ chủ chốt cho thấy chi tiêu liên quan đến khí hậu thay đổi hàng năm từ năm 2016 đến năm 2020, nhưng tương đối ổn định, nằm trong khoảng từ 26% đến 38% tổng ngân sách của các bộ. Khoảng 25% chi tiêu đầu tư công được dành toàn bộ hoặc một phần cho thích

ứng, chủ yếu trong lĩnh vực thủy lợi và giao thông. Dù có triển vọng tích cực, các số liệu cần được diễn giải thận trọng, do chưa có phương pháp nào để lồng ghép vào ngân sách. Ngoài ra, thực tiễn quản lý đầu tư công còn kém hiệu quả; và việc bảo trì thường không được cấp đủ ở Việt Nam. Mua sắm công xanh cũng mới ở giai đoạn sơ khai, vì các khung khổ thể chế và pháp lý hiện tại cần phải phù hợp với các thông lệ quốc tế tốt nhất.

Thứ ba, khu vực tư nhân sẽ cần đầu tư đáng kể để thích ứng với BĐKH, trong khi BĐKH đã tác động đến nhiều doanh nghiệp. Ước tính 300 tỷ đô la tài sản trong các ngành thương mại và công nghiệp dễ bị tổn thương trước các thảm họa liên quan đến khí hậu. Theo báo cáo của nhiều doanh nghiệp, các tác động của BĐKH ảnh hưởng đáng kể đến thu nhập của họ, chủ yếu do các hiện tượng thời tiết cực đoan làm gián đoạn hoạt động, ngoài ra còn do giảm năng suất lao động và các vấn đề khác.

Theo VCCI Việt Nam và Quỹ Châu Á (2020), 54% doanh nghiệp được khảo sát tại Việt Nam bị gián đoạn hoạt động sản xuất kinh doanh do BĐKH, 51% suy giảm năng suất lao động và doanh thu do thời tiết khắc nghiệt. Các lĩnh vực dễ bị tổn thương nhất trước BĐKH là khai khoáng, sản xuất, nông nghiệp, bán buôn và bán lẻ, và khách sạn/nhà ở. Ngoài ra, nhiều doanh nghiệp đầu tư dài hạn vào các phương pháp sản xuất phát thải cao, khiến họ có nguy cơ mất khả năng cạnh tranh trên các thị trường xuất khẩu với các yêu cầu về môi trường ngày càng ngặt nghèo hơn. Trong khi đó, các doanh nghiệp thiếu nguồn lực để thích ứng với BĐKH và đầu tư vào các công nghệ sạch hơn. Điều này sẽ đòi hỏi sự tham gia nhiều hơn của khu vực tài chính để đảm bảo rằng các khoản tiết kiệm tư nhân có thể được huy động vào các khoản đầu tư xanh và linh hoạt hơn.

Thứ tư, cải cách doanh nghiệp nhà nước (DNNN) đóng vai trò rất quan trọng để khuyến khích khu vực tư nhân đầu tư nhiều hơn vào công nghệ và mô hình kinh doanh xanh. Tại Việt Nam, các DNNN vẫn chi phối các ngành công nghiệp sử dụng nhiều các-bon nhất của đất nước, đặc biệt là than, hóa chất, phân bón, điện và vận tải hàng hóa, và chèn lấn đầu tư tư nhân. Trong chiến lược giảm thiểu, Chính phủ có thể đưa ra điều kiện hỗ trợ ngắn hạn cho các DNNN trong các hành động giúp đẩy nhanh quá trình khử các-bon, tăng cường khả năng phục hồi khí hậu và giảm thiểu rủi ro liên quan đến khí hậu. Trong trung và dài hạn, cải cách DNNN và mở cửa thị trường để khu vực tư nhân tham gia nhiều hơn vào nền kinh tế là yêu cầu cần thiết để đạt được phần lớn chương trình nghị sự về khí hậu. Nguyên nhân là do các công ty tư nhân, bao gồm cả các công ty nước ngoài có thể dễ dàng tiếp cận nhiều công nghệ mới. Để thích ứng với BĐKH theo lộ trình các-bon thấp, Việt Nam sẽ phải huy động một lượng lớn vốn tư nhân, điều này sẽ

không xảy ra ở các lĩnh vực do DNNN chi phối mà không có định hướng thúc đẩy cạnh tranh.

Cuối cùng, lĩnh vực tài chính, được coi là chìa khóa để đảm bảo huy động vốn cho đầu tư khí hậu, cũng dễ bị tổn thương trước BĐKH theo hai cách. Thứ nhất, rủi ro vật chất hiện hữu, vì các sự kiện thời tiết khắc nghiệt có thể làm gián đoạn hoạt động kinh doanh và gây thiệt hại cho tài sản cũng như cơ sở hạ tầng của các tổ chức tài chính và khách hàng của họ. Nhiệt độ tăng, mực nước biển dâng và lượng mưa thay đổi sẽ đòi hỏi các hộ gia đình, doanh nghiệp và chính phủ phải đầu tư bổ sung và thích ứng, theo đó có thể tăng rủi ro tín dụng của họ. Thứ hai, các tổ chức tài chính đối mặt với rủi ro khi các khách hàng có mức phát thải cao, có thể bị thua lỗ trên thị trường và đối mặt với các thách thức pháp lý. Theo ước tính của Ngân hàng Thế giới (2022a), để đạt được mục tiêu phát thải ròng bằng 0 vào năm 2050, Việt Nam cần khoảng 368 tỷ đô la Mỹ cho giai đoạn 2022–40, tương đương với khoảng 6,8% GDP mỗi năm, 65% trong số đó sẽ có được huy động từ bên ngoài khu vực công. Việt Nam chưa có đánh giá toàn diện và hệ thống về các rủi ro khí hậu mà ngành tài chính phải đối mặt. Một số chỉ số cho thấy rủi ro vật chất đối với nhiều tổ chức tài chính ở Việt Nam đã ở mức cao và dự kiến sẽ tăng lên. Ví dụ, khoảng 55% tổng số khoản vay được các ngân hàng ở Việt Nam cấp cho các doanh nghiệp và người dân ở các vùng ven biển dễ bị tổn thương do khí hậu. Tương tự, rủi ro đối với các ngân hàng cũng chưa được đánh giá. Chính phủ nên xem xét đánh giá các rủi ro liên quan đến khí hậu trong khu vực chính phủ và ngân hàng thương mại cũng như các bộ phận khác của hệ thống tài chính, theo khuyến nghị của các tiêu chuẩn quốc tế. Việc đánh giá như vậy sẽ yêu cầu dữ liệu và phân tích có chất lượng.

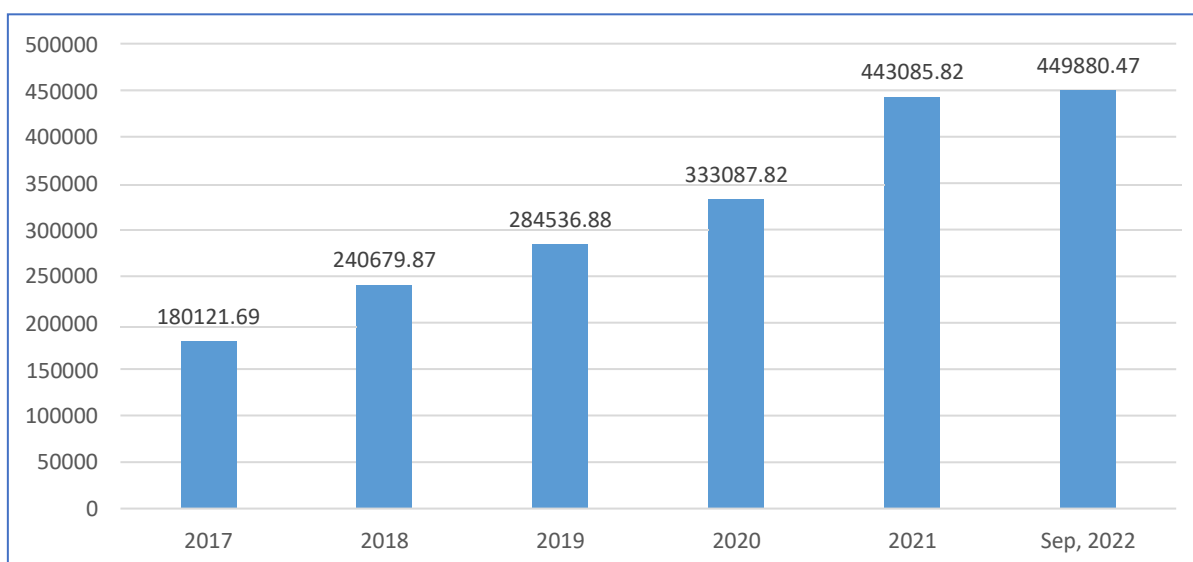
Bên cạnh đó, tài chính xanh, bao gồm tín dụng xanh, trái phiếu xanh, cho vay xanh đang phát triển mạnh mẽ tại Việt Nam do cam kết của các ngân hàng thương mại, tổ chức tài chính quốc tế...đồng hành cùng cam kết của Chính phủ tại COP26. Tuy nhiên, nguồn lực này còn khá hạn hẹp, tập trung chủ yếu vào một số lĩnh vực trọng điểm như năng lượng tái tạo (điện gió, điện mặt trời) và các dự án nông nghiệp xanh (Sáng kiến Trái phiếu Khí hậu, 2022). Vì vậy, Việt Nam cần thực hiện các giải pháp sau: xây dựng danh mục phân loại xanh và tạo điều kiện cho các ngân hàng thương mại, doanh nghiệp tiếp cận tài chính xanh trong ứng phó và chống chịu với BĐKH, giảm nhẹ thiên tai.

Theo thống kê của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN), dư nợ tín dụng xanh năm 2017 là hơn 180 nghìn tỷ đồng, đến tháng 9 năm 2022 đạt gần 450 nghìn tỷ đồng (tương đương 20 tỷ đô la Mỹ), chiếm hơn 4% tổng dư nợ tín dụng nền kinh tế và khoảng 5,3% GDP của Việt Nam (Hình 16.10). Trong đó, dư nợ tín dụng xanh cho năng lượng tái tạo chiếm hơn 47% và cho nông nghiệp xanh chiếm

khoảng 32% (Hình 16.11). Điều này cho thấy, tín dụng xanh ở Việt Nam chưa phủ hết các loại hình dự án xanh có mục tiêu, lợi ích bảo vệ môi trường, phát triển bền vững như bảo tồn, phát triển vốn tự nhiên, đa dạng sinh học, phát triển công nghệ và thích ứng với BĐKH.

Hình 16.10. Diễn biến tổng dư nợ tín dụng xanh giai đoạn 2021 – 2022

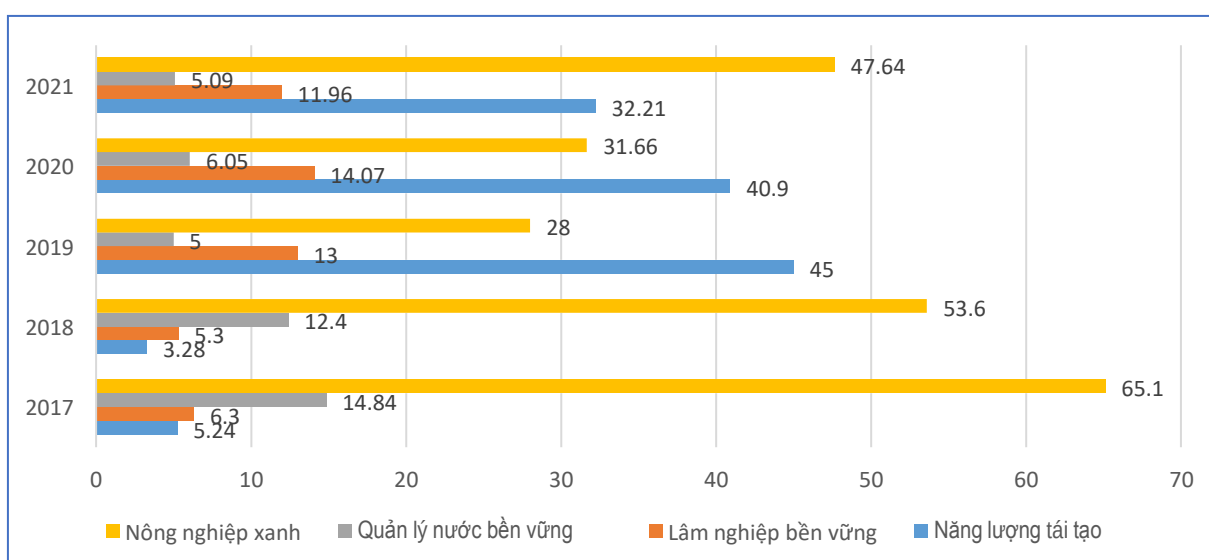
Đơn vị: Tỷ đồng



Nguồn: NHNN (2022)¹⁴²

Hình 16.11. Cơ cấu dư nợ tín dụng xanh của Việt Nam trong các năm 2017-2021

Đơn vị: % trong tổng dư nợ tín dụng xanh



Nguồn: NHNN (2022).

¹⁴² Trần Anh Quý (2022). Tài liệu hội thảo tham vấn Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành tiêu chí môi trường và việc xác nhận đối với dự án được cấp tín dụng xanh, phát hành trái phiếu xanh, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2022)

Trái phiếu xanh còn khá hạn chế. Một số địa phương đã thử nghiệm cho chính quyền và một số ít doanh nghiệp phát hành trái phiếu xanh. Theo báo cáo của Sáng kiến Trái phiếu Khí hậu (2021)¹⁴³ về thị trường tài chính bền vững ASEAN (bao gồm trái phiếu xanh và các khoản vay xanh), Việt Nam có sự tăng trưởng mạnh mẽ và đạt giá trị là 1,5 tỷ đô la Mỹ vào năm 2021, gần gấp 5 lần so với 0,3 tỷ đô la Mỹ vào năm 2020 và duy trì mức tăng trưởng ổn định trong năm thứ ba liên tiếp. Tính riêng thị trường trái phiếu Việt Nam đã tăng trưởng lên hơn 5 tỷ đô la Mỹ vào năm 2021 với hơn 80% trái phiếu được phát hành là trái phiếu chính phủ. Tương tự như tín dụng xanh, trái phiếu xanh cũng đến từ các lĩnh vực giao thông và năng lượng là chính (Sáng kiến Trái phiếu Khí hậu, 2022).

Theo Ủy ban Chứng khoán Nhà nước, trái phiếu xanh, trái phiếu xã hội hay trái phiếu bền vững là những khái niệm tương đối mới ở Việt Nam. Từ năm 2016, trên cơ sở nhu cầu huy động vốn cho các dự án có tính chất bảo vệ môi trường thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương, thành phố Hồ Chí Minh và tỉnh Bà Rịa Vũng Tàu đã phát hành thí điểm trái phiếu xanh, theo quy định về phát hành trái phiếu chính quyền địa phương. Trong đó: (1) thành phố Hồ Chí Minh đã phát hành 3.000 tỷ đồng trái phiếu xanh kỳ hạn 15 năm để huy động vốn cho các dự án thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương, trong đó có 11 dự án mang tính chất bảo vệ môi trường; (ii) tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu đã phát hành 500 tỷ đồng trái phiếu kỳ hạn 5 năm huy động vốn cho các dự án thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương, trong đó có 01 dự án mang tính chất bảo vệ môi trường¹⁴⁴.

3 Kinh nghiệm của Nhật Bản trong việc thiết lập các ưu tiên nhằm tăng cường khả năng chống chịu với BĐKH và thiên tai

3.1 Tính cấp thiết của quản lý rủi ro thiên tai và thích ứng với BĐKH ở Nhật Bản

Nhật Bản đã chuyển đổi từ một quốc gia có thu nhập trung bình sang một quốc gia có thu nhập cao từ những năm 1950 đến những năm 1970, dù phải đối mặt với động đất, sóng thần, bão, các đợt nắng nóng khắc nghiệt và lở đất (Hộp 16.2).

Hộp 16.2. Thiên tai thường xuyên xảy ra ở Nhật Bản do yếu tố địa hình

Gần 75% diện tích của Nhật Bản là đồi núi với tài nguyên nước hạn chế.

¹⁴³ <https://www.climatebonds.net/2022/06/asean-sustainable-debt-market-hits-record-issuance-volume-2021>

¹⁴⁴ Theo CV số 5122/BTC-TCNH về việc cung cấp thông tin, số liệu về trái phiếu xanh của Bộ Tài chính.

Hầu hết dân số của Nhật Bản ở trong các khu vực đồng bằng phù sa hoặc các khu vực có độ cao thấp so với mực nước lũ. Ví dụ, Tokyo được xây dựng trên một đồng bằng phù sa và độ cao của nó thấp hơn mực nước biển.

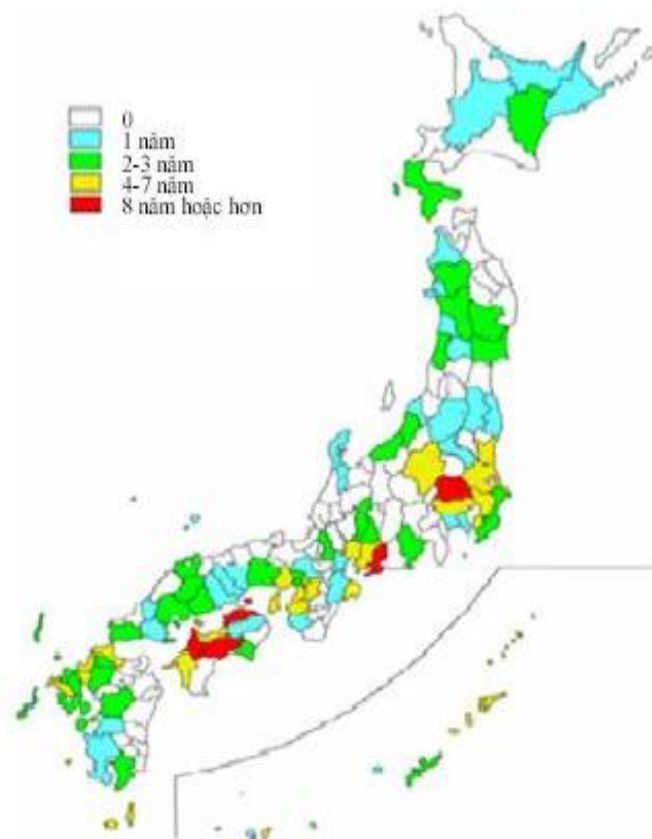
Hạn hán thường xuyên xảy ra ở Nhật Bản. Trước khi hiện đại hóa, phần lớn tình trạng thiếu nước là do hạn hán, ảnh hưởng đến việc cung cấp điện, sản xuất thủy điện và các ngành công nghiệp.

Cuộc chiến chống lũ lụt của Nhật Bản trong nhiều thế kỷ đã hình thành hệ thống quản lý lũ lụt sáng tạo, hiệu quả, giúp ngăn chặn lũ lụt; tuy nhiên, các nhà chức trách vẫn cảnh báo người dân, đặc biệt là dân cư ở Tokyo, cần luôn cảnh giác trước các thảm họa.

Với tình trạng BĐKH, Nhật Bản dự kiến số trận mưa lớn sẽ tăng lên tới 10 ngày trong 100 năm tới.

Mật độ dân số tập trung cao tại các khu vực có diện tích nhỏ đã khiến Nhật Bản dễ bị hạn hán trong lịch sử. Các khu vực cấp nước bị hạn hán ít nhất một lần trong 30 năm qua được thể hiện trong Hình 16.12.

Hình 16.12. Các khu vực cấp nước sinh hoạt bị gián đoạn hoặc ngưng trệ do hạn hán trong 30 năm qua



Nguồn: Tortajada (2018).

Hộp 16.3. Kinh nghiệm của Nhật Bản trong việc xây dựng hệ thống cơ sở hạ tầng nước thích ứng với biến đổi khí hậu

Để hiểu tài nguyên nước ở Nhật Bản, trước tiên cần nghiên cứu về địa hình của đất nước này. Gần 3/4 diện tích đất của Nhật Bản là đồi núi, tạo nên các con sông dốc và ngắn. Điều này hạn chế lượng nước mưa có thể thu được trước khi chảy ra biển. Do có lượng mưa lớn vào các thời điểm nhất định trong năm (mùa mưa từ tháng 6 đến tháng 7 và mùa bão từ tháng 8 đến tháng 9), Nhật Bản thường phải hứng chịu những trận lũ lụt nghiêm trọng.

Trước thời kỳ hiện đại hóa, hầu hết tình trạng thiếu nước của Nhật Bản là do hạn hán nghiêm trọng, điển hình là tình trạng hạn hán xảy ra ở Hồ Biwa 1939, Thế vận hội Tokyo 1964, Nagasaki 1967, Takamatsu 1973 và Fukuoka 1978. Theo một phân tích tổng hợp về các đợt hạn hán của Nhật Bản từ năm 1902 đến năm 2009, đợt hạn hán nghiêm trọng nhất diễn ra từ năm 1939 đến năm 1941, kéo dài trong 666 ngày. Đợt hạn hán này đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến việc cung cấp nước, điện, thủy điện, nhà máy, đường sắt và giao thông vận tải biển. Nó thậm chí còn được coi là lý do quốc hữu hóa các ngành công nghiệp chính.

Gần đây hơn là đợt hạn hán trên toàn quốc bắt đầu vào mùa xuân và kết thúc vào giữa tháng 9 năm 1994. Lượng mưa thấp kéo dài đã làm suy giảm chất lượng nước của các con sông lớn gần Hồ Sagami, Tsukui và Tanzawa và dẫn đến buộc phải phân bổ lượng nước. Việc phân phối nước bắt đầu vào tháng 6 ở lưu vực sông Kiso và tiếp theo ở các quận khác. Trong các thời điểm khó khăn nhất, nước dùng cho tưới tiêu và công nghiệp được chia tỷ lệ tối đa là 65% và 35% của sử dụng trong nước. Sau đó, mưa bắt đầu quay trở lại vào tháng 9, và việc phân phối nước cuối cùng được dỡ bỏ vào tháng 11.

Nhật Bản cũng đã phải ứng phó với tình trạng lũ lụt trong nhiều thế kỷ; công tác quản lý lũ lụt ngày càng phát triển của quốc gia này đã được ghi nhận rộng rãi. Tokyo ngày nay là sản phẩm của công trình xây dựng sông Tone ở phía đông – và sông Arakawa ở phía tây trong thời đại Tokugawa (1603–1867). Để tránh thảm họa ở vùng đất thấp phía đông Tokyo, Kênh Arakawa, Kênh Edogawa và một vùng đất khai hoang tại Kasai đã được xây dựng. Do mật độ dân số cao ở vùng đất thấp phía đông, người dân được khuyến cáo cần cảnh giác với thiên tai bằng cách tăng cường hệ thống cảnh báo sớm.

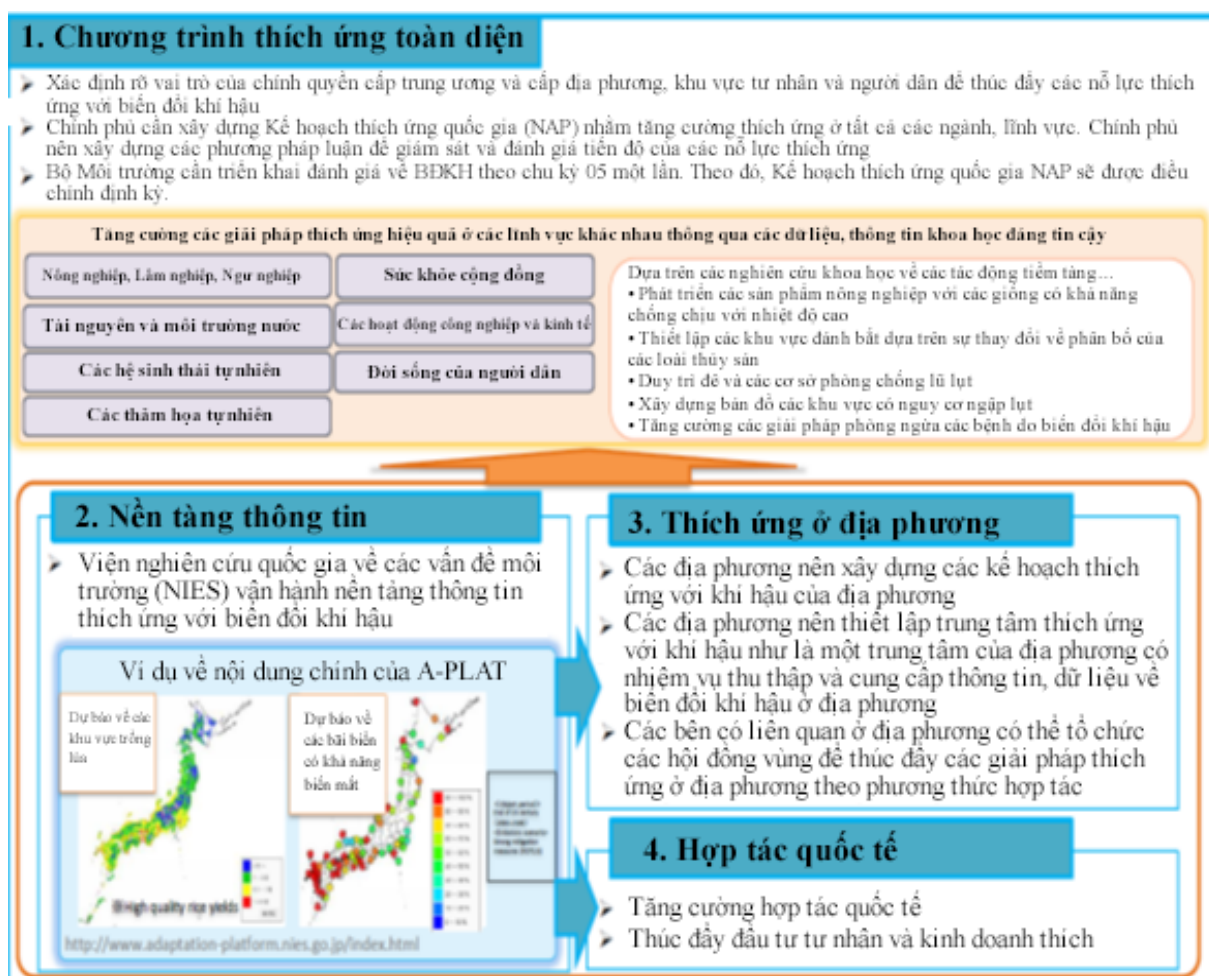
Nhật Bản đã chủ động tăng cường khả năng phục hồi trước thiên tai – và tiếp tục thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, bằng cách phát triển cơ sở hạ tầng và các

khu vực có rừng hoặc đập xanh. Kinh nghiệm của Nhật Bản là sử dụng giải pháp quản lý rừng để giải quyết vấn đề quản lý nước. Bên cạnh đó, các giải pháp giảm thiểu khí hậu bao gồm việc sử dụng năng lượng tái tạo, bảo tồn rừng và phát triển cơ sở hạ tầng thoát nước.

3.2 Các chính sách và thông lệ về vấn đề khí hậu của Nhật Bản

Đạo luật thích ứng với BĐKH, ban hành vào năm 2018, đã cung cấp nền tảng pháp lý cho các biện pháp thích ứng của Nhật Bản. Đạo luật này yêu cầu Kế hoạch thích ứng với BĐKH của Nhật Bản phải được theo dõi và cập nhật 5 năm một lần. Luật cũng chỉ ra những tác động mới nhất của BĐKH và các giải pháp thích ứng như giảm thiểu rủi ro thiên tai, nông nghiệp và y tế. Kế hoạch toàn diện về thích ứng với BĐKH (Hình 16.13) bao gồm các chiến lược điều phối chính sách giữa các bộ ngành liên quan; phát triển nghiên cứu khí hậu, cơ sở hạ tầng thông tin và phổ biến thông tin khí hậu; thực hiện các biện pháp thích ứng cục bộ; nâng cao nhận thức cộng đồng; thúc đẩy hành động thích ứng trong khu vực doanh nghiệp; và cung cấp viện trợ để thích ứng với BĐKH ở các nước đang phát triển.

Hình 16.13. Khung chiến lược của Nhật Bản về ứng phó với BĐKH



Nguồn: Bộ Môi trường Nhật Bản (2021).

Kế hoạch sửa đổi cho năm 2020 bao gồm 66 chỉ số hiệu suất chính cho các biện pháp ở cấp độ ngành và cơ bản để theo dõi tiến độ của từng biện pháp. Cách tiếp cận Lập kế hoạch – Thực hiện – Kiểm tra – Hành động đã được áp dụng để quản lý kế hoạch, đặc biệt bằng cách sử dụng các chỉ số hiệu suất chính và theo dõi tiến độ của các biện pháp ngắn hạn do các bộ, các cơ quan thực hiện. Các bộ liên quan thu thập nhiều loại dữ liệu chỉ số, trong khi hội đồng thúc đẩy thích ứng với BĐKH thực hiện giám sát tiến độ của các biện pháp thích ứng trung và dài hạn 5 năm một lần.

Ngoài các quy định luật pháp ở bình diện quốc gia, Nhật Bản đã và đang triển khai năng lực thể chế để thích ứng với BĐKH theo nhiều cách. Ở trong nước, các trung tâm BĐKH cấp thành phố và cấp tỉnh hỗ trợ thích ứng được thành lập ở các địa phương. Các trung tâm này cung cấp thông tin về khí hậu cho các doanh nghiệp và người dân, đồng thời kết hợp kiến thức địa phương và xây dựng năng lực vào các kế hoạch của họ. Tính đến tháng 4 năm 2022, có 38 trung tâm đang hoạt động trên 47 tỉnh.

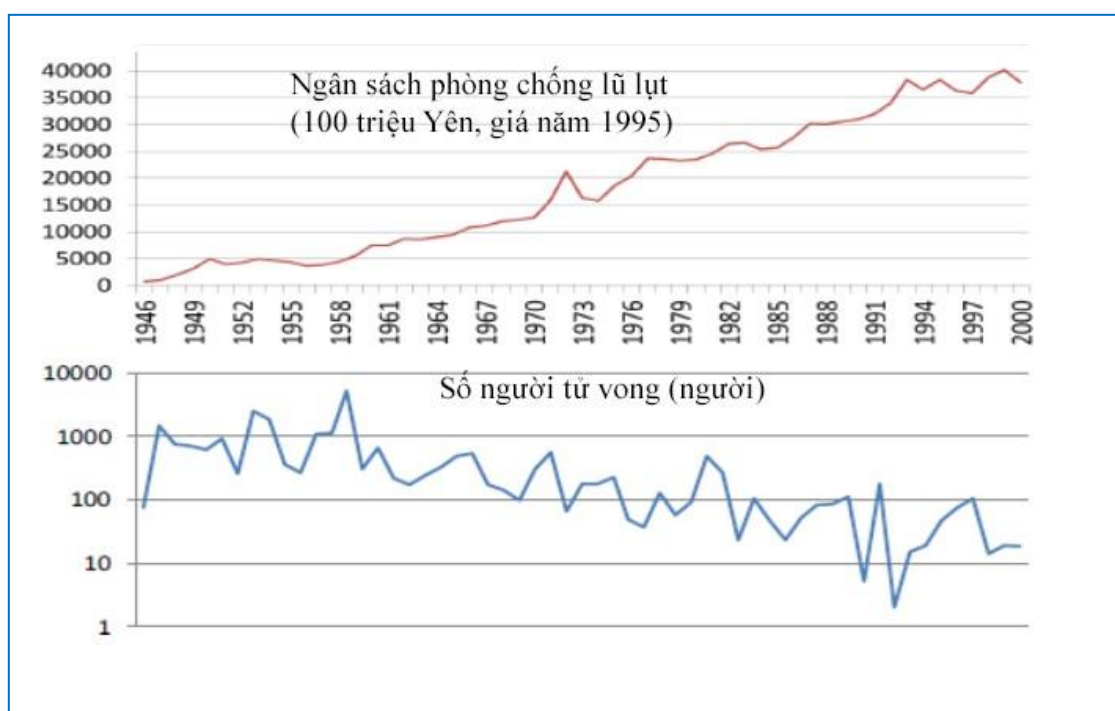
Trong những năm gần đây, Bộ Môi trường và Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp Nhật Bản (METI) đã tăng cường hỗ trợ cho các khoản đầu tư của khu vực tư nhân và các công ty khởi nghiệp đổi mới sáng tạo giúp quản lý rủi ro khí hậu. METI đã xác định bảy lĩnh vực đầy hứa hẹn mà các công ty Nhật Bản có thể đóng góp trên quy mô quốc tế thông qua các hoạt động kinh doanh thích ứng với BĐKH: cơ sở hạ tầng có tính chống chịu đối với thiên tai; cung cấp năng lượng bền vững; an ninh lương thực và sản xuất nông nghiệp; sức khỏe và vệ sinh; giám sát khí hậu và cảnh báo sớm; đảm bảo tài nguyên và cung cấp nước bền vững; và tài chính BĐKH. METI (2021) đã biên soạn các thực hành tốt về thích ứng với BĐKH.

Các hệ thống công nghệ cảnh báo sớm của Nhật Bản, đặc biệt là chống động đất/sóng thần, bão và sóng nhiệt, đều nằm trong số các công nghệ tiên tiến nhất trên thế giới. Nhật Bản cung cấp thông tin khí hậu cho người dùng trên toàn quốc để tạo thuận lợi cho hành động thích ứng của tất cả các bên liên quan. Nền tảng thông tin thích ứng với BĐKH (A-PLAT) hợp nhất thông tin rủi ro khí hậu để chính quyền địa phương có thể dễ dàng áp dụng thông tin đó để xây dựng các kế hoạch thích ứng tại địa phương. A-PLAT cũng giới thiệu các biện pháp đổi mới sáng tạo đang triển khai ở các tỉnh trên khắp Nhật Bản. Nền tảng này giúp liên kết giữa nghiên cứu và quản trị quốc gia và địa phương, thúc đẩy hợp tác xây dựng một hệ sinh thái quốc gia gắn kết về khả năng phục hồi. Nhật Bản cũng có chuyên môn sâu về giảm thiểu rủi ro thiên tai, được chia sẻ để áp dụng trên phạm vi quốc tế thông qua hỗ trợ phát triển. Một số điển hình là hệ thống tàu điện ngầm chống lũ lụt ở Thái Lan và các đập kiểm soát xói mòn ở In-đô-nê-xi-a sử dụng công nghệ

Nhật Bản. Xây dựng cơ sở hạ tầng có khả năng chống chịu trước các rủi ro thiên tai tại địa phương có thể giảm nhẹ các tác động đối với nền kinh tế và tạo điều kiện phục hồi và tái thiết.

Trong suốt quá trình lịch sử, Nhật Bản đã phải đối mặt với nhiều loại thiên tai khác nhau. Tài chính công cho quản lý rủi ro khí hậu đã gia tăng trong chi tiêu ngân sách quốc gia (Hình 16.14) cùng với sự phát triển của một loạt các chương trình bảo hiểm. Trong bối cảnh đó, tác động xã hội của thiên tai đã được giảm nhẹ.

Hình 16.14. Chi ngân sách của Nhật Bản cho Phòng chống lũ lụt/Phát triển thông minh với khí hậu



Nguồn: Tsuda (2019).

Bảo hiểm động đất của Nhật Bản, được thành lập vào năm 1966, cung cấp một giải pháp chia sẻ gánh nặng giữa khu vực công và khu vực tư nhân thông qua một hệ thống ba tầng. Chính phủ Nhật Bản cũng điều chỉnh các kế hoạch ngân sách công cho phù hợp với các nhu cầu phục hồi và tái thiết khác nhau, phù hợp với mức độ và đặc điểm của các vấn đề BDKH.

Do đó, Nhật Bản cung cấp rất nhiều năng lực chống chịu với BDKH cho Việt Nam và cộng đồng toàn cầu, cả về kinh nghiệm kỹ thuật và tài chính. Việc mở rộng nền tảng A-PLAT sang Việt Nam có thể thúc đẩy các xã hội thích ứng với BDKH. Ba trụ cột hợp tác chính có thể là: (i) cung cấp kiến thức khoa học tiên tiến, dễ nắm bắt về thích ứng với BDKH; (ii) phát triển các công cụ để giúp đồng tạo cơ sở hạ tầng thông tin rủi ro liên quan đến khí hậu khu vực; và (iii) xây dựng năng lực và đào tạo để xây dựng chính sách thích ứng và phát triển dự án. Quan hệ đối tác Nhật Bản-Việt Nam có thể tập trung vào việc chia sẻ kiến thức,

từ đó hỗ trợ cho việc xây dựng và thực thi các kế hoạch và chính sách thích ứng quốc gia hiệu quả.

Nhật Bản đã cam kết tăng gấp đôi nguồn tài chính thích ứng lên khoảng 14,8 tỷ đô la Mỹ từ các nguồn công và tư từ năm 2021 đến năm 2025. Quốc gia này cũng đã đóng góp khoảng 6 triệu đô la Mỹ cho Quỹ thích ứng với BĐKH vào tháng 3 năm 2022 nhằm hướng tới mục tiêu toàn cầu là tăng gấp đôi nguồn tài chính cho thích ứng. Cơ quan hỗ trợ phát triển quốc tế của Nhật Bản, tức là Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JICA), có nhiệm vụ truyền bá công nghệ và bí quyết thích ứng của Nhật Bản trong các lĩnh vực như giảm thiểu rủi ro thiên tai, tài nguyên nước, nông nghiệp và chiến lược thành phố thông minh, theo đó có thể đóng vai trò chính trong quan hệ đối tác song phương.

Dựa trên kinh nghiệm của mình, Nhật Bản nên cân nhắc cách xác định khả năng phục hồi khí hậu trong các giai đoạn lập kế hoạch và thiết kế, cũng như đánh giá tác động môi trường của thiết kế dự án cụ thể và tư vấn về nội dung này trong quá trình hỗ trợ tri thức cho Việt Nam. Nhật Bản cũng nên áp dụng rộng rãi kinh nghiệm của mình trong việc phát triển các hệ thống cảnh báo sớm và nâng cao nhận thức để phát triển các hệ thống quản lý cơ sở dữ liệu thông tin khí hậu cấp địa phương.

Tiềm năng tham gia của người dân và quan hệ đối tác công-tư trong bảo hiểm khí hậu, chẳng hạn bảo hiểm tổn thất thiên tai và phát hành trái phiếu khí hậu, đã nhận được sự quan tâm lớn hơn. Khu vực tư nhân Nhật Bản đã có một số thử nghiệm thành công với trái phiếu tổn thất thiên tai. Các sáng kiến này, và các sáng kiến khác hầu hết xuất phát từ khu vực xảy ra thảm họa thiên nhiên và có thể được thử nghiệm về mức độ phù hợp đối với các lộ trình phục hồi khí hậu trong các lĩnh vực nông nghiệp, cơ sở hạ tầng và công nghiệp.

Thông qua các chương trình hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI), Nhật Bản có thể cung cấp hỗ trợ xây dựng năng lực phù hợp cho các cơ quan chính quyền địa phương ở Việt Nam và các doanh nhân xã hội (khu vực tư nhân) để quản lý rủi ro khí hậu và nhu cầu đầu tư cho tăng trưởng bền vững ở Việt Nam.

4 Lộ trình của các ngành để Việt Nam cải thiện khả năng chống chịu với BĐKH trong giai đoạn đến năm 2045

4.1 Hướng tới nông lâm nghiệp bền vững

Như đã thảo luận, nhiệt độ tăng và lượng mưa thất thường có thể rút ngắn chu kỳ sinh trưởng của cây trồng ở Việt Nam. Tình trạng thiếu nước nghiêm trọng có thể làm giảm đáng kể sản lượng hàng năm của các loại cây trồng chính. Khu

vực nông nghiệp năng suất cao nhất của cả nước, Đồng bằng sông Cửu Long, đang đối mặt với các thách thức nghiêm trọng do mực nước biển dâng và xâm nhập mặn, có thể khiến một số loại cây trồng không thể tiếp tục sản xuất. Tổn thất nông nghiệp do BĐKH ở Việt Nam dự báo sẽ lên tới 5,6%–6,2% vào năm 2030 và 7,6%–0,6% vào năm 2050, tùy theo kịch bản khí hậu. Dựa trên phân tích của Viện Nghiên cứu Chính sách Lương thực Quốc tế (IFPRI), thiệt hại ước tính từ 5,6% đến 10,6% theo các kịch bản khác nhau (Ngân hàng Thế giới, 2022b). Nếu không có BĐKH, tổng sản lượng nông nghiệp của Việt Nam dự kiến sẽ tăng 25% từ năm 2010 đến năm 2030 và 36% vào năm 2050.

Dù đạt được những tiến bộ to lớn về kinh tế và nạn phá rừng giảm, ngành lâm nghiệp ở Việt Nam phải đối mặt với các thách thức do cạnh tranh trong sử dụng đất, khai thác quá mức tài nguyên và thiếu năng lực quản trị và quản lý rừng. Độ che phủ của rừng tiếp tục tăng, song chủ yếu là nhờ mở rộng các đồn điền và 'tài nguyên rừng' bao gồm cả các đồn điền cọ và tre. Trong khi đó, chất lượng rừng tự nhiên tiếp tục giảm.

Kể từ năm 2008, Chương trình Dịch vụ Hệ sinh thái Rừng đã chi gần 400 triệu đô la Mỹ cho nông dân nhằm giúp ngăn chặn nạn phá rừng ở Việt Nam. Bên cạnh việc cung cấp gỗ và các sản phẩm ngoài gỗ, rừng còn cung cấp nhiều dịch vụ môi trường liên quan đến tài nguyên nước, đa dạng sinh học và bảo vệ khí hậu. Rừng là một giải pháp thích ứng, các khu rừng ven biển được quy hoạch và bảo vệ tốt có thể mang lại các lợi ích kinh tế và thích ứng. Ngược lại, cháy rừng sẽ làm mất đi lợi ích thích ứng với khí hậu của rừng, cùng với một lượng đáng kể các-bon thải vào khí quyển.

Các chiến lược thích ứng chính cho ngành nông nghiệp và lâm nghiệp gồm:

- Điều chỉnh mục tiêu cho các khoản trợ cấp nông nghiệp cho đầu vào, chẳng hạn như sử dụng nước và phân bón, để hỗ trợ triển khai các phương pháp sản xuất nông nghiệp có khả năng chống chịu đối với BĐKH. Điều chỉnh cơ cấu chi nhằm tăng chi tiêu công cho nghiên cứu và phát triển các giống cây trồng chịu hạn và chịu mặn cũng như các đổi mới khác để tăng năng suất. Các khoản trợ cấp có thể chuyển hướng từ trợ cấp cho nước và phân bón sang hỗ trợ đào tạo, phát triển cơ sở hạ tầng địa phương và dịch vụ để giúp nông dân chuyển sang sử dụng hạt giống/giống cải tiến và áp dụng các phương pháp có lợi về khí hậu trong khi vẫn duy trì hoặc tăng năng suất trồng trọt, chăn nuôi. Tăng tỷ lệ chi tiêu công cho vận hành, bảo trì cơ sở hạ tầng thủy lợi và kiểm soát lũ lụt có thể đảm bảo độ bền của các hạ tầng này và giảm tần suất cũng như chi phí cải tạo. Trọng tâm của các biện pháp thích ứng này nên tập trung vào vùng nông nghiệp hiệu quả nhất, đặc biệt

là các vùng trũng thấp ven biển như Đồng bằng sông Cửu Long, nơi rất dễ bị tổn thương trước tác động của BĐKH.

- Cải tạo, nâng cấp cơ sở hạ tầng thủy lợi, tăng cường khả năng chống chịu với BĐKH để giảm tổn thất cho hệ thống. Mở rộng cơ sở hạ tầng thủy lợi ở các khu vực được lựa chọn. Nền nông nghiệp dựa vào nguồn nước mưa rất dễ chịu ảnh hưởng bởi hạn hán và lượng mưa ngày càng suy giảm, lũ lụt và xâm nhập mặn có thể gây ra các vấn đề cho hệ thống thủy lợi. Cùng với việc hỗ trợ các hệ thống thủy lợi có khả năng chống chịu tốt hơn đối với BĐKH, Việt Nam phải thiết lập kết nối giữa cơ sở hạ tầng thủy lợi và đất canh tác của nông dân có thu nhập thấp; cung cấp dịch vụ tưới tiêu cho các hộ nông dân nhỏ dễ bị tổn thương.
- Áp dụng các chính sách tài chính mới và các biện pháp khuyến khích để hạn chế mở rộng sản xuất nông nghiệp sang các khu vực có rừng. Việc mở rộng sản xuất nông nghiệp tiếp tục là nguyên nhân trực tiếp chính gây mất rừng ở Việt Nam, cùng với việc xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn, đặc biệt là đường giao thông. Mở rộng sản xuất nông nghiệp gây thiệt hại cho rừng thường là do lập kế hoạch yếu kém hoặc chính sách tài khóa ưu tiên sản xuất lương thực hơn là bảo vệ các dịch vụ của hệ sinh thái. Cần tăng cường bảo vệ và quản lý rừng bền vững. Nhật Bản đã phát triển thành công hệ thống thị trấn sinh khối trong đó phương pháp quản lý tài nguyên và phát triển địa phương mới góp phần đảo ngược suy thoái sinh thái và mất đa dạng sinh học, cũng như giảm thiểu và thích ứng với BĐKH.
- Hỗ trợ đầu tư quy mô lớn vào nông nghiệp bằng cách củng cố các mô hình trang trại hợp tác và tạo điều kiện cho các doanh nghiệp lớn gia nhập. Ở Việt Nam, các trang trại nhỏ vẫn giữ vai trò quan trọng, nhưng nhiều trang trại bị hạn chế về khả năng đầu tư vào thích ứng khí hậu. Cần cải thiện năng lực để nông dân có thể định hướng thương mại và giao dịch hiệu quả hơn với các tổ chức lớn. Đây cũng là cơ hội để các hợp tác xã nông nghiệp thúc đẩy nông dân ứng dụng các mô hình nông nghiệp công nghệ số có thích ứng thông minh với BĐKH thông qua các hợp tác xã nông nghiệp. Nông dân nhỏ cũng sẽ được hưởng lợi khi Việt Nam vận dụng các khung khổ thể chế để thúc đẩy quá trình chuyển đổi số của ngành và cải thiện hiệu quả trong thanh toán và hậu cần. Đây là lĩnh vực mà Việt Nam hiện đang tụt hậu so với nhiều quốc gia khác. Cải thiện dự báo rủi ro thời tiết và hệ thống cảnh báo sớm cũng rất quan trọng.
- Cải thiện khả năng tiếp cận tài chính cho các hộ sản xuất nông nghiệp nhỏ với việc bỏ giới hạn đối với hoạt động cho vay của ngân hàng và cho phép

sử dụng biên nhận lưu kho và nông sản làm tài sản thế chấp. Các nhà cung cấp dịch vụ tài chính cho ngành nông nghiệp phải chịu tác động của nhiều chính sách công. Chẳng hạn, các ngân hàng thương mại không thể cho vay đối với nông nghiệp theo lãi suất cao hơn mức trần do NHNN quy định. Việc cho phép các trang trại nhỏ sử dụng biên nhận lưu kho và nông sản làm tài sản thế chấp sẽ cho phép họ tiếp cận các khoản vay để nâng cấp hoạt động.

4.2 Hướng tới thiết kế và phát triển cơ sở hạ tầng có khả năng chống chịu

Lũ lụt và sạt lở đất kèm theo được coi là các rủi ro chính đe dọa cơ sở hạ tầng và dịch vụ giao thông, tài nguyên nước và năng lượng của Việt Nam. Mặc dù các vùng khác nhau về mức độ dễ bị tổn thương tùy thuộc vào loại thiên tai, nhưng rủi ro đặc biệt cao ở các vùng dễ bị tổn thương dọc theo bờ biển, ở vùng núi phía Bắc và đồng bằng sông Cửu Long. Theo kịch bản phát thải cao, các hiện tượng từng xảy ra với tần suất một lần trong 1.000 năm có thể bắt đầu xảy ra theo chu kỳ 5 năm.

Trong khi đó, việc khắc phục thiệt hại đối với lưới điện do các hiện tượng thời tiết cực đoan chiếm tới khoảng 2% chi phí vốn của ngành điện và các chi phí này dự kiến sẽ tăng lên. Đồng thời, nhiệt độ nóng cực đoan sẽ làm tăng nhu cầu làm mát và tăng nhu cầu sử dụng điện, đòi hỏi phải gia tăng công suất phát điện tối đa. Thời tiết cực đoan trên khắp thế giới cũng có thể tác động đến thị trường nhiên liệu hóa thạch toàn cầu, kéo theo các tác động đối với an ninh năng lượng trong nước do Việt Nam phụ thuộc nhiều vào nhiên liệu hóa thạch nhập khẩu. Thiệt hại đối với cơ sở hạ tầng có ảnh hưởng đối với các địa phương cũng như các tác động kinh tế vĩ mô ở cấp quốc gia. Thiệt hại đối với lưới điện có thể gây mất điện kéo dài và giảm độ tin cậy của hệ thống, theo đó ảnh hưởng đến sản xuất và thương mại. Các vùng miền núi – nơi tập trung đồng bào dân tộc thiểu số nghèo – phụ thuộc vào một số tuyến đường và đường dây điện quan trọng, do đó, việc mất kết nối cơ sở hạ tầng do các hiện tượng khí hậu có thể khiến họ bị cô lập trong nhiều tháng. Thiệt hại đối với mạng lưới cấp quốc gia có thể có tác động lớn đến kinh tế vĩ mô.

Năng lực thích ứng cho lĩnh vực cơ sở hạ tầng cần bao gồm nâng cấp đường xá và các hạ tầng ngành điện theo tiêu chuẩn thiết kế chống chịu với khí hậu. Nâng cấp quốc lộ trên địa hình bằng phẳng lên tiêu chuẩn cao thường tốn nhiều chi phí hơn trong thời gian ngắn nhưng sẽ mang lại một số lợi ích lâu dài. Ngoài ra, việc tích hợp các mạng lưới giao thông khác nhau, chẳng hạn như đường bộ, đường biển, đường thủy nội địa và đường sắt, sẽ cho phép toàn bộ mạng lưới hoạt động tốt hơn và có khả năng chống chịu thiên tai tốt hơn. Chỉ cần 10% lưu lượng hàng hóa vận chuyển qua đường bộ sang các phương thức vận chuyển khác có thể làm nhẹ 20%–25% tác động kinh tế của các hiện tượng khí hậu cực đoan. Các mạng

lưới khác nhau thường phải đối mặt với các mối nguy hại khác nhau; chẳng hạn, vận tải đường thủy và hàng hải trong nước ít chịu ảnh hưởng bởi lũ lụt hơn so với vận tải đường bộ, hoặc ít nguy cơ ảnh hưởng bởi sạt lở đất. Các hoạt động ở cảng biển cũng phải đối mặt với rủi ro khí hậu; nếu việc lập kế hoạch quản lý không hiệu quả, có thể làm trầm trọng thêm các thiệt hại liên quan đến BĐKH, đặc biệt là xói mòn bờ biển.

Chia sẻ cách tiếp cận quản lý tài sản theo vòng đời để phát triển cơ sở hạ tầng mới - như mô hình đang áp dụng ở Nhật Bản - sẽ góp phần tăng trưởng bền vững. Việt Nam hiện chỉ phân bổ dưới 20% chi phí giao thông vận tải cho bảo trì, thấp hơn nhiều so với các nước trong khu vực như In-đô-nê-xi-a và Ma-lai-xi-a. Phương pháp tiếp cận cơ sở hạ tầng chất lượng cao chính là thông lệ tốt để duy trì dịch vụ trong khi giảm thiểu tổng chi ngân sách. Cách tiếp cận này đặc biệt quan trọng khi Việt Nam có nhu cầu mở rộng mạng lưới lớn và phải đối mặt với các rủi ro nghiêm trọng về khí hậu. Khu vực tư nhân có thể đóng góp một lượng lớn tài chính thông qua các hợp đồng quản lý hoặc quan hệ đối tác công tư, trong đó chính phủ giữ quyền kiểm soát tài sản nhưng chuyển giao các hoạt động quản lý và kinh doanh cho khu vực tư nhân. Các hướng dẫn chi tiết để thực thi Nghị định 35 (2021) và Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (2020) có thể giúp tăng đầu tư tư nhân vào các lĩnh vực chịu áp lực cạnh tranh, bao gồm giao thông, cơ sở hạ tầng và kết nối truyền tải điện. Cập nhật các tiêu chuẩn kỹ thuật và vận hành của ngành giao thông và năng lượng có vai trò quan trọng để thích ứng với rủi ro khí hậu và cải thiện khả năng phục hồi, bao gồm thiết kế tài sản để chống chịu tốt hơn đối với các hiện tượng thời tiết khắc nghiệt. Đánh giá rủi ro khí hậu một cách có hệ thống là cần thiết, tiếp đó là lồng ghép các tiêu chuẩn vào các kế hoạch cấp độ ngành để thúc đẩy đầu tư vào cơ sở hạ tầng đường bộ, năng lượng và nước.

4.3 Hướng tới khu vực công nghiệp và phân ngành chế biến chế tạo có tính chống chịu

Năng lực cạnh tranh của Việt Nam trong chuỗi cung ứng toàn cầu chịu tác động của BĐKH. Hai trong số các ngành xuất khẩu lớn nhất của Việt Nam - công nghiệp chế biến chế tạo và nông nghiệp - đều tập trung ở các vùng đồng bằng, vùng đất thấp ven biển và rất dễ bị tổn thương trước tác động của BĐKH.

Tính dễ bị tổn thương của chuỗi cung ứng toàn cầu đặc biệt rõ nét đối với các khu công nghiệp quan trọng. Một báo cáo gần đây của Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB, 2019) cho thấy 34% khu công nghiệp của Việt Nam nằm ở các tỉnh ven biển có nguy cơ xảy ra thiên tai như lũ lụt. Tại các thành phố ven biển như Bình Dương và Đồng Nai, nơi tập trung nhiều khu công nghiệp, diện tích ngập trong thành phố có thể tăng từ 23% lên 35% vào năm 2050.

Thương mại và chuỗi cung ứng toàn cầu có thể chịu ảnh hưởng tiêu cực hơn do tác động của BĐKH đối với cơ sở hạ tầng cứng. Vận tải đường biển chiếm khoảng 80% khối lượng thương mại toàn cầu, có thể bị gián đoạn do BĐKH (Hộp 16.4). Các cơn bão với tần suất nhiều hơn và mức độ nghiêm trọng hơn, lượng mưa lớn và mực nước biển dâng cao có thể khiến các cảng biển phải thường xuyên đóng cửa, ảnh hưởng đến tốc độ lưu chuyển, hay buộc phải sử dụng các tuyến vận tải thay thế hoặc các biện pháp an toàn khác, đồng thời làm tăng chi phí bảo trì tàu và cảng biển.

Hộp 16.4. Đánh giá khả năng chống chịu của chuỗi cung ứng đối với lũ lụt hoặc bão nhiệt đới

Sử dụng dữ liệu bảng cân đối kế toán thu thập từ 700 doanh nghiệp tại Việt Nam, Viện Nghiên cứu kinh tế ASEAN và Đông Á (ERIA) đã tiến hành một cuộc khảo sát về khả năng chống chịu của chuỗi cung ứng vào năm 2017. Khảo sát sử dụng phương pháp tiếp cận kinh tế vi mô và tài chính doanh nghiệp để phân tích tác động của các cú sốc ngoại sinh đối với các chỉ số tài chính quan trọng của doanh nghiệp, bao gồm cả khả năng thanh khoản, cấu trúc vốn, khả năng sinh lời và (không) sẵn có tiền mặt để ứng phó với các cú sốc bên ngoài. Cách tiếp cận này giúp định lượng khoản nợ có rủi ro của các công ty, từ đó có thể thiết lập mối quan hệ để phân tích số nhân công chịu có rủi ro và phần thu thuế chịu rủi ro. Công nghiệp chế biến chế tạo và nông nghiệp - hai lĩnh vực xuất khẩu chính - nằm trong số các ngành dễ bị tổn thương nhất về tài chính. Ngành công nghiệp chế biến chế tạo chịu rủi ro chính từ tác động đến việc làm và thiếu thanh khoản để ứng phó với cú sốc lớn. Đối với ngành nông nghiệp, thách thức chính là số lượng trang trại bị ảnh hưởng, thay vì rủi ro tài chính đối với từng cơ sở. Trong số các lĩnh vực phi thương mại, bất động sản, xây dựng và giáo dục dễ bị tổn thương nhất.

Nguồn: Anbumozhi và cộng sự (2020).

Để nâng cao năng lực thích ứng cho ngành công nghiệp, Việt Nam cần tăng cường và thực thi các chính sách và quy định để cải thiện khả năng chống chịu của ngành, kể cả trong các khu công nghiệp. Các chính sách, quy định ấy bao gồm các hướng dẫn về (i) các giải pháp cơ sở hạ tầng nhằm giảm thiểu thiệt hại vật chất và gián đoạn dịch vụ quan trọng đối với các ngành công nghiệp; (ii) các cơ chế tài chính sẵn có trước, trong và sau thiên tai để bảo vệ tình hình tài chính cho các doanh nghiệp và kênh đầu tư vào cơ sở hạ tầng có khả năng chống chịu; và (iii) các biện pháp khuyến khích đầu tư và triển khai các công nghệ số để cải thiện chất lượng dữ liệu, đưa ra các phân tích dự đoán, tăng cường giám sát và liên lạc cũng như cung cấp thông tin theo thời gian thực. Các kế hoạch đầu tư mới nên

xem xét các địa điểm và kênh thương mại thay thế cho các khu vực và lĩnh vực dễ bị tổn thương nhất với BĐKH. Các công ty nên đánh giá một cách có hệ thống mức độ dễ bị tổn thương của môi trường hoạt động trước lũ lụt, hạn hán và bão, đặc biệt chú ý đến các khu vực có khả năng hạn chế trong việc dự đoán và thích ứng với BĐKH. Chẳng hạn, các khu vực dễ bị tổn thương nhất sẽ khó bảo đảm thực hiện kế hoạch kinh doanh liên tục và có hệ sinh thái địa phương yếu kém.

4.4 Hướng tới các khu vực ven biển và đô thị thông minh có khả năng chống chịu

Theo phân tích ở trên, 300 đô thị ven biển của Việt Nam nằm ở vùng trũng thấp và thường xuyên bị ảnh hưởng bởi thiên tai do BĐKH. Ngành du lịch cũng đối mặt với nguy cơ cao, khi mà 42% khách sạn nằm gần các khu vực bờ biển bị xói lở. Một diện tích lớn cho hoạt động công nghiệp ở Việt Nam nằm ở những khu vực có rủi ro cao, với một nửa số khu công nghiệp phải đối mặt trực tiếp với nguy cơ lũ lụt nghiêm trọng.

Các thảm họa do khí hậu gây ra đang gia tăng nhanh chóng, gây thiệt hại ngày càng tăng đối với cuộc sống, tài sản và sinh kế của con người, cũng như đối với các hệ sinh thái có giá trị. Việc mở rộng các khu đô thị khi dân số gia tăng cũng đã làm giảm không gian xanh và tăng diện tích bề mặt không thấm nước, dễ bị ngập lụt và gây áp lực lớn đối với việc quản lý tài nguyên nước tại các đô thị của Việt Nam. Các đô thị loại hai ở vùng Duyên hải Bắc Bộ và Nam Trung Bộ có tốc độ tăng trưởng đô thị cao nhất Việt Nam kể từ năm 2012. Một cách tiếp cận phát triển đô thị kết hợp các biện pháp thích ứng với BĐKH và phát thải các-bon thấp thông qua kết hợp các công nghệ thông minh trong hệ thống cơ sở hạ tầng và dịch vụ công sẽ cung cấp môi trường an toàn, lành mạnh để phát triển kinh tế và nâng cao khả năng phục hồi của cư dân (Anbumozhi, 2022). Tuy nhiên, thị trường đất đai thường không nội hóa đầy đủ chi phí của BĐKH và các hiểm họa tự nhiên. Kết quả là, sự phát triển thường xảy ra ở các khu vực ven biển đầy rủi ro, đặc biệt là khi các nhà đầu tư không phải chi trả cho các tác động của BĐKH trong tương lai.

Để tăng cường khả năng thích ứng của vùng ven biển và các đô thị, Việt Nam cần xây dựng chương trình đầu tư phục hồi tổng hợp vùng ven biển cho các trung tâm đô thị chính và hạ tầng kết nối. Quy hoạch phân vùng và quy hoạch không gian dựa trên rủi ro là rất quan trọng để đảm bảo tăng trưởng kinh tế ở các vùng ven biển tránh dẫn tới phát triển không an toàn theo cách không thể đảo ngược được. Điều này nên dựa trên thông tin tốt nhất về rủi ro hiện có. Để đảm bảo các hệ thống cơ sở hạ tầng huyết mạch có thể cung cấp các dịch vụ thiết yếu, Việt Nam nên phát triển một chương trình đầu tư tích hợp khả năng phục hồi ven biển bằng cách tích hợp thông tin rủi ro vào các giai đoạn lập kế hoạch, thiết kế và bảo trì của tất cả các khoản đầu tư cơ sở hạ tầng. Các khung chính sách, quy

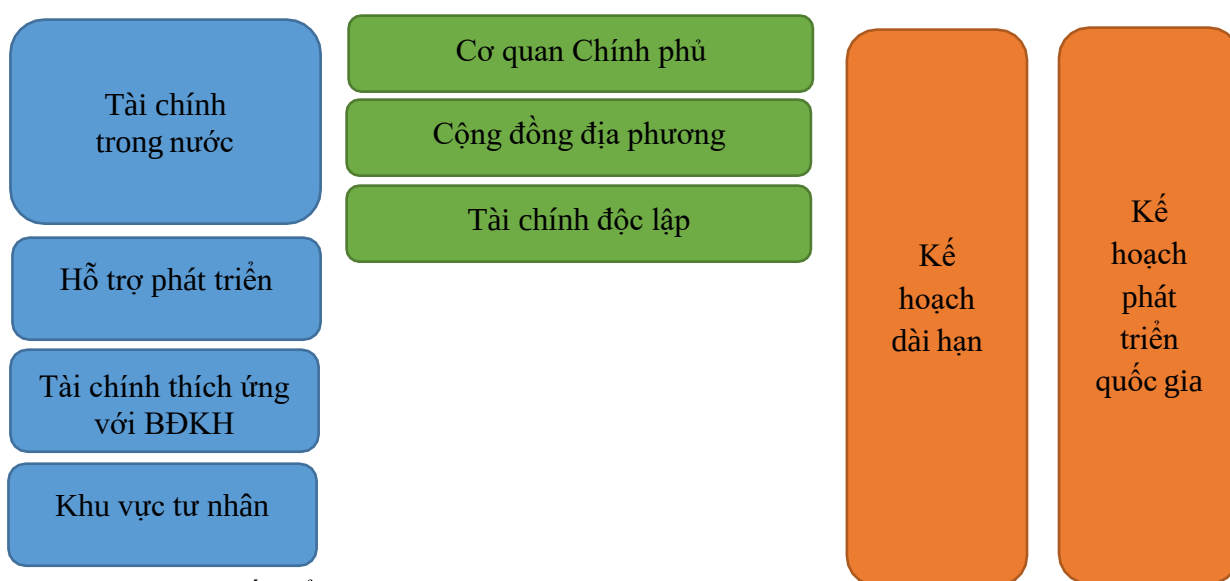
định và pháp lý có liên quan phải được củng cố, và các bài học từ các sáng kiến trong quá khứ cần tổng hợp để cung cấp thông tin cho các hướng dẫn kỹ thuật và các chương trình trong tương lai.

Việt Nam cần hạn chế các dự án phát triển mới, kể cả ở các vùng đệm, bằng cách hoàn thiện và thực thi các quy định về sử dụng đất. Các quy định này có ý nghĩa giúp Việt Nam tránh phát triển đô thị ồ ạt, sử dụng đất kém bền vững. Các kế hoạch đô thị hóa phải được thực thi thông qua các tiêu chuẩn, quy định xây dựng. Chất lượng xây dựng và vai trò của các quy định về xây dựng là các yếu tố chính quyết định khả năng phục hồi khí hậu.

5 Kết luận và khuyến nghị về tăng trưởng kinh tế có tính chống chịu đối với BĐKH

Việt Nam đã có nhiều tiến bộ trong việc phân tích rủi ro khí hậu, xác định các chiến lược hiệu quả và xây dựng năng lực cấp độ ngành. Tuy nhiên, các nỗ lực hiện có vẫn chưa giúp Việt Nam thích ứng đầy đủ theo các thiệt hại ước tính do BĐKH gây ra. Trong khi đề ra các chiến lược để đạt được mục tiêu trở thành quốc gia có thu nhập cao vào năm 2045, Việt Nam cần các chính sách có tính đến rủi ro về khí hậu và thiên tai cũng như mức độ sẵn có của các công nghệ và tài chính mới. Do đó, Việt Nam có thể cần một khung chính sách tích hợp cho hợp tác quốc tế (Hình 16.15). Các chương trình hỗ trợ tài chính và kỹ thuật Việt Nam-Nhật Bản trong tương lai có thể cung cấp hỗ trợ năng lực phù hợp cho các chủ thể cấp quốc gia, cấp tỉnh và địa phương.

Hình 16.15. Cơ chế hợp tác tài trợ rủi ro công nghệ và rủi ro thiên tai và điều phối quốc gia



BĐKH=Biến đổi khí hậu.

Nguồn: Nhóm tác giả.

Để đạt được các mục tiêu về BDKH, Việt Nam cần tập trung cơ cấu lại nền kinh tế theo hướng thúc đẩy các mô hình tăng trưởng có tính chống chịu đối với BDKH, bằng cách điều chỉnh các chính sách phát triển trong ngắn hạn cho phù hợp với các chính sách phát triển quốc gia, trọng tâm là bảo đảm đồng bộ giữa các nguồn tài chính từ khu vực công và tư nhân. Gắn kết ODA với FDI cũng là cần thiết. Các hành động và cơ hội cụ thể để tăng cường hợp tác giữa Việt Nam và Nhật Bản bao gồm:

Thứ nhất, lồng ghép mục tiêu phòng chống thiên tai, thích ứng với BDKH vào quy hoạch, kế hoạch phát triển vùng, địa phương

- Tổng điều tra, kiểm kê để đánh giá, phân loại đặc điểm nguồn vốn tự nhiên, tài chính, hạ tầng, nhân lực, văn hóa của từng vùng, miền để định hướng quản lý, khai thác, sử dụng, bảo tồn và phát triển các nguồn vốn đó.

- Hoàn thiện phương pháp, quy trình dự báo, cảnh báo thiên tai, động đất, sóng thần, quan trắc, giám sát môi trường biển, BDKH, nước biển dâng phục vụ phát triển kinh tế - xã hội bền vững. Hoàn thiện hệ thống thông tin dữ liệu và cơ chế chia sẻ liên ngành, liên địa phương.

- Thực hiện phân vùng chức năng dựa trên lợi thế và giá trị của từng vùng, từ đó làm cơ sở để các địa phương xác định ưu tiên trong quản lý, phân bổ, khai thác và sử dụng bền vững các giá trị vốn tự nhiên cho phát triển kinh tế xanh.

- Lồng ghép phòng, chống thiên tai và thích ứng với BDKH vào các mục tiêu và nội dung cơ cấu lại nền kinh tế.

- Đẩy mạnh chuyển đổi số trong nền kinh tế là giải pháp then chốt để nâng cao giá trị gia tăng, khả năng chống chịu, phục hồi của các ngành, lĩnh vực sản xuất, kinh doanh trong nền kinh tế.

- Lồng ghép các mục tiêu, nội dung phòng chống thiên tai và thích ứng với BDKH vào hệ thống quy hoạch phát triển cấp quốc gia, ngành, vùng và địa phương trên cơ sở phân vùng chức năng dựa trên lợi thế về địa chính trị, tài nguyên và vận hành các hệ sinh thái tự nhiên theo Quy hoạch đặc điểm của từng vùng, từng tỉnh.

Thứ hai, tăng cường các công cụ kinh tế và cơ chế tài chính để thúc đẩy phòng chống thiên tai và thích ứng với BDKH

- Đẩy mạnh cơ cấu lại các ngành công nghiệp theo hướng giảm dần các ngành phụ thuộc nhiều vào khai thác tài nguyên, nhất là tài nguyên không tái tạo, giá trị gia tăng và hiệu quả kinh tế thấp; công nghệ lạc hậu, sử dụng nhiều năng lượng, tiêu tốn tài nguyên, sức cạnh tranh thấp trên thị trường cũng cần được xem xét và dần loại bỏ.

- Ưu tiên các ngành công nghiệp có hàm lượng công nghệ cao, chế biến sâu, khai thác và sử dụng hiệu quả tài nguyên, có khả năng cạnh tranh trong khu vực và thế giới.

- Thực hiện có hiệu quả các chính sách ưu đãi về thuế, phí, lệ phí, đất đai đối với doanh nghiệp tham gia mạng lưới doanh nghiệp phát triển xanh, sản xuất xanh, cung ứng sản phẩm, dịch vụ thân thiện với môi trường. Hỗ trợ tài chính, áp dụng các chính sách hỗ trợ về thuế, thị trường để các cơ sở sản xuất, các địa phương cải tiến công nghệ, nhập công nghệ hiện đại để chuyển đổi sang nền kinh tế xanh.

- Xây dựng chiến lược tài chính để ứng phó với rủi ro thiên tai. Hoàn thiện khung pháp lý và các văn bản hướng dẫn liên quan đến quản lý rủi ro thiên tai để hỗ trợ triển khai chính sách. Đa dạng hóa nguồn vốn đầu tư cho bảo vệ môi trường và ứng phó với BĐKH. Bố trí riêng các khoản chi từ ngân sách nhà nước cho giải pháp ứng phó với BĐKH sử dụng nhiều nguồn tài chính trong quản lý rủi ro thiên tai; đồng thời xác định thứ tự ưu tiên khi sử dụng các nguồn lực tài chính cho từng loại rủi ro thiên tai.

- Tạo điều kiện cho các địa phương, doanh nghiệp tiếp cận các nguồn vốn tài chính xanh như tín dụng xanh, trái phiếu xanh. Tăng cường hợp tác công tư để huy động nguồn lực từ khu vực tư nhân trong phòng chống thiên tai và thích ứng với BĐKH.

- Thử nghiệm các công cụ kinh tế, cơ chế tài chính mới để tạo nguồn lực liên quan cho phòng chống thiên tai và ứng phó với BĐKH như chi trả dịch vụ hệ sinh thái, đền bù đa dạng sinh học, bảo hiểm rủi ro thiên tai.

Thứ ba, nâng cao khả năng chống chịu của các ngành kinh tế, lĩnh vực ưu tiên trong ứng phó với thiên tai và BĐKH

- Phát triển nông nghiệp thông minh với khí hậu đảm bảo tăng trưởng năng suất bền vững, có tính chống chịu, thích ứng với BĐKH, giảm thiểu/loại bỏ phát thải, (giảm nhẹ) hiệu ứng nhà kính, đảm bảo an ninh lương thực quốc gia và đạt được các mục tiêu phát triển. Để giải quyết vấn đề này, cần thúc đẩy chuyển dịch sang nền nông nghiệp thông minh thích ứng với khí hậu. Các nội dung cụ thể cần thực hiện trong xây dựng nông nghiệp thông minh thích ứng với BĐKH bao gồm quản lý đất đai, nâng cao hàm lượng dưỡng chất trong đất; dự trữ và sử dụng nước hiệu quả; đánh giá sâu bệnh và kiểm soát dịch bệnh; xây dựng và phát triển hệ thống canh tác thông minh; tăng cường khả năng phục hồi của hệ sinh thái; và bảo tồn nguồn gen.

- Nhân rộng và phát triển các mô hình kinh tế xanh thích ứng với BĐKH thông qua các giải pháp nâng cao khả năng thích ứng và phục hồi của sản xuất

trong các ngành kinh doanh, các ngành phi nông nghiệp và các ngành như giao thông vận tải, xây dựng. Nhân rộng và phát triển các mô hình thích ứng với BĐKH tại các vùng dễ bị tổn thương thông qua tưới tiêu tiết kiệm nước, chuyển đổi phương thức canh tác và đa dạng hóa sinh kế để thích ứng với BĐKH, phát triển thành phố thông minh; mô hình quản lý rừng đầu nguồn có sự tham gia của cộng đồng, tăng cường quản lý hệ sinh thái ven biển và phát triển sinh kế cộng đồng ứng phó với BĐKH; xây dựng các đô thị ven biển và hải đảo thích ứng với BĐKH.

- Bảo đảm an ninh năng lượng trong bối cảnh BĐKH. Trong bối cảnh BĐKH, các tác động tiêu cực của BĐKH đến năng lượng được đề cập trên ba khía cạnh: năng lượng tái tạo, công nghiệp khai thác nguyên liệu, và cung - cầu năng lượng. Việt Nam nên tập trung thực hiện các giải pháp: (i) thúc đẩy sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả thông qua các hoạt động truyền thông, vận động người dân có ý thức tiết kiệm và sử dụng năng lượng hiệu quả; ii) tăng cường công tác khảo sát, thăm dò các nguồn năng lượng để nâng cao tiềm năng; tích trữ là giải pháp thường xuyên, nhằm nâng cao khả năng khai thác, sản xuất các nguồn năng lượng sơ cấp, giảm phụ thuộc vào bên ngoài; (iii) đa dạng hóa nguồn năng lượng là giải pháp đa dạng hóa khai thác, sử dụng các loại nguồn năng lượng; (iv) tăng cường năng lực trong nước về cung cấp các sản phẩm năng lượng, chú trọng xây dựng các cơ sở chế biến, tích trữ năng lượng; (v) áp dụng chính sách thúc đẩy phát triển năng lượng tái tạo bao gồm năng lượng mặt trời, năng lượng gió; (vi) hình thành và phát triển thị trường năng lượng, thị trường điện cạnh tranh thông qua cơ chế giải thưởng thị trường theo định hướng của Chính phủ.

- Bảo tồn đa dạng sinh học: tăng diện tích các hệ sinh thái tự nhiên được bảo vệ, phục hồi, bảo đảm tính toàn vẹn và tính liên kết. Bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học góp phần phát triển kinh tế xanh. Việc này được thực hiện bằng cách thúc đẩy Chiến lược quốc gia về đa dạng sinh học thông qua (i) nâng cao hiệu quả quản lý hệ thống di sản thiên nhiên, khu bảo tồn thiên nhiên và hành lang đa dạng sinh học; (ii) củng cố và mở rộng các khu vực tự nhiên có tầm quan trọng quốc gia và quốc tế; (iii) phục hồi các hệ sinh thái tự nhiên quan trọng bị suy thoái; (iv) bảo tồn, phục hồi các loài hoang dã nguy cấp, đặc biệt là các loài động vật nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ và các loài di cư.

Thứ tư, phát triển khoa học và công nghệ phòng chống thiên tai và ứng phó với BĐKH

- Hoàn thiện phương pháp, quy trình dự báo, cảnh báo thiên tai, động đất, sóng thần, quan trắc, giám sát môi trường biển, BĐKH, nước biển dâng phục vụ phát triển kinh tế - xã hội bền vững, phòng, chống thiên tai và ứng phó với BĐKH với nhiều mục tiêu và lĩnh vực.

- Tăng cường liên kết, hợp tác giữa chính phủ, viện nghiên cứu, doanh nghiệp và người dân nhằm hướng tới các sản phẩm, dịch vụ khoa học. Tri thức về công nghệ xanh cần được chuyển giao cho người dân và doanh nghiệp với chi phí hợp lý.

- Tiếp tục triển khai các chương trình, dự án khoa học công nghệ bảo vệ môi trường, phòng chống thiên tai. Quản lý, sử dụng hiệu quả tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ môi trường, ứng phó với BĐKH. Ưu tiên một số đề tài, chương trình nghiên cứu về mô hình quản lý tổng hợp vùng theo hướng bền vững. Đẩy mạnh đổi mới công nghệ sản xuất và xây dựng theo hướng áp dụng công nghệ sản xuất và xây dựng tiêu hao ít nguyên, nhiên liệu, năng lượng. Tăng cường phát triển công nghệ hiện đại trong khai thác để giảm thiểu tổn thất tài nguyên.

- Khuyến khích phát triển hợp tác; chuyển giao công nghệ mới, tiên tiến nhằm sử dụng bền vững tài nguyên thiên nhiên, duy trì, bảo tồn và phát triển đa dạng sinh học gắn với các vùng.

- Ưu tiên nghiên cứu, điều tra địa chất môi trường, địa chất đô thị phục vụ quy hoạch phát triển và phòng ngừa rủi ro tai biến địa chất trong điều kiện BĐKH.

Thứ năm, đầu tư cơ sở hạ tầng chất lượng cao để tăng cường phòng chống thiên tai và ứng phó với BĐKH

- Tăng cường xây dựng và hoàn thiện kết cấu hạ tầng đô thị, nông thôn theo hướng bền vững, bảo vệ môi trường, ứng phó với BĐKH. Tập trung vào các giải pháp thích ứng và chống chịu hiệu quả với tác động của BĐKH trong quản lý tổng hợp cấp vùng bao gồm hệ thống cấp nước, giao thông, năng lượng, chiếu sáng, thu gom và xử lý nước thải, chất thải rắn.

- Tăng cường đầu tư kết cấu hạ tầng đồng bộ, tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển công nghệ xanh, đặc biệt ưu tiên công nghệ năng lượng tái tạo, góp phần thực hiện mục tiêu NDC, chuyển đổi sang nền kinh tế dựa trên nguồn năng lượng phát thải ít các-bon.

- Đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng và nguồn nhân lực chăm sóc sức khỏe cộng đồng. Cơ sở hạ tầng y tế chưa đáp ứng yêu cầu khám, chữa bệnh cho nhân dân trong điều kiện dịch bệnh do BĐKH, suy thoái môi trường. Hệ thống cơ sở hạ tầng chăm sóc sức khỏe cộng đồng trong điều kiện BĐKH cho các nhóm xã hội dễ bị tổn thương như đồng bào dân tộc thiểu số, người nghèo ở nông thôn, vùng sâu, vùng xa, miền núi, hải đảo chưa được phát triển như các vùng khác.

- Nhà nước ưu tiên nguồn vốn ngân sách hoặc cơ chế hợp tác công tư để huy động vốn phù hợp với định hướng phát triển kinh tế xanh, thích ứng với BĐKH của từng vùng (nông nghiệp xanh, du lịch sinh thái).

- Hạ tầng tự nhiên là một bộ phận cấu thành của vốn tự nhiên, mang lại hiệu quả bền vững về kinh tế, môi trường, cảnh quan và xã hội. Hạ tầng tự nhiên cần được xác định, đánh giá, ưu tiên bảo vệ, sử dụng và phát triển, chỉ thay thế bằng hạ tầng nhân tạo khi cần thiết. Vì vậy, các bộ, ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cần lồng ghép giá trị vốn tự nhiên trong các chiến lược, quy hoạch, chương trình, dự án phát triển; tổ chức, cá nhân có hoạt động gây ô nhiễm, suy thoái vốn tự nhiên; người được hưởng lợi từ hoạt động đầu tư tôn tạo và nâng cao giá trị vốn tự nhiên có trách nhiệm đóng góp tài chính theo quy định của pháp luật.

- Đầu tư hỗ trợ trang thiết bị, tăng cường cơ sở vật chất cho cơ quan quản lý địa phương (cấp huyện, cấp xã), thực hiện công tác theo dõi, kiểm tra việc thực hiện các quy định về bảo vệ môi trường tại các cơ sở, hộ kinh doanh.

Thứ sáu, huy động vốn tư nhân để thúc đẩy tài chính công cho tăng trưởng kinh tế có tính chống chịu đối với BĐKH

a) Vốn tự nhiên:

- Lồng ghép việc khai thác, sử dụng và phát triển các nguồn vốn tự nhiên vào các chiến lược, chương trình và quy hoạch.

- Xây dựng chi tiết các tiêu chí, lộ trình, kế hoạch hành động, cơ chế khuyến khích, ưu tiên đầu tư phát triển vốn tự nhiên phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước trong từng thời kỳ. Hướng dẫn việc kiểm kê, đánh giá, hạch toán giá trị vốn tự nhiên làm cơ sở cho việc lập và tổ chức thực hiện chiến lược, quy hoạch, dự án phát triển.

- Ưu tiên nguồn lực đầu tư và khuyến khích các tổ chức, cá nhân đầu tư bảo tồn, phát triển, sử dụng có hiệu quả các nguồn vốn tự nhiên, phát huy lợi thế tự nhiên, xây dựng các mô hình tăng trưởng kinh tế bền vững.

- Nguồn thu từ vốn tự nhiên phải được ưu tiên để tạo nguồn lực tập trung cho tái đầu tư, phục hồi, phát triển và nâng cao chức năng, giá trị của vốn tự nhiên.

b) Vốn tài chính

- Ban hành chính sách hỗ trợ, tạo điều kiện thuận lợi để người dân, doanh nghiệp dễ dàng tiếp cận nguồn vốn vay ưu đãi để phát triển các dự án sản xuất, kinh doanh theo hướng phát triển kinh tế xanh, tuần hoàn, thích ứng với BĐKH.

- Tạo điều kiện cho các địa phương, doanh nghiệp tiếp cận nguồn vốn tài chính xanh để thực hiện các dự án đầu tư vào các dự án thích ứng với BĐKH như nguồn tín dụng xanh, trái phiếu xanh; và phát triển phân loại xanh để hỗ trợ đánh giá các sản phẩm tài chính mới.

- Ưu tiên bố trí ngân sách nhà nước cho các dự án, chương trình phát triển xanh; các dự án cải tạo, phục hồi và phát triển các nguồn vốn tự nhiên trên các vùng. Tiếp tục huy động và sử dụng hiệu quả nguồn vốn nước ngoài để hỗ trợ mục tiêu ứng phó với BĐKH.

c) **Vốn con người & vốn xã hội**

- Điều tra, đánh giá, phân loại tri thức truyền thống, tri thức bản địa, giá trị văn hóa của từng địa phương, dân tộc nhằm đề xuất giải pháp kết hợp hài hòa các công nghệ xanh sẵn có. Nhân rộng và phát triển các mô hình hay, cách làm tốt về phòng chống thiên tai và ứng phó với BĐKH.

- Đánh giá, xác định các giá trị vốn xã hội của từng vùng về phòng chống thiên tai và thích ứng với BĐKH; lồng ghép các giá trị đó vào các chiến lược, quy hoạch phát triển cấp quốc gia và cấp vùng. Kết hợp giá trị vốn xã hội với các nguồn vốn khác để tìm ra mô hình và giải pháp phát triển hài hòa.

- Tạo điều kiện thuận lợi để thúc đẩy tổ chức mạng lưới xã hội, quy tắc, chuẩn mực của cộng đồng trong phát triển kinh tế xanh ở từng vùng, địa phương. Vì vậy, cần hoàn thiện khung pháp lý để khuyến khích các tổ chức chính trị - xã hội, đoàn thể, hội, nhóm tham gia bảo vệ môi trường và ứng phó với BĐKH; huy động nguồn lực cho phát triển kinh tế xanh.

- Tổ chức các hoạt động truyền thông, cung cấp thông tin, tài liệu về vốn xã hội, các yếu tố liên quan đến vốn xã hội, cách thức sử dụng vốn xã hội cho cán bộ, nhân dân nhằm đưa vốn xã hội trở thành nguồn lực cho phát triển kinh tế xanh bền vững tại mỗi địa phương trong vùng.

Thứ bảy, đẩy mạnh truyền thông, giáo dục, đào tạo, phổ biến kiến thức nhằm nâng cao năng lực tiếp cận kiến thức, kỹ thuật của người dân để phát triển các mô hình kinh tế thích ứng với BĐKH ở lưu vực sông Mê Công

- Xây dựng các chương trình truyền thông, nâng cao năng lực nghiên cứu và triển khai các nội dung liên quan đến ứng phó với BĐKH. Tập trung xây dựng tài liệu truyền thông, lồng ghép giáo dục phòng chống thiên tai và thích ứng với BĐKH vào chương trình giảng dạy trong nhà trường và cộng đồng.

- Xây dựng các văn bản hướng dẫn cho các cấp, các ngành, doanh nghiệp và người dân về cách xác định, triển khai và đánh giá các mô hình phòng chống thiên tai và thích ứng với BĐKH phù hợp với đặc điểm của từng vùng, miền.

- Đa dạng hóa các kênh truyền thông trên các phương tiện thông tin đại chúng để giới thiệu, quảng bá các mô hình hay, cách làm hay.

- Nâng cao nhận thức về các mô hình phát triển thích ứng với thiên tai và BĐKH.

- Huy động sự tham gia của các tổ chức đoàn thể bằng nhiều hình thức tuyên truyền, phổ biến kiến thức về thiên nhiên, môi trường, kinh tế xanh của khu vực cho đoàn viên, hội viên và nhân dân.

- Tổ chức đào tạo cán bộ, nhất là cấp cơ sở, về kinh tế xanh nói chung và các mô hình kinh tế xanh cấp vùng (nói riêng). Tập trung nâng cao năng lực cho cán bộ cơ sở trong việc xác định các hoạt động, mô hình kinh tế xanh phù hợp với đặc điểm của từng địa phương trong vùng, đó là xây dựng, triển khai, đánh giá và nhân rộng mô hình kinh tế xanh trên địa bàn.

Tài liệu tham khảo

(Thứ tự giữ nguyên theo bản gốc tiếng Anh)

Anbumozhi, V. (2022). Hiện thực hóa đô thị thông minh [Realising smart cities].

Trong Viện Nghiên cứu kinh tế ASEAN và Đông Á (ERIA) (chủ biên), *Kế hoạch phát triển châu Á toàn diện 3.0: Hướng tới nền kinh tế hội nhập, sáng tạo và bền vững [The comprehensive Asia development plan 3.0 (CADP 3.0): Towards an integrative, innovation and sustainable economy]* (tr. 322-352). Jakarta: ERIA. Tiếng Anh. https://www.eria.org/uploads/media/Books/2022-CADP-3/15_ch.11-Smart-Cities.pdf

Anbumozhi, V., Beiling, M., và Reddy, V. (chủ biên). (2019). Hướng tới một ASEAN có tính chống chịu: Thảm họa, biến đổi khí hậu và an ninh lương thực: Hỗ trợ tính chống chịu của ASEAN [In towards a resilient ASEAN: Disasters, climate change, and food security: Supporting ASEAN resilience], Tập 1. Jakarta: ERIA. Tiếng Anh. <https://www.eria.org/uploads/media/Books/2019-Towards-a-Resilient-ASEAN-Vol1/Towards-a-Resilient-ASEAN-Vol-1.pdf>

Anbumozhi, V., F. Kimura, và S.M. Thangavelu (chủ biên). (2020). *Chuỗi cung ứng có tính chống chịu: Giảm mức độ tổn thương đối với các cú sốc kinh tế, khủng hoảng tài chính và thảm họa thiên nhiên [Supply Chain Resilience: Reducing Vulnerability to Economic Shocks, Financial Crises, and Natural Disasters]*. Jakarta: ERIA-Springer. Tiếng Anh. Supply Chain Resilience: Reducing Vulnerability to Economic Shocks, Financial Crises, and Natural Disasters | SpringerLink .

Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) (2019). *Triển vọng phát triển châu Á 2019: Tăng cường khả năng chống chịu đối với thảm họa [Asian development outlook 2019: strengthening disaster resilience]*. Tiếng Anh. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/492711/ado2019.pdf>

- Sáng kiến Trái phiếu Khí hậu (CBI) (2022). *Tài chính bền vững ASEAN: Hiện trạng thị trường 2021 [ASEAN sustainable finance: State of the market 2021]*. Tiếng Anh.
https://www.climatebonds.net/files/reports/cbi_asean_sotm2022_final.pdf
- Eckstein, D., V. Künzel và L. Schäfer (2021). *Chỉ số rủi ro khí hậu toàn cầu 2021: Ai chịu tác động nặng nề nhất của diễn biến khí hậu cực đoan? Các diễn biến thua lỗ liên quan đến thời tiết năm 2019 và giai đoạn 2000-2019 [Global climate risk index 2021: Who suffers most from extreme weather events? Weather-related loss events in 2019 and 2000–2019]*. Germanwatch. Tiếng Anh.
[https://www.germanwatch.org/sites/default/files/Global Climate Risk Index 2021_2.pdf](https://www.germanwatch.org/sites/default/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202021_2.pdf)
- Ủy ban Châu Âu, Trung tâm nghiên cứu chung, Marin-Ferrer, M., K. Poljanšek, L. Vernaccini (2017), *Chỉ số quản trị rủi ro – INFORM – Khái niệm và phương pháp, phiên bản 2017 [Index for risk management - INFORM – Concept and methodology, version 2017]*, Văn phòng xuất bản. Tiếng Anh. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/094023>
- Tổng cục Thống kê (2022). *Niên giám thống kê*. Hà Nội: Nhà xuất bản Thống kê.
- Hills, J., B.T. Thang, D.X. Lai, T.D. Thi, Hoi, C., Hoang, N.H., Duc, L.A., Son, N.N., Tuan, N.L. Toan, D.V., Manh, L.V., Thong, N.T., và Hanh, N.T.M. (2022). *Kịch bản kinh tế xanh cho Việt Nam [Blue economy scenarios for Viet Nam]*. Hà Nội: UNDP Việt Nam. Tiếng Anh.
<https://www.undp.org/vietnam/publications/blue-economy-scenarios-vietnam> (Accessed 24 May 2023).
- Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) (2022). *Báo cáo Quốc gia số 22/209: Việt Nam, tham vấn Điều IV năm 2022 – thông cáo báo chí; báo cáo của IMF; và tuyên bố của Giám đốc văn phòng tại Việt Nam [IMF Country Report No.22/209: Vietnam, 2022 article IV consultation—press release; staff report; and statement by the executive director for Vietnam]*. Tiếng Anh.
<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2022/209/article-A000-en.xml?ArticleTabs=fulltext> .
- Viện Khí tượng học, Thủy văn và Biến đổi khí hậu (IMHEN) và Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) (2015). *Tóm tắt cho các nhà hoạch định chính sách: Báo cáo riêng cho Việt Nam về quản trị rủi ro về các diễn biến cực đoan và thảm họa để tăng cường thích ứng với biến đổi khí hậu*. Hà Nội: Nhà xuất bản Tài nguyên và Môi trường. Tiếng Anh.

- Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp (METI). (2021). *Thông lệ tốt của khu vực tư nhân ở Nhật Bản để thích ứng với biến đổi khí hậu [Climate change adaptation good practices by Japanese private sector]*. Tiếng Anh. https://www.meti.go.jp/policy/energy_environment/global_warming/adaptation_goodpractice_FY2020ENG.pdf
- Bộ Môi trường (2021). *Kế hoạch thích ứng với biến đổi khí hậu [Climate change adaptation plan]*. Tiếng Anh. <https://www.env.go.jp/content/000081210.pdf>
- Báo Chính phủ (2021). *Bài phát biểu toàn văn của Thủ tướng Chính phủ Phạm Minh Chính tại COP26 [Full remarks by PM Phạm Minh Chính at COP26]*. Tiếng Anh. <https://en.baochinhphu.vn/full-remarks-by-pm-pham-minh-chinh-at-cop26-11142627.htm>
- Thanh, M.V., T.D. Vien, S.J. Leisz, và G.P. Shivakoti (chủ biên) (2017). Định nghĩa lại đa dạng sinh học và diễn biến quản lý tài nguyên thiên nhiên ở châu Á: Tài nguyên thiên nhiên và hệ sinh thái xã hội ở vùng núi phía Bắc [In Redefining diversity & dynamics of natural resources management in Asia: Upland natural resources and social ecological systems in Northern Vietnam], tr. 257-263). Elsevier. Tiếng Anh. <https://doi.org/10.1016/C2015-0-04335-0>
- Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TNMT) (2021), *Kịch bản biến đổi khí hậu [Climate change scenario]*. Hà Nội: Nhà xuất bản Tài nguyên, Môi trường và Bản đồ Việt Nam. Tiếng Anh.
- Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TNMT) (2022), *Báo cáo kỹ thuật phục vụ việc xây dựng Kế hoạch hành động Quốc gia về Biến đổi khí hậu [Technical Report for the development of the National Action Plan on Climate Change]*. Hà Nội: Bộ Tài nguyên và Môi trường. Tiếng Anh.
- Tortajada, C. (2018, June 6). *Mức độ sẵn sàng với biến đổi khí hậu của Nhật Bản – Điển hình cho các nước châu Á [Japan's climate change preparedness an example for Asian countries]*. Tiếng Anh. <https://thirdworldcentre.org/2018/06/japans-climate-change-preparedness-an-example-for-asian-countries/>
- Tsuda, T. (2019). Tài trợ cho các rủi ro thảm họa ở Nhật Bản: Khung khổ và chính sách [Japan's Disaster Risk Financing: Framework and Policies], trong Kamesaka, A. và F. Waldenberger (chủ biên) Quản trị, Rủi ro và Tác động Tài chính của các Thảm họa lớn. [Governance, Risk and Financial Impact of Mega Disasters]. Kinh tế học, Luật và Thể chế ở châu Á-Thái Bình

Dương Singapore: Springer. Tiếng Anh. https://doi.org/10.1007/978-981-13-9005-0_2.

Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) và Quỹ Hanns Seidel Stiftung (HSF) (2020). *Báo cáo quốc gia 2020: Kết quả 5 năm thực hiện mục tiêu phát triển bền vững* [National Report 2020: Progress of five-year-implementation of sustainable development goals]. Tiếng Anh. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/vn/Summary-national-SDG-report_ENG.pdf

Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) và Quỹ Châu Á (2020). *Thích ứng để thành công: Đánh giá tác động của biến đổi khí hậu đối với doanh nghiệp Việt Nam* [Adapting to succeed: Assessing the Impact of Climate Change on Vietnamese Businesses]. Tiếng Anh. https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2020/10/Adapting-to-Succeed_Assessing-the-Impact-of-Climate-Change-on-Vietnamese-Businesses_EN_2020.pdf

Ngân hàng Thế giới (2022a). Việt Nam: Báo cáo khí hậu và phát triển quốc gia [Viet Nam: country climate and development report]. Washington DC: Ngân hàng Tái thiết và Phát triển Quốc tế/Ngân hàng Thế giới. Tiếng Anh. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/a27f1b05-910d-59ab-ba2c-84206bf107c2/content>

Ngân hàng Thế giới (2022b). *Đẩy nhanh tăng trưởng sạch, xanh và có tính chống chịu đối với biến đổi khí hậu ở Việt Nam: Phân tích môi trường quốc gia* [Accelerating clean, green, and climate-resilient growth in Viet Nam : A Country Environmental Analysis]. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới. <http://hdl.handle.net/10986/37704> Giấy phép: CC BY 3.0 IGO. Tiếng Anh.

Chương 17

Kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam

Lại Văn Mạnh và Phạm Ánh Huyền

1 Giới thiệu

Kinh tế tuần hoàn đang trở thành xu thế tất yếu toàn cầu, góp phần đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững trong bối cảnh tài nguyên thiên nhiên ngày càng suy thoái, môi trường bị ô nhiễm, đa dạng sinh học suy giảm do biến đổi khí hậu. Việt Nam có tiềm năng để dẫn đầu về phát triển kinh tế tuần hoàn trong Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN).

Trước năm 2020, nguyên tắc kinh tế tuần hoàn đã được lồng ghép vào một số mô hình kinh tế của Việt Nam, điển hình là mô hình kinh tế trong lĩnh vực nông nghiệp, mô hình kinh tế sinh thái và làng nghề tái chế chất thải¹⁴⁵. Sau năm 2020, kinh tế tuần hoàn trở thành một trong các định hướng chính để phát triển kinh tế - xã hội. Trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021–2030, tầm nhìn đến năm 2045, kinh tế tuần hoàn được nhấn mạnh như một giải pháp dung hòa mối quan hệ giữa phát triển kinh tế và tiêu thụ tài nguyên thiên nhiên. Do đó, Luật Bảo vệ môi trường 2020 đã có các quy định về kinh tế tuần hoàn.

Chương này đánh giá các công cụ chính sách có vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy áp dụng kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam, chẳng hạn như thuế và phí bảo vệ môi trường, mua sắm công xanh, mở rộng trách nhiệm của nhà sản xuất và thị trường tái chế. Các tác giả sử dụng phân tích Điểm mạnh, Điểm yếu, Cơ hội và Thách thức (SWOT) để đánh giá cơ hội và thách thức khi chuyển đổi sang

¹⁴⁵ Theo Nghị định số 52/2018/NĐ-CP ngày 12 tháng 4 năm 2018 của Chính phủ về phát triển ngành nghề nông thôn, làng nghề là một hoặc nhiều cụm dân cư cấp thôn, ấp, bản, làng, buôn, phum, sóc hoặc các điểm dân cư tương tự tham gia hoạt động ngành nghề nông thôn bao gồm: (1) Chế biến, bảo quản nông, lâm, thủy sản; (2) Sản xuất hàng thủ công mỹ nghệ; (3) Xử lý, chế biến nguyên vật liệu phục vụ sản xuất ngành nghề nông thôn; (4) Sản xuất đồ gỗ, mây tre đan, gốm sứ, thủy tinh, dệt may, sợi, thêu ren, đan lát, cơ khí nhỏ; (5) Sản xuất và kinh doanh sinh vật cảnh; (6) Sản xuất muối; (7) Các dịch vụ phục vụ sản xuất, đời sống dân cư nông thôn.

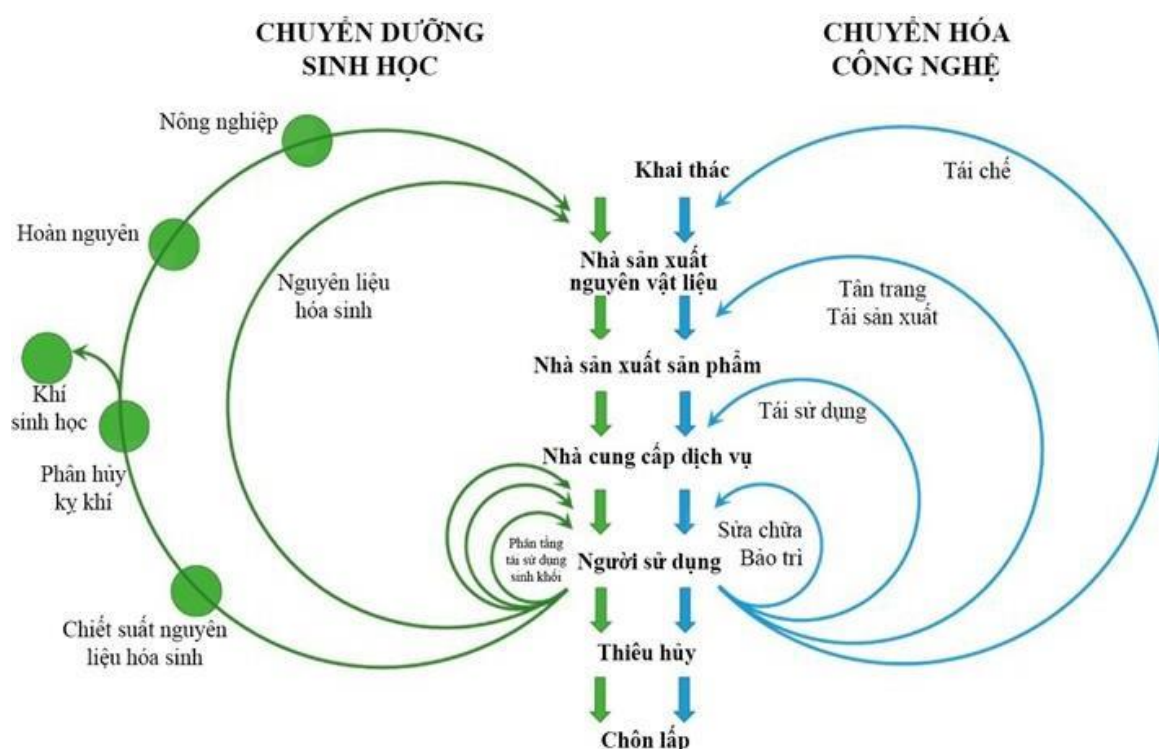
Điều 56 Luật Bảo vệ môi trường 2020 quy định về bảo vệ môi trường làng nghề. Làng nghề phải có phương án bảo vệ môi trường, có tổ chức tự quản về bảo vệ môi trường và hạ tầng bảo vệ môi trường. Cơ sở, hộ gia đình sản xuất trong làng nghề phải xây dựng và thực hiện biện pháp bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật; thực hiện biện pháp giảm thiểu tiếng ồn, độ rung, ánh sáng, bụi, bức xạ nhiệt, khí thải, nước thải và xử lý ô nhiễm tại chỗ; thu gom, phân loại, lưu giữ, xử lý chất thải rắn theo quy định của pháp luật.

kinh tế tuần hoàn, dựa trên việc xem xét ba đột phá chiến lược quốc gia liên quan đến thể chế, công nghệ và cơ sở hạ tầng. Kết quả phân tích giúp đánh giá mức độ thành công của các mô hình kinh tế tuần hoàn trong các lĩnh vực ưu tiên. Theo đó, các tác giả cũng đề xuất chi tiết về lộ trình quốc gia cho các ngành, lĩnh vực và khu vực ưu tiên áp dụng kinh tế tuần hoàn.

2 Tổng quan về kinh tế tuần hoàn

Kinh tế tuần hoàn là một hệ thống công nghiệp được phục hồi và tái tạo, dựa trên việc bảo tồn và nâng cao vốn tự nhiên, tối ưu hóa năng suất sử dụng tài nguyên và thúc đẩy hiệu quả hệ thống (Morl, 2015). Giá trị của sản phẩm, vật liệu và tài nguyên được duy trì trong nền kinh tế càng lâu càng tốt và nền kinh tế hoạt động để tạo ra chất thải tối thiểu (EC, 2018). Mô hình kinh tế tuyến tính chỉ bao gồm khai thác tài nguyên, sản xuất và thải bỏ sau khi tiêu dùng, và thường tạo ra một lượng lớn chất thải. Ngược lại, mô hình kinh tế tuần hoàn tập trung vào quản lý tài nguyên và tái chế theo vòng khép kín để tránh tạo ra chất thải. Luật Bảo vệ Môi trường 2020 định nghĩa kinh tế tuần hoàn là mô hình kinh tế trong đó các hoạt động thiết kế, sản xuất, tiêu dùng và dịch vụ nhằm giảm khai thác nguyên liệu, vật liệu, kéo dài vòng đời sản phẩm, hạn chế chất thải phát sinh và giảm thiểu tác động xấu đến môi trường.

Hình 17.1. Chuyển đổi từ kinh tế tuyến tính sang kinh tế tuần hoàn



Nguồn: Ellen MacArthur Foundation, <https://ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy-diagram>

Chuyển đổi từ mô hình kinh tế tuyến tính sang kinh tế tuần hoàn là một cách tiếp cận thực tế để giải quyết mối quan hệ căng thẳng giữa kinh tế và môi trường, tạo ra khả năng phục hồi và cơ hội kinh tế lâu dài cũng như mang lại lợi ích về môi trường và xã hội (Hình 17.1).

Kinh tế tuần hoàn có năm thành phần: (i) thiết kế để tạo ra các sản phẩm xanh và tăng khả năng sửa chữa, phục hồi, tái chế và tái sử dụng các sản phẩm và linh kiện; (ii) áp dụng các biện pháp sản xuất sạch hơn, giảm phát thải, tuần hoàn nguyên vật liệu trong công đoạn sản xuất; (iii) tiêu dùng trách nhiệm hơn thông qua việc cung cấp các dịch vụ tốt hơn, nâng cao trách nhiệm của người tiêu dùng đối với môi trường sinh thái; (iv) quản lý chất thải tốt hơn bằng cách phân loại, thu gom khi hết hạn sử dụng và tái chế chất thải; và (v) từ chất thải trở lại thành tài nguyên, bao gồm tái chế chất thải và tái sử dụng tài nguyên (Mohl, 2015).

Trong kinh tế tuần hoàn, giá trị của sản phẩm, vật liệu và tài nguyên thiên nhiên được duy trì trong nền kinh tế trong thời gian dài hơn, giảm thiểu phát sinh chất thải. Các biện pháp thực hiện kinh tế tuần hoàn rất đa dạng, như từ chối sử dụng các sản phẩm gây hại cho môi trường hay áp dụng nhiều biện pháp sửa chữa, tái sử dụng, tái sản xuất, tái chế nhằm đạt mục tiêu giảm tiêu hao nguyên, nhiên, vật liệu. Các doanh nghiệp áp dụng các chiến lược như (i) khép kín vòng lặp thông qua thiết kế để loại bỏ chất thải, ô nhiễm và khai thác nguyên liệu; (ii) làm chậm vòng lặp để giữ cho vật liệu được sử dụng trong thời gian dài hơn; và (iii) thu hẹp vòng lặp, bằng cách sử dụng ít nguyên liệu thô hơn và cho nhiều mục đích hơn (Bocken, Miller, Evans, 2016). Dựa trên các giải pháp và chiến lược cho kinh tế tuần hoàn, tiềm năng cho các mô hình kinh doanh mới – chẳng hạn như mô hình cung ứng tuần hoàn, mô hình phục hồi, mô hình kéo dài tuổi thọ và mô hình chia sẻ – sẽ xuất hiện (Bảng 17.1)¹⁴⁶

Kinh tế tuần hoàn cũng giúp giải quyết các vấn đề đồng lợi ích liên quan đến bất bình đẳng xã hội và khủng hoảng sinh thái. Về công bằng xã hội, kinh tế tuần hoàn giúp giảm bất bình đẳng xã hội và hướng tới quản lý toàn diện để đạt được sự tách biệt giữa tăng trưởng Tổng sản phẩm trong nước (GDP) với mức độ sử dụng tài nguyên và phát sinh chất thải vào môi trường. Tuy nhiên, nó đòi hỏi sự tham gia của tất cả các bên liên quan từ khu vực công, doanh nghiệp khai thác nguyên liệu thô, nhà chế biến, nhà sản xuất, nhà phân phối, nhà bán lẻ, và người tiêu dùng. Đặc biệt, khu vực công đóng vai trò quan trọng trong việc tạo ra và thúc đẩy hệ sinh thái tuần hoàn.

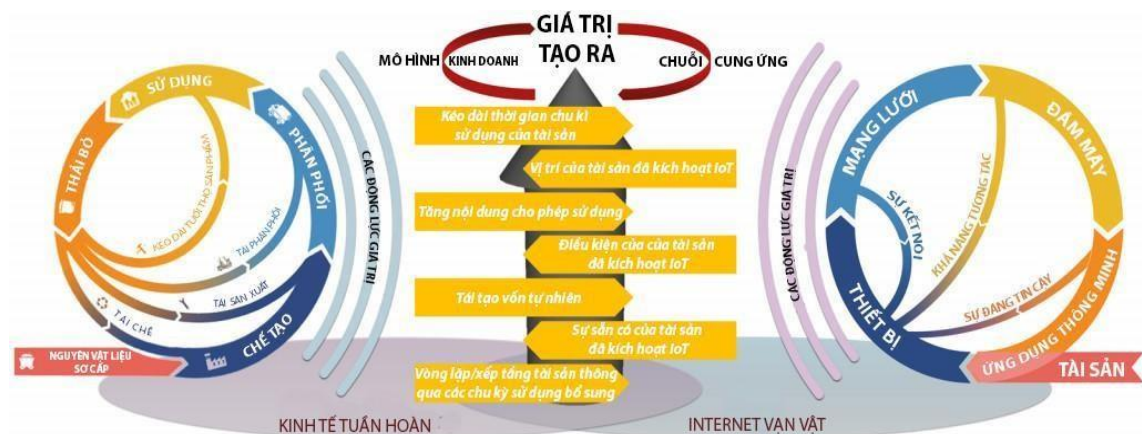
¹⁴⁶ Waste Reduction Week in Canada, Five Business Models of Circularity, <https://wrwcanada.com/en/get-involved/resources/circular-economy-themed-resources/five-business-models-circularity>

Bảng 17.1. Động lực về giá trị của kinh tế tuần hoàn và lợi ích cho người tiêu dùng

<i>Động lực về giá trị</i>	<i>Phương pháp</i>
Kéo dài thời gian và chu trình sử dụng các tài sản	- Thiết kế để kéo dài vòng đời của sản phẩm - Thiết kế để có thể tái chế dễ dàng hơn - Thiết kế để dễ dàng sửa chữa và nâng cấp - Bao gồm hướng dẫn để bảo trì
Tăng cường tính hữu ích của các tài sản hoặc tài nguyên	- Tăng cường việc chia sẻ các tài sản - Tăng cường năng suất tài nguyên - Hạn chế các tác động tiêu cực
Vòng lặp hoặc phân tầng tài sản thông qua tuần hoàn sử dụng bổ sung	- Tái sử dụng nguyên liệu - Tái chế nguyên liệu, vật liệu đã qua sử dụng để làm nguyên liệu thô đầu vào - Tân trang các tài sản
Tái tạo vốn tự nhiên	- Trả lại chất dinh dưỡng sinh học cho đất - Hạn chế, tránh xói mòn đất - Tái tạo lại chất dinh dưỡng của đất - Duy trì đa hệ sinh thái đại dương

Nguồn: Anbumozhi và Kimura (2018).

Hình 17.2. Mối quan hệ giữa kinh tế tuần hoàn và Internet vạn vật



IoT = Internet vạn vật.

Nguồn: Soufani (2020).

Ngày nay, sự phát triển công nghệ số đang diễn ra nhanh chóng, chẳng hạn như hệ thống thực-ảo, internet vạn vật (IoT), mô phỏng, phân tích dữ liệu nâng cao, rô-bốt, và các công cụ thông minh để hỗ trợ con người. Các công nghệ số mới có thể thúc đẩy việc triển khai thực hiện kinh tế tuần hoàn, bao gồm công

nghe di động, điện toán đám mây, mạng xã hội dành cho doanh nghiệp, phân tích dữ liệu lớn, công nghệ thiết kế mô-đun, công nghệ tái chế tiên tiến, công nghệ khoa học vật liệu, hệ thống hoàn trả, in 3D...(Anbumozhi, 2022).

Thật vậy, cần coi IoT và kinh tế tuần hoàn là hai cấu phần gắn kết chặt chẽ với nhau, bởi IoT giúp hình thành và vận hành công nghệ số, tạo động lực thúc đẩy ứng dụng kinh tế tuần hoàn. Sự phát triển song song của hai hợp phần này sẽ tạo ra sức mạnh tổng hợp để đạt được các mục tiêu tăng trưởng kinh tế đầy tham vọng, đồng thời sử dụng hiệu quả tài nguyên thiên nhiên, giảm phát sinh chất thải và tác động xấu đến môi trường. Mỗi cấp độ của mô hình kinh tế tuần hoàn đều có thể áp dụng công nghệ số (Bảng 17.2).

Bảng 17.2. Ứng dụng các công nghệ số trong kinh doanh và quản lý chất thải

	Vi mô (mô hình kinh doanh đơn lẻ)	Trung gian (cộng sinh công nghiệp)	Vĩ mô (chính phủ)
Khu vực sản xuất	Sản xuất sạch hơn, thiết kế sinh thái	Khu công nghiệp	Mạng lưới công nghiệp, liên kết vùng
Khu vực tiêu dùng	Mua sắm công xanh	Khu công nghiệp thân thiện môi trường, khu công nghiệp sinh thái	Các dịch vụ cho thuê, thiết kế và dịch vụ sửa chữa
Quản lý chất thải	Hệ thống tái chế, tái sản xuất chất thải	Thị trường cho chất thải và nguyên liệu thứ cấp, hàng cũ	Cộng sinh công nghiệp, hệ thống thu gom chất thải
Hỗ trợ khác	Các chính sách và khung pháp luật, nền tảng thông tin, nâng cao năng lực và hạ tầng số		

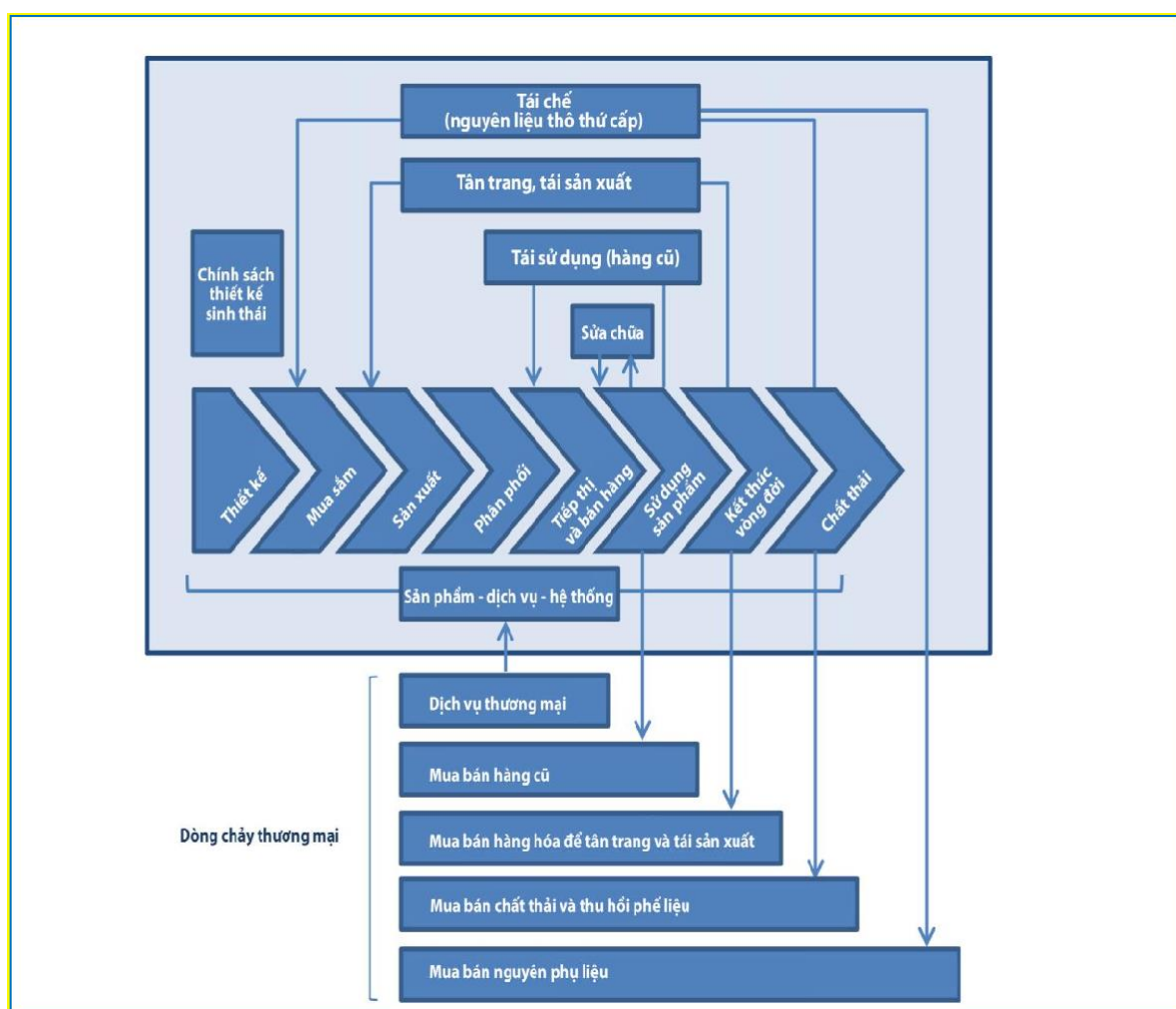
Nguồn: Anbumozhi (2022).

3 Các rào cản và điều kiện thực hiện kinh tế tuần hoàn

Ở cấp chính phủ, Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD, 2018) đã xác định 13 rào cản đối với các quốc gia khi chuyển đổi sang nền kinh tế tuần hoàn. Các rào cản về văn hóa, quy định, tài chính và tầm nhìn, bao gồm nguồn lực tài chính, sự không chắc chắn về quy định, rủi ro tài chính, nhận thức, nguồn nhân lực, sự tham gia của khu vực tư nhân, sự sẵn sàng về chính trị và các giải pháp công nghệ. Từ góc độ của doanh nghiệp, Bianchini, Rossi và Pellerini (2019) đã nhấn mạnh năm nhóm rào cản bên trong và bên ngoài đối với các mô hình kinh doanh tuần hoàn: năng lực tổ chức cần có, nỗ lực về định hướng kinh doanh và cấu trúc doanh nghiệp, rào cản kỹ thuật bao gồm chuyên môn, thiếu khung pháp lý để hướng dẫn quá trình chuyển đổi và các yếu tố tài chính liên quan đến mức độ đầu tư dài hạn và chi phí.

Ngoài ra, cần xem xét các yếu tố pháp lý đóng vai trò thúc đẩy quá trình chuyển đổi trên phạm vi toàn quốc. Nền tảng kinh tế tuần hoàn phải được các chính phủ phát triển đồng bộ với nguồn lực để hỗ trợ chuyển đổi. Các chiến lược và kế hoạch phát triển đóng vai trò nền tảng, góp phần thúc đẩy quá trình chuyển dịch sang nền kinh tế tuần hoàn ở các quy mô khác nhau thông qua cách tiếp cận có hệ thống tương tự như cách tiếp cận công nghiệp sinh thái. Để làm được điều này, trước hết các chính phủ phải tập trung điều chỉnh các thể chế, bởi vì các thể chế vừa là rào cản vừa là tác nhân thúc đẩy nền kinh tế. Quản trị tốt cũng là chìa khóa và có thể được thúc đẩy thông qua bình đẳng, tham gia, đồng thuận, minh bạch, trách nhiệm giải trình và pháp quyền một cách hiệu lực, hiệu quả và lâu dài.

Hình 17.3. Thương mại cho hàng hóa và dịch vụ thương mại



Nguồn: OECD (2018).

Cuối cùng, văn hóa thường là rào cản lớn đối với việc tạo ra nền kinh tế tuần hoàn. Văn hóa chi phối hành vi của doanh nghiệp và người tiêu dùng trong ứng xử với thiên nhiên; trong việc sử dụng tiết kiệm và hiệu quả các nguồn tài nguyên thiên nhiên; và trong phân loại, tái chế và tái sử dụng chất thải. Cần làm rõ các lợi ích về kinh tế, xã hội và môi trường cũng như mong muốn nâng cao

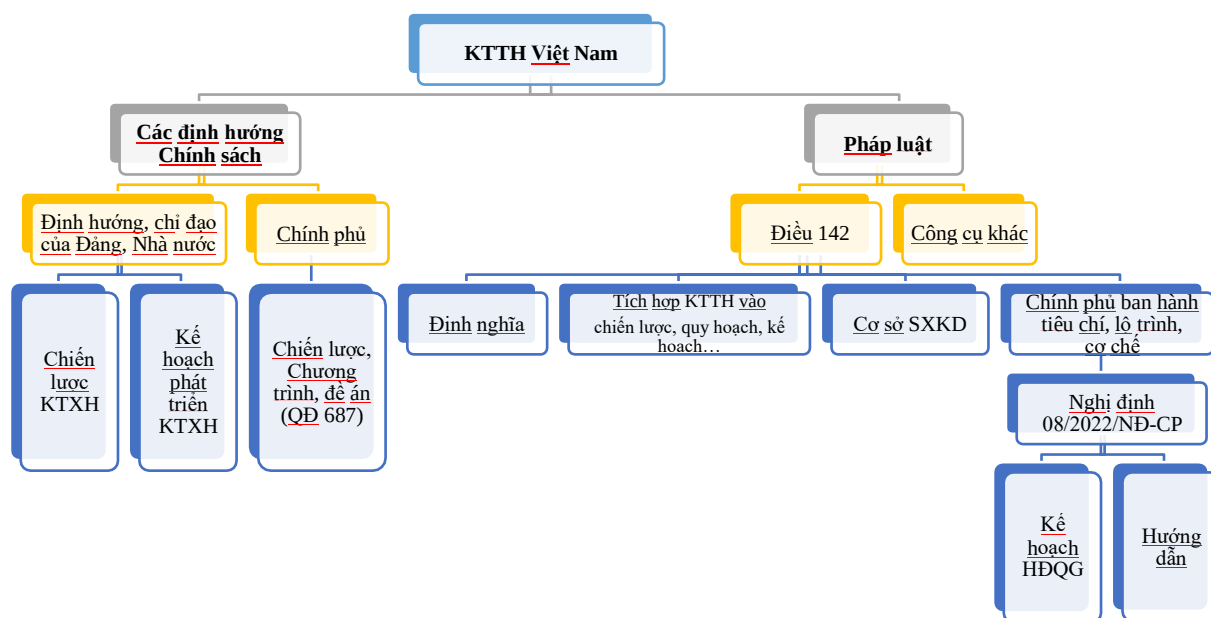
chất lượng cuộc sống. Kinh tế tuần hoàn tập trung vào các dòng vật liệu và năng lượng nhằm kéo dài thời gian sử dụng tài nguyên và quản lý chất thải. Kinh tế tuần hoàn có thể giúp thiết kế và xây dựng cơ sở hạ tầng linh hoạt cũng như hệ thống năng lượng có thể tái tạo, giảm chi phí và tạo ra tác động tích cực đến môi trường.

4 Khung chính sách và pháp lý liên quan đến kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam

Như thể hiện trong Hình 17.4, khung chính sách và pháp lý của Việt Nam để phát triển kinh tế tuần hoàn bao gồm hai nhóm chính:

- (i) Các chính sách của Đảng và Nhà nước, phản ánh định hướng quốc gia về kinh tế tuần hoàn (ví dụ: Nghị quyết của Ban Chấp hành Trung ương, Ban Bí thư, Quốc hội, Chính phủ, Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và chiến lược phát triển các ngành; các đề án quốc gia...);
- (ii) Các quy định pháp lý trong các luật, quy định hiện hành (ví dụ: Luật bảo vệ môi trường, Luật đầu tư và các quy định về thuế, ưu đãi...).

Hình 17.4. Khung chính sách và pháp lý để phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam



KTTH = kinh tế tuần hoàn.

Nguồn: Nhóm tác giả (2022).

4.1 Chính sách của Đảng và Nhà nước

Về kinh tế tuần hoàn, quan điểm của Đảng và Chính phủ Việt Nam như sau:

- (i) **Trước Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII.** Trước năm 2016, thuật ngữ “*kinh tế tuần hoàn*” chưa được đề cập trong bất kỳ chính sách nào, nhưng đã có một số hoạt động hướng tới thực hiện kinh tế tuần hoàn.
- (ii) **Tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII.** Từ năm 2016 đến năm 2020, thuật ngữ “*kinh tế tuần hoàn*” đã được chỉ ra trong một số kế hoạch quốc gia, chẳng hạn như kế hoạch cho ngành năng lượng và *Chương trình hành động quốc gia về sản xuất và tiêu dùng bền vững giai đoạn 2021–2030*.
- (iii) **Tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII.** Kể từ năm 2021, khái niệm kinh tế tuần hoàn đã được lồng ghép vào *Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021–2030, tầm nhìn đến năm 2045* và *Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2021–2025*. Nội dung này cũng đã được đề cập trong các Nghị quyết về nông nghiệp, nông thôn và kinh tế tập thể. Các Nghị quyết và chiến lược khác về chuyển dịch cơ cấu kinh tế và phát triển các ngành công nghiệp đều đã đề cập đến kinh tế tuần hoàn. Tháng 6 năm 2022, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 687/QĐ-TTg phê duyệt Đề án Phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam. Mục tiêu của Đề án là giảm phát thải khí nhà kính trên GDP ít nhất 15% so với năm 2014; tái sử dụng, tái chế và xử lý 85% rác thải nhựa; và giảm 50% rác thải nhựa trên đại dương vào năm 2030 (Bảng 17.3).¹⁴⁷

Bảng 17.3. Định hướng và chính sách về kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam

STT	Chính sách	Nội dung liên quan đến kinh tế tuần hoàn
I	Trước Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII	
1.1	Chỉ thị số 36/1998/CT-TW ngày 25 tháng 6 năm 1998 về tăng cường công tác bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa	- Không đề cập đến thuật ngữ “kinh tế tuần hoàn” cũng như các giải pháp cơ bản của kinh tế tuần hoàn như tái chế, tái sử dụng. - Một số định hướng liên quan đến kinh tế tuần hoàn: “<i>Tiếp tục đẩy mạnh các phong trào quần chúng bảo vệ môi trường như phong trào Xanh – Sạch – Đẹp, Vườn – Ao – Chuồng (VAC), Vườn – Ao – Chuồng – Rừng (VACR), Tuần lễ nước sạch và vệ sinh môi trường</i>” và “<i>áp dụng công nghệ sạch, ít phế thải, tiêu hao ít nguyên liệu và năng lượng</i>”.

¹⁴⁷ Kinh tế tuần hoàn Việt Nam, Quyết định số 687/QĐ-TTg ngày 07 tháng 6 năm 2022 về Phê duyệt Đề án phát triển kinh tế tuần hoàn tại Việt Nam, [https://vietnamcirculareconomy.vn/vi/policy-library/decision-no-687-qd-ttg-dated-june-07-2022-ve-phê-duyet-chương-trình-cho-thông-tư-nền-kinh-tế-phát-triển-tại-Việt-Nam/#:~:text=Quyết-định%20Số-,687%2FQD%2DTTg%20dated%20June%2007%2C%202022%20on%20phê-duyet,thông-tư%20kinh-tế%20phát-triển%20in%20Vietnam&text=On%20June%207%2C%202022%2C%20the,thông-tư%20economy%20in%20Viet%20Nam](https://vietnamcirculareconomy.vn/vi/policy-library/decision-no-687-qd-ttg-dated-june-07-2022-ve-phê-duyet-chương-trình-cho-thông-tư-nền-kinh-tế-phát-triển-tại-Việt-Nam/#:~:text=Quyết-định%20Số-,687%2FQD%2DTTg%20dated%20June%2007%2C%202022%20on%20phê-duyet,thông-tư%20kinh-tế%20phát-triển%20in%20Vietnam&text=On%20June%207%2C%202022%2C%20the,thông-tư%20economy%20in%20Viet%20Nam.).

STT	Chính sách	Nội dung liên quan đến kinh tế tuần hoàn
1.2	Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 15 tháng 01 năm 2004 về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa	- Không đề cập đến thuật ngữ “kinh tế tuần hoàn” mà nhấn mạnh các giải pháp và mô hình liên quan đến kinh tế tuần hoàn: “ <i>khuyến khích sử dụng tiết kiệm tài nguyên và năng lượng; sản xuất, và sử dụng năng lượng sạch, năng lượng tái tạo, các sản phẩm và bao bì sản phẩm không gây hại hoặc ít gây hại cho môi trường; tái chế và sử dụng các sản phẩm tái chế....Thu gom và xử lý toàn bộ rác thải sinh hoạt và rác thải công nghiệp bằng các phương pháp thích hợp, trong đó ưu tiên cho việc tái sử dụng, tái chế chất thải, hạn chế tối đa khối lượng rác chôn lấp, nhất là với các đô thị thiếu mặt bằng làm bãi chôn lấp...</i> ”
1.3	Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 03 tháng 6 năm 2013 về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường	- Không đề cập đến thuật ngữ “kinh tế tuần hoàn” mà nhấn mạnh các giải pháp, mô hình liên quan đến kinh tế tuần hoàn: “ <i>thúc đẩy tái sử dụng, tái chế và sản xuất, thu hồi năng lượng từ chất thải</i> ”.
II	Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII	
2.1	Nghị quyết số 55-NQ/TW ngày 11 tháng 02 năm 2020 về định hướng <i>Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia của Việt Nam đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2045</i>	- Triển khai thực hiện chính sách bảo vệ môi trường trong lĩnh vực năng lượng gắn với mục tiêu giảm phát thải khí nhà kính, thúc đẩy kinh tế tuần hoàn và phát triển bền vững. - Xây dựng và triển khai đề án chỉnh sửa lồng ghép các mô hình kinh tế tuần hoàn vào chiến lược phát triển của các doanh nghiệp năng lượng.
2.2	Kết luận số 56-KL/TW về tiếp tục thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường	- Đặt yêu cầu về phòng, chống thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu, quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường làm trung tâm của mọi quyết định phát triển. - Tập trung xử lý ô nhiễm môi trường sau năm 2020, nhất là tại các đô thị. - Phân loại rác tại nguồn, đặc biệt là rác thải sinh hoạt.
2.3	Quyết định số 889/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 24 tháng 6 năm 2020 phê duyệt <i>Chương trình hành động quốc gia về sản xuất và tiêu dùng bền vững giai đoạn 2021–2030</i>	- Định hướng đến nền kinh tế tuần hoàn và phát triển bền vững. - Hỗ trợ xây dựng, áp dụng phổ biến, nhân rộng các mô hình kinh tế tuần hoàn về tài nguyên, nhiên liệu, vật liệu trong hoạt động sản xuất và tiêu dùng. - Đẩy mạnh việc áp dụng các mô hình kinh tế tuần hoàn trong quản lý chất thải. - Đẩy mạnh ứng dụng, phổ biến, nhân rộng các mô hình phân loại, thu gom, tái sử dụng, tái chế chất thải, phế liệu; xây dựng tài liệu tập huấn về mô hình kinh tế tuần hoàn quản lý chất thải trong nông nghiệp, thủy sản, điện tử, hóa chất, nhiệt điện, nhựa, giấy, vật liệu xây dựng và các ngành kinh tế khác. - Thúc đẩy kết nối cung - cầu, phát triển thị trường cho sản phẩm và công nghệ môi trường, sản phẩm và công nghệ tái chế, công nghệ các-bon thấp.

STT	Chính sách	Nội dung liên quan đến kinh tế tuần hoàn
		– Từng bước xây dựng và áp dụng các mô hình kinh tế tuần hoàn trong lĩnh vực tiêu dùng, khuyến khích chuyển từ tiêu dùng và sở hữu hàng hóa sang tiêu dùng và sử dụng dịch vụ.
III	Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII	
3.1	Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII	
3.1.1	<i>Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021–2030; tầm nhìn đến năm 2045</i>	Khuyến khích phát triển mô hình kinh tế tuần hoàn để sử dụng tổng hợp và hiệu quả các sản phẩm đầu ra của quá trình sản xuất.
3.1.2	Báo cáo về Kế hoạch kinh tế - xã hội 2016–2020 và Nghị quyết số 16/2021/QH15 ngày 27 tháng 7 năm 2021 về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 2021–2025	Xây dựng kế hoạch, cơ chế, chính sách, quy định và triển khai các mô hình kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn, kinh tế các - bon thấp.
3.2	Nghị quyết, Chỉ thị của Đảng, Chính phủ	
3.2.1	Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 16 tháng 6 năm 2022 về nông nghiệp, nông dân, nông thôn đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045	- Khuyến khích phát triển nông nghiệp xanh, hữu cơ, tuần hoàn. - Khuyến khích phát triển nông nghiệp tuần hoàn; tái sử dụng phụ phẩm; ứng dụng công nghệ mới, tiên tiến, thân thiện với môi trường, thu hút doanh nghiệp đầu tư xử lý nước thải, chất thải rắn tại các làng nghề, cụm công nghiệp, dịch vụ, khu xử lý chất thải tập trung.
3.2.2	Nghị quyết 20-NQ/TW ngày 16 tháng 6 năm 2022 về tiếp tục đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả kinh tế tập thể	- Ưu tiên phát triển các tổ chức kinh tế tập thể gắn với phát triển kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn, kinh tế tri thức. - Ban hành đồng bộ các chính sách thu hút nguồn lực; ứng dụng khoa học và công nghệ; phát triển kinh tế tuần hoàn, kinh tế xanh, nông nghiệp hữu cơ; thích ứng với biến đổi khí hậu và chuyển đổi số; mở rộng thị trường cho kinh tế tập thể.
3.2.3	Nghị quyết 43/2022/QH15 ngày 11 tháng 01 năm 2022 về chính sách tài khóa, tiền tệ hỗ trợ chương trình phục hồi và phát triển kinh tế - xã hội	Xây dựng chính sách đột phá, ưu tiên khuyến khích đổi mới sáng tạo, chuyển đổi số, kinh tế số, kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn gắn với phát triển bền vững.
3.2.4	Nghị quyết số 11/NQ-CP ngày 30 tháng 01 năm 2022 về Chương trình phục hồi và phát triển kinh tế - xã hội và thực hiện Nghị quyết số 43/2022/QH15 về chính sách tài khóa, tiền tệ hỗ trợ Chương trình	Tiếp tục nghiên cứu, triển khai các giải pháp đột phá; khuyến khích đổi mới; thúc đẩy chuyển đổi số; phát triển kinh tế số, kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn gắn với phát triển bền vững.
3.3	Quyết định của Thủ tướng Chính phủ	
3.3.1	Quyết định số 1520/QĐ-TTg ngày 06 tháng 10 năm 2020 phê duyệt Chiến lược phát triển chăn nuôi giai đoạn	Đẩy mạnh mở rộng chăn nuôi theo mô hình chuỗi khép kín hướng đến kinh tế tuần hoàn.

STT	Chính sách	Nội dung liên quan đến kinh tế tuần hoàn
	2021 – 2030, định hướng đến năm 2045	
3.3.2	Quyết định số 450/QĐ-TTg ngày 13 tháng 4 năm 2022 phê duyệt <i>Chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050</i>	Ngăn chặn xu hướng gia tăng ô nhiễm, suy thoái môi trường; giải quyết các vấn đề bức xúc về môi trường; từng bước cải thiện môi trường; ngăn chặn sự suy giảm đa dạng sinh học; nâng cao năng lực ứng phó với biến đổi khí hậu; đảm bảo an ninh môi trường; phát triển và xây dựng các mô hình kinh tế tuần hoàn, kinh tế xanh, kinh tế các-bon thấp; và hướng tới đạt được các mục tiêu phát triển bền vững đến năm 2030.
3.3.3	Quyết định số 1658/QĐ-TTg ngày 01 tháng 10 năm 2021 phê duyệt <i>Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh, giai đoạn 2021–2030, tầm nhìn đến năm 2050</i>	Chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng “ <i>xanh hóa</i> ” các ngành kinh tế, áp dụng mô hình kinh tế tuần hoàn thông qua khai thác, sử dụng hiệu quả tài nguyên, năng lượng dựa trên khoa học và công nghệ, ứng dụng công nghệ số và chuyển đổi số, phát triển kết cấu hạ tầng bền vững nâng cao chất lượng tăng trưởng, phát huy lợi thế cạnh tranh, giảm tác động xấu đến môi trường.
3.3.4	Quyết định số 493/QĐ-TTg ngày 19 tháng 04 năm 2022 phê duyệt <i>Chiến lược xuất nhập khẩu hàng hóa đến năm 2030</i>	Đẩy mạnh chuyển dịch cơ cấu hàng hóa xuất khẩu theo chiều sâu; đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa; tăng tỷ trọng xuất khẩu các sản phẩm có giá trị gia tăng, kinh tế xanh, tuần hoàn, sản phẩm thân thiện với môi trường.
3.3.5	Quyết định số 687/QĐ-TTg ngày 07 tháng 6 năm 2022 phê duyệt Đề án phát triển kinh tế tuần hoàn tại Việt Nam	- Góp phần thực hiện mục tiêu giảm phát thải khí nhà kính - Nâng cao nhận thức và mối quan tâm của doanh nghiệp, nhà đầu tư tại Việt Nam về kinh tế tuần hoàn, thúc đẩy áp dụng mô hình kinh tế tuần hoàn nhằm thúc đẩy quá trình chuyển đổi xanh của các ngành kinh tế. - Đến năm 2025, các dự án kinh tế tuần hoàn thiết yếu đi vào giai đoạn triển khai và mang lại hiệu quả kinh tế, xã hội, công nghệ và môi trường; góp phần khôi phục tài nguyên tái tạo, giảm tiêu thụ năng lượng, tăng tỷ trọng năng lượng tái tạo trên tổng nguồn cung cấp năng lượng, độ che phủ rừng, tỷ lệ tái chế chất thải, tỷ lệ thay thế nhập khẩu của các sản phẩm nông, lâm, thủy sản và xuất khẩu. - Đến năm 2030, các dự án kinh tế tuần hoàn trở thành động lực chính trong việc giảm tiêu thụ năng lượng với khả năng tự chủ phần lớn hoặc toàn bộ về nhu cầu năng lượng dựa trên sử dụng năng lượng tái tạo và gia tăng độ che phủ rừng. - Các mô hình kinh tế tuần hoàn hỗ trợ phát triển lối sống xanh, khuyến khích phân loại rác thải và thúc đẩy tiêu dùng bền vững. - Đến năm 2025, tái sử dụng, tái chế và xử lý 85 % chất thải nhựa sản xuất; giảm 50 % lượng rác thải nhựa ra đại dương so với giai đoạn trước; hạn chế dần việc sản xuất, sử dụng túi nylon khó phân hủy, sản phẩm nhựa dùng một lần. Nâng cao năng lực tái

STT	Chính sách	Nội dung liên quan đến kinh tế tuần hoàn
		chế chất thải hữu cơ ở đô thị và nông thôn. Nâng cao nhận thức về sản xuất, tiêu thụ và xử lý chất thải nhựa, túi nylon khó phân hủy và chất thải nhựa dùng một lần. - Đến năm 2030, thu gom và xử lý 50% chất thải rắn sinh hoạt đô thị đạt tiêu chuẩn, quy chuẩn thông qua các mô hình kinh tế tuần hoàn; tái chế 100% rác thải hữu cơ ở đô thị và 70% rác thải hữu cơ ở nông thôn; không còn chôn lấp chất thải rắn đô thị trong mô hình kinh tế tuần hoàn tại các đô thị; tối đa hóa việc thu gom, xử lý nước thải đô thị đạt tiêu chuẩn, quy chuẩn. - Mô hình kinh tế tuần hoàn đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao chất lượng cuộc sống và sức đề kháng của người dân trước biến đổi khí hậu, bảo đảm bình đẳng về điều kiện và cơ hội nâng cao năng lực, năng suất và thu nhập của người lao động trong nền kinh tế tuần hoàn.

Nguồn: Nhóm tác giả (2022).

4.2 Các quy định về kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam

Năm 2020, khái niệm kinh tế tuần hoàn được quy định trong Luật Bảo vệ môi trường.¹⁴⁸ Theo Khoản 11, Điều 5 của Luật này, Nhà nước có chính sách lồng ghép, thúc đẩy các mô hình kinh tế tuần hoàn, kinh tế xanh trong xây dựng và thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình, đề án, dự án phát triển kinh tế - xã hội. Điều 142 của Luật quy định chi tiết về kinh tế tuần hoàn.

Theo Luật Bảo vệ môi trường 2020, kinh tế tuần hoàn được định nghĩa là mô hình kinh tế trong đó các hoạt động thiết kế, sản xuất, tiêu dùng và dịch vụ nhằm giảm khai thác nguyên liệu, vật liệu, kéo dài vòng đời sản phẩm, hạn chế chất thải phát sinh và giảm thiểu tác động xấu đến môi trường. Luật cũng giao trách nhiệm thúc đẩy thực hiện kinh tế tuần hoàn cho các cơ quan Nhà nước, tổ chức và các bên liên quan. Theo đó, Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện lồng ghép kinh tế tuần hoàn ngay từ giai đoạn xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình, đề án phát triển; quản lý, tái sử dụng, tái chế chất thải. Doanh nghiệp có trách nhiệm thiết lập hệ thống quản lý và thực hiện biện pháp để giảm khai thác tài nguyên, giảm chất thải, nâng cao mức độ tái sử dụng và tái chế chất thải ngay từ giai đoạn xây dựng dự án, thiết kế sản phẩm, hàng hóa đến giai đoạn sản xuất, phân phối.

Ngoài ra, Luật yêu cầu Chính phủ quy định chi tiết các tiêu chí, lộ trình và cơ chế khuyến khích thực hiện kinh tế tuần hoàn phù hợp với điều kiện kinh tế -

¹⁴⁸ Luật Bảo vệ môi trường 2020 thay thế Luật Bảo vệ Môi trường 2014, có hiệu lực từ ngày 01 tháng 01 năm 2022.

xã hội của đất nước. Bên cạnh đó, Luật đã tạo nền tảng pháp lý và chính sách tương đối vững chắc nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn, bằng việc thông qua các chính sách về phân loại chất thải tại nguồn, mua sắm công xanh, mở rộng trách nhiệm của nhà sản xuất, thị trường tái chế, ưu đãi và hỗ trợ, phát triển công nghiệp môi trường, dịch vụ môi trường, mua sắm xanh, tín dụng xanh và trái phiếu xanh.

Dựa trên khái niệm được nêu trong Luật, Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10 tháng 01 năm 2022 quy định chi tiết hơn về tiêu chí, lộ trình và cơ chế khuyến khích thực hiện kinh tế tuần hoàn tại Việt Nam. Nghị định đã xác định ba nhóm tiêu chí chung về kinh tế tuần hoàn:

- (i) Giảm khai thác, sử dụng tài nguyên không tái tạo, tài nguyên nước; tăng hiệu quả sử dụng tài nguyên, nguyên liệu thô, vật liệu; tiết kiệm năng lượng;
- (ii) Kéo dài thời gian sử dụng vật liệu, thiết bị, sản phẩm, hàng hóa, các linh kiện, cấu kiện;
- (iii) Hạn chế chất thải phát sinh và giảm thiểu tác động xấu đến môi trường bao gồm: giảm chất thải rắn, nước thải, khí thải; giảm sử dụng hóa chất độc hại; tái chế chất thải, thu hồi năng lượng; giảm sản phẩm sử dụng một lần; mua sắm xanh.

Để đạt được các tiêu chí này, Nghị định đề xuất các biện pháp cho các doanh nghiệp được nêu dưới đây:

- (i) Chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ thực hiện một hoặc nhiều biện pháp theo thứ tự ưu tiên sau: (a) Hạn chế sử dụng các sản phẩm không thân thiện môi trường; tối ưu hóa sử dụng thiết bị, sản phẩm; tăng hiệu quả sản xuất, sử dụng hiệu quả tài nguyên, nguyên liệu, vật liệu; (b) Kéo dài vòng đời sản phẩm và các linh kiện, cấu kiện của sản phẩm, bao gồm: tái sử dụng; tu sửa; tân trang; tái sản xuất; thay đổi mục đích sử dụng; và (c) Giảm chất thải phát sinh bằng cách tái chế chất thải hoặc thu hồi năng lượng thông qua thiêu đốt chất thải.
- (ii) Chủ dự án đầu tư; các cơ sở; khu vực sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung, hoặc các cụm công nghiệp thực hiện một hoặc nhiều biện pháp sau: (a) Thiết kế mặt bằng tổng thể tối ưu, liên kết giữa các dự án đầu tư, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ để nâng cao hiệu quả sử dụng và giảm định mức tiêu thụ tài nguyên đất, nước, khoáng sản, năng lượng; nâng cao tỷ lệ tái chế và giảm thiểu tổng khối lượng chất thải phát sinh; (b) phát triển, sử dụng năng lượng sạch, năng lượng tái tạo theo quy định của pháp luật; (c) thu gom, lưu trữ để tái sử

dụng nước mưa; thu gom, xử lý và tái sử dụng nước thải; và (d) thực hiện các hoạt động cộng sinh công nghiệp theo quy định của pháp luật về quản lý khu công nghiệp và khu kinh tế.

Nghị định quy định Bộ TNMT chủ trì, phối hợp với các bộ, cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xây dựng, trình Thủ tướng Chính phủ Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện kinh tế tuần hoàn trước ngày 31 tháng 12 năm 2023; xây dựng và vận hành nền tảng kết nối thông tin, chia sẻ dữ liệu về áp dụng mô hình kinh tế tuần hoàn; xây dựng, ban hành khung hướng dẫn áp dụng, đánh giá việc thực hiện kinh tế tuần hoàn. Các Bộ, cơ quan ngang Bộ xây dựng và phê duyệt kế hoạch hành động thực hiện kinh tế tuần hoàn của ngành, lĩnh vực, sản phẩm phù hợp với Kế hoạch hành động quốc gia; tổ chức tuyên truyền, phổ biến kiến thức pháp luật, giáo dục, đào tạo về kinh tế tuần hoàn; lồng ghép các tiêu chí cụ thể thực hiện kinh tế tuần hoàn trong quá trình xây dựng các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình, đề án phát triển và trong quản lý, tái sử dụng, tái chế chất thải; quản lý thông tin về thực hiện kinh tế tuần hoàn và tích hợp với hệ thống thông tin của Bộ TNMT; tổ chức áp dụng thí điểm kinh tế tuần hoàn đối với ngành, lĩnh vực năng lượng, nguyên liệu và chất thải theo Kế hoạch hành động. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xây dựng kế hoạch hành động của tỉnh phù hợp với kế hoạch hành động quốc gia và tổ chức triển khai thí điểm áp dụng kinh tế tuần hoàn trong các ngành, lĩnh vực năng lượng, nguyên liệu và chất thải theo Kế hoạch hành động.

Nghị định yêu cầu ba cấp trong xây dựng Kế hoạch hành động cho kinh tế tuần hoàn: Kế hoạch hành động quốc gia; Kế hoạch hành động cấp tỉnh; Kế hoạch hành động đối với các ngành, lĩnh vực, sản phẩm. Khuyến khích các chủ dự án đầu tư, cơ sở – cũng như các chủ đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng tại các khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung và các cụm công nghiệp sớm hơn lộ trình được xác định trong kế hoạch hành động.

Các cơ chế, chính sách khuyến khích thực hiện kinh tế tuần hoàn cũng đã được quy định trong luật. Theo Nghị định số 08/2022/NĐ-CP, Chính phủ ưu tiên đầu tư phát triển kinh tế tuần hoàn đối với các hoạt động nghiên cứu khoa học, phát triển ứng dụng, chuyển giao công nghệ, sản xuất thiết bị và đào tạo nhân lực để thực hiện kinh tế tuần hoàn; cung cấp nền tảng kết nối thông tin, chia sẻ dữ liệu về kinh tế tuần hoàn. Ngoài ra, Chính phủ khuyến khích các hoạt động sau đây để phát triển kinh tế tuần hoàn:

- (i) Nghiên cứu, phát triển công nghệ, giải pháp kỹ thuật và cung cấp dịch vụ đánh giá, thiết kế, tư vấn kinh tế tuần hoàn theo quy định của pháp luật;

- (ii) Phát triển các mô hình liên kết, chia sẻ việc sử dụng tuần hoàn các sản phẩm và chất thải; thành lập các tổ hợp tác, hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã, liên minh tái chế, các mô hình liên kết vùng, liên kết đô thị với nông thôn và các mô hình khác theo quy định của pháp luật để thực hiện các hoạt động đầu tư, sản xuất, kinh doanh, dịch vụ đạt được tiêu chí của kinh tế tuần hoàn;
- (iii) Áp dụng các biện pháp cộng sinh công nghiệp theo quy định của pháp luật về quản lý khu công nghiệp, khu kinh tế;
- (iv) Phát triển thị trường tái sử dụng, tái chế sản phẩm thải bỏ;
- (v) Huy động các nguồn lực xã hội để thực hiện kinh tế tuần hoàn theo quy định của pháp luật; và
- (vi) Hợp tác quốc tế, trao đổi kinh nghiệm, kiến thức và công nghệ về kinh tế tuần hoàn theo quy định của pháp luật.

Ngoài ra, tổ chức, cá nhân thực hiện các hoạt động hoặc có dự án áp dụng mô hình kinh tế tuần hoàn được ưu đãi, hỗ trợ trong bảo vệ môi trường. Các ưu đãi, hỗ trợ bao gồm miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất; ưu đãi từ Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam, Quỹ Bảo vệ môi trường cấp tỉnh, Ngân hàng Phát triển Việt Nam; ưu đãi về thuế thu nhập doanh nghiệp; và trợ cấp cho các sản phẩm và dịch vụ bảo vệ môi trường. Ngoài ra, các tổ chức, cá nhân thực hiện mô hình kinh tế tuần hoàn được hưởng các chính sách khuyến khích về tín dụng xanh, trái phiếu xanh.¹⁴⁹

5 Thực trạng kinh tế tuần hoàn tại Việt Nam

Ở Việt Nam, nhiều ngành, địa phương đã có các mô hình mang biểu hiện của kinh tế tuần hoàn như khu công nghiệp sinh thái, mô hình sản xuất sạch, làng nghề tái chế chất thải, sáng kiến tuần hoàn của doanh nghiệp (Bảng 17.4). Tuy nhiên, một số mô hình, sáng kiến thiếu bền vững, thậm chí gây ảnh hưởng không nhỏ đến các mục tiêu bảo vệ môi trường.

¹⁴⁹ Điều 154, Điều 155, Điều 156 và Điều 157 của Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10 tháng 01 năm 2022 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường

Bảng 17.4. Biểu hiện kinh tế tuần hoàn ở một số ngành, lĩnh vực tại Việt Nam

<i>Ngành, lĩnh vực</i>	<i>Một số biểu hiện của kinh tế tuần hoàn</i>
Sản xuất	
Nông nghiệp, lâm nghiệp và ngư nghiệp	Nhiều địa phương có các mô hình tuần hoàn như mô hình VAC, VACR tận dụng biomass; mô hình thu gom phế phẩm nông nghiệp như thân cây, rơm rạ, trấu; mô hình thủy sinh; mô hình canh tác hữu cơ. Trong trồng trọt, người dân sử dụng các phụ phẩm là vỏ lạc, thân ngô, rơm rạ, thân sắn, vỏ đậu tương, củi đốt cây lâu năm, củi đốt cây hàng năm. Rơm rạ còn được dùng làm thức ăn cho gia súc, đệm lót sinh học, trồng nấm, ủ làm phân hữu cơ truyền thống và đốt. Về chăn nuôi, phụ phẩm được sử dụng trong ủ phân hữu cơ truyền thống, sản xuất khí sinh học, sản xuất đệm lót sinh học vì sinh và cho các mục đích thương mại như nuôi trùn quế. Trong nuôi trồng thủy sản, tỷ lệ thu gom đạt trên 90%; phụ phẩm được sử dụng cho quá trình chiết xuất các hợp chất sinh học; các sản phẩm thực phẩm, chẳng hạn như dầu cá; và sản xuất phân bón hữu cơ.
Khai khoáng	Các hoạt động khai khoáng có tiềm năng áp dụng các nguyên tắc của kinh tế tuần hoàn để sử dụng hiệu quả chất thải từ khai thác, giảm thiểu tác động xấu đến môi trường.
Sản xuất và chế biến	Đã áp dụng tuần hoàn nước, nguyên vật liệu trong một số cơ sở sản xuất kinh doanh (ví dụ: trong ngành công nghiệp giấy và bột giấy, luyện kim).
Quản lý và xử lý chất thải, nước thải	Xử lý chất thải đóng vai trò trung gian trong việc thúc đẩy tái chế, tái sử dụng và giảm thiểu chất thải. Ngoài ra còn có một số mô hình xử lý chất thải nhựa, chế biến phân hữu cơ và thu hồi năng lượng từ rác thải.
Xây dựng	Chất thải phát sinh từ các hoạt động xây dựng như đá, gạch, ngói, vữa, bê tông và vật liệu kết dính quá hạn sử dụng được tái chế làm vật liệu xây dựng hoặc tái sử dụng làm vật liệu san lấp cho các công trình xây dựng.
Vận tải	Mô hình chuyển đổi từ sản phẩm sang dịch vụ như cho thuê pin, mô hình giao thông chia sẻ.
Sửa chữa và mua bán đồ cũ	Dịch vụ sửa chữa và tân trang đồ cũ tương đối phổ biến ở Việt Nam.
Năng lượng	Hiện đã có một số mô hình biến chất thải thành năng lượng và mô hình năng lượng tái tạo ở Hậu Giang, Hà Nội và một số địa phương.
Dịch vụ khác	Dịch vụ tư vấn đánh giá và cung cấp công nghệ, thiết bị, giải pháp liên quan đến kinh tế tuần hoàn – cũng như đào tạo về kinh tế tuần hoàn – đã được nhiều trường Đại học triển khai.
Cấp độ trung gian (Meso level)	
Khu công nghiệp, cụm công nghiệp	Một số khu công nghiệp sinh thái đã áp dụng các sáng kiến cộng sinh và tuần hoàn công nghiệp (ví dụ: Khu công nghiệp Nam Cầu Kiền).
Khu đô thị, khu dân cư	Một số hoạt động thí điểm tại cụm dân cư như gói rau, trái cây bằng lá chuối; sử dụng chai thủy tinh, ống hút tre/giấy; sử dụng ly giấy thay cho ly nhựa; sử dụng túi vải thay cho túi ni lông.
Tiêu thụ	
Tiêu thụ trung gian	Đã hình thành thị trường nguyên, nhiên liệu phục vụ hoạt động tái chế, tái sử dụng sản phẩm.
Mua sắm công	Các quy định pháp lý về mua sắm công xanh đang được hoàn thiện; Chính phủ và khu vực tư nhân hướng tới việc tích hợp các tiêu chí về môi trường vào quy trình mua sắm.

<i>Ngành, lĩnh vực</i>	<i>Một số biểu hiện của kinh tế tuần hoàn</i>
Tiêu dùng hộ gia đình	Tiêu dùng các sản phẩm dán nhãn sinh thái, tiết kiệm năng lượng, năng lượng tái tạo có xu hướng gia tăng.
Quản lý chất thải	
Chất thải rắn	Một số mô hình tái chế chất thải bao gồm tái chế sắt, nhôm, đồng, kẽm, thủy tinh, giấy, nhựa từ phế liệu tại các cơ sở sản xuất công nghiệp quy mô lớn, vừa và nhỏ hoặc các làng nghề; nhà máy sản xuất phân vi sinh từ chất thải sinh hoạt, đất sạch từ bùn nạo vét, bùn thải thu gom từ các nhà máy xử lý nước thải sinh hoạt; cơ sở sử dụng phế phẩm nông nghiệp để trồng nấm, sản xuất thức ăn chăn nuôi; cơ sở sản xuất vật liệu xây dựng từ tro, xỉ, thạch cao của các nhà máy nhiệt điện, phân bón, hóa chất đốt than; nhà máy sản xuất nhiên liệu có nguồn gốc từ chất thải, thu hồi năng lượng và phát điện từ các nhà máy đốt rác thải; nhà máy tái chế chất thải nguy hại.
Nước thải	Tuần hoàn nước thải tại một số khu công nghiệp (như khu công nghiệp Nam Cầu Kiền I); trạm xử lý nước thải công nghệ thẩm thấu ngược cung cấp nước thải sau xử lý cho sản xuất; và xử lý nước thải đáp ứng yêu cầu tưới cây và nuôi trồng thủy sản.
Khí thải	Hệ thống xử lý khí thải sử dụng công nghệ lọc bụi túi vải để thu hồi sản phẩm. Các nhà máy đang thu hồi carbon dioxide (ví dụ nhà máy bia) và sulfur dioxide (ví dụ nhà máy nhiệt điện).

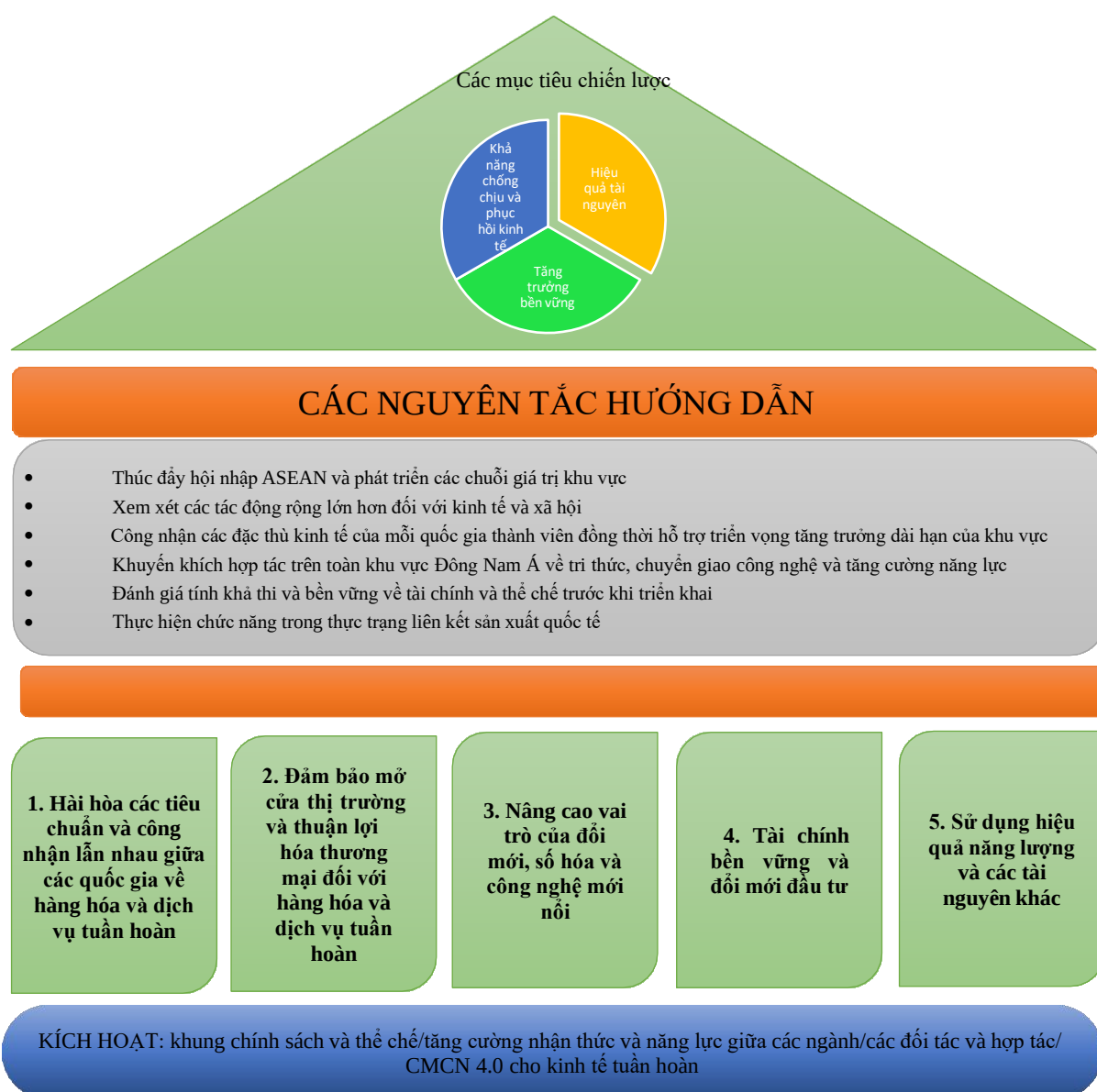
Nguồn: Nhóm tác giả (2022).

6 Kinh tế tuần hoàn ở ASEAN và Nhật Bản: Yêu cầu và cơ hội cho Việt Nam

6.1 Khung kinh tế tuần hoàn cho Cộng đồng Kinh tế ASEAN

Sự chuyển đổi từ mô hình kinh tế tuyến tính sang mô hình kinh tế tuần hoàn đang diễn ra ở các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN), theo đó một số quốc gia thành viên ASEAN (sau đây gọi tắt là AMS) đã ban hành các chiến lược, chính sách và lộ trình để giải quyết các thách thức do cạn kiệt tài nguyên, chất thải nhựa và biến đổi khí hậu. Năm 2021, ASEAN đã thông qua *Khung kinh tế tuần hoàn cho Cộng đồng kinh tế ASEAN* (Hình 17.5). Khung khổ này đã thiết lập tầm nhìn dài hạn cho việc phát triển kinh tế tuần hoàn dựa trên các sáng kiến hiện có và xác định các lĩnh vực hành động trọng tâm (ERIA, 2021). Mục tiêu chiến lược nhằm tạo nền kinh tế có khả năng phục hồi, hiệu quả kinh tế tài nguyên và tăng trưởng bền vững, toàn diện. Để tạo bối cảnh chung cho các sáng kiến kinh tế tuần hoàn cho các nước AMS, khuôn khổ này đưa ra sáu nguyên tắc hướng dẫn: (i) thúc đẩy hội nhập ASEAN và phát triển chuỗi giá trị khu vực; (ii) xem xét các tác động rộng lớn hơn đối với kinh tế và xã hội; (iii) công nhận các đặc thù kinh tế của mỗi quốc gia thành viên đồng thời hỗ trợ triển vọng tăng trưởng dài hạn của khu vực; (iv) khuyến khích hợp tác trên toàn khu vực Đông Nam Á về tri thức, chuyển giao công nghệ và tăng cường năng lực; (v) đánh giá tính khả thi và bền vững về tài chính và thể chế trước khi triển khai; và (vi) thực hiện chức năng trong thực trạng liên kết sản xuất quốc tế.

Hình 17.5. Khung Kinh tế Tuần hoàn cho Cộng đồng Kinh tế ASEAN



Nguồn: ERIA (2021).

Theo khung khổ, năm ưu tiên chiến lược là chìa khóa cho quá trình chuyển đổi sang kinh tế tuần hoàn:

- Ưu tiên chiến lược 1.** Hòa hòa các tiêu chuẩn và công nhận lẫn nhau giữa các quốc gia về sản phẩm và dịch vụ tuần hoàn.
- Ưu tiên chiến lược 2.** Đảm bảo mở cửa thị trường và thuận lợi hóa thương mại đối với hàng hóa và dịch vụ tuần hoàn.
- Ưu tiên chiến lược 3.** Nâng cao vai trò của đổi mới sáng tạo, số hóa và công nghệ mới nổi.

- (iv) **Ưu tiên chiến lược 4.** Thúc đẩy tài chính bền vững có tính cạnh tranh và các khoản đầu tư đổi mới về môi trường, xã hội và quản trị (ESG).
- (v) **Ưu tiên chiến lược 5.** Sử dụng năng lượng và các nguồn tài nguyên khác một cách hiệu quả.

Mặc dù có nhiều sáng kiến được thực hiện, nhưng vẫn còn rời rạc, thiếu tính đồng bộ và thiếu cách tiếp cận tổng hợp. Thật vậy, quá trình chuyển đổi sang kinh tế tuần hoàn ở cấp độ khu vực đòi hỏi sự hợp tác giữa các cơ quan chuyên ngành; hợp tác giữa khu vực công, khu vực tư nhân và cộng đồng; cũng như đảm bảo các nỗ lực với cam kết. Quá trình này được xây dựng dựa trên các thông lệ tốt nhất ở cấp quốc gia. Các quốc gia thành viên ASEAN cần xây dựng lộ trình của mỗi quốc gia để tạo thuận lợi cho quá trình chuyển đổi sang kinh tế tuần hoàn trên phạm vi toàn Đông Nam Á.

6.2 Khung pháp luật và chính sách về kinh tế tuần hoàn ở Nhật Bản

Cách tiếp cận về kinh tế tuần hoàn của Nhật Bản là một minh chứng điển hình ở cấp quốc gia. Kể từ năm 1991, nước này đã thực hiện chuyển đổi sang kinh tế tuần hoàn bằng cách xây dựng và ban hành các quy định pháp luật nhằm xây dựng một xã hội tái chế. Luật xã hội tái chế có hiệu lực vào năm 2002, đặt ra các mục tiêu tái chế trong dài hạn. Nhờ đó, Nhật Bản nhanh chóng đạt tỷ lệ tái chế cao nhất thế giới. Năm 2007, chỉ có 5% chất thải của Nhật Bản được đưa đến bãi chôn lấp, so với tỷ lệ 48% của Vương quốc Anh vào năm 2008. Kể từ năm 2010, tỷ lệ tái chế kim loại ở Nhật Bản đạt 98% (MOE, 2010). Luật tái chế đối với các thiết bị điện gia dụng đảm bảo rằng hơn 50% sản phẩm điện tử được tái chế, so với tỷ lệ 30%–40% ở Châu Âu (METI, 1998; Hotta, Santo, Tasaki, 2014). Khoảng 74%–89% vật liệu trong các thiết bị này đã được thu hồi để sản xuất các sản phẩm tương tự, giúp tiết kiệm chi phí và giảm sự phụ thuộc vào khai thác tài nguyên (WEEEForum).

Ở cấp quốc gia, việc áp dụng kinh tế tuần hoàn được đánh giá bằng cách sử dụng (i) chỉ số năng suất tài nguyên đo lường việc sử dụng nguyên vật liệu theo tỷ lệ GDP; (ii) chỉ số về tỷ lệ sử dụng vật liệu theo chu kỳ trong nền kinh tế, được đo bằng tỷ lệ vật liệu được tái sử dụng trong tổng số vật liệu được sử dụng bởi nền kinh tế; và (iii) chỉ số đầu ra, đo lường lượng chất thải được chôn lấp tại các bãi chôn lấp. Các chỉ tiêu này bao gồm các chỉ số cụ thể.

Pháp luật và chính sách về kinh tế tuần hoàn ở Nhật Bản được trình bày tóm tắt trong Bảng 17.5.

Bảng 17.5. Tổng quan pháp luật và chính sách về kinh tế tuần hoàn ở Nhật Bản

<i>Tên văn bản</i>	<i>Năm ban hành</i>	<i>Tổng quan</i>
Quy định pháp luật		
Đạo luật cơ bản về thiết lập xã hội tuần hoàn vật chất	2000 (Sửa đổi năm 2013)	Thúc đẩy các chính sách để thiết lập một xã hội tuần hoàn vật chất và xây dựng <i>Kế hoạch cơ bản để thiết lập xã hội tuần hoàn vật chất</i>
Xử lý chất thải và đạo luật vệ sinh môi trường công cộng	1970 (Sửa đổi năm 2017)	Bảo vệ môi trường sống và nâng cao sức khỏe cộng đồng thông qua việc hạn chế xả thải; phân loại, lưu trữ, thu gom, vận chuyển, tái chế, xử lý chất thải; bảo vệ môi trường trong sạch
Đạo luật về Thúc đẩy Sử dụng Hiệu quả Tài nguyên	1991 (Sửa đổi năm 2001)	Đảm bảo sử dụng hiệu quả các nguồn tài nguyên, giảm thiểu phát sinh các sản phẩm, phụ phẩm đã qua sử dụng, đồng thời thúc đẩy việc sử dụng các nguồn tài nguyên có thể tái chế và các bộ phận có thể tái sử dụng nhằm góp phần giảm thiểu chất thải và bảo vệ môi trường
Đạo luật Tái chế Thiết bị Điện Gia dụng	1998	Quy định vai trò của các bên liên quan: nhà bán lẻ có trách nhiệm thu gom từ người tiêu dùng, nhà sản xuất hoặc nhà nhập khẩu có trách nhiệm tái chế cũng như thanh toán phí thu gom, vận chuyển và tái chế bởi người tiêu dùng khi họ thải bỏ những thiết bị đó
Đạo luật về tái chế ô tô hết hạn sử dụng	2002	Thúc đẩy tái chế và xử lý các phương tiện ô tô hết hạn sử dụng bằng cách quy định vai trò của chủ sở hữu phương tiện, bên thu hồi fluorocarbon, bên tháo dỡ, bên phân loại cũng như nhà sản xuất và nhập khẩu phương tiện
Đạo luật về Khuyến khích Thu gom và Tái chế Thùng chứa và Bao bì được phân loại	1995	Thúc đẩy giảm số lượng thùng chứa và bao bì thải ra; thúc đẩy phân loại cũng như tái chế các thùng chứa và bao bì chứa chất thải thu tuân theo các tiêu chuẩn phân loại để đảm bảo quản lý chất thải hợp lý và sử dụng hiệu quả tài nguyên; giảm chất thải rắn đô thị và tăng sử dụng các nguồn tài nguyên có thể tái chế
Đạo luật về Thúc đẩy Tái chế Tài nguyên Nhựa	2022 (Dự kiến ban hành)	Thúc đẩy tuần hoàn nhựa một cách toàn diện
Đạo luật về Khuyến khích Tái chế Thiết bị Điện và Điện tử	2012	Trong trường hợp một lượng đáng kể kim loại hoặc vật liệu hữu ích khác được sử dụng trong thiết bị điện và điện tử bị thải bỏ mà không thu hồi được, khuyến khích tái chế thiết bị điện và điện tử, qua đó đảm bảo xử lý chất thải đúng cách và sử dụng tài nguyên hiệu quả
Đạo luật về tái chế chất thải xây dựng	2000	Yêu cầu nhà thầu phân loại và tái chế chất thải phát sinh trong quá trình xây dựng và phá dỡ
Tầm nhìn và kế hoạch		
<i>Tầm nhìn về Kinh tế Tuần hoàn 1999</i>	1999 (được xây dựng và ban hành bởi METI)	Bao gồm 04 chương: (i) cách thức hướng tới nền kinh tế tuần hoàn, (ii) tái thiết lập các biện pháp quản lý và tái chế chất thải hướng tới phát triển kinh tế tuần hoàn, (iii) các thách thức trong tương lai và chính sách đối với việc thiết lập nền kinh tế tuần hoàn, và (iv) hiện trạng và các vấn đề trong từng lĩnh vực. Các lĩnh vực ưu tiên bao gồm bao bì, thiết bị gia dụng và pin,

<i>Tên văn bản</i>	<i>Năm ban hành</i>	<i>Tổng quan</i>
		ô tô và xe đạp, vật liệu xây dựng, chất thải công nghiệp nói chung và các lĩnh vực khác (dầu thải, khí đốt và thiết bị dầu, và bình xịt).
<i>Tầm nhìn về Kinh tế Tuần hoàn 2020</i>	2020 (được xây dựng và ban hành bởi METI)	Để chứng minh các ưu điểm mà các công ty Nhật Bản đã phát huy thông qua nỗ lực triển khai 3R trên phạm vi toàn cầu và tăng cường khả năng cạnh tranh công nghiệp trong trung và dài hạn, chỉ ra định hướng cơ bản của chính sách kinh tế tuần hoàn của Nhật Bản từ ba góc độ: (i) quá trình chuyển đổi sang mô hình kinh doanh có tính tuần hoàn hơn, (ii) đánh giá phù hợp từ thị trường và xã hội, và (iii) hình thành hệ thống luân chuyển nguồn lực có khả năng phục hồi. Các lĩnh vực ưu tiên bao gồm nhựa, dệt may, nhựa gia cố sợi carbon, pin và tấm quang điện.
Kế hoạch cơ bản thứ nhất về thiết lập xã hội tuần hoàn vật chất	2003	Thúc đẩy quá trình chuyển đổi sang các mô hình sản xuất và tiêu dùng bền vững thông qua (i) bảo tồn thiên nhiên và tăng cường vòng tuần hoàn kinh tế - xã hội, (ii) chuyển đổi nhận thức và hành vi trong cuộc sống hàng ngày, (iii) chuyển đổi nhận thức và hành vi trong sản xuất, (iv) kích hoạt các hoạt động của các bên khác nhau để thiết lập xã hội tuần hoàn vật chất và (v) tăng cường các hệ thống lưu thông và xử lý chất thải hợp lý. Các lĩnh vực ưu tiên bao gồm sinh khối, tuần hoàn và xử lý chất thải, xử lý chất thải nguy hại và giám sát đồ thải trái phép.
Kế hoạch cơ bản thứ hai về thiết lập xã hội tuần hoàn vật chất	2008	Được xây dựng dựa trên các kết quả, tiến độ đạt được các mục tiêu đã đề ra và các thay đổi trong điều kiện kinh tế xã hội như nguồn tài nguyên thiên nhiên cạn kiệt, các vấn đề môi trường và biến đổi khí hậu. Các định hướng chính của Kế hoạch cơ bản thứ hai bao gồm: (i) bảo tồn thiên nhiên và tăng cường tuần hoàn vật chất; (ii) hiện thực hóa tuần hoàn vật chất dựa trên đặc điểm của từng khu vực; (iii) thiết lập hệ thống kinh tế xã hội với mức tiêu thụ tài nguyên tối thiểu và hiệu quả năng lượng cao; (iv) thiết lập phong cách sống dựa trên khái niệm <i>Mottainai</i> và tăng cường hợp tác giữa các bên liên quan; (v) thúc đẩy áp dụng nguyên tắc 3R trong các hoạt động kinh tế như sản xuất; và (vi) phát triển hệ thống tuần hoàn và xử lý chất thải phù hợp. Các lĩnh vực ưu tiên bao gồm sinh khối, tuần hoàn và xử lý chất thải, xử lý chất thải có chứa các chất nguy hại và giám sát việc đồ thải trái phép.
Kế hoạch cơ bản thứ ba về thiết lập xã hội tuần hoàn vật chất	2013	Được xây dựng nhằm đáp ứng với các thay đổi, thúc đẩy phát triển xã hội tuần hoàn ở Nhật Bản bằng cách tích hợp vai trò của các bên khác nhau, bao gồm cả việc thúc đẩy 3R, dựa trên cơ sở bảo tồn môi trường và hợp tác của các chủ thể trong xã hội. Các định hướng chính bao gồm (i) xây dựng một xã hội hài hòa giữa tuần hoàn môi trường và tuần hoàn kinh tế, (ii) hình thành khái niệm về lối sống 3R và vòng tuần hoàn khu vực, (iii) hình thành một hệ thống kinh tế xã hội có hiệu quả tài nguyên cao, (iv) đảm bảo an toàn và an ninh, và (v) thúc đẩy các sáng kiến quốc tế. Các lĩnh vực ưu tiên bao gồm nhựa; sinh khối; thực phẩm; kim loại cơ bản, kim loại hiếm và kim loại khác; xử lý chất thải nguy hại, thủy ngân, chất thải chứa

<i>Tên văn bản</i>	<i>Năm ban hành</i>	<i>Tổng quan</i>
		thủy ngân, thuốc bảo vệ thực vật tồn dư trong đất; giám sát việc đổ thải trái phép; và tăng cường hệ thống quản lý chất thải trong trường hợp thiên tai.
Kế hoạch cơ bản thứ tư về thiết lập xã hội tuần hoàn vật chất	2018	Nhằm mục đích cải thiện tổng hợp các khía cạnh môi trường, kinh tế và xã hội. Tầm nhìn, các chỉ số và các biện pháp đã được đặt ra cho bảy định hướng: (i) các biện pháp tích hợp hướng tới một xã hội bền vững, (ii) vòng tuần hoàn khu vực và hệ sinh thái, (iii) tuần hoàn tài nguyên trong vòng đời sản phẩm, (iv) xử lý chất thải và phục hồi môi trường, (v) hệ thống quản lý chất thải trong thiên tai, (vi) tuần hoàn tài nguyên ở phạm vi quốc tế và (vii) duy trì các nguyên tắc cơ bản cho 3R và quản lý chất thải. Các lĩnh vực ưu tiên bao gồm nhựa; sinh khối; kim loại cơ bản, kim loại hiếm và kim loại khác; đất, đá; vật liệu xây dựng; các sản phẩm, vật liệu được coi là giải pháp đối với sự nóng lên toàn cầu và các vấn đề môi trường khác, pin lithium-ion và nhựa gia cố bằng sợi carbon; POPs, thủy ngân, chất thải có chứa thủy ngân, thuốc bảo vệ thực vật tồn dư trong đất; chất thải điện tử; và thực phẩm.

3R = giảm thiểu, tái sử dụng, tái chế.

Nguồn: Nippon Koei Vietnam International (2022).

Nhật Bản đã phát triển một số mô hình tuần hoàn tiêu biểu ở khu vực thành thị và nông thôn, chẳng hạn như mô hình thị trấn, làng sinh thái. Kawasaki là một thị trấn sinh thái nơi tài nguyên được tái sử dụng và tái chế. Trong thời kỳ tăng trưởng kinh tế cao của Nhật Bản (những năm 1950 đến 1970), Kawasaki là một thành phố công nghiệp hàng đầu có mức ô nhiễm không khí, ô nhiễm nước cao; cùng với việc xử lý chất thải tương đối kém. Khi đó, chính quyền địa phương đã cùng người dân khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường bằng cách ký kết thỏa thuận với các công ty về kiểm soát ô nhiễm không khí. Ngày nay, Kawasaki đang xây dựng một nền kinh tế - xã hội dựa trên các giải pháp tuần hoàn tài nguyên, thúc đẩy các ngành công nghiệp môi trường và tái chế. Theo đó, *Chiến lược cơ bản của Kế hoạch thành phố năng lượng bền vững Kawasaki* đã được xây dựng, bao gồm bốn nội dung cốt lõi:

- (i) Các doanh nghiệp góp phần cải thiện chứng chỉ xanh của họ thông qua việc xây dựng các cơ sở tái chế, các quy trình xử lý nước thải, chất thải tiên tiến.
- (ii) Các doanh nghiệp góp phần xây dựng các quận bền vững, thân thiện với môi trường thông qua nghiên cứu về tiết kiệm, tái chế năng lượng, các kế hoạch quản lý, thúc đẩy phát triển lĩnh vực hoạt động của doanh nghiệp.

- (iii) Liên kết kinh doanh khuyến khích hệ sinh thái của khu vực vớ xây dựng Khu liên hợp công nghiệp không phát thải Kawasaki, xe lai và hoạt động tái chế tổng hợp trong khu vực.
- (iv) Các doanh nghiệp truyền thông các sáng kiến của họ trong xã hội Nhật Bản và các nước đang phát triển bằng cách xây dựng mô hình thị trấn sinh thái, thực hiện các nghiên cứu sinh thái và chia sẻ thông tin về các kết quả. Mô hình này cũng góp phần tạo việc làm tại địa phương và sử dụng đất hiệu quả bằng cách thu hút các doanh nghiệp đến các thị trấn sinh thái, xây dựng thương hiệu cho khu vực, thúc đẩy công nghiệp tổng thể cũng như phục hồi sinh thái cho khu vực thành thị (GEC, 2005).

Một mô hình tuần hoàn được triển khai ở khu vực nông thôn là làng sinh thái (Ogata, 2014). *Satoyama* là một hệ sinh thái sản xuất có rừng thứ sinh, đất canh tác, ao tưới tiêu, đồng cỏ và khu định cư người dân với mục tiêu sản xuất lương thực, nhiên liệu, bảo tồn đất đai và rừng đầu nguồn, đồng thời cung cấp các giá trị văn hóa du lịch. Sáng kiến này hướng tới sự hòa hợp với thiên nhiên, duy trì và phát triển các hoạt động kinh tế - xã hội phù hợp với các quá trình tự nhiên, dựa trên năm quan điểm về sinh thái và kinh tế - xã hội: (i) sử dụng tài nguyên trong khả năng chịu tải và khả năng phục hồi của môi trường; (ii) sử dụng tuần hoàn tài nguyên thiên nhiên; (iii) công nhận giá trị và tầm quan trọng của truyền thống và văn hóa địa phương; (iv) sự tham gia và hợp tác của nhiều bên trong việc quản lý bền vững và đa chức năng các nguồn tài nguyên thiên nhiên, các dịch vụ hệ sinh thái; và (v) góp phần xây dựng nền kinh tế - xã hội bền vững bao gồm xóa đói giảm nghèo, an ninh lương thực, sinh kế bền vững và trao quyền cho cộng đồng địa phương (Matsuya, 2013).

Đổi mới sáng tạo cũng đóng một vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy chuyển dịch sang nền kinh tế tuần hoàn. Nhật Bản là một trong các quốc gia dẫn đầu thế giới về đổi mới sinh thái và thị trường môi trường ở Nhật Bản đã nhanh chóng mở rộng kể từ nửa sau của những năm 1990. Bộ Môi trường; Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp; Bộ Giáo dục, Văn hóa, Thể thao, Khoa học và Công nghệ; và Hội đồng Chính sách Khoa học và Công nghệ là các cơ quan đóng góp chính cho đổi mới sinh thái ở Nhật Bản. Các chính sách chính bao gồm Cải cách Kinh tế và Tài khóa (2007), Sáng kiến Tăng trưởng Kinh tế (2007), *Trở thành Quốc gia Dẫn đầu về Môi trường trong Thế kỷ 21: Chiến lược của Nhật Bản vì một Xã hội Bền vững* (2007), *Chìa khóa Sáng tạo và Thúc đẩy Đổi mới Sinh thái* (2007), Chương trình Công nghệ Năng lượng Đổi mới Trái đất (2008), *Kế hoạch Cơ bản về Khoa học và Công nghệ lần thứ ba* (2013) và *Chương trình Chiến lược Sở hữu Trí tuệ* (trong nhiều năm). Nhiều công cụ chính sách, chẳng hạn như huy

động tài chính, đã được đề cập, bao gồm Chính sách cụm công nghiệp, thể hiện cách thức hỗ trợ từ khu vực công để tiếp cận thị trường và các nguồn tài chính tư nhân; các dự án thị trấn sinh thái, thể hiện các sáng kiến của chính quyền trung ương có thể được triển khai thực hiện ở địa phương như thế nào; các công cụ dựa trên thị trường tập trung vào các chương trình trợ cấp và hỗ trợ công cho năng lượng tái tạo; Cơ chế mua bán phát thải tự nguyện của Nhật Bản; mua sắm công xanh, trở thành bắt buộc từ năm 2001; nâng cao nhận thức và đào tạo (Leflaive, 2008).

6.3 Yêu cầu và cơ hội chuyển đổi sang kinh tế tuần hoàn của Việt Nam

Dựa trên nghiên cứu trường hợp của Nhật Bản và *Khung kinh tế tuần hoàn cho Cộng đồng Kinh tế ASEAN*, một số yêu cầu và cơ hội để Việt Nam thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn được đề xuất như sau:

- (i) Cần xây dựng các quy định pháp luật cụ thể với mục tiêu, giải pháp, cơ chế khuyến khích, trách nhiệm và sự phối hợp giữa các bên liên quan trong phát triển kinh tế tuần hoàn. Cần xem xét sửa đổi, bổ sung các quy định, cơ chế như thuế bảo vệ môi trường, luật bảo vệ người tiêu dùng, luật đầu tư công.
- (ii) Cần xây dựng một kế hoạch hành động quốc gia và lộ trình thực hiện cụ thể nhằm chuyển đổi từ nền kinh tế tuyến tính sang nền kinh tế tuần hoàn. Trong đó, các giải pháp, nhiệm vụ cụ thể cần phù hợp với việc triển khai kinh tế tuần hoàn, chẳng hạn như thiết kế sản phẩm, sản xuất, tiêu thụ, xử lý và quản lý chất thải, quản lý vật liệu thứ cấp, đổi mới đầu tư và các sáng kiến.
- (iii) Doanh nghiệp cần đóng vai trò trung tâm trong việc thực hiện kinh tế tuần hoàn, được hưởng các chính sách ưu đãi, khuyến khích có liên quan từ chính phủ, cũng như tự nguyện đổi mới doanh nghiệp của mình theo hướng bảo vệ môi trường, tiết kiệm tài nguyên và nâng cao khả năng cạnh tranh.
- (iv) Quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế tuần hoàn được coi là một sự thay đổi mang tính hệ thống, đòi hỏi sự tham gia của các bên tham gia từ khu vực công và tư nhân, người dân, các nhà khoa học, các tổ chức phi chính phủ.... Theo đó, cần có các cơ chế tham gia phù hợp nhằm cung cấp thông tin cho quá trình hoạch định chính sách về kinh tế tuần hoàn. Chẳng hạn, các diễn đàn, trang thông tin điện tử được chính phủ công nhận nhằm cung cấp kiến thức, dịch vụ cũng như thực hiện tham vấn cộng đồng về các vấn đề liên quan đến kinh tế tuần hoàn.

- (v) Cần xây dựng một khung giám sát để đánh giá tiến độ đạt được các mục tiêu của nền kinh tế tuần hoàn. Các thông tin, dữ liệu thu thập được cho phép các nhà hoạch định chính sách theo dõi, đánh giá và điều chỉnh các chính sách cho phù hợp. Hơn nữa, khung giám sát có thể thúc đẩy tính minh bạch bằng cách cho phép tất cả các bên liên quan theo dõi tiến trình chuyển đổi sang nền kinh tế tuần hoàn.
- (vi) Hệ thống thông tin quốc gia về kinh tế tuần hoàn cần được thiết lập nhằm giám sát, đánh giá hiệu quả của các chính sách kinh tế tuần hoàn và điều chỉnh khi cần thiết. Để tăng cường hoạch định chính sách dựa trên cơ sở khoa học và thực tiễn, chính quyền địa phương và các bên liên quan cần đảm bảo việc thu thập dữ liệu kịp thời và có chất lượng cao. Đồng thời, khuyến khích chia sẻ dữ liệu từ khu vực tư nhân nhằm đánh giá và dự báo toàn diện về chất thải, tài nguyên; các tác động kinh tế, xã hội và môi trường của các hoạt động kinh tế.
- (vii) Nhật Bản và Việt Nam nên hợp tác nhằm chia sẻ kinh nghiệm và thực tiễn tốt nhất trong việc áp dụng, giám sát việc thực hiện nền kinh tế tuần hoàn, đặc biệt là trong quản lý chất thải, công nghệ số, mô hình đô thị sinh thái và làng sinh thái, xúc tiến thương mại hàng hóa môi trường.

7 Phân tích SWOT đối với phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam

Phân tích SWOT cung cấp những góc nhìn đa chiều cho các nhà hoạch định chính sách nhằm tận dụng các cơ hội bằng cách sử dụng các điểm mạnh và giảm thiểu các thách thức bằng cách khắc phục các điểm yếu. Phân tích SWOT đối với phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam được thực hiện dựa trên cơ sở nghiên cứu về bối cảnh quốc gia và tham khảo ý kiến của các chuyên gia có liên quan. Theo đó, các điểm mạnh và cơ hội; các điểm yếu và thách thức để phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam được phân tích cụ thể dưới góc độ chính sách, pháp luật, thị trường, văn hóa, hỗ trợ khởi nghiệp, tài chính và vốn, công nghiệp, và công nghệ.

7.1 Điểm mạnh và Cơ hội

Những điểm mạnh và cơ hội để Việt Nam chuyển đổi sang kinh tế tuần hoàn bao gồm:

- (i) Phát triển kinh tế tuần hoàn đã được khẳng định trong các văn kiện quan trọng của Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, đặc biệt là trong *Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021–*

2030. Các quy định đã nêu các yêu cầu, phương pháp thực hiện kinh tế tuần hoàn. Hệ thống pháp luật đang dần được hoàn thiện với cách tiếp cận dựa vào thị trường, việc tôn trọng các nguyên tắc và quy luật của kinh tế thị trường ngày càng được nhất quán và đồng bộ.

- (ii) Sự phát triển mạnh mẽ của khoa học và công nghệ, đặc biệt là cuộc CMCN 4.0 và internet đã góp phần hình thành các giải pháp, mô hình kinh doanh mới, khai thác hiệu quả hơn các nguồn lực.
- (iii) Sự chuyển dịch của dòng vốn tài chính theo hướng “*xanh*” ngày càng mạnh mẽ. Trong hơn 20 năm qua, tín dụng xanh và trái phiếu xanh đã trở thành công cụ quan trọng để huy động vốn cho các dự án có lợi cho môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu, hỗ trợ các mục tiêu phát triển bền vững và Thỏa thuận Paris. Thị trường vốn tài chính xanh của Việt Nam có tiềm năng lớn để thu hút các nhà đầu tư trong nước và quốc tế về năng lượng tái tạo, quản lý chất thải, nông nghiệp xanh, giao thông các-bon thấp và quản lý tài nguyên nước.¹⁵⁰
- (iv) Nhận thức và nhu cầu của người tiêu dùng trong nước tạo động lực mới cho đổi mới trong lĩnh vực sản xuất và dịch vụ. Theo đó, đòi hỏi sản xuất sạch hơn và cung cấp hàng hóa, dịch vụ thân thiện với môi trường hơn.
- (v) Việc hội nhập quốc tế và thực thi các cam kết thương mại trong các hiệp định thương mại tự do (FTA) thế hệ mới đã tạo áp lực chuyển đổi đối với khu vực sản xuất, kinh doanh; theo đó các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật đối với sản phẩm, hàng hóa gắn với thúc đẩy tái chế, tái sử dụng và tuân thủ các quy định về môi trường ngày càng chặt chẽ.
- (vi) Tại Việt Nam, nhiều thị trường mới đã được hình thành như hàng hóa và dịch vụ môi trường, nguyên vật liệu thứ cấp, sản phẩm thân thiện với môi trường, trái phiếu xanh và tín dụng xanh.
- (vii) Quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế tuần hoàn đã và đang diễn ra ở nhiều quốc gia, bao gồm cả các nước phát triển và đang phát triển. Các bài học từ quá trình chuyển đổi đó sẽ cung cấp các bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong xây dựng và triển khai mô hình kinh tế tuần hoàn.

¹⁵⁰ Từ năm 2016 đến năm 2030, Việt Nam có thể thu hút khoảng 753 tỷ đô la Mỹ đầu tư cho khí hậu, trong đó phần lớn (khoảng 571 tỷ đô la Mỹ) dành cho xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông. Đầu tư vào năng lượng tái tạo có thể thu hút 59 tỷ đô la Mỹ, trong đó hơn một nửa (31 tỷ đô la Mỹ) dành cho các dự án năng lượng mặt trời và 19 tỷ đô la Mỹ dành cho các dự án thủy điện nhỏ. Khoảng 80 tỷ đô la Mỹ sẽ được đầu tư vào lĩnh vực công trình xanh.

7.2 Điểm yếu và Thách thức

Việt Nam vẫn còn nhiều thách thức, trở ngại cần được tiếp tục nghiên cứu, giải quyết. Cụ thể:

- (i) Cách tiếp cận có hệ thống trong quản trị cũng như trong các hoạt động kinh tế chưa được áp dụng hiệu quả. Về cơ bản, để thực hiện kinh tế tuần hoàn cần có cách tiếp cận toàn diện xuyên suốt các chính sách ngành, lĩnh vực. Điều này cũng đòi hỏi trách nhiệm chung giữa các cấp chính quyền và các bên liên quan. Thực tế vẫn còn tồn tại sự thiếu đồng bộ trong xây dựng và thực hiện các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch. Sự phối hợp giữa các cấp, các ngành chưa hiệu quả; tính liên ngành, liên vùng trong lập, phê duyệt quy hoạch, kế hoạch phát triển còn hạn chế.
- (ii) Tính hiệu lực, hiệu quả của các quy định pháp luật còn hạn chế. Mặc dù Việt Nam đã xây dựng một hệ thống pháp luật, các công cụ chính sách tương đối toàn diện để thúc đẩy quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế tuần hoàn, nhưng việc thực thi các quy định này còn thấp.
- (iii) Một số ngành còn lấy mục tiêu lợi nhuận trước mắt mà chưa tính đến lợi ích lâu dài, bền vững từ bảo vệ môi trường và sản xuất tuần hoàn. Ví dụ, một số doanh nghiệp không tuân thủ các quy định về bảo vệ môi trường, một phần nhằm giảm chi phí xử lý ô nhiễm. Một số doanh nghiệp có ý định thực hiện kinh tế tuần hoàn, nhưng động lực xuất phát từ việc được hưởng các ưu đãi, hỗ trợ của chính phủ thay vì trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp.
- (iv) Thị trường hàng hóa, dịch vụ môi trường, sản phẩm thân thiện với môi trường và sản phẩm tái chế chưa được quan tâm, hỗ trợ nhằm đáp ứng thị trường quốc tế. Một trong những nguyên nhân là do chưa có đầy đủ các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật về sản phẩm, hàng hóa tái chế, thân thiện với môi trường.
- (v) Chính phủ chưa thể hiện rõ vai trò trong hỗ trợ phát triển, điều tiết thị trường và hành vi của các chủ thể hướng tới mục tiêu khai thác, sử dụng hiệu quả tài nguyên thiên nhiên, thúc đẩy sản xuất và tiêu dùng hàng hóa, dịch vụ môi trường, sản phẩm thân thiện với môi trường.
- (vi) Một số công cụ chính sách như đầu tư công, quyền lợi người tiêu dùng, thuế giá trị gia tăng, thuế bảo vệ môi trường chưa được đồng bộ để bảo đảm minh bạch, công bằng và bền vững trong việc khai thác, sử dụng tài nguyên. Đồng thời, chưa tạo ra các áp lực tài chính và động lực để thúc đẩy đổi mới công nghệ, nâng cao trách nhiệm xã

hội của doanh nghiệp và người tiêu dùng nhằm thực hiện mục tiêu kinh tế tuần hoàn.

- (vii) Chưa hình thành bộ máy, hệ thống thông tin, dữ liệu, cơ chế giám sát việc thực hiện kinh tế tuần hoàn. Hiện nay, nhiều bộ, ngành, hiệp hội, trường đại học, viện nghiên cứu đã tham gia phát triển nền kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam, nhưng vẫn thiếu một cơ quan đóng vai trò đầu mối, điều phối các hoạt động tổng thể liên quan đến kinh tế tuần hoàn.
- (viii) Việc sản xuất và tiêu dùng các sản phẩm, dịch vụ thân thiện với môi trường chưa phổ biến. Sản xuất và tiêu dùng sạch, tiêu dùng bền vững mới chỉ là khái niệm trong các văn bản chính sách, pháp luật chứ chưa được áp dụng rộng rãi trong thực tế. Nhận thức và trách nhiệm về khai thác, sử dụng và quản lý hiệu quả tài nguyên thiên nhiên; thu gom, phân loại, tái chế, tái sử dụng chất thải trong các hoạt động sản xuất và sinh hoạt còn chưa cao.
- (ix) Nguồn lực tài chính để thực hiện quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế tuần hoàn được ước tính là rất lớn. Tuy nhiên, việc huy động nguồn lực chưa hiệu quả. Chẳng hạn, cơ chế, chính sách khuyến khích đầu tư xử lý chất thải rắn đã được thể chế hóa nhưng khả năng tiếp cận vốn vay còn hạn chế, không thu hút được các thành phần kinh tế khác nhau.
- (x) Cơ sở hạ tầng hiện có chưa đáp ứng yêu cầu thực tế về quản lý môi trường. Thiếu đồng bộ về công nghệ thu gom, xử lý, tái chế, tái sử dụng chất thải. Xếp hạng của Việt Nam về mức độ sẵn sàng cho cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư so với các nước còn thấp. Ngoài ra, quy mô sản xuất kinh doanh nhỏ lẻ, manh mún, chưa tương xứng với việc đầu tư công nghệ cao. Mối liên kết giữa sản xuất và kinh doanh còn yếu.

Bảng 17.6. Vị trí của Việt Nam so với các quốc gia trong khu vực về một số yếu tố thúc đẩy thực hiện kinh tế tuần hoàn

	GDP		Chỉ số đổi mới sáng tạo	Quản trị		Chỉ số hoạt động môi trường	
	Tổng (triệu đô la Mỹ)	Xếp hạng		Điểm số	Xếp hạng	Điểm số	Xếp hạng
ASEAN							
Xinh-ga-po	396.987	35	8	57,8	8	58,1	39
Ma-lai-xi-a	372.701	37	36	41,9	36	47,9	68
Thái Lan	505.982	24	43	37,2	43	45,4	80
Việt Nam	362.638	39	44	37,0	44	34,4	141
In-đô-nê-xi-a	1.186.093	16	87	27,1	87	37,8	117
Phi-lip-pin	394.086	36	51	35,3	51	38,4	111
Cam-pu-chia	26.961	106	109	22,8	109	33,6	139
Lào	18.827	118	117	20,2	117	34,8	130
Mi-an-ma	65.068	80	127	18,4	127	25,1	179
Bru-nây	14.007	133	82	28,2	82	54,8	46

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD> (truy cập ngày 15 tháng 6 năm 2022);

Ngân hàng Thế giới, *Chỉ số Quản trị Toàn cầu*, <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators> (truy cập ngày 15 tháng 6 năm 2022); WIPO (2022); Wolf và cộng sự (2022).

8 Giải pháp và lộ trình thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam

Việt Nam được đánh giá là một trong các quốc gia đầu tiên ở khu vực Đông Nam Á có cơ sở pháp lý tương đối vững chắc để chuyển đổi sang nền kinh tế tuần hoàn. Phát triển kinh tế tuần hoàn cần có lộ trình và các lĩnh vực ưu tiên dựa trên nhu cầu của thị trường và xã hội. Điều quan trọng là các mục tiêu, chỉ tiêu cụ thể cần được xác định bằng các hành động/biện pháp khả thi.

8.1 Tiêu chí kinh tế tuần hoàn ở cấp quốc gia

Việc chuyển đổi sang nền kinh tế tuần hoàn cần tham khảo kinh nghiệm quốc tế và cách tiếp cận dựa trên thị trường. Việc xây dựng các chính sách, quy định pháp luật về kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam cần phù hợp với xu thế chung của khu vực và thế giới.

Căn cứ ba nhóm tiêu chí chung được quy định tại Nghị định số 08/2022/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường 2020, các chỉ tiêu cụ thể được đề xuất để đo lường tiến trình chuyển đổi sang nền kinh tế tuần hoàn ở tầm vĩ mô ở Việt Nam (Bảng 17.7).

Bảng 17.7. Các tiêu chí và chỉ tiêu đo lường thực hiện kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam

	Tiêu chí	Chỉ số
I	Giảm khai thác, sử dụng tài nguyên không tái tạo, tài nguyên nước; tăng hiệu quả sử dụng tài nguyên, nguyên liệu, vật liệu; tiết kiệm năng lượng	
A1	Giảm khai thác, sử dụng tài nguyên không tái tạo, tài nguyên nước; tăng hiệu quả sử dụng tài nguyên, nguyên liệu, vật liệu	
1	Khoáng sản	- Định mức tiêu thụ tài nguyên khoáng sản - Hiệu quả tiêu thụ tài nguyên khoáng sản
2	Nhiên liệu hóa thạch	- Định mức tiêu hao nhiên liệu hóa thạch - Hiệu suất tiêu thụ nhiên liệu hóa thạch
3	Tiêu hao nguyên liệu, nhiên liệu, vật liệu	- Tỷ lệ tiêu hao nguyên liệu, nhiên liệu, vật liệu của một số ngành sản xuất chính
4	Tài nguyên nước	- Định mức tiêu thụ tài nguyên nước - Hiệu suất sử dụng tài nguyên nước
A2		
5	Hiệu quả sử dụng tài nguyên khoáng sản	
6	Hiệu quả sử dụng tài nguyên nước	- Lượng nước tiêu thụ/đơn vị GDP - Lượng nước tiêu thụ/đơn vị giá trị gia tăng ngành công nghiệp - Lượng nước tiêu thụ/đơn vị sản phẩm của các ngành công nghiệp chính
A3	Tiết kiệm năng lượng	
7	Tiêu thụ năng lượng	Tiêu thụ năng lượng sơ cấp/GDP
8	Tiết kiệm năng lượng	Tiêu thụ năng lượng sơ cấp/GDP bình quân
9	Khai thác và sử dụng năng lượng tái tạo	Tỷ lệ nguồn năng lượng tái tạo trong tổng nguồn cung cấp năng lượng sơ cấp (%)
B	Kéo dài thời gian sử dụng vật liệu, thiết bị, sản phẩm, hàng hóa, linh kiện, cấu kiện	
10	Sản phẩm thân thiện với môi trường	Số sản phẩm thân thiện với môi trường được chứng nhận nhãn sinh thái
11	Thu hồi, tái chế sản phẩm thải bỏ	Tỷ lệ sản phẩm thải bỏ được thu hồi và tái chế
12	Thu hồi và tái chế nguyên liệu	Tỷ lệ tái chế phế thải kim loại, phi kim loại, giấy, nhựa, cao su, thực phẩm
13	Tái sử dụng nước	Tỷ lệ nước thải được tái sử dụng đạt yêu cầu
C	Giảm phát sinh chất thải và giảm thiểu tác động xấu đến môi trường	
C1	Giảm phát sinh chất thải rắn, nước thải và khí thải	
14	Chất thải rắn	- Lượng chất thải rắn nguy hại được thu gom, vận chuyển và xử lý đáp ứng yêu cầu bảo vệ môi trường - Lượng chất thải rắn sinh hoạt được thu gom, lưu giữ, vận chuyển và xử lý đáp ứng yêu cầu bảo vệ môi trường - Tỷ lệ chất thải rắn sinh hoạt được xử lý bằng phương pháp chôn lấp

	Tiêu chí	Chỉ số
		- Lượng chất thải rắn công nghiệp thông thường được thu gom, tái sử dụng, tái chế và xử lý đáp ứng yêu cầu bảo vệ môi trường - Số lượng chất thải sinh hoạt phát sinh trên bình quân đầu người
15	Nước thải	Tỷ lệ nước thải được thu gom và xử lý đạt quy chuẩn kỹ thuật quốc gia
16	Khí thải	Khí thải và phân bố phát thải theo không gian
C2	Giảm sử dụng hóa chất độc hại	
17	Quản lý tốt vòng đời của các loại hóa chất, chất thải theo các cam kết quốc tế đã ký kết	Số cơ sở sản xuất kinh doanh áp dụng hệ thống quản lý môi trường theo tiêu chuẩn ISO 14000
18	Sử dụng phân bón vô cơ, thuốc bảo vệ thực vật, kháng sinh trong trồng trọt, chăn nuôi và nuôi trồng thủy sản	Lượng phân bón vô cơ, hóa chất bảo vệ thực vật, kháng sinh
C3	Tái chế chất thải, thu hồi năng lượng và giảm phát thải khí nhà kính	
19	Tái chế chất thải, thu hồi năng lượng	- Lượng chất thải được tái chế, tái sử dụng, xử lý kết hợp thu hồi năng lượng - Lượng chất thải được tái chế, tái sử dụng và xử lý kết hợp làm phân compost
20	Giảm phát thải khí nhà kính	Cường độ phát thải khí nhà kính trên GDP
C4	Giảm sản phẩm dùng một lần, mua sắm xanh	
21	Giảm các sản phẩm sử dụng một lần	Lượng sản phẩm nhựa sử dụng một lần, bao bì nhựa khó phân hủy và sản phẩm, hàng hóa chứa hạt vi nhựa được sản xuất, nhập khẩu
22	Mua sắm xanh	Tỷ lệ công trình, dự án đầu tư công áp dụng tiêu chuẩn xanh

8.2 Giải pháp thúc đẩy thực hiện kinh tế tuần hoàn

Việt Nam đặt mục tiêu chuyển đổi từ nền kinh tế tuyến tính sang nền kinh tế tuần hoàn, hướng tới phát triển bền vững. Để hiện thực hóa mục tiêu đó, cần áp dụng một số giải pháp về quản trị, thể chế và cơ sở hạ tầng như sau:

Thể chế hóa kinh tế tuần hoàn. Cách tiếp cận chính sách cho quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế tuần hoàn có thể bao gồm một số chính sách như: chính sách dựa trên thị trường, chính sách điều tiết và chính sách thông tin. Về cách tiếp cận dựa trên thị trường, điều quan trọng là phải thúc đẩy thể chế hóa các nguyên tắc thị trường và nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả tiền” trong chi phí xử lý ô nhiễm, cải tạo và phục hồi môi trường. Bên cạnh đó, cần sử dụng các công cụ kinh tế, cơ chế tài chính hiện có để điều tiết và thúc đẩy quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế tuần hoàn.

Việc sử dụng các công cụ điều tiết là trọng tâm trong hoạch định chính sách kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam. Theo đó, cần thực thi các quy định liên quan về kinh tế tuần hoàn như quy định tại Luật Bảo vệ môi trường 2020, đặc biệt là việc

xây dựng kế hoạch hành động quốc gia; kế hoạch hành động của tỉnh; kế hoạch hành động thực hiện kinh tế tuần hoàn đối với ngành, lĩnh vực, sản phẩm; và thiết lập các tiêu chí để đánh giá tiến độ chuyển đổi sang nền kinh tế tuần hoàn. Đồng thời, các bộ, cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải lồng ghép các tiêu chí thực hiện kinh tế tuần hoàn trong quá trình xây dựng các chiến lược, kế hoạch, kế hoạch, chương trình, dự án phát triển. Ngoài ra, Chính phủ có thể thực hiện các giải pháp thích hợp để thực thi các chính sách khác hỗ trợ quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế tuần hoàn, như mua sắm công xanh, tín dụng xanh, trái phiếu xanh, công nghiệp môi trường và dịch vụ môi trường. Ngoài ra, cần sửa đổi, bổ sung các quy định hiện hành về thuế bảo vệ môi trường, thuế giá trị gia tăng, bảo vệ người tiêu dùng và đầu tư công.

Phát triển kinh tế tuần hoàn là trách nhiệm chung của các cấp chính quyền và các bên liên quan. Chính phủ vừa là chủ thể quản lý – tạo hành lang pháp lý cho việc hình thành và vận hành thị trường, sân chơi cho các chủ thể kinh tế tham gia kinh tế tuần hoàn – vừa là chủ thể tham gia vào các quan hệ thị trường. Điều quan trọng đối với Việt Nam là xây dựng một lộ trình quốc gia và thiết lập một cơ quan điều phối liên ngành để lồng ghép các mục tiêu và chiến lược thực hiện kinh tế tuần hoàn vào các chiến lược, kế hoạch hành động của các ngành, lĩnh vực khác nhau.

Thúc đẩy thu hồi vật liệu và giảm thiểu chất thải không thể tái chế. Trong nền kinh tế tuần hoàn, việc thu hồi nguyên liệu là rất quan trọng. Có ba giải pháp chính để thúc đẩy thu hồi vật liệu – phân loại chất thải tại nguồn, mở rộng trách nhiệm của nhà sản xuất và tăng cường phát triển các thị trường mới (ví dụ như thị trường thu hồi, tái chế nhựa, giấy và kim loại; thị trường cho các sản phẩm tái chế). Bên cạnh đó, mua sắm công xanh cũng là giải pháp có tác động đến các thị trường như vậy, vì nó có thể định hướng việc sản xuất và tiêu thụ các sản phẩm tái chế.

Cùng với việc thu hồi nguyên liệu, Chính phủ nên xem xét việc hạn chế chất thải không thể tái chế, đặc biệt là các sản phẩm nhựa sử dụng một lần. Cần xây dựng và triển khai các chính sách thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn trong lĩnh vực sản xuất và tiêu dùng sản phẩm nhựa, quy định trách nhiệm tái chế của các nhà sản xuất, nhập khẩu sản phẩm nhựa và bao bì nhựa. Bộ Tài nguyên và Môi trường có thể chịu trách nhiệm chính trong việc phát triển kinh tế tuần hoàn phù hợp với mục tiêu phát thải ròng bằng không. Có thể áp dụng các công nghệ hiện đại để sản xuất các sản phẩm nhựa; tối ưu hóa việc sử dụng nguyên, nhiên vật liệu trong sản xuất các sản phẩm nhựa; tái chế chất thải nhựa thành nguyên liệu, nhiên liệu phục vụ công nghiệp và sinh hoạt; hỗ trợ xây dựng và hình thành thị trường tái chế chất thải; xây dựng, cập nhật cơ sở dữ liệu quản lý nhựa, tích hợp vào cơ sở dữ liệu môi trường quốc gia.

Ứng dụng khoa học công nghệ và tăng cường hợp tác quốc tế trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế tuần hoàn. Khuyến khích các viện, trường đại học, hiệp hội nghề nghiệp tham gia nghiên cứu, tư vấn và đánh giá việc thực hiện kinh tế tuần hoàn. Thực hiện các hoạt động đổi mới công nghệ, từng bước áp dụng công nghệ sạch, thân thiện với môi trường và xây dựng lộ trình loại bỏ các công nghệ lạc hậu gây ô nhiễm môi trường, đặc biệt trong các ngành có nguy cơ ô nhiễm cao như dệt may, da giày, giấy, chất tẩy rửa. Để thúc đẩy hình thành các cơ chế liên kết trên nền tảng khoa học và công nghệ, cần phát triển các mô hình khu công nghiệp sinh thái, khu đô thị sinh thái, đô thị tuần hoàn (đô thị xanh).

Tăng cường nghiên cứu, hợp tác chuyển giao khoa học và công nghệ nhằm xây dựng các biện pháp, giải pháp phù hợp thực hiện kinh tế tuần hoàn, ưu tiên sử dụng tiết kiệm, hiệu quả các nguồn lực, kéo dài thời gian sử dụng vật tư, thiết bị. Tăng cường hợp tác giữa Việt Nam và các quốc gia có chung mục tiêu phát triển kinh tế tuần hoàn, đặc biệt là các quốc gia thành viên ASEAN. Việt Nam có thể tranh thủ sự hỗ trợ về nâng cao năng lực và đào tạo, hợp tác nghiên cứu, chuyển giao khoa học công nghệ để phát triển kinh tế tuần hoàn.

Bộ TNMT có thể hợp tác với Bộ Khoa học và Công nghệ trong xây dựng, ban hành hướng dẫn kỹ thuật về việc áp dụng các kỹ thuật tốt nhất hiện có. Ngoài ra, Bộ Tài nguyên và Môi trường có thể rà soát, cập nhật và bổ sung danh sách các kỹ thuật tốt nhất hiện có phù hợp với hiện trạng và trình độ phát triển khoa học và công nghệ, cung cấp hướng dẫn kỹ thuật về việc áp dụng các kỹ thuật tốt nhất hiện có cho từng loại hình sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường.

Nâng cao nhận thức về kinh tế tuần hoàn. Chuyển đổi sang nền kinh tế tuần hoàn đòi hỏi thay đổi nhận thức và hành vi từ tất cả các thành phần xã hội. Các thói quen, hành vi tích cực cần được khuyến khích, đồng thời các thói quen, hành vi tiêu cực cần được ngăn chặn, hoặc cấm thực hiện. Trong nền kinh tế tuần hoàn, các mô hình tiêu dùng truyền thống cần được thay thế bằng các mô hình tái sử dụng, sửa chữa và trao đổi. Chính phủ đóng vai trò quan trọng trong công tác truyền thông nhằm nỗ lực thay đổi nhận thức và hành vi.

Doanh nghiệp, người tiêu dùng cũng đóng vai trò chính trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế tuần hoàn. Theo đó, nhận thức, kiến thức về sản xuất và tiêu dùng là các yếu tố quan trọng quyết định các hành vi sản xuất và tiêu dùng có trách nhiệm. Ngoài ra, nâng cao nhận thức là chìa khóa để thúc đẩy việc thực hiện các chiến lược kinh tế tuần hoàn ở cấp quốc gia, khu vực và cộng đồng, đồng thời cho phép các bên liên quan đưa ra phản hồi của họ về các vấn đề liên quan đến kinh tế tuần hoàn.

Công tác truyền thông, giáo dục, nâng cao nhận thức về chính sách, quy định pháp luật về kinh tế tuần hoàn không chỉ hướng đến các cán bộ chính quyền cấp trung ương, địa phương mà còn hướng đến các doanh nghiệp và cộng đồng. Theo đó, cần xây dựng và triển khai các chương trình truyền thông với nội dung và hình thức phù hợp với từng nhóm đối tượng trong xã hội. Theo đó, cần đạt được sự cân bằng giữa giao tiếp hiệu quả và tránh quá tải thông tin.

Tại Việt Nam, việc truyền thông, phổ biến kiến thức và pháp luật liên quan đến kinh tế tuần hoàn có thể được thực hiện thường xuyên và rộng rãi. Bộ TNMT có thể chủ trì, phối hợp với các bộ, cơ quan ngang bộ, tổ chức chính trị - xã hội, cơ quan truyền thông, báo chí trong việc truyền thông, phổ biến kiến thức, pháp luật liên quan đến kinh tế tuần hoàn để đảm bảo truyền tải thông điệp quốc gia nhất quán, liên tục.

Chính phủ có thể ban hành giải pháp kết hợp cả khuyến khích và thực thi để tăng cường các hành vi tốt. Những lợi ích của việc thay đổi hành vi cần được nhấn mạnh và khuyến khích. Các yêu cầu và tiêu chuẩn ghi nhãn trong việc cung cấp thông tin cho người tiêu dùng cần được quy định để sản phẩm mang thông điệp về tác động môi trường và cách xử lý khi hết hạn sử dụng. Đồng thời, Chính phủ nên tiếp tục tham vấn và tham gia với công chúng, các ngành công nghiệp và các bên liên quan khác khi xây dựng các chính sách và biện pháp can thiệp mới đối với nền kinh tế tuần hoàn để đảm bảo tính hiệu quả của chúng.

Về lâu dài, các chương trình giáo dục có thể bao gồm kiến thức về kinh tế tuần hoàn. Chính phủ có thể ưu tiên nguồn nhân lực cho phát triển kinh tế tuần hoàn; đầu tư đào tạo nhân lực, cán bộ quản lý, cán bộ kỹ thuật phụ trách việc áp dụng kinh tế tuần hoàn; khuyến khích các đơn vị đào tạo nguồn nhân lực cho nền kinh tế tuần hoàn. Bộ Giáo dục và Đào tạo có thể chịu trách nhiệm chính và hợp tác với Bộ TNMT trong việc cung cấp nội dung giáo dục và phát triển nguồn nhân lực cho nền kinh tế tuần hoàn.

Phát triển hạ tầng kỹ thuật và hệ thống thông tin, dữ liệu. Tại Việt Nam, quá trình chuyển đổi sang kinh tế tuần hoàn cần tập trung vào các nguyên tắc 10R theo quy định tại Nghị định số 08/2022/NĐ-CP, bao gồm (i) hạn chế sử dụng các sản phẩm không thân thiện với môi trường; (ii) tối ưu hóa sử dụng thiết bị, sản phẩm; (iii) tăng hiệu quả sản xuất, sử dụng hiệu quả tài nguyên, nguyên liệu và vật liệu; (iv) tái sử dụng bởi người tiêu dùng khác; (v) sửa chữa hoặc bảo trì sản phẩm để kéo dài thời gian sử dụng; (vi) tân trang bằng cách phục hồi và nâng cấp sản phẩm cũ; (vii) tái sản xuất bằng cách sử dụng các thành phần, linh kiện, cấu kiện của các sản phẩm thải bỏ thành sản phẩm mới có cùng chức năng; (viii) tái sử dụng bằng cách sử dụng sản phẩm thải bỏ hoặc các linh kiện, cấu kiện của sản

phẩm thải bỏ cho sản phẩm mới có chức năng khác; (ix) giảm chất thải phát sinh, bao gồm cả tái chế chất thải; và (x) thu hồi năng lượng thông qua đốt chất thải.

Để hỗ trợ các hoạt động kinh tế tuần hoàn, điều quan trọng là cải thiện cơ sở hạ tầng hiện có và đầu tư vào các loại hình mới như cơ sở tái chế, mạng lưới chia sẻ, dịch vụ hậu cần ngược và thị trường. Một trong các ưu tiên của Việt Nam là cải thiện hệ thống cơ sở hạ tầng thu gom, phân loại và xử lý chất thải. Bộ TNMT có thể nghiên cứu, trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt quy hoạch tổng thể bảo vệ môi trường quốc gia, trong đó có quy hoạch tổng thể các khu xử lý chất thải tập trung cấp vùng và cấp quốc gia. Bộ Xây dựng tăng cường quản lý hạ tầng kỹ thuật các điểm tập kết, trạm trung chuyển, cơ sở xử lý chất thải.

Việt Nam có nhiều tiềm năng để phát triển cơ sở hạ tầng nhằm thúc đẩy quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế tuần hoàn. Ví dụ, cơ sở hạ tầng thông thường có thể được thay thế bằng các giải pháp xanh, thích ứng với khí hậu và dựa vào thiên nhiên. Cơ sở hạ tầng mới có thể được thiết kế và sử dụng hiệu quả hơn để giảm nhu cầu về vật liệu và tác động đến môi trường. Về cơ sở hạ tầng quản lý chất thải, cần có cơ sở hạ tầng thu gom, phân loại chất thải để tái sử dụng, sửa chữa, tân trang và tái chế vật liệu.

Cơ sở hạ tầng kỹ thuật số là một giải pháp mới để cho phép kết nối và tối ưu hóa chuỗi giá trị trong nền kinh tế tuần hoàn. Nền tảng số có thể kết nối các nhà cung cấp tài nguyên với nhu cầu về nguyên liệu thứ cấp. Ngoài ra, việc xây dựng các hệ thống dữ liệu toàn diện và có thể truy cập là chìa khóa để cung cấp thông tin cho quá trình hoạch định chính sách kinh tế tuần hoàn, đánh giá hiệu quả của các chính sách kinh tế tuần hoàn và điều chỉnh chúng khi cần thiết. Tại Việt Nam, TCTK được giao nhiệm vụ thực hiện các hoạt động thống kê và cung cấp thông tin kinh tế - xã hội trong nước và quốc tế. Cơ quan này có thể phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường để thực hiện việc thu thập, giám sát và chia sẻ dữ liệu về kinh tế tuần hoàn. Bộ TNMT có thể cung cấp dữ liệu bổ sung, các phân tích, đánh giá về các chỉ số kinh tế tuần hoàn cấp quốc gia.

Về lâu dài, hệ thống thông tin kinh tế tuần hoàn quốc gia cần được thiết lập để tập trung dữ liệu cần thiết nhằm đánh giá và cung cấp thông tin đầy đủ cho các nhà hoạch định chính sách kinh tế tuần hoàn. Việc thu thập dữ liệu không chỉ giới hạn ở dữ liệu liên quan đến chất thải, môi trường, kinh tế và xã hội mà còn bao gồm các khía cạnh kinh tế-xã hội như giá trị gia tăng và việc làm. Quan trọng hơn, việc giám sát những thành tựu của việc phát triển kinh tế tuần hoàn đòi hỏi phải có một bộ chỉ số được chuẩn hóa để đưa vào hệ thống thông tin kinh tế tuần hoàn quốc gia. Điều này nhấn mạnh sự cần thiết của việc ban hành các tiêu chí quốc gia về kinh tế tuần hoàn đối với Việt Nam.

Tài chính cho quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế tuần hoàn. Quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế tuần hoàn cần cả đầu tư công và tư nhân. Chính phủ nên phân bổ ngân sách để hỗ trợ thực hiện các mục tiêu, kế hoạch và đề án của chính sách kinh tế tuần hoàn. Trong đó, ưu tiên tái cơ cấu đầu tư công sang đầu tư xanh hơn. Chính quyền ở các cấp khác nhau có thể huy động các nguồn tài chính và phân bổ chúng một cách hiệu quả, ví dụ, bằng cách mở rộng khả năng tiếp cận các cơ hội tài chính. Chính phủ cần xây dựng các cơ chế, chính sách khuyến khích, hỗ trợ doanh nghiệp đổi mới sản xuất theo hướng tiết kiệm tài nguyên, năng lượng và bảo vệ môi trường, đặc biệt là các doanh nghiệp áp dụng các nguyên tắc sản xuất sạch hơn, kinh tế tuần hoàn. Ưu tiên hỗ trợ sản xuất và cung ứng các sản phẩm, dịch vụ đáp ứng các tiêu chí của nền kinh tế tuần hoàn. Để thúc đẩy tiêu thụ các sản phẩm, dịch vụ đó, có thể xây dựng hệ thống phân phối, thị trường tiêu thụ phù hợp.

Chính phủ có thể áp dụng các công cụ tài chính dựa trên giá để đảm bảo khuyến khích nhất quán cho phát triển kinh tế tuần hoàn, ví dụ, các loại thuế, phí và lệ phí liên quan đến môi trường làm tăng chi phí của các hoạt động gây ô nhiễm; và các công cụ chính sách về trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất.

Trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế tuần hoàn và bối cảnh của các biện pháp thích ứng với BĐKH, Việt Nam cần chuẩn bị cho sự thay đổi nhu cầu về nguồn lực. Ví dụ, để giảm phát thải khí nhà kính, cần giảm sử dụng năng lượng từ nhiên liệu hóa thạch và tăng cường sử dụng năng lượng tái tạo. Tác động của các thị trường sơ cấp và thứ cấp của tài nguyên và vật liệu cần được xem xét.

Đồng thời, Chính phủ nên thúc đẩy đầu tư tư nhân vào việc phát triển kinh tế tuần hoàn thông qua các phương thức tài trợ khác nhau, bao gồm huy động vốn từ cộng đồng, cho thuê, cổ phần, tài trợ không hoàn lại, bảo lãnh khoản vay, trái phiếu xanh và khoản vay cho các doanh nghiệp và dự án kinh tế tuần hoàn. Cần thu hút đầu tư tư nhân trong quan hệ đối tác công tư để phát triển cơ sở hạ tầng cho các ngành công nghiệp xanh và khu công nghiệp sinh thái, khu đô thị tuần hoàn, nông nghiệp hữu cơ và dịch vụ môi trường.

Để đa dạng hóa nguồn vốn, Chính phủ cũng có thể kêu gọi viện trợ tài chính và đầu tư nước ngoài. Chính phủ cần tăng cường khả năng thu hút vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và tăng tỷ lệ đầu tư cho phát triển kinh tế tuần hoàn từ nguồn vốn ODA. Các địa phương có thể lập dự án phát triển kinh tế tuần hoàn cụ thể trên địa bàn tỉnh để thu hút vốn ODA, hỗ trợ các dự án liên quan đến sử dụng hiệu quả, tiết kiệm tài nguyên thiên nhiên, giảm thiểu chất thải.

Xây dựng quy trình chuyển đổi. Khung Kinh tế tuần hoàn cho Cộng đồng Kinh tế ASEAN đặt ra một tầm nhìn dài hạn về nền kinh tế tuần hoàn, dựa trên thế

mạnh của các sáng kiến ASEAN hiện có và xác định các lĩnh vực trọng tâm ưu tiên hành động, cùng với các yếu tố hỗ trợ, nhằm đẩy nhanh việc hiện thực hóa một nền kinh tế tuần hoàn trong ASEAN. Đồng thời, đưa ra các hướng dẫn giúp ASEAN đạt được các mục tiêu dài hạn về một nền kinh tế có khả năng phục hồi, sử dụng hiệu quả tài nguyên, tăng trưởng bền vững và toàn diện.

Để định hướng cho quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế tuần hoàn phù hợp với tầm nhìn của khu vực, Chính phủ nên xem xét việc lồng ghép toàn diện năm ưu tiên chiến lược của *Khung Kinh tế tuần hoàn cho Cộng đồng Kinh tế ASEAN* vào các chính sách, chiến lược và kế hoạch hành động quốc gia có liên quan. Việc hội nhập nên tập trung vào các sáng kiến ngắn hạn, trung hạn và dài hạn khả thi trong các lĩnh vực ưu tiên và đề cập đến nguồn vốn tiềm năng, phối hợp thể chế và các quy định để hỗ trợ quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam. Chính phủ nên kêu gọi sự hỗ trợ của ASEAN trong việc chia sẻ kiến thức, xác định các lĩnh vực có thể hợp tác và đưa ra các khuyến nghị chính sách để lồng ghép tầm nhìn của ASEAN vào quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam.

Bảng 17.8. Đề xuất lộ trình chuyển đổi sang kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam

TT	Khu vực	Kế hoạch			Các giải pháp chiến lược
		2025	2030	2045	
A	Sản phẩm				
	Nhựa	X			• Cấm sử dụng sản phẩm nhựa dùng một lần và bao bì nhựa khó phân hủy (bao gồm túi ni lông khó phân hủy, hộp xốp để bao gói, chứa đựng thực phẩm) tại các trung tâm thương mại, siêu thị, khách sạn, khu du lịch, trừ các sản phẩm, hàng hóa chứa bao bì nhựa khó phân hủy; • Từng bước giảm dần việc sản xuất, nhập khẩu sản phẩm nhựa sử dụng một lần (trừ sản phẩm có chứng nhận nhãn sinh thái Việt Nam), bao bì nhựa khó phân hủy và các sản phẩm, hàng hóa có chứa hạt vi nhựa; • Thực hiện quy định về trách nhiệm tái chế, xử lý của cơ sở sản xuất, nhập khẩu sản phẩm nhựa sử dụng một lần, bao bì nhựa khó phân hủy; • Giao Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành quy định và tổ chức quản lý chất thải nhựa; tổ chức kiểm tra các cơ sở sản xuất sản phẩm nhựa sử dụng một lần, bao bì nhựa khó phân hủy trên địa bàn tỉnh; • Tái sử dụng, tái chế và xử lý 85% chất thải nhựa được tạo ra; • Giảm 50% lượng rác thải nhựa trong đại dương và trên biển so với giai đoạn trước; • Xây dựng các mô hình kinh tế tuần hoàn tại Việt Nam với định hướng giảm thiểu sử dụng sản phẩm nhựa dùng một lần khó phân hủy và túi ni lông; tăng cường tái sử dụng, tái chế và xử lý chất thải nhựa; mô hình tái sử dụng-tái nạp đầy; • Xây dựng quy chuẩn kỹ thuật đối với nguyên liệu nhựa thứ sinh; • Tạo điều kiện phát triển thị trường nguyên liệu thứ cấp; • Nâng cao nhận thức về sản xuất, tiêu thụ và xử lý chất thải nhựa khó phân hủy, túi ni lông và sản phẩm nhựa sử dụng một lần của các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp, cộng đồng và người dân.
	Giấy	X			• Thiết kế quy hoạch vùng cung cấp nguyên liệu cho sản xuất bột giấy; • Thúc đẩy ngành tái chế giấy; • Tái cơ cấu doanh nghiệp vừa và nhỏ để thay thế máy móc kém chất lượng bằng máy móc, công nghệ, kỹ thuật hiện đại, quy mô lớn nhằm sử dụng hiệu quả nguyên liệu, năng lượng, sử dụng phế thải, hóa chất, giảm thiểu chất thải trong sản xuất giấy;

TT	Khu vực	Kế hoạch			Các giải pháp chiến lược
		2025	2030	2045	
					Hỗ trợ doanh nghiệp đầu tư hệ thống thu gom, tái chế giấy; ban hành tiêu chuẩn đối với giấy phế liệu.
	Pin				- Đẩy mạnh áp dụng mô hình kinh doanh tuần hoàn và mô hình dịch vụ thông qua cho thuê và áp dụng các nguyên tắc trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất. - Tăng cường trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất trong việc thu hồi và tái chế pin.
	Gỗ	X			- Thực hiện có hiệu quả các phương án quản lý rừng bền vững và cấp chứng chỉ rừng; - Xây dựng và vận hành hiệu quả hệ thống chứng chỉ rừng quốc gia nhằm thúc đẩy quản lý rừng bền vững và cấp chứng chỉ rừng của Việt Nam; - Xây dựng các mô hình hợp tác, liên kết phát triển rừng gỗ lớn được cấp chứng chỉ quản lý rừng bền vững gắn với chế biến, tiêu thụ lâm sản; - Khuyến khích, tạo điều kiện về cơ chế, chính sách để doanh nghiệp sử dụng hiệu quả phụ phẩm phát sinh trong quá trình sản xuất; - Triển khai thí điểm các mô hình kinh tế tuần hoàn trong ngành chế biến gỗ.
	Sinh khối	X			- Ưu tiên nguồn lực phát triển nguồn năng lượng sinh khối cho sản xuất điện, khí sinh học, viên nén sinh khối sử dụng trực tiếp làm chất đốt và nhiên liệu sinh học lỏng; - Áp dụng công nghệ để thúc đẩy ngành chăn nuôi tuần hoàn (ví dụ: xử lý chất thải chăn nuôi để làm phân bón hữu cơ hoặc nuôi trồng thủy sản...); - Đầu tư phát triển các nhà máy chế biến chất thải thành năng lượng; - Lập quy hoạch tổng thể các vùng cung cấp nguyên liệu; - Ban hành chính sách ưu đãi hỗ trợ sản xuất, xuất khẩu viên nén gỗ, viên nén xơ dừa, viên nén mùn cưa...; - Đẩy mạnh các mô hình tận dụng nguồn phụ phẩm nông, lâm, thủy sản, nguồn sinh khối.
	Thiết bị điện	X			- Hoàn thiện cơ chế, chính sách quản lý chất thải điện tử; - Tạo điều kiện hỗ trợ phát triển ngành tái chế chất thải điện tử; - Xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu đồng bộ, minh bạch về chất thải điện tử; - Nâng cao nhận thức và tăng cường sự tham gia của cộng đồng, doanh nghiệp và toàn xã hội trong quản lý chất thải điện tử.
B	Ngành				

TT	Khu vực	Kế hoạch			Các giải pháp chiến lược
		2025	2030	2045	
	Nông nghiệp		X		• Xây dựng chính sách nhằm tạo hành lang pháp lý hình thành và phát triển kinh tế tuần hoàn trong nông nghiệp và phát triển nông thôn; • Nghiên cứu, triển khai các giải pháp tăng cường tái chế, tái sử dụng phụ phẩm, phế liệu nông nghiệp; • Đào tạo, bồi dưỡng nhân lực nghiên cứu và triển khai công nghệ chế biến phụ phẩm, phế liệu nông nghiệp, đầu tư nghiên cứu, chuyển giao khoa học kỹ thuật trong chế biến phế liệu nông nghiệp; • Xây dựng, triển khai các chương trình, dự án sử dụng kinh tế tuần hoàn trong phát triển các chuỗi giá trị nông nghiệp cơ bản nhằm tăng khả năng cạnh tranh, tạo giá trị gia tăng, sử dụng hiệu quả tài nguyên đất, tài nguyên nước, vật liệu, giảm thiểu suy thoái, ô nhiễm môi trường; • Thúc đẩy sự tham gia của khu vực tư nhân, các tổ chức và hộ nông dân vào chuỗi nông sản tuần hoàn; • Xây dựng các mô hình nâng cao hiệu quả sử dụng tài nguyên nước, tài nguyên đất và thủy sản; • Xây dựng, triển khai các chương trình nông nghiệp xanh, kinh tế tuần hoàn trong nông nghiệp và phát triển nông thôn.
	Xây dựng		X		• Đẩy mạnh triển khai các quy hoạch phát triển đô thị xanh, đề án đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu, đề án phát triển đô thị thông minh; • Đẩy mạnh phát triển các sản phẩm thân thiện với môi trường, sản phẩm tái chế từ phế thải xây dựng; • Phát triển vật liệu xây dựng mới thân thiện với môi trường; • Ban hành quy chuẩn kỹ thuật cho công trình xanh; • Xây dựng mô hình tuần hoàn trong ngành xây dựng.
	Giao thông vận tải	X			• Xây dựng các quy định, chính sách phát triển hạ tầng giao thông xanh; khuyến khích các phương tiện sử dụng công nghệ sạch, tiết kiệm, hiệu quả và thân thiện với môi trường; giao thông xanh và quy hoạch giao thông theo hướng xanh, bền vững, thân thiện với môi trường. • Ưu tiên nguồn lực đầu tư, hoàn thiện và khai thác hạ tầng giao thông xanh đảm bảo hiệu quả kinh tế và bảo vệ môi trường, giảm thiểu khí nhà kính, tăng khả năng chống biến đổi khí hậu và nước biển dâng;

TT	Khu vực	Kế hoạch			Các giải pháp chiến lược
		2025	2030	2045	
					• Triển khai các chương trình nghiên cứu, ứng dụng khoa học công nghệ đảm bảo sử dụng hiệu quả vật liệu xây dựng, năng lượng trong thực hiện các dự án đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông công cộng; • Điều chỉnh các công cụ kinh tế như thuế bảo vệ môi trường, các ưu đãi về môi trường để thúc đẩy việc sử dụng các phương tiện giao thông xanh và carbon thấp; • Khuyến khích hình thành các mô hình kinh doanh tuần hoàn trong lĩnh vực vận tải như: mô hình chia sẻ, mô hình sản phẩm với dịch vụ, vận tải công cộng...; • Xây dựng hệ thống hạ tầng giao thông xanh, đẩy mạnh hệ thống giám sát giao thông thông minh • Tạo điều kiện thuận lợi cho các địa phương, doanh nghiệp vận tải tiếp cận tín dụng xanh, trái phiếu xanh; • Áp dụng mua sắm công xanh trong lĩnh vực giao thông vận tải.
	Năng lượng	X			• Xây dựng các mô hình kinh tế tuần hoàn nhằm thúc đẩy sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả; • Xây dựng chính sách chuyển đổi năng lượng theo hướng đảm bảo năng lượng xanh, sạch, bền vững; • Tăng tỷ lệ năng lượng tái tạo và năng lượng từ chất thải, giảm phụ thuộc vào năng lượng nhập khẩu, nhiên liệu hóa thạch; • Tăng cường các giải pháp công nghệ đảm bảo phát triển hài hòa năng lượng mới, năng lượng tái tạo, tăng cường tích hợp năng lượng tái tạo vào lưới điện, giảm tiêu hao năng lượng; • Phát triển cơ sở hạ tầng hỗ trợ cho năng lượng tái tạo.
	Tài nguyên nước và nước thải	X			Tận dụng giá trị lượng nước thải phát sinh từ hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ và sinh hoạt bằng các biện pháp thực hiện theo thứ tự ưu tiên sau: • Xử lý, tái sử dụng nước thải trực tiếp trong hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ theo quy định của pháp luật; • Xử lý, chuyển giao nước thải để tái sử dụng nước thải trong hoạt động sản xuất, kinh doanh và dịch vụ khác theo quy định của pháp luật; • Chuyển giao nước thải cho đơn vị khác xử lý, tái sử dụng theo quy định của pháp luật • Xử lý và xả nước thải đạt quy chuẩn kỹ thuật môi trường.

TT	Khu vực	Kế hoạch			Các giải pháp chiến lược
		2025	2030	2045	
	Hóa chất		X		• Xây dựng và ban hành các quy chuẩn kỹ thuật về môi trường trong lĩnh vực công nghiệp hóa chất nhằm đảm bảo phát triển bền vững và bảo vệ môi trường; • Từ chối cấp phép đầu tư các dự án hóa chất áp dụng công nghệ lạc hậu, tiêu hao tài nguyên cao • Khuyến khích và có cơ chế/chính sách khuyến khích, hỗ trợ đối với các dự án hóa chất áp dụng công nghệ tiên tiến, hiện đại, thân thiện với môi trường; • Đảm bảo không có hóa chất nguy hiểm, độc hại trong sản phẩm tái chế; • Đẩy mạnh tái chế hóa chất (ví dụ: sử dụng hóa chất trong chuyển hóa và xử lý chất thải...).
	Quản lý chất thải	X			• Tăng cường quản lý sản phẩm thải bỏ, chất thải rắn nhằm hạn chế tối đa việc khai thác, sử dụng tài nguyên và tác động xấu đến môi trường theo tiêu chí kinh tế tuần hoàn đã được quy định trong pháp luật; • Giảm thiểu chất thải phát sinh bằng cách áp dụng các biện pháp nâng cao hiệu quả trong sản xuất hoặc sử dụng sản phẩm; • Tận dụng tối đa giá trị sản phẩm thải bỏ, chất thải rắn phát sinh từ hoạt động sản xuất, kinh doanh, cung ứng dịch vụ và tiêu dùng bằng các biện pháp theo thứ tự ưu tiên sau: (1) Tái chế sản phẩm thải bỏ; (2) Sửa chữa, bảo trì hoặc nâng cấp các sản phẩm lỗi và cũ để kéo dài thời gian sử dụng; (3) Tận dụng các bộ phận của sản phẩm thải bỏ; (4) Tái chế chất thải rắn để thu hồi nguyên, nhiên, vật liệu phục vụ cho hoạt động sản xuất theo quy định của pháp luật; (5) Xử lý chất thải rắn kết hợp thu hồi năng lượng theo quy định của pháp luật; (6) Chôn lấp chất thải rắn theo quy định của pháp luật; • Áp dụng chuyển đổi số, phát triển và ứng dụng các mô hình kinh doanh dựa trên nền tảng nhằm thúc đẩy giảm thiểu chất thải phát sinh, tái sử dụng, phân loại, thu gom, vận chuyển, tái chế và xử lý chất thải rắn.
	Dịch vụ	X			• Ưu tiên phát triển dịch vụ thiết kế sinh thái và thiết kế tuần hoàn, tái sử dụng; khuyến khích phát triển công nghiệp dịch vụ môi trường, công nghiệp môi trường, mở cửa thị trường và tạo thuận lợi cho thương mại hàng hóa môi trường; • Xây dựng các chính sách liên quan đến bảo hành, bảo hiểm và quyền lợi của người tiêu dùng khi sửa chữa, tân trang; • Phát triển dịch vụ thiết kế sinh thái;

TT	Khu vực	Kế hoạch			Các giải pháp chiến lược
		2025	2030	2045	
					- Thúc đẩy tự do hóa thương mại dịch vụ môi trường theo lộ trình phù hợp với các cam kết quốc tế; - Khuyến khích đầu tư, nghiên cứu và cung cấp các dịch vụ môi trường: (1) thu gom, vận chuyển, tái chế và xử lý chất thải; (2) quan trắc môi trường, phân tích và đánh giá tác động môi trường; (3) cải tạo, khắc phục môi trường, hệ sinh thái tại các khu vực bị ô nhiễm, suy thoái; (4) tư vấn và chuyển giao công nghệ sản xuất thân thiện với môi trường, công nghệ tiết kiệm năng lượng, sản xuất năng lượng sạch, năng lượng tái tạo; (5) tư vấn và đào tạo về môi trường, cung cấp thông tin môi trường về môi trường; (6) năng lượng sạch, năng lượng tái tạo và tiết kiệm năng lượng; (7) đánh giá môi trường đối với hàng hóa, máy móc, thiết bị và công nghệ; (8) đánh giá thiệt hại về môi trường và đa dạng sinh học, đánh giá các chất gây ô nhiễm ảnh hưởng trực tiếp đến sức khỏe con người; (9) và các dịch vụ bảo vệ môi trường khác.
	Công nghiệp môi trường	X			- Xác định các loại công nghệ, thiết bị, sản phẩm tiềm năng để hỗ trợ quá trình chuyển đổi nền kinh tế tuần hoàn; - Thiết lập cơ chế phối hợp hiệu quả giữa các bộ, ngành để thực hiện các chính sách liên quan đến ngành môi trường; - Triển khai hệ thống duy trì tính phù hợp của các chính sách liên quan đến ngành môi trường và giám sát việc thực hiện chúng; - Tăng tỷ trọng công nghệ, thiết bị, sản phẩm môi trường cung cấp cho thị trường trong nước; - Cải thiện mối liên kết với các nhà sản xuất địa phương trong ngành công nghiệp môi trường; - Đẩy mạnh xuất khẩu công nghệ, thiết bị, sản phẩm môi trường; - Nâng cao năng lực của các doanh nghiệp địa phương, môi trường hỗ trợ và khả năng tiếp cận tài chính của họ (tập trung vào các doanh nghiệp nhỏ và vừa); - Xây dựng lộ trình mở cửa thương mại và tạo thuận lợi thương mại cho ngành môi trường để hỗ trợ quá trình chuyển đổi xanh.
C	Khu vực				
	Khu công nghiệp, cụm công nghiệp		X		- Khuyến khích các khu công nghiệp thiết kế mặt bằng tổng thể tối ưu, có sự liên kết giữa các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng, giảm tiêu hao tài nguyên đất, nước, khoáng sản, năng lượng; cải thiện tỷ lệ tái chế và giảm tổng lượng chất thải phát sinh; - Phát triển, sử dụng năng lượng sạch, năng lượng tái tạo theo quy định của pháp luật;

TT	Khu vực	Kế hoạch			Các giải pháp chiến lược
		2025	2030	2045	
					- Phát triển cơ sở hạ tầng thu gom, lưu trữ để tái sử dụng nước mưa; hạ tầng thu gom, xử lý, tái sử dụng nước thải; - Ban hành các quy chuẩn kỹ thuật để triển khai mạng lưới cộng sinh công nghiệp, tái sử dụng chất thải, nước thải; - Ban hành các ưu đãi tài chính cho khu công nghiệp sinh thái và doanh nghiệp sinh thái (như miễn giảm thuế, tiền thuê đất, vay vốn tín dụng...); - Áp dụng các biện pháp cộng sinh công nghiệp theo quy định của pháp luật về quản lý khu công nghiệp, khu kinh tế.
	Đô thị, khu dân cư				- Xây dựng nền tảng chia sẻ thông tin, dữ liệu về ứng dụng kinh tế tuần hoàn tại các đô thị; - Tăng cường phát triển các thành phố thông minh, không rác thải; - Tích hợp các tiêu chí của đô thị tuần hoàn trong thiết kế quy hoạch tổng thể phát triển đô thị; - Thiết kế, xây dựng hạ tầng đô thị ứng dụng công nghệ mới, đột phá để phát triển đô thị thông minh, đô thị tuần hoàn; - Thúc đẩy quản lý chất thải đô thị thông qua việc áp dụng các biện pháp quản lý nhằm tăng cường tái sử dụng, tái chế chất thải rắn, đặc biệt là chất thải kim loại và nhựa, chất thải điện tử, chất thải thực phẩm, nước thải và sinh khối; - Đẩy mạnh phát triển các mô hình kinh doanh tuần hoàn tại các đô thị thông qua các giải pháp hỗ trợ phát triển thị trường nguyên vật liệu, vật liệu thứ cấp; tạo điều kiện thuận lợi cho các hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ cộng sinh, gắn kết đô thị - nông thôn.
D	Tiêu dùng				
	Tiêu dùng trung gian	X			- Xây dựng tiêu chuẩn về nguyên phụ liệu; - Hỗ trợ khu vực phi chính thức; thúc đẩy liên kết giữa doanh nghiệp và khu vực phi chính thức; - Xây dựng lộ trình mở cửa và thuận lợi hóa thương mại hàng hóa, dịch vụ liên quan đến kinh tế tuần hoàn; - Phát triển thị trường tái sử dụng sản phẩm thải bỏ và tái chế chất thải.
	Mua sắm công	X			- Hoàn thiện khung pháp lý về mua sắm công xanh; - Áp dụng thí điểm mua sắm công xanh tại các cơ quan mua sắm trung ương; - Đẩy mạnh chương trình mua sắm xanh, dán nhãn sinh thái.
	Tiêu dùng	X			Tăng cường truyền thông, giáo dục nâng cao nhận thức, thay đổi hành vi về tiêu dùng bền vững;

TT	Khu vực	Kế hoạch			Các giải pháp chiến lược
		2025	2030	2045	
	hộ gia đình				Tạo chính sách ưu đãi cho các doanh nghiệp sản xuất sản phẩm thân thiện với môi trường để khuyến khích, mở rộng quy mô sản xuất kinh doanh sản phẩm thân thiện với môi trường.
E	Tăng cường vai trò của doanh nghiệp vừa và nhỏ	X			- Thúc đẩy năng suất, công nghệ và đổi mới thông qua các biện pháp nâng cao năng suất của doanh nghiệp nhỏ và vừa; - Thúc đẩy đổi mới và công nghệ đột phá như một lợi thế cạnh tranh chính thông qua việc sử dụng, ứng dụng công nghệ vào kinh doanh, liên kết kinh doanh.
	Mô hình liên kết trong sản xuất và kinh doanh hướng tới kinh tế tuần hoàn	X			- Phát triển các mô hình liên kết, chia sẻ trong sử dụng nguyên vật liệu và chất thải; - Khuyến khích hình thành các tổ hợp tác, hợp tác xã, các liên minh hợp tác xã, các liên minh tái chế, các mô hình liên kết vùng, liên kết đô thị với nông thôn và các mô hình khác.

Tài liệu tham khảo

(Thứ tự giữ nguyên theo bản gốc tiếng Anh)

- Anbumozhi, V. (2022), ‘Vai trò của đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số nhằm thúc đẩy nền kinh tế tuần hoàn’ [‘Role of Innovation and Digital Transformation to Promote the Circular Economy’], trong Viện Chiến lược, chính sách tài nguyên và môi trường, *Thúc đẩy đổi mới hướng tới hiện thực hóa nền kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam* [Promoting Innovation toward Actualizing the Circular Economy in Viet Nam], Hà Nội: Viện Chiến lược, Chính sách Tài nguyên và Môi trường.
- Anbumozhi, V. và F. Kimura (2018), ‘Công nghiệp 4.0: Ý nghĩa của nền kinh tế tuần hoàn ở ASEAN?’ [‘Industry 4.0: What Does It Mean for the Circular Economy in ASEAN?’] in Anbumozhi V. và F. Kimura (chủ biên), *Công nghiệp 4.0: Trao quyền cho ASEAN nhờ nền kinh tế tuần hoàn* [Industry 4.0: Empowering ASEAN for the Circular Economy], Jakarta: ERIA.
- Bianchini, A., J. Rossi, và M. Pellegrini (2019), ‘Vượt qua các rào cản chính trong việc triển khai nền kinh tế tuần hoàn thông qua công cụ trực quan hóa mới cho các mô hình kinh doanh tuần hoàn’ [‘Overcoming the Main Barriers of Circular Economy Implementation through a New Visualization Tool for Circular Business Models’], *Tính bền vững*, 11(23), tr. 6.614.
- Bocken, N., K. Miller, và S. Evans, (2016), ‘Đánh giá tác động môi trường của các mô hình kinh doanh tuần hoàn mới’ [‘Assessing the Environmental Impact of New Circular Business Models’], bài viết được trình bày tại Hội nghị quốc tế đầu tiên về các mô hình kinh doanh mới – Khám phá quan điểm thay đổi về tổ chức tạo ra giá trị, Toulouse, ngày 6–17 tháng 6.
- Tuyên bố về Thành phố Tuần hoàn, Thành phố và Nền kinh tế Tuần hoàn [Cities and the Circular Economy], <<https://circularcitiesdeclaration.eu/cities-and-the-circular-economy/what-is-a-circular-city>>.
- Viện Nghiên cứu Kinh tế ASEAN và Đông Á (ERIA) (2021), *Khung khổ Kinh tế Tuần hoàn cho Cộng đồng Kinh tế ASEAN* [Framework for Circular Economy for the ASEAN Economic Community], Jakarta, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/10/Brochure-Circular-Economy-Final.pdf>
- Quỹ Ellen MacArthur Foundation, Sơ đồ con bướm: Trực quan hóa nền kinh tế tuần hoàn [The Butterfly Diagram: Visualising the Circular Economy], <https://ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy-diagram>

- Ủy ban châu Âu (EC) (2018), Thông tin từ Ủy ban tới Nghị viện Châu Âu, Hội đồng, Ủy ban Kinh tế và Xã hội Châu Âu và Ủy ban Khu vực: Về Khung Giám sát Nền kinh tế Tuần hoàn [Communication from the Commission to European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions: On a Monitoring Framework for the Circular Economy], EURLex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A29%3AFIN>
- Ủy ban Tiêu chuẩn Kỹ thuật Điện Châu Âu (CENELEC) (CENELEC) (2020), *Tiêu chuẩn hóa trong nền kinh tế tuần hoàn – Đóng vòng lặp* [Standardization in a Circular Economy – Closing the Loop], Brussels, https://www.cenelec.eu/media/CENELEC/News/Publications/standardization_circular_economy_closing_the_loop.pdf
- Quỹ Trung tâm Môi trường Toàn cầu (GEC) (2005), *Nghiên cứu về các thị trấn sinh thái ở Nhật Bản: Ý nghĩa và bài học cho các nước và thành phố đang phát triển* [Research on Eco-Towns in Japan: Implications and Lessons for Developing Countries and Cities], Osaka.
- Bộ Môi trường Nhật Bản (MOE) (2010), *Thành lập một xã hội chu trình vật chất lành mạnh: Cột mốc hướng tới một xã hội chu trình vật chất lành mạnh thông qua những thay đổi trong phong cách sống và kinh doanh* [Establishing a Sound Material-Cycle Society: Milestone toward a Sound Material-Cycle Society through Changes in Business and Life Styles], Tokyo, <https://www.env.go.jp/content/900453391.pdf>
- Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp Nhật Bản (METI) (1998), *Đạo luật tái chế các thiết bị gia dụng được chỉ định* [Act on Recycling of Specified Home Appliances], <https://www.meti.go.jp/policy/recycle/main/english/law/home.html>
- Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn Việt Nam (2021), *Kế hoạch phát triển nông nghiệp hữu cơ giai đoạn 2020–2030*, Thành phố Hồ Chí Minh.
- Hotta, Y., A. Santo, và T. Tasaki (2014), ‘Hệ thống tái chế thiết bị gia dụng điện tử dựa trên EPR theo Đạo luật tái chế thiết bị gia dụng của Nhật Bản’ [‘EPR-Based Electronic Home Appliance Recycling System under Home Appliance Recycling Act of Japan’], Paris: Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD), https://www.oecd.org/environment/waste/EPR_Japan_HomeAppliance.pdf

- Tập đoàn Tài chính Quốc tế (2016), Cơ hội đầu tư về khí hậu ở các thị trường mới nổi [Climate Investment Opportunities in Emerging Markets], https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/59260145-ec2e-40de-97e6-3aa78b82b3c9/3503-IFC-Climate_Investment_Opportunity-Report-Dec-FINAL.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IBLd6Xq
- Leflaive, X. (2008), *Chính sách đổi mới sinh thái ở Nhật Bản [Eco-Innovation Policies in Japan]*, Paris: OECD, <https://www.oecd.org/japan/42876953.pdf>.
- Matsuya, H. (2013), ‘Satoyama như một mô hình cho sự bền vững’ [‘Satoyama as a Model for Sustainability’], Bài viết trình bày tại Hội nghị chuyên đề quốc tế về Kinh tế xanh và Làng sinh thái ở Việt Nam, Tokyo: Nhà xuất bản Hilltop.
- Morl, A. (2015), *Cung cấp nền kinh tế tuần hoàn: Bộ công cụ dành cho các nhà hoạch định chính sách [Delivering the Circular Economy: A Toolkit for Policymakers]*, Đảo Wight: Quỹ Ellen MacArthur.
- Nippon Koei Vietnam International (2022), *Khảo sát về nền kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam [Survey on Circular Economy in Viet Nam]*, Hà Nội: JICA.
- Ogata, T. (2014), *Kinh tế xanh và Làng sinh thái [Green Economy and Ecovillage]*, Tokyo: Nhà xuất bản Hilltop.
- Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) (2011), *Năng suất tài nguyên trong G8 và OECD: Báo cáo trong khung khổ Kế hoạch hành động Kobe 3R [Resource Productivity in the G8 and the OECD: A Report in the Framework of the Kobe 3R Action Plan]*, Paris, <https://www.oecd.org/env/waste/47944428.pdf>
- (2018), *Thương mại quốc tế và quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế tuần hoàn [International Trade and the Transition to a Circular Economy]*, Paris, <https://www.oecd.org/environment/waste/policy-highlights-international-trade-and-the-transition-to-a-circular-economy.pdf>
- (2019), *Nền kinh tế tuần hoàn ở các thành phố và khu vực [The Circular Economy in Cities and Regions]*, Paris, <http://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Circular-economy-brochure.pdf>
- Soufani, K. (2020), *Khung kết hợp nền kinh tế tuần hoàn và Internet vạn vật [A Framework for Pairing Circular Economy and the Internet of Things]*, <https://www.ce-iot.eu/wp-content/uploads/2020/06/CE-IoT-D2.2.pdf>

- Tuần lễ giảm thiểu chất thải ở Canada, Năm mô hình kinh doanh tuần hoàn [Five Business Models of Circularity], <https://wrwcanada.com/en/get-involved/resources/circular-economy-themed-resources/five-business-models-circularity>
- Diễn đàn WEEE (2012), ‘Thách thức của việc chuyển WEEE II thành luật quốc gia’ [‘The challenge of transposing WEEE II into national law’].
- Ngân hàng Thế giới, GDP (đô la Mỹ hiện tại), <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD> (truy cập ngày 15 tháng 6 năm 2022)
- , Chỉ số quản trị toàn cầu [Worldwide Governance Indicators], <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators> (truy cập ngày 15 tháng 6 năm 2022)
- Tổ chức Sở hữu Trí tuệ Thế giới (WIPO) (2022), *Chỉ số Đổi mới Toàn cầu 2022* [Global Innovation Index 2022], Geneva, <https://www.globalinnovationindex.org/Home>
- Wolf, M.J. và cộng sự (2022), *Chỉ số Hiệu suất Môi trường năm 2022* [2022 Environmental Performance Index], New Haven, CT: Trung tâm Chính sách và Luật Môi trường Yale.

Chương 18

Những vấn đề đặt ra hướng tới tăng trưởng bao trùm

Emi Kojin

1 Mở đầu

Khái niệm “*Tăng trưởng bao trùm*” đề chỉ tăng trưởng kinh tế mà ở đó toàn xã hội có thể nhận được những lợi ích và cơ hội của tăng trưởng kinh tế một cách công bằng. Khái niệm này đã thu hút sự quan tâm của giới nghiên cứu học thuật và thảo luận chính sách từ cuối những năm 2000. Tuy nhiên, chưa có một định nghĩa cụ thể hay thước đo nào về khái niệm “*tăng trưởng bao trùm*”. Vì vậy, việc xác định mục tiêu thích hợp để theo đuổi tăng trưởng bao trùm không đơn giản. Theo Ranieri và Ramos (2013), các nghiên cứu đã có đưa ra cách hiểu rất đa chiều về “*tăng trưởng bao trùm*”. Thứ nhất, nghèo đói và chênh lệch đều được giảm bớt. Thứ hai, coi mục tiêu của tăng trưởng là tất cả các tầng lớp trong xã hội, bao gồm cả tầng lớp nghèo, tầng lớp trung lưu và tầng lớp giàu có. Thứ ba, không chỉ cần phân chia công bằng thành quả của phát triển mà cả việc tham gia vào quá trình đó phải diễn ra công bằng. Thứ tư, không chỉ thu nhập mà những thành quả khác của phát triển cũng được coi trọng. Dựa trên những thảo luận này, Ranieri và Ramos (2013) cho rằng “*tăng trưởng bao trùm là một khái niệm rất khó nắm bắt*”.

Nghiên cứu thực chứng đã chỉ ra rằng, tính công bằng trong phân phối thu nhập là điều kiện quan trọng để thực hiện tăng trưởng kinh tế bền vững (Berg và Ostry 2011). Về cơ bản, không chỉ riêng thu nhập mà phân phối thành quả và cơ hội mà tăng trưởng kinh tế mang lại có ý nghĩa quan trọng để duy trì ổn định xã hội và tăng trưởng bền vững. Vậy tiêu chí nào phản ánh và cùng với đó là tầng lớp nào bị tăng trưởng bỏ lại phía sau? Đề gán “*tăng trưởng bao trùm*” với phát triển bền vững, cần xem xét cụ thể thực trạng bất bình đẳng và xác định ranh giới giữa bao trùm và loại bỏ một cách phù hợp.

Đại hội Đảng lần thứ XIII năm 2021 đã đề ra mục tiêu “*đến năm 2045 trở thành nước có thu nhập cao đi đôi với ổn định xã hội*”. Có thể coi “*tăng trưởng bao trùm*” cũng chính là chìa khóa để thực hiện mục tiêu đó. Nếu chỉ nhìn vào hệ số Gini ở phạm vi cả nước, có thể đánh giá tăng trưởng kinh tế của Việt Nam cho đến nay là “*tăng trưởng không làm gia tăng chênh lệch*”. Hệ số Gini về thu nhập tuy ở mức cao, khoảng hơn 0,4 trong 15 năm qua song hầu như không thay đổi

(năm 2006 là 0,424, đến năm 2019 là 0,423). Hệ số Gini về tiêu dùng duy trì ở mức 0,3 kể từ những năm 1990 (năm 1997 là 0,354, năm 2018 là 0,357)¹⁵¹. Tuy nhiên, trên thực tế, mặc dù không được thể hiện bởi hệ số Gini, song bất bình đẳng đang ngày càng lớn với những biểu hiện khác nhau. Đến đầu những năm 2010, người dân Việt Nam bắt đầu nhận thức rõ hơn về “*bất bình đẳng đang ngày càng lớn*” (Ngân hàng Thế giới, 2012). Năm 2003, số người thuộc tầng lớp “*siêu giàu*” với tổng tài sản ròng lên đến trên 30 triệu đô la Mỹ mới chỉ có 34 người (Ngân hàng Thế giới, 2014:45) thì đến năm 2021 đã tăng lên đến 1.234 người (Knight Frank, 2022). Tốc độ tăng này khá cao so với thế giới và có thể thấy một phần cuộc sống xa hoa của họ qua báo chí¹⁵². Song mặt khác, vẫn có những người sống dưới mức nghèo khổ. Khoảng cách giữa tầng lớp giàu nhất và tầng lớp nghèo nhất dường như ngày càng lớn. Đến những năm 2010, có thể khẳng định nghèo đói đã giảm đi đáng kể, song vẫn còn không ít người để thoát nghèo phải ra nước ngoài kiếm sống với điều kiện làm việc khắc nghiệt. Những nghiên cứu trước đây đã chỉ ra rằng, Điều tra mức sống hộ gia đình (VHLSS) - cơ sở để tính toán hệ số Gini, đã bỏ qua “*tầng lớp siêu giàu*” khi lấy mẫu điều tra hoặc có lấy mẫu nhưng không nắm được chính xác thông tin về tài sản của họ, do đó có xu hướng đánh giá thấp mức độ chênh lệch (Ngân hàng Thế giới, 2014; 2021). Để làm rõ vấn đề thành quả và cơ hội của tăng trưởng chưa đến được với tầng lớp nào và bối cảnh của nó là gì, cần tham khảo cả thông tin định tính bên cạnh thông tin định lượng, đồng thời xem xét tăng trưởng kinh tế của Việt Nam dưới những góc độ khác nhau.

Với cách đặt vấn đề như trên, Chương 18 trước hết sẽ nhìn nhận tăng trưởng kinh tế của Việt Nam từ hai khía cạnh là cấp độ vùng và cấp độ cá nhân - hộ và xem xét những bất bình đẳng tồn tại ở hai cấp độ đó. Phần sau đó sẽ bàn về những vấn đề mang tính cấu trúc của kinh tế xã hội Việt Nam là nguyên nhân sâu xa của bất bình đẳng ở các cấp độ. Cuối cùng, tác giả sẽ đề cập các yếu tố có thể dẫn tới bất bình đẳng ngày càng lớn trong tương lai (biến đổi khí hậu, số hóa), từ đó rút ra các vấn đề cần giải quyết hướng tới tăng trưởng bao trùm.

¹⁵¹ Các chỉ số phát triển toàn cầu (<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>).

¹⁵² Ví dụ: Thêm người siêu giàu ở Việt Nam [“More super-rich people in Vietnam”], VietnamNet, ngày 03 tháng 3 năm 2022 (<https://vietnamnet.vn/en/more-super-rich-people-in-vietnam-819119.html>)

2 Ranh giới giữa bao trùm và loại bỏ

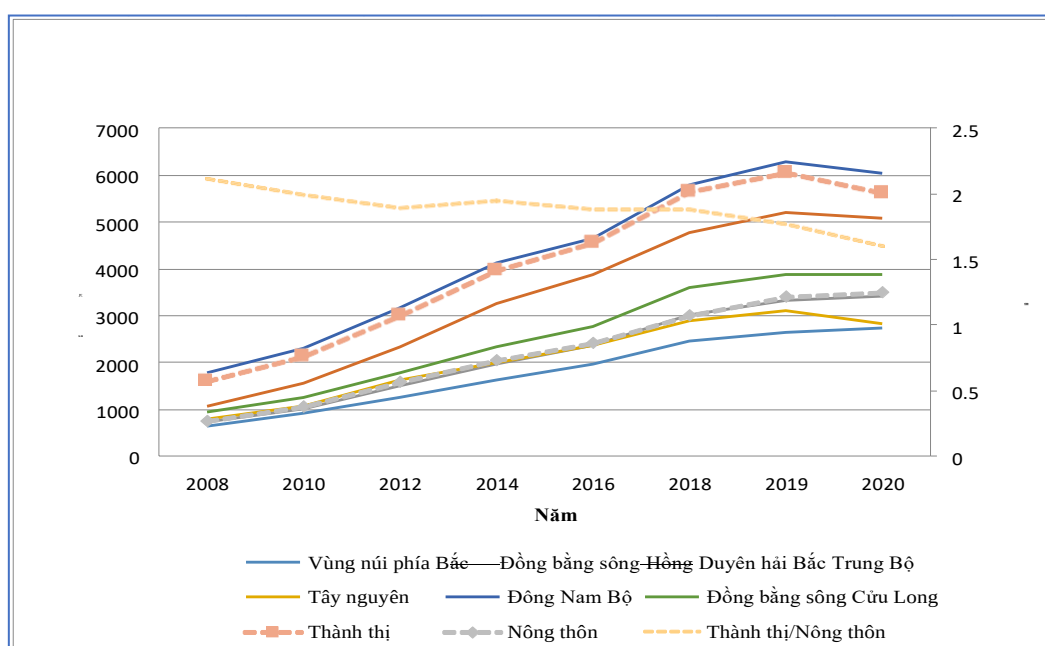
2.1 Bất bình đẳng ở cấp độ vùng

Khi nhìn nhận phát triển kinh tế từ góc độ phát triển vùng, những vùng thường được coi là bị tăng trưởng bỏ lại phía sau gồm: thứ nhất là vùng nông thôn và thứ hai là vùng núi-cao nguyên, nơi cư trú của các dân tộc thiểu số.

Trước hết, mục này xem xét chênh lệch giữa thành thị và nông thôn. Chênh lệch về thu nhập giữa thành thị và nông thôn (Hình 18.1) có xu hướng thu hẹp về tỷ lệ nhưng lại có xu hướng gia tăng về giá trị tuyệt đối tính đến những năm 2010. Ngoài ra, diễn biến tỷ lệ nghèo (Bảng 18.1) cũng cho thấy chênh lệch về tỷ lệ nghèo giữa thành thị và nông thôn tuy được thu hẹp song vẫn còn hiện hữu.

Diễn biến ở 6 vùng cho thấy, về thu nhập, khu vực Đông Nam Bộ và đồng bằng sông Hồng diễn biến gần giống với khu vực thành thị, trong khi các vùng khác gần giống với vùng nông thôn (Hình 18.1). Trong số 4 vùng diễn biến gần giống với khu vực nông thôn, vùng núi phía Bắc, nơi sinh sống của nhiều dân tộc thiểu số có mức thu nhập khá thấp. Bên cạnh đó, đến nửa cuối những năm 2010, vùng Tây Nguyên, nơi có nhiều dân tộc thiểu số sinh sống giống như vùng núi phía Bắc có thu nhập bình quân tăng chậm và chênh lệch thu nhập giữa vùng núi phía Bắc, Tây Nguyên với các vùng khác ngày càng lớn hơn. Vùng núi phía Bắc và khu vực Tây Nguyên có tỷ lệ nghèo khá cao so với các vùng khác (Bảng 18.1).

Hình 18.1. Diễn biến thu nhập bình quân tháng theo nông thôn-thành thị và theo vùng



Ghi chú: Tỷ lệ thành thị/nông thôn là thu nhập bình quân đầu người ở thành thị trừ đi nông thôn.

Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK, 2016; 2021).

Bảng 18.1. Tỷ lệ nghèo đa chiều theo vùng

	2016	2018	2020
Cả nước	9.2	6.8	4.8
Thành thị và nông thôn			
Thành thị	3.5	1.5	1.1
Nông thôn	11.8	9.6	7.1
6 vùng			
Đồng bằng sông Hồng	3.1	1.9	1.3
Vùng núi phía Bắc	23.0	18.4	14.4
Duyên hải Bắc Trung Bộ	11.6	8.7	6.5
Tây nguyên	18.5	13.9	11.0
Đông Nam bộ	1.0	0.6	0.3
Đồng bằng Cửu Long	8.6	5.8	4.2

Ghi chú: Tiêu chí đo chỉ số nghèo đa chiều năm 2016-2020 được quy định theo 59/2015/QĐ-TTg.

Nguồn: TCTK (2021).

Số liệu thống kê ở trên cho thấy, chênh lệch giữa thành thị và nông thôn nhìn ở phạm vi cả nước không có xu hướng gia tăng rõ rệt nhưng nghèo đói lại tập trung ở vùng nông thôn, nơi có các dân tộc thiểu số sinh sống. Thực tế, khi so sánh các xã¹⁵³ dân tộc Kinh chiếm gần 90% dân số và các xã dân tộc Hoa vốn tương đối khá giả với các xã có người dân tộc thiểu số sinh sống khác có thể thấy, có một khoảng cách khá lớn về điều kiện kinh tế-xã hội giữa hai nhóm này. Bảng 18.2 thể hiện tỷ lệ phần trăm số xã có cơ hội việc làm đem lại tiền công phi nông nghiệp ở các doanh nghiệp hoặc làng nghề trong xã hoặc trong vùng đi làm. Trong khoảng 10 năm kể từ năm 2010, cơ hội việc làm đem lại thu nhập phi nông nghiệp đều tăng lên ở các xã dù là dân tộc nào. Tuy nhiên, so với các xã dân tộc Kinh và dân tộc Hoa, cơ hội việc làm phi nông nghiệp ở các xã dân tộc thiểu số thấp hơn đáng kể. Ngoài ra, Bảng 18.3 thể hiện tình hình trang bị cơ sở hạ tầng ở các xã. Với tất cả các hạ tầng kinh tế-xã hội, các xã dân tộc thiểu số có tỷ lệ xã chưa được trang bị lớn hơn so với các xã dân tộc Kinh và dân tộc Hoa. Đặc biệt, từ thực trạng trang bị hiệu thuốc, đài truyền thanh, chợ ở các xã dân tộc thiểu số thấp hơn nhiều so với các xã dân tộc Kinh và dân tộc Hoa có thể thấy rằng, các xã dân tộc thiểu số ở trong hoàn cảnh dễ bị bỏ lại phía sau trong lưu chuyển tài sản và thông tin.

¹⁵³ Xã là đơn vị hành chính ở nông thôn của Việt Nam.

Bảng 18.2. Tỷ lệ số xã có cơ hội việc làm phi nông nghiệp trong số các xã hoặc các vùng đi làm (%)

	Năm 2010	Năm 2020
Xã dân tộc Kinh-dân tộc Hoa	82,7	91,0
Xã dân tộc thiểu số khác	41,4	57,0

Nguồn: TCTK (2021).

Bảng 18.3. Tình hình trang bị cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội, năm 2020, %

	Xã dân tộc Kinh-dân tộc Hoa	Xã dân tộc thiểu số khác
Trường tiểu học	95,4	85,6
Trường THCS	89,2	78,5
Trạm y tế	99,6	98,4
Hiệu thuốc (nhà nước)	16,3	12,1
Hiệu thuốc (tư nhân)	92,3	58,4
Điện	99,9	99,5
Bru điện	91,3	84,6
Đài phát thanh	93,3	70,9
Chợ	72,6	47,0

Ghi chú: Tỷ lệ số xã được trang bị.

Nguồn: TCTK (2021).

Chênh lệch giữa các xã dân tộc Kinh, dân tộc Hoa với các xã dân tộc thiểu số như trên là một trong các yếu tố dẫn tới chênh lệch ở nông thôn ngày càng tăng lên những năm gần đây. Từ những phân tích dựa trên Bảng 18.1 và Hình 18.1 ở phần trước và diễn biến của hệ số Gini theo khu vực thành thị - nông thôn (Bảng 18.4), so với chênh lệch giữa thành thị và nông thôn, sự gia tăng chênh lệch thu nhập ở khu vực nông thôn trở thành vấn đề nghiêm trọng hơn. Chênh lệch ở nông thôn được xem xét theo hai khía cạnh: chênh lệch trong cùng một vùng (chênh lệch trong một vùng nông thôn) và chênh lệch giữa các vùng (chênh lệch giữa các vùng nông thôn), song chênh lệch giữa các xã dân tộc Kinh, dân tộc Hoa với các xã dân tộc thiểu số được xác định là nguyên nhân chủ yếu dẫn tới chênh lệch giữa các vùng nông thôn.

Mặt khác, chênh lệch ở nông thôn được giải thích bởi chênh lệch trong một vùng nông thôn hơn là chênh lệch giữa các vùng nông thôn. Ngân hàng Thế giới (2012) đã phân loại toàn bộ chênh lệch thu nhập ở Việt Nam thành 5 nhóm là: (i) Chênh lệch giữa thành thị và nông thôn; (ii) Chênh lệch giữa các vùng nông thôn khác nhau; (iii) Chênh lệch trong một vùng nông thôn; (iv) Chênh lệch giữa các vùng thành thị khác nhau; và (v) Chênh lệch trong một vùng thành thị. Kết quả

phân tích phản ánh mức độ đóng góp của chênh lệch trong một vùng nông thôn vào chênh lệch chung là lớn nhất (Ngân hàng Thế giới, 2012:151). Chênh lệch trong một vùng nông thôn có thể hiểu là sự bất bình đẳng giữa các cá nhân và các hộ gia đình. Phần tiếp theo sẽ xem xét cụ thể các yếu tố quyết định và các nhóm bị tăng trưởng bỏ lại phía sau.

Bảng 18.4. Hệ số Gini, theo thu nhập

	Cả nước	Thành thị	Nông thôn
2006	0.424	0.393	0.378
2008	0.434	0.404	0.385
2010	0.433	0.402	0.395
2012	0.424	0.385	0.399
2014	0.430	0.397	0.398
2016	0.431	0.391	0.408
2018	0.424	0.372	0.407
2019	0.423	0.373	0.415
2020	0.375	0.330	0.373

Nguồn: TCTK (2021).

2.2 Bất bình đẳng nhìn từ cấp độ cá nhân – hộ

Trên cơ sở phân tích yếu tố quyết định chênh lệch ở nông thôn không phân biệt chênh lệch giữa các vùng nông thôn và trong một vùng nông thôn, Brandt và McCaig (2017) đã cho thấy, thu nhập nông nghiệp vẫn là một yếu tố quan trọng quyết định chênh lệch ở nông thôn, song thu nhập từ tiền công phi nông nghiệp ngày càng quan trọng hơn. Một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng này là quá trình phi nông nghiệp hóa ở nông thôn diễn ra nhanh chóng từ sau những năm 2010. Tỷ lệ hộ nông thôn có thu nhập chính từ khu vực phi nông nghiệp năm 2011 là 42,5% tổng số hộ nông thôn, đến năm 2020 tăng lên 59,2% (TCTK, 2021). Mặt khác, ở một số địa phương thuộc đồng bằng sông Cửu Long, mặc dù thu nhập phi nông nghiệp ngày càng có ý nghĩa lớn hơn đối với chênh lệch thu nhập, song chênh lệch về quy mô nắm giữ đất nông nghiệp từ đời bố mẹ là yếu tố cơ bản dẫn tới chênh lệch (Kojin, 2020). Cùng với phương thức kiếm sống ở nông thôn ngày càng đa dạng, yếu tố quyết định chênh lệch ở nông thôn cũng ngày càng đa dạng và phức tạp hơn. Chênh lệch vùng cũng là một yếu tố, song về cơ bản, hai yếu tố (i) mức độ tiếp cận đối với cơ hội thu nhập phi nông nghiệp; và (ii) tiếp cận đất nông nghiệp được coi là những yếu tố chính quyết định chênh lệch ở nông thôn.

Các nhóm rơi vào vòng xoáy nghèo đói và bị tăng trưởng bỏ lại phía sau do những điều kiện trên không được đảm bảo, theo các nghiên cứu trước đây, gồm có: dân tộc thiểu số, lao động di cư, phụ nữ, người khuyết tật, nông dân làm ăn nhỏ (Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ngân hàng Thế giới, 2016; Oxfam, 2017; Brandt

và McCaig, 2017). Các nhóm này về cơ bản không những nghèo đói về mặt kinh tế mà còn đói mặt với không ít vấn đề như: cơ sở hạ tầng chưa hoàn thiện, những hạn chế về chính sách và không được hưởng những lợi ích khác của tăng trưởng như giáo dục, sức khỏe, bảo hiểm y tế. Ngoài ra, họ cũng ở trong hoàn cảnh bất lợi cả về thực tế và về chính sách khi tiếp cận tư liệu sản xuất cũng như không có được cơ hội việc làm để cải thiện thu nhập, do đó không thể thoát khỏi nghèo đói.

Tình hình còn nghiêm trọng hơn với nhóm dân tộc thiểu số. Ở phần trước, tác giả đã khẳng định, nhìn phát triển từ góc độ khu vực thì có sự chênh lệch giữa dân tộc Kinh, dân tộc Hoa với các dân tộc khác. Nhìn từ khía cạnh nâng cao mức sống của cá nhân - hộ, hai khu vực này cũng có khoảng cách lớn. Theo Ngân hàng Thế giới (2021a), tỷ lệ nghèo ở các dân tộc thiểu số năm 2010 tăng lên 66,3%, đến năm 2018 được thu hẹp đáng kể còn 37,1%. Tuy nhiên, chênh lệch so với dân tộc Kinh và dân tộc Hoa vẫn còn lớn (tỷ lệ nghèo của dân tộc Kinh, dân tộc Hoa năm 2010 là 12,9% và năm 2018 là 1,1%), và tình trạng nghèo đói tập trung ở các dân tộc thiểu số thậm chí ngày càng nghiêm trọng hơn. Ở thời điểm năm 2018, dân tộc thiểu số chỉ chiếm 15% trong tổng dân số, song lại chiếm 86% tỷ lệ nghèo (Ngân hàng Thế giới, 2021a:9). So với dân tộc Kinh và dân tộc Hoa, các dân tộc thiểu số nghèo hơn rõ rệt và trình độ giáo dục cũng như tình trạng dinh dưỡng ở mức thấp. Tình trạng dinh dưỡng kém dẫn đến dễ mắc bệnh. Mặt khác, họ không thể tiếp cận đầy đủ nguồn nước đảm bảo vệ sinh và chăm sóc sức khỏe. Trình độ giáo dục thấp và tình trạng sức khỏe kém gây cản trở việc có được cơ hội việc làm và cải thiện thu nhập từ lĩnh vực phi nông nghiệp.

Hơn nữa, vòng xoáy này vẫn tiếp tục diễn ra qua các thế hệ. Vào thời điểm năm 2020, tỷ lệ xã có vấn đề về suy dinh dưỡng ở trẻ em là 12,4% ở các xã dân tộc Kinh và dân tộc Hoa, trong khi đó ở các xã dân tộc thiểu số lên tới 27,4% (TCTK, 2021:770). Những năm 2000 đến 2010 là giai đoạn kinh tế Việt Nam tăng trưởng cao, nhiều dân tộc thiểu số vẫn không thoát khỏi vòng xoáy này (Ngân hàng Thế giới, 2012; Oxfam, 2017; Mbuya, Atwood, và Huynh, 2019). Theo Bảng 18.5, ở các nhóm dân tộc đều đang diễn ra sự chuyển dịch lao động giữa nông nghiệp và công nghiệp, song mức độ phụ thuộc vào nông lâm nghiệp của các dân tộc thiểu số còn cao và vẫn tồn tại khoảng cách so với dân tộc Kinh và dân tộc Hoa.

Bảng 18.5. Hoạt động kinh tế chính của dân số trên 15 tuổi theo dân tộc

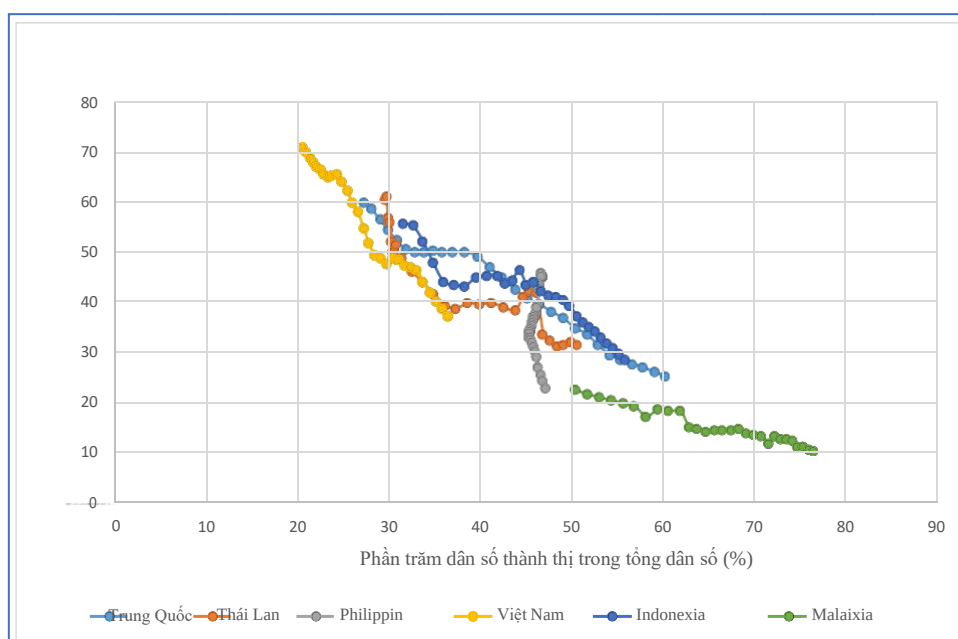
Năm	Dân tộc	Nông nghiệp	Lâm nghiệp	Thủy sản	Công nghiệp	Xây dựng	Bán lẻ-bán buôn	Khác
2010	Dân tộc Kinh-dân tộc Hoa	35.0	0.5	2.9	19.1	7.5	13.8	21.4
	Dân tộc thiểu số khác	75.6	1.6	1.0	11.0	2.3	2.4	6.2
2020	Dân tộc Kinh-dân tộc Hoa	19.0	0.4	3.0	27.5	8.9	15.4	25.9
	Dân tộc thiểu số khác	59.5	5.3	1.1	14.4	7.9	4.2	7.7

Nguồn: TCTK (2021).

Lo ngại về mức sống thấp cũng hiện hữu đối với người lao động di cư từ nông thôn ra thành phố. Do nông thôn ở Việt Nam có sự phát triển nên so với các nước khác, dân số đổ về thành phố không diễn ra mạnh mẽ như mức độ chuyển dịch lao động từ lĩnh vực nông nghiệp sang công nghiệp (Hình 18.2). Tuy nhiên, do khoảng cách chênh lệch ở nông thôn ngày càng lớn, một số lượng không nhỏ người dân không thể kiếm đủ thu nhập nếu chỉ ở nông thôn nên đã đổ ra các thành phố lớn như Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh hay các đô thị mới như Đà Nẵng, Đồng Nai, Bình Dương. Hình 18.2 cho thấy, trong khoảng 30 năm kể từ năm 1991, tỷ lệ dân số ở thành phố trong tổng dân số đã tăng gần 20 điểm phần trăm. Yếu tố chính giải thích cho kết quả này là lao động di cư từ nông thôn ra thành phố¹⁵⁴. Phần lớn trong số họ phải làm những công việc phi chính thống với giá nhân công thấp như bán hàng rong, nhặt rác, lao động làm thuê thời vụ tại công trường xây dựng... Với giá cả sinh hoạt cao ở các thành phố, họ khó có thể sống sung túc, xét cả về mặt chỗ ở cũng như mức tiêu dùng. Ngoài ra, như trong nhiều nghiên cứu đã chỉ ra, lao động di cư khó có thể có được hộ khẩu thường trú ở nơi di cư nên họ gặp nhiều khó khăn để tiếp cận với chỗ ở tốt hơn hay những dịch vụ công như trường học, bệnh viện... (Luong, 2009; Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ngân hàng Thế giới, 2016; La, Trần và Nguyễn, 2019). Những lao động di cư không có hộ khẩu thường trú cũng không phải là đối tượng của các chính sách hỗ trợ người nghèo như giảm giá điện (Luca, 2017). Hơn nữa, không thể bỏ qua tình trạng nghèo đói của những đứa trẻ bị bỏ lại ở nông thôn. Mặc dù lao động di cư có thể mang lại hiệu quả tích cực đó là mở rộng đầu tư cho giáo dục con cái thông qua cải thiện thu nhập song ảnh hưởng tiêu cực của việc thiếu đi sự chăm sóc của bố mẹ mà nhất là người mẹ đối với giáo dục và sức khỏe của những đứa trẻ bị bỏ lại có nguy cơ làm tiêu tan hiệu quả tích cực về mặt kinh tế. Theo Ligg (2016) và Nguyên (2021), những đứa trẻ bị bỏ lại ở nông thôn không có đủ thời gian học tập vì phải giúp đỡ việc nhà hay việc đồng áng, thêm vào đó, do không được bố mẹ theo dõi học hành hay phải sống xa bố mẹ nên chúng có thể gặp những bất ổn về mặt tinh thần, dẫn đến kết quả học tập sa sút. Hơn nữa, ông bà là những người thay bố mẹ chăm sóc những đứa trẻ này lại không thể chuẩn bị bữa ăn đầy đủ hoặc có thể chuẩn bị được nhưng do bất ổn về tinh thần nên bản thân “*những đứa trẻ bị bỏ lại*” không thể ăn uống một cách vui vẻ khiến cho tình trạng dinh dưỡng của chúng nhìn chung không tốt.

¹⁵⁴ Tuy nhiên, theo Luong (2019), từ những năm 2000 đến đầu những năm 2010, dần xuất hiện sự thay đổi trong kiểu di cư từ nông thôn ra thành phố. Có nghĩa là, một mặt di cư do mục đích học lên cao tăng dần, nhưng mặt khác, có một xu hướng là những lao động di cư để kiếm sống ngoài lí do kinh tế còn xuất phát từ nghĩa vụ đạo đức phải chăm sóc bố mẹ, con cái nên họ lại quay trở về quê.

Hình 18.2. Quan hệ di chuyển nông-công nghiệp của lực lượng lao động và đô thị hóa



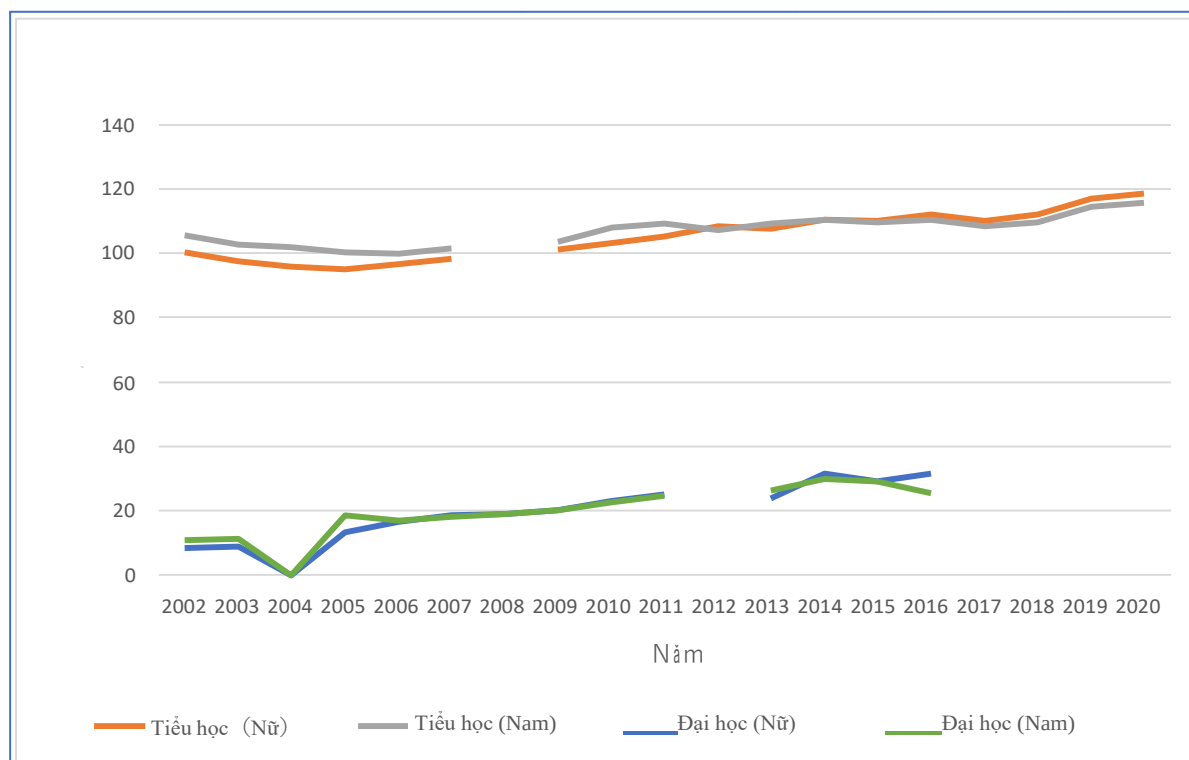
Ghi chú: Dữ liệu từ năm 1991 đến năm 2019.

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ cơ sở dữ liệu Các chỉ số phát triển toàn cầu.
<https://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators#>

Những ví dụ về dân tộc thiểu số và lao động di cư ở trên cho thấy, vòng xoáy nghèo đói có xu hướng tiếp nối từ thế hệ này sang thế hệ khác thông qua đầu tư cho giáo dục con cái và y tế. Đường Great Gatsby cho thấy tương quan nghịch biến giữa khoảng cách thu nhập và dịch chuyển xã hội giữa các thế hệ, nghĩa là khoảng cách thu nhập càng lớn thì dịch chuyển xã hội giữa các thế hệ càng khó xảy ra (Corak, 2013). Oxfam (2018) chỉ ra rằng, tình trạng của Việt Nam không khác nhiều so với đường đồ thị này. Nói cách khác, tính lưu động giữa các thế hệ trong xã hội Việt Nam hoàn toàn không cao nếu nhìn từ mức độ chênh lệch thu nhập hiện nay hay hệ số Gini. Theo Oxfam (2018), có thể thấy xu hướng càng ở tầng lớp nghèo ít tham gia và thụ hưởng thành quả từ tăng trưởng kinh tế thì dịch chuyển xã hội giữa các thế hệ càng ít, dù xét theo tiêu chí thu nhập, nghề nghiệp hay kỹ năng.

Về chênh lệch theo giới, nghiên cứu chỉ ra rằng so với nam giới, nữ giới không thể tiếp cận với những tài sản đất đai và giáo dục, đồng thời ở thế bất lợi trong việc có được cơ hội việc làm được trả công hay khởi nghiệp (Oxfam, 2017). Về giáo dục, có thể nhận thấy tình hình được cải thiện nhìn từ tỷ lệ đi học. Ở bậc giáo dục tiểu học hay giáo dục đại học, tỷ lệ đi học của học sinh nam cao hơn học sinh nữ, nhưng đến những năm 2010, học sinh nữ đã vượt học sinh nam (Hình 18.3).

Hình 18.3. Tổng tỷ lệ nhập học



Nguồn: Cơ sở dữ liệu Các chỉ số phát triển toàn cầu.
<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>

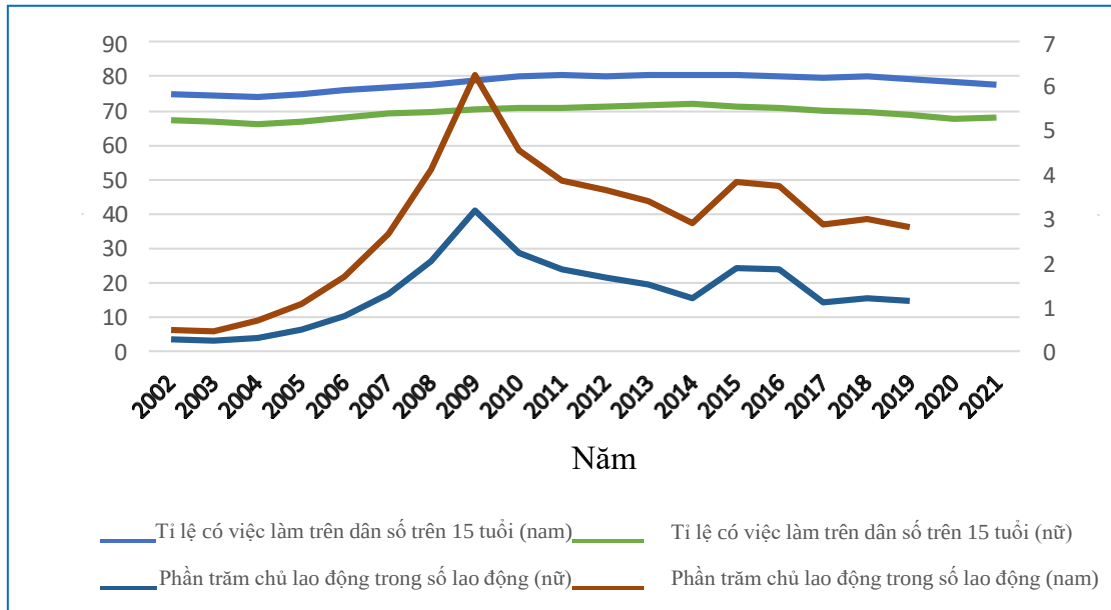
Tuy nhiên, xét về tỷ lệ hoàn thành giáo dục, ở tất cả các cấp học trung học cơ sở, trung học phổ thông và đại học, tỷ lệ hoàn thành của nữ giới thấp hơn nam giới (Bảng 18.6). Tương tự, tình trạng đi làm sau khi tốt nghiệp vẫn tồn tại khoảng cách giữa nam giới và nữ giới. Nữ giới có tỷ lệ đi làm thấp hơn nam giới, đồng thời tỷ lệ chủ lao động trong số những người đi làm của nữ giới thấp hơn rõ rệt (Hình 18.4). Có thể nói, tình trạng nữ giới chưa được tham gia và thụ hưởng thành quả từ tăng trưởng kinh tế mặc dù có xu hướng cải thiện, song vẫn còn hiện hữu.

Bảng 18.6: Tỷ lệ hoàn thành giáo dục của dân số ở độ tuổi từ 25 trở lên, (%)

Cấp độ	Giới tính	2009	2019
Tiểu học	Nam	71,2	69,6
	Nữ	59,4	61,3
Trung học	Nam	30,4	34,5
	Nữ	21,4	29,5
Đại học (cử nhân)	Nam		11,0
	Nữ		9,5

Nguồn: Cơ sở dữ liệu Các chỉ số phát triển toàn cầu.
<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>

Hình 18.4. Tình hình có việc làm của nam và nữ



Ghi chú: Tỷ lệ có việc làm theo trục trái, phần trăm chủ lao động theo trục phải; Ước tính của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO).

Nguồn: Các chỉ số phát triển toàn cầu.

3 Những vấn đề mang tính cấu trúc cố định sự bất bình đẳng

Chính phủ đã có những chính sách để xử lý vấn đề bất bình đẳng nói trên. Chính phủ đã thực hiện các chính sách đối với tầng lớp bị tầng trưởng bỏ lại phía sau như: tăng chi ngân sách cho giáo dục và an sinh xã hội, nhiều lần nâng mức lương tối thiểu, miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp, thực hiện chương trình xóa đói, giảm nghèo... Tuy nhiên, do những vấn đề mang tính cấu trúc của kinh tế xã hội nên những chính sách này không phải bao giờ cũng giải quyết được tận gốc sự bất bình đẳng.

3.1 Tỷ trọng lớn của khu vực nhà nước trong tầng lớp trên

Xã hội Việt Nam có thể chia thành 9 tầng lớp nghề nghiệp chính, được sắp xếp theo số năm đi học, tổng mức chi tiêu, giá trị nhà ở, danh tiếng nghề nghiệp... (Đỗ Thiên Kính, 2012). Cụ thể, các tầng lớp được liệt kê theo thứ tự từ trên xuống là: (i) tầng lớp lãnh đạo chính trị; (ii) lãnh đạo doanh nghiệp; (iii) kỹ sư trình độ cao; (iv) văn phòng; (v) nhân viên bán hàng; (vi) công nhân, nghệ nhân; (vii) thợ thủ công; (viii) lao động giản đơn; và (ix) nông dân. Trong phân tích của Đỗ Thiên Kính (2012:62) sử dụng VHLSS những năm 2000, cơ cấu xã hội được nêu ra có đặc điểm là càng ở tầng lớp trên, số lượng càng ít đi và khu vực nhà nước chiếm tỷ trọng càng lớn.

Mặt khác, do quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường và toàn cầu hóa ngày càng diễn ra mạnh mẽ sau những năm 2000, những vị trí thuộc tầng lớp

trên trong khu vực phi nhà nước cũng dần tăng lên, và cơ hội để những người không có mối liên hệ chính thức với khu vực nhà nước có thể giữ những chức vụ tinh hoa như lãnh đạo doanh nghiệp đã được mở ra, tuy còn khiêm tốn (Fujita, 2020). Kết quả là, để dịch chuyển lên trên trong xã hội Việt Nam có hai con đường tồn tại song song, một là con đường nhà nước, thường cần phải có bằng cấp và quan hệ để dịch chuyển lên cao, hai là con đường tư nhân, cần có tinh thần khởi nghiệp và khả năng chịu rủi ro lớn hơn (Kojin và Coxhead, 2020).

Mặc dù vậy, sự gia tăng những vị trí tinh hoa trong khu vực tư nhân không đủ lớn để làm biến chuyển được tình hình hiện nay: nhiều nghề nghiệp yêu cầu bằng cấp vẫn thuộc về khu vực nhà nước. Theo Phan và Coxhead (2013, 2020), trong cơ cấu xã hội như vậy thì sự mở rộng của thị trường lao động phổ thông ở khu vực ngoài nhà nước do gia tăng đầu tư nước ngoài dẫn tới việc giảm tỷ lệ lợi ích của giáo dục, nhất là đối với tầng lớp thu nhập thấp. Đối với tầng lớp thu nhập thấp, việc học lên cao khiến chi phí cơ hội tăng lên do sự mở rộng của thị trường lao động phổ thông. Chỉ trong khu vực nhà nước mới có thể thu về đầy đủ lợi ích của đầu tư cho giáo dục, song để làm việc trong khu vực nhà nước thường cần những điều kiện ngoài nỗ lực và khả năng của bản thân, ví dụ như quan hệ. Những gia đình nghèo, nhất là dân tộc thiểu số, không có quan hệ thường hạn chế đầu tư cho giáo dục do lợi ích thu về từ đầu tư cho giáo dục thấp (Phan và Coxhead 2013, 2020). Theo Coxhead, Nguyễn và Vũ (2015), bên cạnh tình hình thị trường lao động như trên, do tập quán của xã hội truyền thống, dân tộc thiểu số ít có tính lưu động về mặt địa lý – thông qua di cư hoặc các phương thức khác. Những người vẫn ở nguyên trong cộng đồng của mình phụ thuộc khá nhiều vào nông nghiệp. Coxhead, Nguyễn và Vũ (2015) chỉ ra rằng đó chính là một yếu tố khiến nghèo đói ở cộng đồng dân tộc thiểu số vẫn tiếp diễn.

3.2 Tỷ trọng lớn của khu vực phi chính thức

Từ sau năm 2000, kinh tế Việt Nam tăng trưởng mạnh mẽ, song khu vực phi chính thức vẫn chiếm một tỷ trọng lớn. Bảng 18.7 thể hiện diễn biến tỷ trọng việc làm phi chính thức. Việc làm trong lĩnh vực nông nghiệp hầu hết là phi chính thức, song ngay cả trong lĩnh vực phi nông nghiệp, trong suốt những năm 2010, tỷ lệ việc làm phi chính thức chưa thể xuống dưới mức 50% và ở bình diện nền kinh tế, tình trạng khoảng 70% việc làm là phi chính thức vẫn tiếp diễn. Tỷ lệ việc làm phi chính thức trong lĩnh vực phi nông nghiệp có xu hướng thu hẹp dần, song lại tăng lên sau đại dịch COVID-19¹⁵⁵.

¹⁵⁵ “Phục hồi thị trường lao động-cần giải pháp cấp bách và lâu dài” VOV, ngày 9 tháng 1 năm 2022 (<https://vov.vn/kinh-te/phuc-hoi-thi-truong-lao-dong-can-giai-phap-cap-bach-va-lau-dai-post917165.vov>)

Bảng 18.7. Tỷ trọng việc làm phi chính thức theo hoạt động kinh tế (%)

	Tổng	Nông nghiệp	Phi nông nghiệp
2013	79,5	99,2	62,2
2014	76,9	99,2	57,6
2015	75,5	98,9	57,1
2016	74,1	98,8	56,3
2017	73,3	99,1	56,1
2018	71,4	98,7	54,9
2019	69,7	99,1	54,2
2020	69,2	98,8	54,9
2021	70,4	98,7	60,1

Nguồn: ILOSTAT (<https://ilostat.ilo.org/topics/informality/#>)

Khu vực kinh tế phi chính thức gồm có lao động không có bằng cấp và kỹ năng bị tăng trưởng bỏ lại phía sau, và các cơ sở sản xuất, kinh doanh nhỏ lẻ, năng suất thấp. Việt Nam có sự chênh lệch đáng kể giữa số ít các doanh nghiệp lớn và đa số các doanh nghiệp nhỏ, giữa các cơ sở sản xuất, kinh doanh cấu thành kinh tế phi chính thức và các doanh nghiệp này còn có sự chênh lệch lớn hơn. Cơ sở sản xuất, kinh doanh cấu thành kinh tế phi chính thức là những chủ thể nhỏ bé, thậm chí chưa thể coi là doanh nghiệp quy mô nhỏ. Do kinh tế phi chính thức không phải là đối tượng của luật lao động và bảo hiểm xã hội nên điều kiện lao động của người lao động và điều kiện kinh doanh của các cơ sở sản xuất, kinh doanh có thể xấu đi (ILO, 2018). Ở Việt Nam, tiền lương tối thiểu đã được nâng lên một vài lần, song lao động phi chính thức nằm ngoài phạm vi của chính sách này nên tiền công của họ nhìn chung là thấp¹⁵⁶. Ngoài ra, các cơ sở sản xuất kinh doanh nhỏ lẻ thuộc khu vực kinh tế phi chính thức không phải là đối tượng của các chính sách hỗ trợ doanh nghiệp, phần đông là thiếu vốn và khó tiếp cận vốn vay ngân hàng nên khó có thể mở rộng kinh doanh và áp dụng công nghệ, thiết bị mới. Chính vì vậy, môi trường lao động của người lao động làm việc trong các cơ sở này phải nói là không đảm bảo về mặt vệ sinh an toàn.

3.3 Rào cản mang tính cơ cấu xung quanh tầng lớp không được tham gia và thụ hưởng thành quả từ tăng trưởng kinh tế

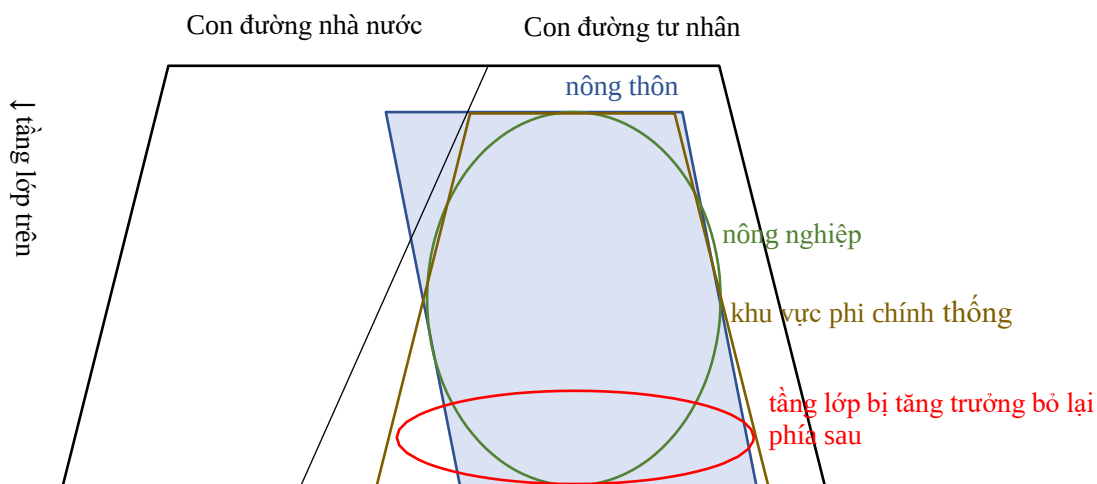
Từ cơ cấu tầng lớp xã hội và con đường dịch chuyển đi lên trong xã hội và cơ cấu của thị trường lao động dựa trên những yếu tố này có thể nhận thấy, tầng lớp không được tham gia và thụ hưởng thành quả từ tăng trưởng kinh tế phải chịu

¹⁵⁶ Có một bộ phận lao động phi chính thức nhận được tiền công khá cao. Sakata (2017) đã cho thấy lao động phi chính thức ở các làng nghề sản xuất sắt được nhận tiền công cao hơn so với tiền công lao động trung bình. Tuy nhiên, Sakata (2017) cũng chỉ ra rằng họ phải đánh đổi khi phải làm việc trong một môi trường lao động tồi tệ nguy hiểm đến tính mạng.

nhiều bất lợi. Hình 18.5 phân tích vị trí của tầng lớp bị tăng trưởng bỏ lại phía sau trong cơ cấu kinh tế xã hội của Việt Nam. Trong xã hội Việt Nam, tồn tại song song lĩnh vực đi lên trong xã hội bằng con đường nhà nước và lĩnh vực đi lên trong xã hội bằng con đường tư nhân. Giữa hai khu vực này có sự trao đổi qua lại (Kojin và Coxhead, 2020) song nhiều nghề nghiệp được coi là tầng lớp trên của xã hội nằm ở khu vực nhà nước và về cơ bản chỉ có thể đạt được bằng con đường nhà nước. Ở nông thôn, cơ hội để có thể đi lên về mặt kinh tế nhiều hơn ở thành phố cho dù không có bằng cấp và quan hệ. Tuy nhiên, phần nhiều trong số đó thuộc lĩnh vực phi chính thức, không phải là đối tượng nộp thuế nhưng cũng không phải là đối tượng được hưởng bảo hiểm xã hội. Cũng có một số người đi lên được về kinh tế nhờ khởi nghiệp ở nông thôn hay sản xuất nông nghiệp quy mô lớn. Tuy nhiên, tầng lớp bị tăng trưởng bỏ lại phía sau (vòng tròn đỏ trong Hình 18.5) không nắm bắt được cơ hội đó, chỉ canh tác trên đất nông nghiệp quy mô nhỏ hoặc làm những công việc giản đơn ở khu vực phi nông nghiệp với điều kiện tiền công thấp và môi trường lao động tồi tệ ở nông thôn hay thành phố.

Như Phan và Coxhead (2013, 2020) đã chỉ ra ở phần trước, tầng lớp nghèo không được tham gia và thụ hưởng thành quả từ tăng trưởng kinh tế tự nhận thấy, với cơ cấu kinh tế xã hội như ở Hình 18.5, việc hạn chế đầu tư cho giáo dục và làm việc ở thị trường lao động phổ thông với giá nhân công thấp là sự lựa chọn hợp lý. Bên cạnh đó, Sakata (2017) đã mô tả thực trạng lao động phi chính thức làm việc tại các làng nghề với điều kiện lao động khắc nghiệt không hẳn là vì phải bó mình ở đó, mà sau khi cân nhắc phân công lao động trong việc nuôi sống gia đình, họ tự chọn hình thức lao động linh hoạt không bị ràng buộc bởi hợp đồng. Hàm ý ở đây là Việt Nam không thể thực hiện được tăng trưởng bao trùm nếu chỉ hỗ trợ về giáo dục và các hỗ trợ trực tiếp trong các lĩnh vực khác đối với tầng lớp bị tăng trưởng bỏ lại phía sau.

Hình 18.5. Cơ cấu kinh tế xã hội xung quanh tầng lớp bị bỏ lại phía sau



Nguồn: Tổng hợp của tác giả.

4 Lời kết

Trong bài viết này, tác giả đã xem xét sự bất bình đẳng nảy sinh trong tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam từ các khía cạnh khu vực, cá nhân - hộ, sau đó phân tích các vấn đề mang tính cơ cấu của kinh tế xã hội là bối cảnh dẫn tới sự bất bình đẳng đó. Đáng lo ngại là mức độ bất bình đẳng hiện nay có thể diễn biến xấu hơn trong bối cảnh biến đổi khí hậu và sự lây lan của COVID-19, cũng như quá trình số hóa đang diễn ra mạnh mẽ.

Việt Nam vốn là đất nước có nhiều thiên tai, những năm gần đây mỗi năm đều chịu thiệt hại bởi những cơn bão lịch sử, mưa lớn, lụt lội, xói mòn, hạn hán, xâm nhập mặn. Theo Bangalore, Smith và Veldkamp (2019), khoảng 70% dân số sống ở vùng ven biển phải chịu rủi ro xói mòn đất ở và các trận lụt lớn. Lũ lụt ảnh hưởng tới việc làm của những người làm nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản và du lịch. Đồng thời, những người làm các công việc dễ bị ảnh hưởng bởi điều kiện khí hậu như vậy phần lớn là tầng lớp nghèo. Đồng bằng sông Cửu Long với độ cao so với mực nước biển thấp được xem là khu vực chịu ảnh hưởng mạnh của biến đổi khí hậu. Biến đổi khí hậu kèm theo sự gia tăng thiên tai đã đặt ra những hạn chế đối với hoạt động sinh sống chủ yếu dựa vào nông nghiệp. Phần lớn tầng lớp nghèo bị đe dọa về sinh kế buộc phải rời bỏ đồng bằng sông Cửu Long (Vũ và cộng sự, 2021).

Chịu ảnh hưởng lớn hơn bởi đại dịch COVID-19 bắt đầu năm 2019 là tầng lớp nghèo bị tăng trưởng bỏ lại phía sau. Sự gia tăng của gánh nặng việc nhà do trường học đóng cửa bởi COVID-19 đã hạn chế sự tham gia của phụ nữ vào thị trường lao động, khiến thời gian lao động của phụ nữ bị cắt giảm hoặc mất việc (Ngân hàng Thế giới, 2012). Ngoài ra, trong đại dịch COVID-19, kinh tế số tăng trưởng mạnh, song những nhóm vốn dễ bị tăng trưởng bỏ lại phía sau như hộ nghèo, doanh nghiệp quy mô nhỏ, những vùng ngoài các đô thị lớn bị quá trình số hóa bỏ lại phía sau từ góc độ thích ứng với công nghệ số và duy trì giáo dục (Ngân hàng Thế giới, 2022; Trần, 2021).

Như vậy, với những xu hướng mới như biến đổi khí hậu và số hóa, tầng lớp - khu vực không tham gia và thụ hưởng thành quả từ tăng trưởng kinh tế ngày càng trở nên yếu thế. Để thực hiện tăng trưởng bao trùm, trước hết cần sự hỗ trợ trực tiếp đối với tầng lớp - khu vực không tham gia và thụ hưởng thành quả từ tăng trưởng kinh tế. Chính sách ngắn hạn có thể là phân phối lại thu nhập cho tầng lớp bị tăng trưởng bỏ lại phía sau. thu nhập cơ bản là một biện pháp có thể áp dụng (Trần Văn Thọ, 2021). Ngoài ra, có thể xem xét những chính sách trung hạn như hỗ trợ về giáo dục cho tầng lớp bị bỏ lại phía sau, hay cải thiện cơ sở hạ tầng ở khu vực bị bỏ lại phía sau và khuyến khích phát triển sản xuất.

Bộ KH&ĐT và Ngân hàng Thế giới (2016) đã chỉ ra rằng cải thiện tiếp cận giáo dục của trẻ em dân tộc thiểu số là vấn đề cần được ưu tiên cao nhất để đưa họ vào tăng trưởng. Oxfam (2018) và Ngân hàng Thế giới (2021b) nhấn mạnh cần phổ cập giáo dục trung học phổ thông để tăng lớp kỹ năng có thể dịch chuyển lên cao hơn. Mặt khác, ở những khu vực tập trung nhiều đồng bào dân tộc thiểu số, việc tiếp cận hệ thống giáo dục còn yếu kém trong khi chất lượng giáo dục hiện tại cũng ở mức thấp. Chính vì vậy, ngay cả khi được học hành, không phải bao giờ cũng tìm được việc làm có thu nhập cao (Oxfam, 2018). Vấn đề quan trọng không chỉ là cải thiện tiếp cận giáo dục mà cần phải nâng cao chất lượng giáo dục. Với quá trình số hóa tiến triển như hiện nay, vấn đề quan trọng là phải tăng cường giáo dục số tới tầng lớp – khu vực bị tăng trưởng bỏ lại phía sau.

Với lao động di cư, có thể tính tới giải pháp tạo điều kiện thuận lợi hơn để có hộ khẩu thường trú (Bộ KH&ĐT và Ngân hàng Thế giới, 2016). Tuy nhiên, trong trường hợp dân số ở thành phố tăng nhanh, cơ sở hạ tầng có thể không theo kịp. Từ kinh nghiệm của thời kỳ COVID-19, sẽ là khôn ngoan nếu phân tán dân số ở nhiều vùng khác nhau, tránh tập trung dân ở thành phố (Trần Văn Thọ, 2021). Ngoài ra, cũng bắt đầu xuất hiện xu hướng lao động đi làm xa xuất thân từ nông thôn quay trở về quê hương để chăm sóc con cái và bố mẹ (Luong, 2019). Thực tế ấy đòi hỏi cần tính tới việc mở rộng cơ hội việc làm có thể đi làm từ nông thôn. Một số doanh nghiệp đã bắt đầu mở tuyến xe buýt chở lao động đi làm từ nông thôn tới khu công nghiệp (Xe chở công nhân). Nếu có hệ thống cơ sở hạ tầng giao thông công cộng như đường bộ và đường sắt thì có thể đi làm từ những nơi xa hơn hiện nay. Ngoài ra, việc đẩy mạnh sản xuất nông nghiệp ở những khu vực chưa tham gia và thụ hưởng thành quả từ tăng trưởng kinh tế, và khuyến khích phát triển lĩnh vực phi nông nghiệp vẫn là những vấn đề quan trọng.

Để những chính sách hỗ trợ trực tiếp tầng lớp - khu vực bị tăng trưởng bỏ lại phía sau có hiệu quả hơn, về dài hạn cũng cần thực hiện cơ cấu lại kinh tế - xã hội. Cụ thể, mở rộng khu vực chính thức là điều quan trọng. Sakata (2017) đã chỉ ra rằng, chính thức hóa khu vực phi chính thức có thể đem lại hiệu quả. Nếu thúc đẩy chính thức hóa các cơ sở sản xuất, kinh doanh và việc làm bằng cách chuyển đổi các cơ sở cá thể - thành phần chính của khu vực phi chính thức - thành doanh nghiệp thì sẽ có thêm nhiều cơ sở sản xuất kinh doanh và người lao động trở thành đối tượng của chính sách hỗ trợ như bảo hiểm xã hội, đồng thời cũng mở ra khả năng huy động vốn và đổi mới công nghệ (Sakata, 2017:156-157). Sakata (2017) coi đây là vấn đề đối với sự phát triển của làng nghề, nhưng cũng là vấn đề quan trọng đối với tăng trưởng bao trùm. Ngoài ra, việc tiếp tục hỗ trợ các doanh nghiệp tư nhân phát triển thông qua cải thiện môi trường kinh doanh cũng rất điều quan trọng. Nếu tạo được nhiều việc làm trong doanh nghiệp tư nhân cho lao động có

chuyên môn cao và nhân viên văn phòng, thì nhiều tầng lớp bao gồm cả những tầng lớp không có lợi thế về gia đình sẽ có cơ hội để nâng cao vị thế xã hội.

Tài liệu tham khảo

Tài liệu tham khảo tiếng Anh (Thứ tự giữ nguyên theo bản gốc tiếng Anh)

- Bangalore, M., A. Smith, và T. Veldkamp (2019), ‘Đối mặt với lũ lụt, biến đổi khí hậu và nghèo đói ở Việt Nam’ [‘Exposure to Floods, Climate Change, and Poverty in Vietnam.’], *Kinh tế về thiên tai và biến đổi khí hậu*, 3, tr. 79-99.
- Berg, A.G. và J.D. Ostry (2011), ‘Bất bình đẳng và tăng trưởng không bền vững: Hai mặt của một đồng tiền?’ [‘Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?’], *Ghi chú thảo luận của nhân viên IMF*. Quỹ Tiền tệ Quốc tế.
- Corak, M. (2013), ‘Bất bình đẳng về thu nhập, Bình đẳng về Cơ hội và Di chuyển giữa các thế hệ’ [‘Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility’], *Tạp chí Quan điểm Kinh tế*, 27, 3, tr. 79-102.
- Fujita, M. (2020), ‘Lãnh đạo doanh nghiệp hàng đầu trong nền kinh tế chuyển đổi của Việt Nam: Nguồn gốc và con đường sự nghiệp’ [‘Top Corporate Leaders in Vietnam’s Transitional Economy: Origins and Career Pathways’], *Các nền kinh tế đang phát triển*, 58(4), tr. 301-331.
- Tổng cục Thống kê (TCTK) (2016), *Kết quả Điều tra Mức sống Hộ gia đình Việt Nam năm 2014* [Result of the Viet Nam Household Living Standards Survey 2014]. Hà Nội: Nhà xuất bản Thống kê.
- 2021. *Kết quả Điều tra Mức sống Hộ gia đình Việt Nam năm 2020* [Result of the Viet Nam Household Living Standards Survey 2020]. Hà Nội: Nhà xuất bản Thống kê.
- ILO (2018), *Phụ nữ và nam giới trong nền kinh tế phi chính thức: Bức tranh thống kê (ấn bản thứ ba)* [Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture (third edition)]. Geneva: ILO.
- Knight Frank (2022), *Báo cáo tài sản năm 2022* [The Wealth Report 2022].
<https://www.knightfrank.com/siteassets/subscribe/the-wealth-report-2022.pdf>
- Kojin, E. (2020), ‘Đa dạng hóa các yếu tố gây bất bình đẳng thu nhập ở nông thôn đồng bằng sông Cửu Long: Bằng chứng về sự không đồng nhất ở cấp xã’ [‘Diversifying Factors of Income Inequality in the Rural Mekong Delta: Evidence of Commune-Level Heterogeneity’], *Các nền kinh tế đang phát triển*, 58(4), tr. 360-391.

- Kojin, E. và I. Coxhead (2020), ‘Giới thiệu Số đặc biệt về Con đường dẫn đến thịnh vượng ở Việt Nam: Bất bình đẳng về cơ cấu và chuyển đổi trong phân bổ cơ hội’ [‘Introduction to the Special Issue on Pathways to Prosperity in Vietnam: Structural and Transitional Inequality in the Distribution of Opportunity’], *Các nền kinh tế đang phát triển*, 58(4), tr. 267-275.
- Ligg, J. (2016), *Sự phát triển đầy thách thức ở Đông Nam Á: Bóng tối của thành công* [Challenging Southeast Asian Development: The Shadows of Success]. London: Nhà xuất bản Routledge.
- La, H.A., T.B. Trần, và U. Nguyễn (2019), ‘Khoảng cách nhà ở giữa người di cư từ nông thôn-thành thị và cư dân thành thị địa phương: Trường hợp của Việt Nam’ [‘Housing Gaps Between Rural-Urban Migrants and Local Urban Residents: The Case of Vietnam’], trong Liu, A.Y.C. và X. Meng (chủ biên), *Di cư nông thôn-thành thị ở Việt Nam* [Rural-Urban Migration in Vietnam]. Springer.
- Luca, J.D. (2017), ‘Người di cư đô thị bị bỏ lại phía sau ở Việt Nam’ [‘Vietnam’s Left-Behind Urban Migrants’], *Nhà ngoại giao*. <https://thediplomat.com/2017/04/vietnams-left-behind-urban-migrants/>
- Luong, H.V. (2009), *Đô thị hóa, di cư và nghèo đói ở một đô thị Việt Nam: Thành phố Hồ Chí Minh dưới góc nhìn so sánh* [Urbanization, Migration, and Poverty in a Vietnamese Metropolis: Ho Chi Minh City in Comparative Perspective]. Nhà xuất bản Đại học Singapore.
- Luong, H.V. (2018), ‘Cơ cấu thay đổi của dòng di cư và chuyển tiền từ nông thôn-thành thị ở Việt Nam’ [‘The Changing Configuration of Rural-Urban Migration and Remittance Flows in Vietnam’], *Tạp chí các vấn đề xã hội ở Đông Nam Á*, 33(3), tr. 602-646.
- Mbuya, N.V.N., J.A. Stephan, và P.N. Huynh (2019), *Suy dinh dưỡng dai dẳng ở các cộng đồng dân tộc thiểu số ở Việt Nam: Các vấn đề và giải pháp chính sách và can thiệp* [Persistent Malnutrition in Ethnic Minority Communities of Vietnam: Issues and Options for Policy and Interventions]. Trọng tâm phát triển quốc tế. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- Nguyễn Duy Lợi và cộng sự (2014), ‘Việc làm, thu nhập và bảo trợ xã hội cho lao động nữ trong khu vực phi chính thức ở Việt Nam’ [Employment, Earnings and Social Protection for Female Workers in Vietnam’s Informal Sector], *Bài viết của EADN*, số 84.
- Nguyen, L. (2021), ‘Nỗi đau chia ly dày vò những đứa trẻ bị cha mẹ di cư bỏ lại ở vùng nông thôn Việt Nam’ [‘Separation pangs torment children left

- behind by migrant parents in rural Vietnam’]. *Vnexpress*, ngày 11 tháng 3. <https://e.vnexpress.net/news/life/trend/separation-pangs-torment-children-left-behind-by-migrant-parents-in-rural-vietnam-4246939.html>
- Oxfam (2017), *Cân bằng: Cách giải quyết bất bình đẳng ở Việt Nam [Even It Up: How to Tackle Inequality in Vietnam]*. Hà Nội: Oxfam Vietnam.
- Oxfam (2018), *Dịch chuyển xã hội và bình đẳng về cơ hội ở Việt Nam [Social Mobility and Equality of Opportunity in Vietnam]*. Hà Nội: Oxfam Vietnam.
- Palma, J.G. (2011), ‘Những người ở giữa đồng nhất và những cái đuôi không đồng nhất, và sự kết thúc của ‘Chữ U ngược’: Phần của người giàu là tất cả những gì về nó’ [‘Homogeneous Middles vs. Heterogeneous Tails, and the End of the ‘Inverted-U’: The Share of the Rich is What It’s All About’], *Bài viết Kinh tế của Cambridge (CWPE)* số 1111.
- Phan, D. và I. Coxhead (2013), ‘Chi phí dài hạn của cải cách từng phần: Bất bình đẳng về tiền lương và lợi ích của giáo dục ở Việt Nam’ [‘Long-run costs of piecemeal reform: Wage inequality and returns to education in Vietnam’]. *Tạp chí Kinh tế so sánh*, 41, tr. 1106-1122.
- Phan, D. và I. Coxhead (2020), ‘Đặc quyền vĩnh viễn? Những khoảng trống về giáo dục thể chế trong thời kỳ bùng nổ kinh tế của Việt Nam’ [‘Persistent Privilege? Institutional Education Gaps during Vietnam’s Economic Boom’]. *Các nền kinh tế đang phát triển*, 58(4), tr. 332-359.
- Ranieri, R. và R.A. Ramos (2013), ‘Tăng trưởng bao trùm: Xây dựng một khái niệm’ [‘Inclusive Growth: Building up a Concept’]. *Tài liệu số 104*, Trung tâm Chính sách Quốc tế về Tăng trưởng Bao trùm (IPC-IG), Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP).
- Vũ, T.T.A., D.B. Le, S.C. Vũ, T.D. Huỳnh, H.G. Trần và cộng sự (2021), *Báo cáo kinh tế thường niên Đồng bằng sông Cửu Long 2020: Nâng cao năng lực cạnh tranh để phát triển bền vững [Annual Economic Report Mekong Delta 2020: Enhancing Competitiveness for Sustainable Development]*. Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) và Trường Chính sách công và Quản lý Fulbright (FSPPM), Đại học Fulbright Việt Nam.
- Ngân hàng Thế giới (2012), *Bắt đầu tốt, chưa hoàn thành: Tiến bộ đáng chú ý của Việt Nam về giảm nghèo và những thách thức mới nổi [Well Begun, Not Yet Done: Vietnam’s Remarkable Progress on Poverty Reduction and the Emerging Challenges]*. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới.

Ngân hàng Thế giới (2014), *Kiểm kê: Cập nhật về diễn biến kinh tế gần đây của Việt Nam* [Taking Stock: An update on Vietnam's recent economic developments]. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới.

Ngân hàng Thế giới (2021a), *Chia sẻ lợi ích: Các chương trình tăng trưởng cao và chống đói nghèo đã giảm nghèo ở Việt Nam như thế nào* [Shared Gains: How High Growth and Anti-Poverty Programs Reduced Poverty in Vietnam]. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới.

Ngân hàng Thế giới (2021b), ‘Một năm trì hoãn kinh nghiệm và bài học ban đầu từ Covid-19’ [‘A Year Deferred Early Experiences and Lessons from Covid-19’].

<https://www.worldbank.org/en/country/vietnam/brief/monitoring-households-and-firms-in-vietnam-during-covid-19>

Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ngân hàng Thế giới (2016), *Việt Nam 2035: Hướng tới Thịnh vượng, Sáng tạo, Công bằng và Dân chủ* [Vietnam 2035: Toward Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy]. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23724>

Tài liệu tham khảo tiếng Việt (Thứ tự giữ nguyên theo bản gốc tiếng Anh)

Đỗ Thiên Kính (2012). *Hệ thống phân tầng xã hội ở Việt Nam hiện nay*. Hà Nội: Nhà xuất bản Khoa học xã hội.

——— 2018. *Bất bình đẳng mức sống ở nông thôn qua sử dụng đất nông nghiệp của hộ gia đình*. Nhà xuất bản Khoa học xã hội.

Tổng cục Thống kê (TCTK) (2021), “Thông cáo báo chí về kết quả Điều tra nông thôn, nông nghiệp giữa kỳ năm 2020”. <https://www.gso.gov.vn/du-lieu-va-so-lieu-thong-ke/2021/06/thong-cao-bao-chi-ve-ket-qua-dieu-tra-nong-thon-nong-nghiep-giua-ky-nam-2020/>

Trần Văn Thọ (2021), “Tương lai kinh tế Việt Nam nhìn từ đại dịch”, trong Trần Văn Thọ và Nguyễn Xuân Xanh (chủ biên), *Việt Nam Hôm nay và Ngày mai* Nhà xuất bản Đà Nẵng, tr. 445-462.

Tài liệu tham khảo tiếng Nhật

坂田正三 2017.『ベトナムの「専門村」経済発展と農村工業化のダイナミズム』研究双書No.628、アジア経済研究所。

Chương 19

Các vấn đề xã hội trong xã hội già hóa tại Việt Nam

Yuka Minagawa, Nguyên Công Vũ, Yoichi Hiruma, và Yasuhiko Saito

1 Mở đầu

Việt Nam đã trải qua một quá trình thay đổi kinh tế và xã hội kể từ khi thống nhất hai miền Nam và Bắc từ năm 1975. Chính sách cải cách kinh tế, được gọi là Đổi Mới, bắt đầu từ 1986 đã đặt nền tảng cho quá trình hiện đại hóa của đất nước (Irvin, 1995).

Một trong những thay đổi sâu sắc của xã hội là các thay đổi về dân số. Từ khi Việt Nam giành độc lập từ Pháp năm 1954, dân số của cả nước lúc đó chỉ khoảng 27,4 triệu, nhưng đã không ngừng tăng lên và đã đạt 96,2 triệu người vào năm 2020 (Tổng cục Thống kê (TCTK), 2020). Mức sinh cao là yếu tố cơ bản làm gia tăng dân số. Vào năm 1975, tổng tỷ suất sinh (TFR) là khoảng 6,0 cho mỗi phụ nữ¹⁵⁷; tuy nhiên, Chính phủ đã có những chính sách kiểm soát mức sinh lồng ghép trong chương trình phát triển kinh tế, đã đưa tổng tỷ suất sinh TFR giảm xuống gần với mức thay thế vào đầu những năm 2000 (Pham và cộng sự, 2013). Tại thời điểm này, dân số Việt Nam dự đoán sẽ chỉ tăng đến 109,0 triệu vào năm 2045 (DESA, 2019).

Sụt giảm tỷ suất sinh đã diễn ra song hành cùng cải thiện tuổi thọ của dân số. Tổng kỳ vọng sống từ khi sinh (LE) của năm 2020, đạt mức 75,5 năm, tăng đáng kể so với mức 61,4 năm tại thời điểm năm 1975.¹⁵⁸ Các nguyên nhân tử vong đã chuyển từ các nguyên nhân/bệnh do nhiễm trùng sang các nguyên nhân do bệnh không lây nhiễm, như đột quỵ, tắc mạch vành, và các bệnh viêm phổi tắc nghẽn (COPD), các nguyên nhân này đã trở thành các nguyên nhân chính gây tử vong tại năm 2019.¹⁵⁹ Các quan sát này đã cho thấy - phù hợp với lý thuyết về sự chuyển đổi dân số (Kirk, 1996) - Việt Nam đã có thay đổi trong dân số, thay đổi từ tỷ lệ sinh và tử vong cao sang các tỷ lệ thấp hơn kể từ thời kỳ Đổi Mới.

¹⁵⁷ Ngân hàng Thế giới, Số liệu mở của Ngân hàng Thế giới, <https://data.worldbank.org/> (truy cập ngày 14 tháng 2 năm 2023).

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Tổ chức Y tế Thế giới (WHO), Ước tính toàn cầu: Các nguyên nhân tử vong hàng đầu, Quan sát sức khỏe toàn cầu, Geneva, <https://www.who.int/data/gho/data/themes/mortality-and-global-health-estimates/ghe-leading-causes-of-death> (truy cập ngày 14 tháng 2 năm 2023)

Mức sinh thấp và tử vong thấp đưa đến các thay đổi trong cấu trúc dân số của Việt Nam. Độ tuổi trung vị phổ biến của dân số đã tăng từ 18,3 lên 32,5 tuổi trong giai đoạn 1975-2020, cho thấy có sự dịch chuyển từ người trẻ sang nhóm già hơn trong cấu trúc dân số (DESA, 2019). Trên thực tế, mức sinh tiếp tục suy giảm đã dẫn đến tình trạng suy giảm nhóm dân số trẻ (từ 0 đến 14 tuổi) cũng như giảm nhóm trong độ tuổi làm việc (từ 15 đến 64 tuổi). Tỷ lệ nhóm dân số trong độ tuổi làm việc đạt đỉnh cao nhất mở mức 70,5% vào năm 2013, nhưng giảm còn 68,9% vào năm 2020.¹⁶⁰ Ngược lại, nhóm dân số già hơn (từ 65 tuổi trở lên) lại tăng lên, từ 4,9% năm 1975 lên 7,9% vào năm 2020; nhóm dân số già hơn sẽ đạt 18,3% vào năm 2045 (DESA, 2019). Như trình bày tại Bảng 19.1, quá trình chuyển đổi theo hướng già hóa dân số được dự đoán tăng từ 7% to 14% trong vòng 18 năm (từ 2016 tới 2034), trong khi quá trình này kéo dài 24 năm tại Nhật Bản (từ 1970 đến 1994), 23 năm tại Trung Quốc (từ 2002 tới 2025), và 20 năm tại Thái Lan (từ 2002 đến 2022).

Bảng 19.1. Số năm để tỷ lệ người cao tuổi tăng từ 7% lên 14% ở tại một số quốc gia

	Năm	Khoảng thời gian
Pháp	115	1864-1979
Ý	61	1927-1988
Anh Quốc	46	1929-1975
Đức	40	1932-1972
Mỹ	72	1942-2014
Tây Ban Nha	45	1947-1992
Nga	50	1967-2017
Nhật Bản	24	1970-1994
Hàn Quốc	18	1999-2017
Thái Lan	20	2002-2022
Trung Quốc	23	2002-2025
Sri Lanka	19	2007-2026
Việt Nam	18	2016-2034
Malaysia	25	2020-2045
Myanmar	27	2023-2050
Indonesia	26	2025-2051
Philippines	36	2032-2068
Ấn Độ	22	2037-2059

Nguồn: Hayashi (2018).

¹⁶⁰ Ngân hàng Thế giới, Số liệu mở của Ngân hàng Thế giới, <https://data.worldbank.org/> (truy cập ngày 14 tháng 2 năm 2023)

Các thay đổi trong cơ cấu dân số gần đây có những tác động quan trọng đến chính sách xã hội của Việt Nam. Tỷ trọng người cao tuổi phụ thuộc đã tăng dần và đạt 11,4% vào năm 2020, cho thấy trong tương lai, sẽ phải tăng chi phí y tế và chăm sóc cho nhóm người cao tuổi đang già đi.¹⁶¹ Để duy trì được hệ thống bảo trợ xã hội, Chính phủ Việt Nam đã điều chỉnh độ tuổi nghỉ hưu từ năm 2021. Theo Bộ luật Lao động (số 45/2019/QH14 ngày 20 tháng 11 năm 2019), độ tuổi nghỉ hưu chính thức là 60 tuổi với nam giới và 55 tuổi với nữ giới, đã được điều chỉnh tăng lên 62 tuổi với nam giới và 60 tuổi với nữ giới, tuy nhiên sẽ không tăng đột biến mà tăng từ từ. Nam giới sẽ tăng tuổi nghỉ hưu mỗi năm 3 tháng cho đến năm 2028, nữ giới sẽ tăng 4 tháng mỗi năm cho đến năm 2035. Chính sách này dựa trên nhận thức rằng quá trình già hóa dân số sẽ đi cùng với sự cải thiện sức khỏe chung của dân số, một tình trạng được biết đến như là “*sự nén lại của bệnh tật*” (Fries, 2005).

Thử nghiệm thực tế cho lý thuyết này lại khá ít ỏi, và có một số câu hỏi chưa được trả lời: Tình trạng sức khỏe tổng quát của người cao tuổi tại Việt Nam như thế nào? Vấn đề nổi cộm nhất đối với hạnh phúc đầy đủ¹⁶² của người cao tuổi là gì? Các lựa chọn chăm sóc dài hạn tại xã hội Việt Nam là gì? Phần còn lại của chương này sẽ trả lời các câu hỏi đó, trong đó sẽ lưu tâm nhiều đến các kết quả từ Nghiên cứu số liệu bảng về sức khỏe người cao tuổi tại Việt Nam (LSAHV) năm 2018 (Vũ và cộng sự, 2020).

2 Người cao tuổi tại Việt Nam

Số liệu từ nghiên cứu LSAHV có lẽ là số liệu điều tra mới nhất về hạnh phúc đầy đủ của nhóm người cao tuổi mà cách chọn mẫu cho phép kết quả đại diện cho cả nhóm nam và nữ giới từ 60 tuổi trở lên tại Việt Nam. Mục tiêu tổng quan của điều tra là (i) khảo sát mức độ hạnh phúc đầy đủ và sức khỏe của người cao tuổi, và (ii) đánh giá các yếu tố có liên quan đến sức khỏe và biến động về sức khỏe. Điều tra cơ bản trong nghiên cứu LSAHV, được thiết kế với mẫu ngẫu nhiên đa phân tầng, được triển khai vào năm 2018 tại 654 xã phường tại cả vùng nông thôn và thành thị tại 10 tỉnh thành phố tại 6 vùng của Việt Nam. Tổng cộng 6,050 người cao tuổi từ 60 trở lên được mời tham gia phỏng vấn. Nhóm người tuổi từ 70-79 và 80 trở lên được chọn với xác suất chọn cao hơn tương ứng 2 và 3 lần. Số liệu được thu thập từ phỏng vấn trực tiếp với sự trợ giúp của máy tính bảng. Các câu hỏi trong điều tra tập trung vào các đặc điểm kinh tế xã hội của từng cá nhân và nhiều câu hỏi về cuộc sống và sức khỏe của người cao tuổi.

¹⁶¹ *Ibid*

¹⁶² Tiếng Anh: well-being.

Có 42,8% tổng mẫu điều tra là nam giới (57,2% là nữ giới), tuổi trung bình của toàn bộ mẫu là 70,6. Có 62,4% người trả lời là đã kết hôn, và có 66,2% trả lời là đã hoàn toàn ngừng đi làm. Có khoảng 70% người trả lời là đang sống tại vùng nông thôn. Tình trạng sống cùng với ít nhất 1 người con là phổ biến nhất (61,3%), sau đó là sống cùng vợ hoặc chồng (19,4%), và có khoảng 8.6% người trả lời là sống độc thân một mình. Tình trạng giáo dục khá thấp ở cả hai nhóm nam và nữ. Khoảng 80% (78,9%) có trình độ từ cấp III trở xuống và có tới 20,8% là chưa từng tới trường bao giờ (Vũ và cộng sự, 2020).

2.1 Tình trạng Sức khỏe thể chất

Tự đánh giá tình trạng sức khỏe (SRH) cung cấp đánh giá tổng thể về tình trạng sức khỏe thể chất (Jylhä và cộng sự, 2006) và là yếu tố dự đoán tử vong, các vấn đề sức khỏe trong tương lai và mức độ sử dụng dịch vụ y tế (Idler và Benyamini, 1997; Idler và cộng sự, 2000). Theo báo cáo nghiên cứu LSAHV năm 2018, các cụ ông có kết quả tự đánh giá tình trạng sức khỏe tốt hơn các cụ bà. Có khoảng 30,0% các cụ ông cho rằng tình trạng sức khỏe hiện tại của các cụ là rất khỏe mạnh hoặc tốt hơn mức trung bình, trong khi đó tỷ lệ này ở các cụ bà chỉ khoảng 21,9%. Có tổng số khoảng 47,7% các cụ tự đánh giá mình ở sức khỏe trung bình (47,0% đối với nam và 48,3% đối với nữ). Tình trạng sức khỏe SRH được phân bố theo mô hình bậc thang giảm dần giữa các nhóm tuổi. Có 32,3% các cụ tuổi từ 60-69 tự đánh giá tình trạng sức khỏe là rất khỏe hoặc hơn mức trung bình, nhưng tỷ lệ này giảm xuống còn 17,3% ở nhóm 70 - 79 và chỉ còn 9,3% trong nhóm từ 80 tuổi trở lên. Khác biệt về tình trạng sức khỏe giữa nam và nữ cũng như giữa các nhóm tuổi có ý nghĩa về mặt thống kê.

Nghiên cứu LSAHV đã phỏng vấn những người tham gia về tình trạng sức khỏe tổng thể của họ. Các bệnh mãn tính chính bao gồm viêm khớp (45,8%), đau lưng mãn tính (30,3%) và đục thủy tinh thể (12,3%). Trong đó, 40,9% người trả lời mắc huyết áp cao, đặc biệt phổ biến ở những người từ 70 tuổi trở lên. Số người bị đau tim chiếm 9,6%, với độ tuổi trung bình bị đau tim là 64,3. Số răng tự nhiên trung bình là 22,3 và 4,5% người trả lời không có răng. Về lối sống lành mạnh, 15,0% số người được khảo sát hiện đang hút thuốc, và người từng hút thuốc chiếm 12,4%. So với hút thuốc, uống rượu phổ biến hơn bởi vì có 21,8% người lớn tuổi hiện đang uống rượu.

Sức khỏe chức năng vô cùng quan trọng trong việc giúp hiểu được quá trình lão hóa (WHO, 2015). Khung y tế xã hội của “*Quá trình tàn tật*” (Verberugge và Jette, 1994) tập trung vào tình trạng khuyết tật và đánh giá tác động của tình trạng này đối với cuộc sống của người cao tuổi. Trong khảo sát của LSAHV, tình trạng khuyết tật được đánh giá thông qua các hoạt động chức năng cơ bản hàng ngày

(ADL¹⁶³) và các công cụ để hỗ trợ sinh hoạt hàng ngày (IADL)¹⁶⁴. ADL trong nghiên cứu LSHAV đề cập đến việc tắm rửa, mặc quần áo, ăn uống, ra khỏi giường, di chuyển trong nhà, đi vệ sinh và đi ra ngoài nhà. IADL bao gồm chuẩn bị bữa ăn, sử dụng điện thoại, quản lý tiền bạc, mua sắm hàng tạp hóa, làm việc nhà nhẹ nhàng, sử dụng thuốc trị bệnh và sử dụng phương tiện giao thông công cộng. Kết quả cho thấy 15,0% số người được hỏi gặp ít nhất một khó khăn về ADL. Khó khăn ADL phổ biến nhất là đi ra ngoài nhà (11,7%), sau đó là ra khỏi giường (8,3%) và tắm (7,5%). Mặc dù không có sự khác biệt đáng kể nào giữa nam và nữ về tỷ lệ mắc ADL, nhưng giữa các nhóm tuổi ghi nhận sự khác nhau lớn. Tỷ lệ gặp khó khăn trong ADL tăng lên theo tuổi và sự khác biệt giữa ba nhóm tuổi 60-69, 70-79 và 80 có đủ độ tin cậy mang tính thống kê.

Những người lớn tuổi thường gặp khó khăn khi thực hiện IADL cao hơn so với ADL. Có tới 29,5% số người được hỏi cho biết họ gặp vấn đề với IADL ít nhất một lần. Sử dụng điện thoại là IADL khó khăn phổ biến nhất đối với nam giới (12,8%) và phụ nữ (20,1%). Phụ nữ cho biết rằng họ gặp trở ngại lớn hơn trong việc quản lý tiền bạc, mua sắm hàng tạp hóa và sử dụng điện thoại so với nam giới. Cũng giống như ADL, tuổi tác có liên quan đến sự gia tăng khó khăn trong việc thực hiện IADL. So với những người trẻ tuổi hơn, những người được hỏi từ độ tuổi từ 80 tuổi trở lên gặp trở ngại hơn với tất cả các hoạt động của IADL.

2.2 Tình trạng sức khỏe tâm thần và nhận thức

Một số tổng quan nghiên cứu đã tìm hiểu về mối quan hệ giữa tuổi tác và tình trạng sức khỏe tâm thần. Các bằng chứng hiện có vẫn gây nhiều tranh cãi: một số nghiên cứu cho thấy tình trạng sức khỏe tâm thần suy giảm trong suốt cuộc đời, và cũng có những nghiên cứu khác bác bỏ kết quả này. Tuy nhiên, kết quả chung giữa các nghiên cứu cho thấy tình trạng trầm cảm xảy ra khá phổ biến ở những người lớn tuổi (Blazer, Hughes, và George, 1987). Nhiều yếu tố khác nhau có liên quan đến nguy cơ bị trầm cảm cao trong cuộc sống sau này, bao gồm suy giảm sức khỏe chức năng, mất vị trí quan trọng trong xã hội và sự mất mát của các thành viên trong gia đình (Yang và George, 2005).

Dựa trên thang điểm Trầm cảm của Trung tâm Nghiên cứu Dịch tễ học (CES-D), nghiên cứu LSAHV đã sử dụng tổng cộng 11 câu hỏi về sự hiện diện của các triệu chứng trầm cảm trong tuần trước đó. Một phiên bản tối giản của thang đo CES-D do Kohout và các cộng sự (1993) đã được phát triển, được dựa trên thang đo 20 câu hỏi của Randloff (1977). Những người trả lời được yêu cầu báo cáo mức độ thường xuyên trải qua của từng triệu chứng trong số 11 triệu

¹⁶³ Tiếng Anh: Activity of Daily Living.

¹⁶⁴ Tiếng Anh: Instrumental Activity of Daily Living.

chúng, chẳng hạn như cảm thấy buồn, cảm thấy chán nản và khó ngủ, trong tuần qua, với các loại câu trả lời từ “hiếm khi” đến “hầu hết thời gian”. Sử dụng dữ liệu điều tra cơ bản của LSAHV, bản phân tích của Trần và cộng sự (2022) cho thấy 31,3% số người được hỏi báo cáo các dấu hiệu trầm cảm.

Mức độ của các triệu chứng trầm cảm khác nhau giữa nhóm nhân khẩu xã hội học khác nhau khá rõ rệt. Các triệu chứng trầm cảm xảy ra phổ biến hơn ở phụ nữ (36,1%), người từ 80 tuổi trở lên (44,9%), cư dân ven biển miền Trung (46,8%), độc thân (42,7%), trình độ học vấn thấp (43,4%), những người không có tôn giáo (34,4%) và hộ khó khăn về kinh tế (40,6%). Ngoài ra, tình trạng sức khỏe thể chất có liên quan chặt chẽ với các triệu chứng trầm cảm và các nguy cơ tiềm tàng chính, bao gồm SRH kém, chỉ số khối cơ thể (BMI) thấp và suy giảm các chức năng. Những kết quả này chỉ ra rằng hoàn cảnh xã hội của người cao tuổi ở Việt Nam cũng như tình trạng sức khỏe thể chất hiện tại của họ có mối quan hệ chặt chẽ đối với nguy cơ mắc các triệu chứng trầm cảm.

Một chỉ số quan trọng khác về sức khỏe tâm thần trong cuộc sống sau này là chứng sa sút trí tuệ, tức là một dạng nặng của suy giảm nhận thức (Hugo và Ganguli, 2014). Các nghiên cứu trước đây cho thấy các nước đang phát triển có xu hướng ghi nhận tỷ lệ sa sút trí tuệ thấp hơn các nước phát triển, nhưng sự khác biệt có thể được giải thích là do thiếu sót trong hệ thống thống kê tài liệu và tỷ lệ sống ở người cao tuổi ở các nước đang phát triển thấp hơn (Ferri và cộng sự, 2005).

Nghiên cứu LSAHV đã đo lường mức độ suy giảm nhận thức thông qua Bảng câu hỏi tình trạng tâm thần di động ngắn, gồm 10 mục (thang đo SPMSQ, Pfeiffer, 1975). Kết quả cho thấy phụ nữ có tỷ lệ suy giảm nhận thức cao hơn nam giới, và nguy cơ hoạt động nhận thức kém tăng lên theo tuổi tác. Ở phụ nữ từ 85 tuổi trở lên, xác suất suy giảm nhận thức lên tới 21,6%, trong khi kết quả ở nam giới là 9,0%. Những kết quả này phù hợp với nghiên cứu của Leggett và cộng sự (2013) về tỷ lệ sa sút trí tuệ ở Việt Nam, nhằm xác định mối tương quan của mức độ suy giảm nhận thức ở những người từ 55 tuổi trở lên ở khu vực Đà Nẵng, chẳng hạn như những người phụ nữ, lớn tuổi, trình độ học vấn thấp và điều kiện sống khó khăn (Leggett và cộng sự, 2013).

2.3 Tình trạng hạnh phúc đầy đủ về kinh tế xã hội

Nghiên cứu xã hội học đã xác định tầm quan trọng của việc hỗ trợ an sinh xã hội, hoặc ảnh hưởng của hỗ trợ xã hội thấp lên sức khỏe thể chất và tinh thần (Thoits, 2011). Người cao tuổi gặp phải hạn chế trong khả năng tiếp cận hỗ trợ, vì suy giảm chức năng khiến người cao tuổi khó duy trì cuộc sống độc lập, tham gia vào các mối quan hệ xã hội và nhận được sự hỗ trợ từ mạng lưới của họ (Yang và George, 2005; Yang, 2006). Các nghiên cứu trước đây đã báo cáo những ảnh

hưởng không tốt tới sức khỏe của việc cô lập xã hội ở lứa tuổi cao, như nguy cơ tử vong cao hơn (Minagawa và Saito, 2014), mắc bệnh tật (Seeman, 2000), tình trạng trầm cảm gia tăng (Heikkinen và Kauppinen 2004), và suy giảm nhận thức (Wilson và cộng sự, 2007).

Kết quả của LSAHV cho thấy mức độ hạnh phúc đầy đủ trong xã hội là cao ở nam giới và nữ giới cao tuổi ở Việt Nam. Trong đó, khoảng 7,5% số người được hỏi đã tham dự các hoạt động tôn giáo bên ngoài gia đình, và 12,6% trong số họ tham gia vào các hoạt động tôn giáo, chẳng hạn như các nhóm nghiên cứu kinh thánh. Bên cạnh đó, có 23,6% nam và nữ giới lớn tuổi thuộc các tổ chức phi tôn giáo, trong đó nhóm dành cho người đã nghỉ hưu là phổ biến nhất (85,6%) và 9,8% người được hỏi có tham gia các công việc tình nguyện. Ngoài ra, kết quả cho thấy mức độ cô đơn ở người cao tuổi vẫn còn thấp ở Việt Nam. Hầu hết những người được hỏi hiếm khi hoặc không bao giờ cảm thấy thiếu bạn đồng hành (74,8%), bị bỏ rơi (86,0%) hoặc bị cô lập (87,7%) và hơn 90% trong số họ hài lòng với mối quan hệ đối với người thân (92,1%) và bạn bè (90,0%). Có lẽ, việc tăng cường sử dụng công nghệ thông tin và truyền thông (ICT) giúp người cao tuổi kết nối với mạng xã hội của họ, bất chấp khoảng cách địa lý hoặc hạn chế về di chuyển. Trong khi tỷ lệ người có truy cập Internet thấp (14,7%), có 58,4% tổng số người tham gia LSAHV sử dụng điện thoại di động và mục đích hàng đầu của việc sử dụng điện thoại là để gọi cho bạn bè và gia đình. Hàm ý ở đây là ICT đã giúp những người lớn tuổi kết nối với thế giới bên ngoài. Ngoài ra, người cao tuổi ở Việt Nam ghi nhận mức độ hài lòng cao với cuộc sống. Cụ thể, 92,3% người được hỏi cho biết họ hài lòng với cuộc sống (bao gồm “*rất hài lòng*” và “*hài lòng*”). Mặc dù mức độ hài lòng về cuộc sống giảm dần theo độ tuổi, nhưng có tới hơn 90% số người được hỏi với độ tuổi từ 80 trở lên trả lời rằng họ hài lòng với cuộc sống.

Kết quả từ nghiên cứu cũng chỉ ra mức độ tài chính của người cao tuổi khá thuận lợi và ổn định. Mặc dù gặp phải hạn chế về đào tạo, trình độ học cũng như tuổi thơ nghèo khó (42,1% mẫu khảo sát từng trải qua cảnh nghèo khi lớn lên), khoảng 80% số người được hỏi cho biết họ có đủ nguồn tài chính để trang trải chi phí và các nguồn thu nhập chính bao gồm con cái sinh sống trong nước (38,5%), thu nhập từ công việc (37,3%), và lương hưu của Chính phủ (23,8%), trong khi có 14,7% hộ gia đình trả lời là có gặp khó khăn về kinh tế. Tại thời điểm khảo sát, những người trả lời có 38% nam giới và 31% phụ nữ đang tham gia lao động.

3 Gánh nặng của rối loạn tâm thần

3.1 Chăm sóc sức khỏe tâm thần tại Việt Nam

Các bằng chứng được phân tích cho đến thời điểm này cho thấy phúc lợi dân số ở Việt Nam đã được cải thiện, nhưng vẫn còn những thách thức về sức

khỏe cộng đồng, cụ thể là tỷ lệ rối loạn tâm thần ngày càng gia tăng. Những hệ lụy nghiêm trọng của tình trạng rối loạn tâm thần đã trở nên rõ ràng trên toàn thế giới. Vào năm 2019, rối loạn tâm thần chiếm 4,9% của số năm sống được điều chỉnh theo mức độ bệnh tật trên toàn thế giới, tăng từ 3,1% vào năm 1990 (Ferrari và cộng sự, 2022). Tình trạng rối loạn tâm thần cũng trở nên phổ biến ở các nước đang phát triển, các nhà nghiên cứu giờ đây lập luận rằng chúng không còn là “*bệnh của sự sung túc*” (Desjarlais và cộng sự, 1995). Một nghiên cứu của Lund và cộng sự (2010) đã báo cáo mối tương quan giữa rối loạn tâm thần và các khía cạnh khác nhau của nghèo đói, chẳng hạn như trình độ học vấn thấp, thu nhập thấp, điều kiện nhà ở tồi tàn và thất nghiệp, ở các nước có thu nhập thấp hoặc trung bình. Các cơ chế liên quan giữa sự nghèo đói với rối loạn tâm thần bao gồm lo lắng về tài chính, tình trạng sức khỏe thể chất xấu đi do thiếu nguồn lực kinh tế, tiếp xúc với tội phạm và bạo lực, nghèo đói thời thơ ấu và cô lập xã hội, tất cả đều có thể gây ra những ảnh hưởng có hại đến tình trạng sức khỏe tâm thần (Ridley và cộng sự, 2020). Ngoài ra, các rối loạn tâm thần cũng có thể làm giảm khả năng làm việc của một người, khiến việc phát triển bản thân trong xã hội trở nên khó khăn hơn.

Trong khi mối quan hệ nhân-quả vẫn còn chờ nghiên cứu thêm, thì các bằng chứng trong quá khứ đã xác lập mối liên hệ chặt chẽ giữa rối loạn tâm thần và những bất lợi về kinh tế xã hội, cho thấy rằng dân số ở các nước đang phát triển có thể có nguy cơ mắc chứng rối loạn tâm thần cao hơn so với những người giàu có hơn họ. Hơn nữa, các dịch vụ chăm sóc sức khỏe tâm thần có xu hướng bị thiếu hụt ở các xã hội đang phát triển. Theo Ridley và cộng sự (2020), các nước thu nhập cao thì trung bình chỉ hơn 3% tổng chi tiêu y tế cho các dịch vụ chăm sóc sức khỏe tâm thần, trong khi kết quả ở các nước thu nhập thấp và trung bình thấp là dưới 1%. Ngân sách không đủ cho các dịch vụ sức khỏe tâm thần có thể dẫn đến tình trạng những người cần chăm sóc không được điều trị thích hợp, được gọi là hiện tượng “*khoảng trống trong điều trị*” (Lund và cộng sự, 2012).

Việt Nam không phải là một ngoại lệ, vì nhu cầu đối với các dịch vụ chăm sóc sức khỏe tâm thần vẫn còn cao nhưng phần lớn chưa được đáp ứng. Các rối loạn tâm thần phổ biến ở Việt Nam bao gồm lạm dụng chất kích thích, trầm cảm và lo lắng, và số người mắc các chứng này đã trên đà dần tăng lên (Vương và cộng sự, 2010). Hiện nay, tỷ lệ cố gắng tự tử vẫn ở mức cao, đặc biệt là ở những người trẻ tuổi sinh sống và làm việc tại khu vực thành thị (Thanh và cộng sự, 2005), không những thế sự lo lắng và trầm cảm đều có mối liên hệ chặt chẽ với những suy nghĩ và lên kế hoạch tự tử (Thanh và cộng sự, 2006).

Chính phủ Việt Nam đã bắt tay vào cải cách hệ thống chăm sóc sức khỏe kể từ khi thực hiện Đổi mới, ví dụ như giới thiệu dịch vụ tính phí, hợp pháp hóa

hoạt động y tế tư nhân và thương mại hóa ngành dược phẩm (Dao, Water, và Le, 2008). Chính sách sức khỏe tâm thần đã được đưa vào Chương trình Mục tiêu Y tế Quốc gia (NHTP), đặc biệt tập trung vào việc tăng cường năng lực cho các cơ sở y tế cộng đồng trên toàn quốc (Vương và cộng sự, 2011). Kết quả là các cơ sở chăm sóc tại cộng đồng chủ yếu tập trung vào sàng lọc phát hiện sớm và điều trị các bệnh như tâm thần phân liệt, trầm cảm và động kinh (Vương và cộng sự, 2011).

Chính phủ Việt Nam đã đầu tư vào việc cải thiện cơ sở hạ tầng của lĩnh vực chăm sóc sức khỏe tâm thần. Chẳng hạn, có 4,16 nhân viên y tế chăm sóc sức khỏe tâm thần mỗi 100,000 dân số, thay đổi so với năm 2014 là 3,91 và có tổng cộng 4.015 chuyên gia sức khỏe tâm thần, bao gồm 951 bác sĩ tâm thần, 2.791 điều dưỡng sức khỏe tâm thần và 102 nhà tâm lý học (WHO, 2021). Có 43 bệnh viện tâm thần để chăm sóc nội trú, và 4 cơ sở tập trung chủ yếu vào điều trị cho trẻ em và thanh thiếu niên. Ngoài các cơ sở chăm sóc sức khỏe tâm thần do Bộ Y tế quản lý, còn có các cơ sở chăm sóc dài hạn cho bệnh nhân tâm thần nặng do Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (LĐTBXH) quản lý. Theo Bộ LĐTBXH, Việt Nam có 45 Trung tâm Bảo trợ xã hội cho bệnh nhân tâm thần nặng có thể tiếp nhận hơn 20.000 bệnh nhân trên toàn quốc. Hầu hết các bệnh nhân là tâm thần phân liệt và sa sút trí tuệ nặng, không đáp ứng với các phương pháp điều trị y tế thông thường và không có người thân chăm sóc. Các trung tâm này nằm ở 35 tỉnh (trên tổng số 63 tỉnh). Chính phủ Việt Nam có kế hoạch mở rộng mạng lưới các trung tâm này trong 10 năm tới khoảng 1-2 trung tâm mỗi năm tùy vào ngân sách nhà nước hiện có.¹⁶⁵

Dù Chính phủ cam kết hiện đại hóa hệ thống chăm sóc sức khỏe, một số vấn đề quan trọng còn hiện hữu. Thứ nhất, có sự bất bình đẳng trong việc tiếp cận các dịch vụ chăm sóc sức khỏe giữa các vùng và các nhóm thu nhập và các khoản phụ phí ngoài bảo hiểm đóng góp đáng kể vào chi phí chăm sóc sức khỏe (Vương và cộng sự, 2011; Witter, 1998; Niemi và cộng sự, 2010). Thứ hai, các dịch vụ chăm sóc sức khỏe tâm thần ở Việt Nam phần lớn vẫn còn thiếu nguồn lực. Kết quả trong Bảng 19.2 cho thấy sự thiếu hụt nguồn nhân lực trong lĩnh vực chăm sóc sức khỏe tâm thần. Năm 2020, có ít hơn 1 bác sĩ tâm thần trên 100.000 dân số Việt Nam, so với 12,6 ở Nhật Bản, 7,9 ở Hàn Quốc và 4,3 ở Xinh-ga-po. Các con số nhân sự khác cũng thấp như điều dưỡng chuyên khoa tâm thần, chuyên gia tâm lý lâm sàng, và nhân viên công tác xã hội chuyên mảng tâm thần (Bảng 19.2). Mặc dù đã có một chương trình đào tạo về Thạc sĩ và Tiến sĩ về tâm thần học, được phối hợp giữa Bộ Y tế và Bộ Giáo dục và Đào tạo, nhưng tâm thần học lại

¹⁶⁵ Xem Quyết định số 1929: Chương trình quốc gia hỗ trợ Người Rối loạn Tâm thần tại Việt Nam.

là một trong những lĩnh vực ít phổ biến nhất đối với chương trình đào tạo sau đại học (Vương và cộng sự, 2011).

Bảng 19.2. Nhân viên sức khỏe tâm thần ở một số nước Châu Á, 2020

(trên 100,000 người)

	<i>Bác sĩ Tâm thần</i>	<i>Điều dưỡng chuyên khoa tâm thần</i>	<i>Tâm lý học</i>	<i>Công tác xã hội</i>	<i>Tổng cộng nhân viên sức khỏe tâm thần</i>
Nhật Bản	12,55	-	27,81	71,56	111,92
Hàn Quốc	7,91	13,96	1,89	9,70	45,00
Trung Quốc	2,55	5,68	0,37	-	8,60
Thái Lan	0,94	5,54	0,61	0,19	7,87
Ma-lai-xi-a	1,21	2,88	0,56	1,08	5,86
Xinh-ga-po	4,27	21,86	-	-	26,14
Phi-lip-pin	0,22	0,78	0,08	0,48	1,68
Việt Nam	0,99	2,89	0,11	0,04	4,16

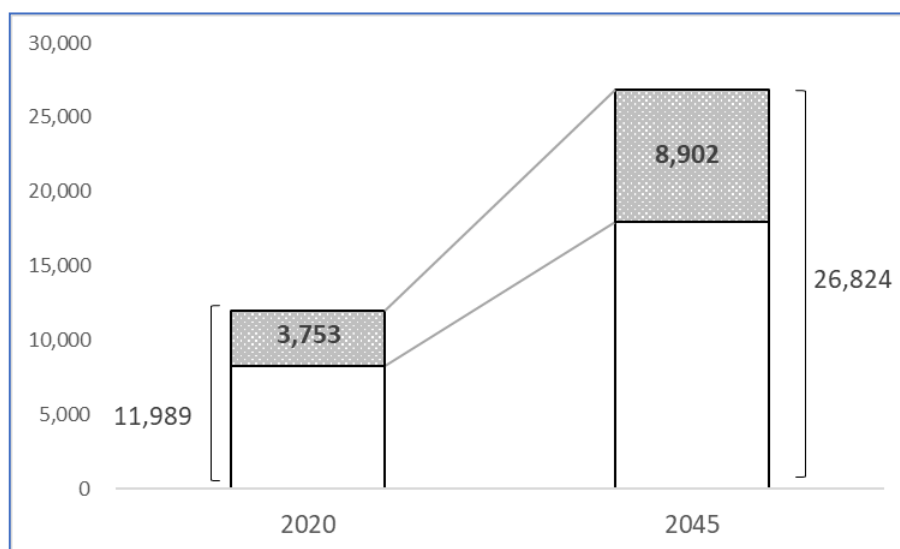
Nguồn: WHO (2021).

3.2 Ảnh hưởng của rối loạn tâm thần đối với tương lai

Những quan sát này chỉ ra rằng, mặc dù cơ sở hạ tầng của các dịch vụ chăm sóc sức khỏe tâm thần ở Việt Nam đã được cải thiện theo thời gian, nhưng vẫn còn một khoảng cách đáng kể giữa nhu cầu chăm sóc và các nguồn lực sẵn có. Điểm này có ảnh hưởng quan trọng đến chính sách xã hội trong tương lai ở Việt Nam, do dân số đang già đi nhanh chóng. Theo ước tính của Liên hợp quốc (2019), vào năm 2045, số người từ 60 tuổi trở lên ở Việt Nam sẽ vào khoảng 26,8 triệu người, cao hơn so với mức 12,0 triệu người vào năm 2020. Giả định rằng tỷ lệ các triệu chứng trầm cảm ở LSAHV khảo sát vẫn không thay đổi so với hiện nay, dự kiến đến năm 2045, Việt Nam sẽ có khoảng 8,9 triệu người cao tuổi bị trầm cảm, thay đổi so với mức 3,8 triệu năm 2020 (Hình 19.1).

Những ước tính này cho thấy nhu cầu sẽ gia tăng đối với các dịch vụ chăm sóc sức khỏe tâm thần. Tuy nhiên, với tình trạng cơ sở hạ tầng chăm sóc sức khỏe tâm thần hiện tại, khoảng cách điều trị cho các rối loạn tâm thần có thể ngày càng lớn, đặc biệt là ở những người lớn tuổi. Ngoài ra, hạn chế ngân sách trong lĩnh vực sức khỏe tâm thần có thể đẩy nhanh việc thực hiện các khoản chi phí không chính thức cho chăm sóc sức khỏe tâm thần, gây ra thiệt hại lớn về phúc lợi tài chính của người già (Niemi và cộng sự, 2010).

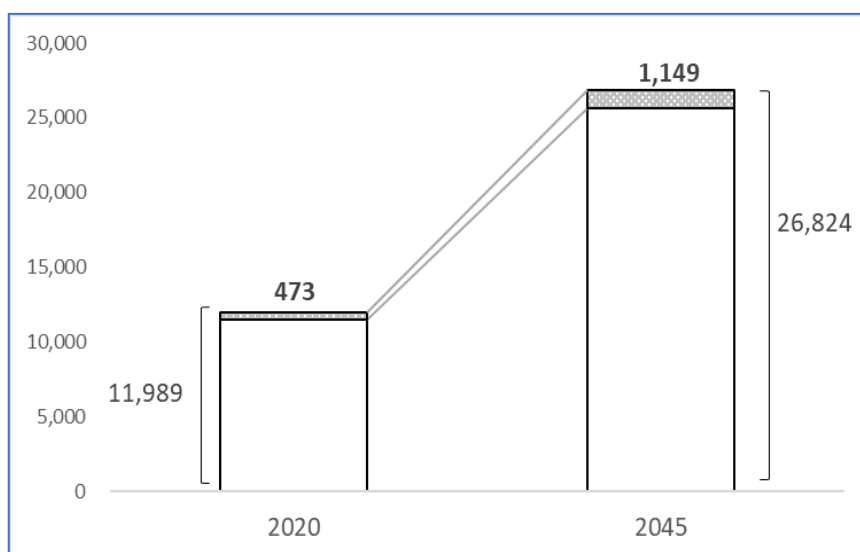
Hình 19.1. Dự tính thay đổi số lượng người cao tuổi từ 60 trở lên có dấu hiệu trầm cảm, 2020-2045



Nguồn: Nhóm tác giả tự tính toán từ số liệu của DESA (2019) và Vũ và cộng sự (2020).

Nhiều nghiên cứu chỉ ra rằng trầm cảm cuối đời đi kèm với sa sút trí tuệ (Green và cộng sự, 2003; Jorm, 2001; Steffens và Potter, 2008). Số người cao tuổi bị suy giảm nhận thức dự kiến sẽ tăng gần ba lần từ năm 2020 đến năm 2045, đạt hơn 1,1 triệu người vào năm 2045 (Hình 19.2). Những ước tính này làm tăng khả năng mắc các rối loạn nhận thức ở cộng đồng người cao tuổi Việt Nam và sẽ đi kèm với tỷ lệ cao mắc chứng trầm cảm.

Hình 19.2. Dự tính thay đổi số lượng người từ 60 tuổi trở lên với sa sút trí tuệ, 2020-2045



Nguồn: Nhóm tác giả tự tính toán từ số liệu của DESA (2019) và Vũ và cộng sự (2020).

Các nhà nghiên cứu cho rằng sức khỏe tâm thần cần được lồng ghép vào chăm sóc ban đầu ở các nước đang phát triển, điều này cho phép phát hiện và điều

trị sớm các rối loạn tâm thần (Lancet Global Mental Health Group, 2007).¹⁶⁶ Hỗ trợ từ các cơ quan phát triển quốc tế và các nhà tài trợ đóng vai trò quan trọng trong việc giải quyết nhu cầu chăm sóc sức khỏe tâm thần chưa được đáp ứng ở Việt Nam. Nội dung hợp tác nên bao gồm việc thành lập các cơ sở chăm sóc sức khỏe tâm thần và phát triển các chương trình học tập và đào tạo cho các chuyên gia sức khỏe tâm thần. Ngoài ra, các nỗ lực để phát triển khung pháp lý cho sức khỏe tâm thần là rất quan trọng, do Việt Nam hiện chưa có Luật về Chăm sóc Sức khỏe tâm thần (WHO, 2021).

Không những thế, chủ đề sức khỏe tâm thần cũng cần được tập trung nghiên cứu hơn. Năm 2019, có 5,59% số công bố nghiên cứu ở Việt Nam là về sức khỏe tâm thần, giảm so với 9,2% của năm 2016, so sánh với 12,76% ở Xinh-ga-po và 6,54% ở Hàn Quốc (WHO, 2022). Điều quan trọng là các kết quả nghiên cứu nên được chuyển thành các hành động và thực hành chính sách để giải quyết nhu cầu của những người bị rối loạn tâm thần. Cùng với đó, cũng cần hỗ trợ nguồn lực để tăng cường năng lực cho các tổ chức phi chính phủ (NGO). Tuy rằng số lượng các NGO cung cấp dịch vụ sức khỏe tâm thần còn hạn chế, nhưng một số đã tổ chức hội thảo và giúp đỡ những người rối loạn tâm thần và bệnh nhân HIV/AIDS nhận được các dịch vụ chăm sóc sức khỏe tâm thần (Nguyễn và cộng sự, 2019).

Bên cạnh đó, việc nâng cao nhận thức về các rối loạn tâm thần trong cộng đồng là điều cần thiết trong bối cảnh hiện tại của Việt Nam. Van và các cộng sự (2021) đã chỉ ra những rào cản đối với việc tìm kiếm dịch vụ chăm sóc sức khỏe tâm thần ở người cao tuổi ở Việt Nam (từ 60 tuổi trở lên) bao gồm sự kỳ thị kèm theo rối loạn tâm thần, sợ bị người khác đánh giá và lo lắng về cảm xúc khi tìm kiếm sự giúp đỡ. Những yếu tố này có thể làm chậm trễ hơn nữa việc phát hiện và chẩn đoán các rối loạn tâm thần và làm phức tạp thêm quá trình điều trị. Kỳ thị và thành kiến đối với chứng rối loạn tâm thần vẫn còn mạnh mẽ ở các xã hội châu Á, bao gồm cả Việt Nam (Van và cộng sự, 2021), và do đó cần phải có nỗ lực giúp thay đổi nhận thức của cộng đồng về chứng rối loạn tâm thần thông qua tuyên truyền, giáo dục và phổ biến bằng truyền thông xã hội.

4 Cung cấp dịch vụ chăm sóc tại Việt Nam

4.1 Tổng quan về chăm sóc tại gia đình cho người cao tuổi

Với tốc độ già hóa dân số ngày càng nhanh, và tỷ lệ mắc các bệnh mãn tính gia tăng, ngày càng có nhiều người cần được chăm sóc hơn, đặc biệt là ở nhóm người cao tuổi. Các thực trạng về chăm sóc sức khỏe tại Việt Nam khá thú vị, một

¹⁶⁶ Chương trình Cải thiện Chăm sóc Sức khỏe Tâm thần (PRIME) nhằm mở rộng quy mô chăm sóc các rối loạn tâm thần ở các cơ sở chăm sóc ban đầu và chăm sóc các bà mẹ ở Ê-ti-ô-pi-a, Ấn Độ, Nepal, Nam Phi và U-gan-đa (Lund và cộng sự, 2012).

phần là nhờ vào ảnh hưởng mạnh mẽ của Nho giáo, được thể hiện rõ nhất bởi tiêu chuẩn về lòng hiếu thảo, được biểu thị rõ rệt bởi các kỳ vọng rằng con cái trưởng thành sẽ chăm sóc cha mẹ để đền đáp những nỗ lực và công ơn nuôi dưỡng trước đây (Koyano, 1996). Chuẩn mực của đạo hiếu được quy định rõ ràng trong Luật người cao tuổi (Luật số 39/2009/QH12) rằng con cái, con cháu, và người thân khác có nghĩa vụ phụng dưỡng người lớn tuổi trong gia đình (Laguna, 2020). Tuy nhiên, điều quan trọng cần lưu ý đó là trong xã hội phụ hệ Đông Á, việc chăm sóc, trên thực tế, thường do “con dâu” thực hiện nhiều hơn là “con trai” (Lan, 2006; Iwai và cộng sự, 2022).

LSAHV bao gồm một chuỗi các câu hỏi về nhu cầu và kỳ vọng về đối với việc chăm sóc sức khỏe cho cuộc sống sau này. Một số phát hiện được tìm thấy từ phân phân tích mô tả. *Thứ nhất*, 73,2% số người được hỏi hiện đang có người chăm sóc chính, và tỷ lệ này tăng dần theo độ tuổi, đạt ngưỡng 81,7% đối với những người trong độ tuổi từ 80 trở lên. *Thứ hai*, con cái (44,4%) và vợ/chồng (43,2%) chịu trách nhiệm chính trong việc chăm sóc cho người lớn tuổi. Tỷ lệ người trả lời phỏng vấn được nhận chăm sóc từ con cái của họ tăng dần theo độ tuổi, cho thấy khả năng góa bụa và phụ thuộc vào con cái để được chăm sóc ở độ tuổi lớn là rất cao. Trong các mẫu của LSAHV, 8,6% số người được hỏi xác định rằng con trai và con dâu của họ là người chăm sóc chính. Đối với các nhóm khác, chẳng hạn như nhận được sự chăm sóc từ người thân hay anh/chị em ruột, chỉ chiếm chưa tới 1%. Đối với đặc điểm của người chăm sóc, độ tuổi trung bình là 52,4 tuổi, đa số đã lập gia đình (82,9%) và đang đi làm (66,9%), trình độ học vấn thấp hơn trung học phổ thông (64,9%). *Thứ ba*, về nội dung chăm sóc, các công việc nhà chiếm phần lớn lượng công việc (49,5%), tiếp theo là hỗ trợ di chuyển, chẳng hạn như di chuyển xung quanh nhà hoặc thăm bạn bè (20,3%). Trong số những người từ 80 tuổi trở lên, việc hỗ trợ các việc trong gia đình chiếm tới 70,9% tổng công việc của người chăm sóc chính, biểu thị sự khó khăn của việc quản lý các công việc nhà hàng ngày tăng dần ở độ tuổi cao hơn. *Thứ tư*, trong khi hơn một nửa số người chăm sóc (57,7%) cảm thấy hài lòng với việc chăm sóc, một số khác cho biết họ gặp khó khăn khi tương tác với người cao tuổi (18,1%), hoặc gặp xung đột trong việc chăm sóc và quản lý cuộc sống thường ngày (16,8%). Các kết quả này cho thấy, việc chăm sóc cho người lớn tuổi có thể là một nhiệm vụ khó khăn đối với những người chăm sóc chính.

Những người được hỏi cũng được hỏi về người chăm sóc tiềm năng thông qua câu hỏi “*Trong trường hợp bạn cần phải có người chăm sóc, ai là người đầu tiên bạn nghĩ đến?*”, 26,8% người được hỏi trả lời “*có*”, và con trai và con gái được kỳ vọng sẽ chăm sóc cho cha mẹ khi về già. Hơn nửa số người tham gia (56,3%) xác định con trai/con gái của họ là người chăm sóc chính tiềm năng, sau

đó là vợ/chồng của họ (29,1%). Con cái trưởng thành và vợ/chồng chiếm hơn 80% tổng số người chăm sóc tiềm năng (85,4%), trong khi chỉ có 9,1% trong số những người tham gia xác định rằng họ sẽ nhận chăm sóc từ con rể hay con dâu của họ.

Tổng hợp lại, những kết quả này cho thấy rằng các chuẩn mực truyền thống, đạo đức về đạo hiếu vẫn có sức lan tỏa rộng trong bối cảnh của các gia đình người Việt. Xã hội đã trải qua các quá trình chuyển đổi cơ bản trong vài thập kỷ vừa qua, với những thay đổi tạo ảnh hưởng sâu sắc đến đời sống trong gia đình. Tuy vậy, các phát hiện trên cho thấy lý tưởng chung về việc cung cấp và đảm nhận chăm sóc, hỗ trợ trong gia đình không thay đổi nhiều đối với việc chăm sóc cho người cao tuổi tại Việt Nam, và trách nhiệm chăm sóc phần lớn vẫn thuộc về vợ/chồng và con cái.

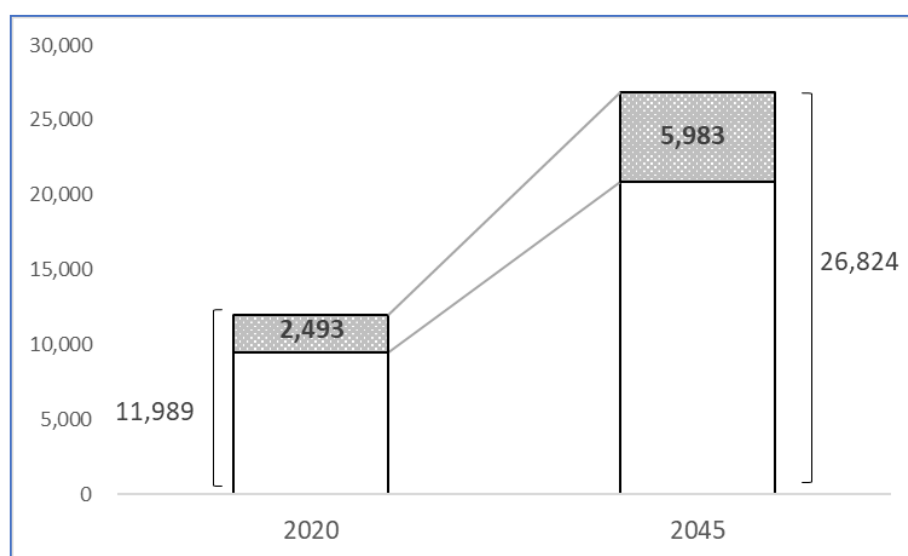
4.2 Nhu cầu chăm sóc dài hạn tại Việt Nam

LSAHV đã hỏi những người tham gia về nhu cầu chăm sóc sức khỏe dài hạn của họ. Có 20,4% số người được hỏi đang được nhận chăm sóc dài hạn do sức khỏe yếu hoặc do khuyết tật (21,3% đối với nam giới và 19,8% đối với nữ giới). Tỷ lệ người được hỏi có nhu cầu chăm sóc dài hạn là 16,1% đối với nhóm tuổi từ 60 đến 69, tăng dần theo độ tuổi, đạt ngưỡng 34,3% đối với nhóm trên 80 tuổi. Trong đó, vợ/chồng (44,9%), con trai (30,1%), và con gái (13,7%) đảm đương trách nhiệm chăm sóc lâu dài, nhiều hơn so với con rể hay con dâu (6,8%). Trong số những người được hỏi, độ tuổi từ 60-69, vợ/chồng (59,4%) là nhóm chính đảm nhiệm việc chăm sóc sức khỏe lâu dài cho họ, tỷ lệ này giảm xuống chỉ còn 21,3% cho nhóm tuổi từ 80 trở lên. Thay vào đó, con trai đóng vai trò chính là người chăm sóc lâu dài (39,5%) đối với nhóm độ tuổi này, kế tới là con gái (13,7%).

Đa số những người được hỏi đều được nhận chăm sóc dài hạn hàng ngày (86,3%), và các hình thức hỗ trợ chính bao gồm chuẩn bị bữa ăn (79,9%), giúp uống thuốc (46,0%), và chăm sóc bản thân, chẳng hạn như tắm (25,7%). Nghiên cứu LSAHV cũng đã hỏi về những người chăm sóc dài hạn tiềm năng. Kết quả cho thấy người cao tuổi phụ thuộc vào các thành viên trong gia đình về chăm sóc dài hạn, với sự quan tâm hạn chế dành cho các dịch vụ chăm sóc cộng đồng, cụ thể là viện dưỡng lão. 88,8% trong tổng số người trả lời nói rõ rằng họ muốn được nhận chăm sóc trực tiếp từ người thân trong gia đình của họ (ví dụ vợ/chồng, con trai, và con gái) ngay cả khi họ phát hiện chứng sa sút trí tuệ, trong khi chỉ có khoảng 0,3% số người xác định rằng sẽ nhận sự chăm sóc từ nhân viên chăm sóc tại nhà dưỡng lão. Các phát hiện tương tự cũng được trông thấy đối với các trường hợp người trả lời nằm liệt giường (tương ứng là 88,3% và 0,6%).

Những kết quả này cho thấy rằng người cao tuổi tại Việt Nam vẫn dựa vào người thân trong gia đình đối với các công việc chăm sóc sức khỏe lâu dài, nhưng các công việc, khối lượng và việc nhận sự chăm sóc từ người thân có thể không bền vững trong tương lai. Theo ước tính, vào năm 2045, khoảng 6,0 triệu người Việt Nam tuổi từ 60 trở lên sẽ phải cần chăm sóc về lâu dài, tăng cao từ con số 2,5 triệu người vào năm 2020 (Hình 19.3). Những dự báo này cho thấy, ngay cả trong bối cảnh mang đậm truyền thống hiếu thảo, sự chăm sóc không chuyên đến từ phía gia đình có thể sẽ không còn đủ khả năng để hỗ trợ nhu cầu chăm sóc lâu dài ngày càng gia tăng.

Hình 19.3. Dự tính thay đổi về số lượng người từ 60 tuổi trở lên với nhu cầu chăm sóc dài hạn, 2020-2045



Nguồn: Nhóm tác giả tự tính toán từ số liệu của DESA (2019) và Vũ và cộng sự (2020).

Mặc dù trình độ học vấn của phụ nữ đã tăng lên đáng kể trong các năm gần đây, họ vẫn phải chịu và đảm nhiệm gánh nặng chính của các công việc trong gia đình, gây khó khăn trong việc giải quyết căng thẳng trong gia đình và phát triển nghề nghiệp (Luong, 2016). Hơn nữa, Việt Nam đã trở thành một nguồn cung chính của lao động quốc tế, và sự gia tăng di cư lao động phản ánh chiến lược phát triển kinh tế xã hội của đất nước trong thời kỳ Đổi mới (Ishizuka, 2013). Ví dụ, kể từ năm 2014, dựa trên Hiệp định Đối tác Kinh tế Việt Nam – Nhật Bản (VJEPA), Nhật Bản đã tiếp nhận hơn 1.500 học viên điều dưỡng và nhân viên chăm sóc từ Việt Nam¹⁶⁷. Hiệp định này nhằm thúc đẩy các hoạt động kinh tế giữa hai nước, và cũng giải quyết các vấn đề về thiếu hụt nhân lực trong lĩnh vực chăm sóc sức khỏe tại Nhật Bản.¹⁶⁸ Tuy nhiên, điều quan trọng là Việt Nam cũng có thể

¹⁶⁷ Bộ Y tế, Lao động và Phúc lợi Nhật Bản, 2022, Chấp nhận ứng viên Điều dưỡng/Người chăm sóc Việt Nam; <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000049737.html>

¹⁶⁸ Việt Nam cũng đã có một hiệp định tương tự với Đức từ năm 2012 (Peters và Braeseke, 2016).

đối mặt với tình trạng thiếu hụt nhân viên chăm sóc do nhu cầu chăm sóc gia tăng trong tương lai. Điều này càng khẳng định tầm quan trọng trong việc thiết lập một cơ chế mà thông qua đó, các điều dưỡng và nhân viên chăm sóc có thể được đào tạo tại ngay trong nước, góp phần đáp ứng nhu cầu chăm sóc sức khỏe lâu dài ngày càng tăng ở Việt Nam.

Nhật Bản đã giới thiệu chính sách bảo hiểm chăm sóc lâu dài từ tháng 4 năm 2000. Mô hình chăm sóc dài hạn truyền thống của Nhật Bản cũng dựa trên chăm sóc từ gia đình chủ yếu cung cấp bởi người phụ nữ, nhưng lực lượng lao động nữ gia tăng tại Nhật Bản gần đây đã làm nổi lên hạn chế của mô hình chăm sóc dài hạn tại nhà (Yong và Saito, 2021). Để giải quyết tình trạng đó, chính phủ Nhật Bản đã triển khai chính sách bảo hiểm chăm sóc dài hạn để cung cấp các dịch vụ chăm sóc lâu dài tại nhà hoặc chăm sóc lâu dài tại các cơ sở tập trung cho những người cao tuổi đủ điều kiện, chuyển dịch sự chăm sóc sang hướng dịch vụ công (Iwagami và Tamiya, 2019). Các quốc gia khác như Đức và Ca-na-đa, cũng có các chương trình chăm sóc dài hạn tương tự, và các bài học từ các quốc gia này có thể cung cấp các thông tin rất hữu ích cho Việt Nam trong việc giải quyết các vấn đề về chăm sóc dài hạn (Campbell, Ikegami và Gibson, 2010; Grignon và Spencer, 2018).

4.3 Sử dụng dịch vụ y tế của người cao tuổi

Theo kết quả từ nghiên cứu LSAHV, có ít hơn 30% người cao tuổi trả lời rằng trong 12 tháng qua họ đã nhận được chăm sóc y tế do ốm/tai nạn tại cơ sở y tế mà không cần phải ở lại qua đêm. Khi tuổi tăng lên, tỷ lệ người cao tuổi cần nhận chăm sóc y tế cũng tăng lên – 1 trong 4 ở nhóm tuổi 60-69 và 1 trong 3 với nhóm tuổi 80 hoặc cao hơn. Có hơn 40% người cao tuổi nhận chăm sóc sức khỏe ngoại trú tại các trạm y tế xã, và khoảng 30% đến nhận dịch vụ tại bệnh viện tuyến huyện. Có thể nói trạm y tế xã đóng vai trò quan trọng trong chăm sóc sức khỏe ngoại trú cho người cao tuổi tại cộng đồng.

Báo cáo điều tra cơ bản LSAHV cho thấy có hơn 1 phần 5 các cụ trên 60 và già hơn ở lại qua đêm trong bệnh viện hoặc cơ sở y tế trong vòng 12 tháng qua. Khi tuổi tác tăng lên, tỷ lệ người cao tuổi phải nhập viện để điều trị cũng sẽ tăng lên, ở mức khoảng 1 phần 4 trong nhóm 80 tuổi và già hơn. Trong số những người cao tuổi phải nhập viện, khoảng 42,1% vào bệnh viện huyện và 23,3% vào bệnh viện đa khoa tỉnh. Bệnh viện tuyến huyện rõ ràng có vai trò quan trọng trong chăm sóc cho người cao khi phải nhập viện. Rất ít người cao tuổi sử dụng dịch vụ y tế tư nhân/bệnh viện tư cho điều trị nội trú, tỷ lệ chiếm ít hơn 5%. Khoảng nửa người cao tuổi tự chi trả cho các chi phí nằm viện hoặc vợ/chồng bệnh nhân chi trả. Có khoảng 40% các cụ phụ thuộc vào con cái để chi trả cho chi phí nằm viện, kể cả

việc có một số lượng lớn các cụ đều nói đang có một loại hình bảo hiểm y tế nào đó.

Mặc dù có tới 91% người cao tuổi tại Việt Nam hiện đang có một loại bảo hiểm y tế nào đó, loại hình thẻ bảo hiểm y tế cần được cân nhắc lại. Trong số tất cả những người có thẻ, 37,5% có thẻ bảo hiểm từ lương hưu/cựu chiến binh/người có công, khoảng 11,3% là bảo hiểm y tế người nghèo và khoảng 11,3% nữa là thẻ bảo hiểm y tế cho người dân thiểu số. Tổng cộng có đến hơn 60% có thẻ bảo hiểm y tế được Chính phủ chi trả. Khi kinh tế-xã hội Việt Nam tiếp tục phát triển, tỷ lệ người cao tuổi nhận thẻ bảo hiểm người nghèo sẽ giảm đi. Số lượng người được thẻ bảo hiểm người có công và cựu chiến binh cũng sẽ giảm đi. Việc tăng tuổi nghỉ hưu bắt buộc cho cả nam và nữ cũng góp phần làm suy giảm tốc độ tăng số người nghỉ hưu. Tuy nhiên, do già hóa dân số diễn ra nhanh tại Việt Nam, số lượng người già được thẻ bảo hiểm y tế và được Chính phủ chi trả phí bảo hiểm cần được giám sát cẩn thận.

Dù tỷ lệ người cao tuổi không có thẻ bảo hiểm y tế tương đối thấp (9%), số người này vẫn hiện hữu. Tình trạng thiếu thẻ bảo hiểm y tế ở nhóm này cần được nghiên cứu kỹ để tìm hiểu lý do cụ thể. Do số lượng người cao tuổi sẽ tăng lên, số lượng người cao tuổi không có thẻ bảo hiểm y tế cũng có thể tăng mặc dù tỷ lệ trong cả quốc gia có thể vẫn không đổi.

Có đến 12,7% người cao tuổi trong LSAHV báo cáo rằng họ không đến cơ sở y tế kể cả khi cảm thấy ốm trong 12 tháng qua. Trong số những trường hợp không đến cơ sở y tế, 35,7% các cụ nói lý do không đi khám là do không có tài chính. Nhìn chung, có khoảng 5% các cụ cao tuổi của Việt Nam không đến các cơ sở y tế khám bệnh là vì lý do thiếu tài chính. Mặc dù tỷ lệ không lớn, nhưng đó lại có thể là số các cụ cao tuổi nghèo mà đã không nhận được hỗ trợ từ Chính phủ. Những người cao tuổi không có thẻ bảo hiểm y tế và không đến được các cơ sở y tế khám bệnh có thể ốm rất nghiêm trọng trước khi họ có thể được điều trị bởi các cơ sở y tế. Mức độ sống hạnh phúc của người cao tuổi hơn có thể suy giảm và chi phí chữa bệnh có thể sẽ lớn hơn nếu có ốm đau nặng.

5 Mặt khác của già hóa dân số¹⁶⁹

Tình trạng già hóa dân số nhanh mà Việt Nam đang và sẽ trải qua trong vài thập kỷ tới là hậu quả của một quá trình giảm sinh quá nhanh, tình trạng giảm sinh

¹⁶⁹ Phần này được thêm vào sau hội thảo được tổ chức vào tháng 9 năm 2022 trong Dự án sách này. Trong cuộc thảo luận với Bs. Tokuaki Shobayashi, Cố vấn chính sách y tế của Bộ Y tế Việt Nam, ông đã chỉ ra rằng già hóa dân số là mặt trái của suy giảm mức sinh. Ông cũng nhấn mạnh rằng cần phải tiến hành nghiên cứu phân tích các yếu tố nằm sau việc sụt giảm mức sinh. Các tác giả nhận ra rằng các chính sách hiệu quả cho việc sụt giảm mức sinh cần phải được cân nhắc cho Việt Nam.

bắt đầu từ 1988 sau khi chính sách chỉ có 2 con được ban hành (Ngo, 2020). Cấu trúc dân số trong tương lai của Việt Nam được thảo luận đến nay đều dựa trên ước tính dân số với giả định tỷ lệ sinh tiếp tục giảm như đã quan sát thấy trong nhiều năm qua tại Việt Nam. Quá trình già hóa, tuy nhiên, có thể tránh được hoặc loại trừ, nếu tỷ lệ sinh gia tăng trở lại trong các năm tới. Trong khi vẫn phải phát triển các chính sách duy trì và cải thiện mức độ hạnh phúc đầy đủ cho người cao tuổi trong bối cảnh dân số già tiếp tục tăng trên cả số lượng lẫn tỷ lệ tương đối, Chính phủ Việt Nam cũng phải tìm cách để duy trì hoặc tăng tỷ lệ sinh hoặc ngăn chặn tỷ lệ sinh giảm xuống mức thấp hơn tỷ lệ sinh thay thế. Nhiều nước phát triển đã phải rất chật vật để giữ tỷ lệ sinh ở mức thay thế, một khi tỷ lệ sinh trở nên rất thấp. Nếu quốc gia không duy trì được tỷ lệ sinh thay thế, dân số của quốc gia đó sẽ giảm.

TFR tại Việt Nam ở vào khoảng 2,0-2,1 cho mỗi phụ nữ trong lứa tuổi sinh đẻ (15-49) vào năm 2010 và hơn 2,1 trong thời kỳ đại dịch COVID-19 (TCTK, 2021). Có một sự khác biệt lớn giữa TFR của thành thị và nông thôn. TFR cho cả quốc gia năm 2020 là 2,1 cho mỗi phụ nữ, và 1,9 tại thành thị và 2,3 tại nông thôn. TFR tại 2 vùng phía Nam là rất thấp, 1,6 cho vùng Đông Nam Bộ và 1,8 cho vùng Đồng bằng sông Cửu Long, trong khi TFR của các vùng khác là hơn 2,3. Cần lưu ý, so sánh 2 thành phố lớn của Việt Nam là Hà Nội và Hồ Chí Minh cho thấy bức tranh rất tương phản. TFR của Hà Nội, nằm ở phía Bắc, đạt 2,3 năm 2020, trong khi TFR của Ho Chi Minh vùng Đông Nam chỉ là 1,5 (TCTK, 2022).

Như đề cập ở trên, đóng góp của nhóm dân số đang đi làm việc đã bắt đầu suy giảm tại Việt Nam và, trừ khi số lượng em bé mới sinh sẽ tăng lên trong tương lai, sự suy giảm nhóm dân số làm việc sẽ tiếp tục diễn ra. Kể cả khi quốc gia có thành công trong việc tăng tỷ lệ sinh hiện tại, thì vẫn cần vài thập kỷ để nhóm dân số làm việc bắt đầu tăng trở lại. Vào năm 2017, Chính phủ Việt Nam đã đảo ngược chính sách 2 con để nhằm tăng số sinh. Tuy nhiên, chấm dứt chính sách hai con chưa chắc có ngay kết quả qua con số sinh. Các báo cáo và báo chí gần đây của Việt Nam cho rằng các cặp vợ chồng ngày nay không có nhiều hơn 2 con, không phải vì chính sách hai con, nhưng một phần lớn là do chi phí nuôi dạy con (Tomiyaama, 2017).

Để có thể phát triển các chính sách hiệu quả đối phó với tỷ lệ sinh thấp, một vài yếu tố tiềm năng cần được phân tích. Cụ thể là: (i) sự khác biệt giữa số con mong muốn và số con dự tính của các cặp vợ chồng trong độ tuổi sinh đẻ; (ii) tuổi kết hôn tại lần lập gia đình đầu tiên theo giới; (iii) tuổi sinh con lần đầu của các bà mẹ; (iv) số lượng các cặp vợ chồng trong độ tuổi sinh đẻ; (v) số cặp li dị trong độ tuổi sinh đẻ; (vi) số lượng trẻ em sinh ra sau khi kết hôn; (vii) số trường hợp ngừng mang thai; (viii) tỷ lệ sử dụng biện pháp tránh thai của các cặp trong độ

tuổi sinh đẻ; (xi) tỷ lệ tham gia lao động của phụ nữ trong độ tuổi sinh đẻ; và (x) trình độ học vấn của các phụ nữ trẻ.

Nếu như có sự khác biệt giữa số con mong muốn có và số con dự định sẽ đẻ của các cặp vợ chồng, lý do cho sự khác biệt này cũng cần phải được phân tích rõ. Nếu như chi phí đẻ có con hoặc chi phí nuôi dạy trẻ là lý do không muốn đẻ, các chính sách để giảm bớt gánh nặng cho cha mẹ là rất cần thiết. Tuy nhiên, nếu không có sự khác biệt giữa số con mong muốn có và số con thực sự muốn đẻ, và số con thực sự muốn đẻ giảm thì lúc đó, sẽ rất khó khăn để đối phó với vấn đề giảm tỷ lệ sinh. Nếu xuất hiện tình trạng đó, có lẽ ý kiến và giá trị về việc có con của giới trẻ đã đang bị thay đổi.

Sự khác biệt giữa số con mong muốn có và số con dự tính đẻ có thể bị tác động bởi giá trị văn hóa truyền thống như thích có con trai tại Việt Nam. Thích con trai có thể thấy qua việc nhìn vào tỷ suất giới tính khi sinh. Vào năm 2021, tỷ suất giới là 112 trẻ mới nam so với 100 trẻ mới đẻ là nữ (TCTK, 2022). Tỷ suất giới tại các nước đã phát triển khoảng từ 105 đến 100 (Orzack và cộng sự, 2015). Các cặp vợ chồng muốn có con trai có thể cố gắng có thêm đứa con nữa cho đến khi họ có con trai, hoặc họ có thể chỉ có một con nếu đứa trẻ đầu tiên là bé trai. Ý thích con trai cũng có thể ảnh hưởng đến số chấm dứt thai nghén.¹⁷⁰ Hiện nay, tỷ lệ chấm dứt thai nghén ở Việt Nam rất cao (Nguyen, 2022). Mặc dù chấm dứt thai nghén vì lựa chọn giới tính là bất hợp pháp, chấm dứt thai nghén cho các cặp vợ chồng quá mong muốn có con trai vẫn có thể làm được. Chấm dứt thai nghén có vẻ tăng nhất là trong các phụ nữ trẻ tại các vùng đô thị, chủ yếu là do có thai ngoài ý muốn và có thai ngoài hôn nhân (Lundberg, 2021). Thêm vào đó, chấm dứt thai nghén liên tiếp dường như khá phổ biến ở Việt Nam (Ngo và cộng sự, 2014). Sức khỏe sinh sản và tình dục cho phụ nữ trẻ có thể cải thiện thông qua cung cấp các gói dịch vụ Kế hoạch hóa gia đình và phổ biến các thông tin chính xác về thực hành tránh thai.

Giá trị văn hóa thích con trai và sức khỏe sinh sản và tình dục có mối liên quan đến vị thế của người phụ nữ nói chung. Bất bình đẳng giới ở Việt Nam khá cao, đứng hàng thứ 83 trên 147 nước theo xếp hạng của tổ chức Diễn đàn Kinh tế Thế giới (2022). Để đạt mục tiêu trở thành một trong những nước phát triển vào năm 2045, Chính phủ Việt Nam cần giải quyết vấn đề bất bình đẳng giới tính hiện đang tồn tại trong xã hội Việt Nam.

¹⁷⁰ Quyền chấm dứt thai nghén được công nhận tại điều 44 của Luật bảo vệ sức khỏe nhân dân.

6 Kết luận và Chính sách

Đã hơn 45 năm kể từ ngày hai miền Nam Bắc thống nhất, Việt Nam đã trải qua những thay đổi mạnh mẽ về kinh tế và xã hội, được thúc đẩy bởi chương trình cải cách kinh tế của thời kỳ Đổi mới. Sự phát triển kinh tế-xã hội đã mang lại những thay đổi sâu sắc về các giá trị, niềm tin và hành vi của con người. Tỷ lệ sinh sản giảm cho thấy quan niệm của người Việt Nam về việc sinh đẻ cũng như tiêu chuẩn về gia đình đã thay đổi theo thời gian. Tỷ lệ gia tăng dân số giảm có thể giúp Việt Nam tránh được những hậu quả bất lợi của việc dân số tăng quá nhanh mà nhiều nước đang phát triển phải đối mặt, chẳng hạn như suy thoái môi trường, các cuộc cạnh tranh để tìm kiếm cơ hội việc làm khan hiếm trong môi trường dân số trẻ, và bất bình ổn chính trị (Bongaarts và Sidening, 2011). Tuy nhiên, xu hướng già hóa dân số đòi hỏi phải có sự trợ giúp từ các cơ quan phát triển quốc tế và các nhà tài trợ, vì Việt Nam chưa được trang bị đầy đủ kiến thức và kinh nghiệm cần thiết để đối phó với vấn đề già hóa dân số tương đối nhanh.

Về *Tình trạng sức khỏe thể chất*, nghiên cứu LSAHV chỉ ra rằng người cao tuổi tại Việt Nam mắc nhiều bệnh mãn tính; do đó, khả năng duy trì các chức năng thể chất trong quãng đời sau này đã được đo lường. Khoảng một trong sáu người đã báo cáo có ít nhất một khó khăn trong ADL, trong khi khoảng 30% gặp khó khăn khi thực hiện IADL. Tỷ lệ khó khăn trong ADL và IADL tăng lên theo tuổi tác, cho thấy gánh nặng cao đối với khuyết tật ADL/IADL cho cuộc sống trong tương lai.

Tình trạng có vấn đề về sức khỏe tâm thần ngày càng trở nên phổ biến. Trong nghiên cứu LSAHV, 31,3% số người được hỏi đã trải qua các dấu hiệu trầm cảm trong tuần qua; và các yếu tố kinh tế xã hội, chẳng hạn như giới tính, nơi cư trú ở nông thôn, tình trạng hôn nhân và nguồn thu nhập hộ gia đình, cũng như tình trạng sức khỏe thể chất có liên quan chặt chẽ đến các dấu hiệu trầm cảm ở người lớn tuổi.

Các kết quả từ nghiên cứu LSAHV cũng cho thấy mức độ tham gia các hoạt động xã hội khá cao ở nam giới và nữ giới lớn tuổi ở Việt Nam, đặc trưng bởi sự tham gia vào mạng xã hội dày đặc và vào các hoạt động khác nhau. Một yếu tố quan trọng là việc sử dụng điện thoại di động. Ngoài ra, kết quả cho thấy, mặc dù có trình độ học vấn trung bình thấp hơn, những người lớn tuổi ở Việt Nam vẫn có đủ nguồn lực tài chính, cho thấy sự phát triển kinh tế xã hội gần đây đã đóng góp vào mức độ hạnh phúc đầy đủ của người dân.

Rối loạn tâm thần đã trở thành một mối quan tâm cấp bách, đặc biệt là ở các nước đang phát triển như Việt Nam (Lund và cộng sự, 2010). Tại Việt Nam, tình trạng thiếu hụt nhân lực làm việc trong lĩnh vực chăm sóc sức khỏe tâm thần

là điều rõ ràng. Cần có sự hỗ trợ của quốc tế trong việc phát triển cơ sở hạ tầng chăm sóc sức khỏe tâm thần tại Việt Nam, thông qua việc cung cấp các chương trình đào tạo cho các chuyên gia sức khỏe tâm thần, tăng cường năng lực của các cơ quan chính phủ và phi chính phủ làm việc trong việc cung cấp các dịch vụ sức khỏe tâm thần và nâng cao nhận thức về các rối loạn tâm thần trong cộng đồng. Do số người lớn tuổi bị rối loạn tâm thần, cụ thể là trầm cảm và sa sút trí tuệ, dự kiến sẽ tăng lên trong tương lai, hệ thống chăm sóc sức khỏe và hệ thống hỗ trợ xã hội của Việt Nam cần phải được trang bị các kiến thức cần thiết để có thể hỗ trợ giải quyết các thách thức của rối loạn tâm thần do tuổi già.

Nhu cầu chăm sóc dự kiến sẽ tăng trong tương lai. Trong khi sự phát triển kinh tế xã hội và hiện đại hóa xã hội Việt Nam đã làm thay đổi sâu sắc đời sống của các tầng lớp nhân dân, kết quả cho thấy ảnh hưởng mạnh mẽ của đạo hiếu trong gia đình của người Việt Nam. Hầu hết những người trả lời phỏng vấn lớn tuổi hiện đang nhận hoặc dự kiến sẽ nhận được sự chăm sóc trực tiếp từ các thành viên trong gia đình của họ, và con cái trưởng thành có xu hướng chịu trách nhiệm chăm sóc khi cha mẹ lớn lên. Khi sinh đẻ suy giảm và thanh thiếu niên chuyển đến làm việc tại các thành phố lớn, nguồn chăm sóc không chính thức từ gia đình con cái có thể sẽ không đủ để đáp ứng nhu cầu chăm sóc ngày càng tăng của người cao tuổi, từ đó cho thấy tầm quan trọng của việc mở rộng dịch vụ chăm sóc tại các cơ sở chuyên biệt.

Bất bình đẳng về kinh tế-xã hội vẫn hiện hữu tại Việt Nam, Chính phủ cần nhận thức rằng không phải tất cả người cao tuổi tại Việt Nam đều có khả năng chi trả cho các chi phí dịch vụ y tế. Các chi phí chăm sóc sức khỏe của người cao tuổi cần chăm sóc dài hạn hoặc nằm viện có thể vượt quá khả năng chi trả của gia đình họ. Như đã nói ở trên, ngay sau khi dân số Nhật Bản trở nên già hóa, chính phủ Nhật Bản giới thiệu chính sách bảo hiểm làm giảm gánh nặng chi phí y tế cho nhóm dân số cao tuổi.¹⁷¹ Các nhà hoạch định chính sách tại Việt Nam có thể học hỏi kinh nghiệm từ các chính sách chăm sóc sức khỏe người cao tuổi tại Nhật Bản.

Nhật Bản và Việt Nam có mức sinh khá tương đồng vào thời điểm mà dân số bắt đầu già hóa.¹⁷² Chính phủ Nhật Bản đã cố gắng cải thiện mức sinh nhưng

¹⁷¹ Cấu trúc tuổi dân số của Việt Nam và Nhật Bản là khá tương đồng kể từ khi cả 2 quốc gia có số người trên 65 tuổi vượt 7% vào năm 2015 và 1970 tương ứng. Tỷ lệ của 3 nhóm tuổi 0-14, 15-64 và 65 tuổi và già hơn lần lượt là 23,4%, 69,6% và 7,0% tại Việt Nam, các tỷ lệ tương ứng của Nhật Bản là 23,9%, 69,0% và 7,1%.

¹⁷² Tổng tỷ suất sinh của Việt Nam năm 2015 là 2,1 (TCTK, 2020) và 2,13 tại Nhật Bản. Tuy nhiên, sau khi tỷ suất sinh của Nhật Bản tụt xuống dưới mức sinh thay thế năm 1974 và thấp nhất là 1,26 trẻ trên mỗi phụ nữ vào năm 2005, tổng tỷ suất sinh của Nhật bản đã không bao giờ quay lại mức thay thế. Xem tại MHLW, thống kê sinh từ <https://www.mhlw.go.jp/english/database/db-hw/vs01.html> (truy cập 14 tháng 2 năm 2023)

chưa bao giờ đạt được mục tiêu mong muốn. Các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam cũng cần nghiên cứu bài học đắt giá từ các chính sách này ở Nhật Bản.

Trong khi Việt Nam đã đạt được những bước tiến lớn, hướng tới hiện đại hóa và phát triển kinh tế-xã hội, đất nước phải đối mặt với nhiều thách thức khác nhau, và già hóa dân số là một trong số các thách thức đó. Chính phủ Việt Nam đã thiết lập một loạt các chương trình, biện pháp, và chính sách để hỗ trợ lượng dân số đang già đi nhanh chóng. Dù vậy, Chương này đã chỉ ra những hạn chế rõ rệt của các sắp xếp về thể chế và chính sách hiện hành. Các khuyến nghị chính và hàm ý chính sách rút ra từ quá trình đánh giá của nhóm tác giả bao gồm:

- (i) **Tiếp tục cải cách lĩnh vực chăm sóc sức khỏe, đặc biệt tập trung vào phát triển y học lão khoa.** Chính phủ Việt Nam cần đảm bảo thành lập khoa lão khoa ở mọi bệnh viện tỉnh. Các chương trình đào tạo ngắn và trực tuyến đủ tiêu chuẩn CME rất được khuyến khích cho lực lượng chăm sóc sức khỏe ban đầu. Các chủ đề được xem xét bao gồm chăm sóc kiểm soát tăng huyết áp ở tuyến chăm sóc sức khỏe ban đầu, kiểm soát bệnh tiểu đường tại tuyến chăm sóc ban đầu; chăm sóc tại nhà và hỗ trợ lâu dài cho người cao tuổi sống cùng các khuyết tật.
- (ii) **Trước sự thiếu hụt nhân lực làm việc trong lĩnh vực chăm sóc sức khỏe tâm thần, cần phân bổ thêm nguồn lực tài chính để phát triển cơ sở hạ tầng sức khỏe tâm thần, cung cấp cơ hội đào tạo cho các chuyên gia sức khỏe tâm thần và/hoặc những người chăm sóc chuyên nghiệp, và nâng cao nhận thức về các rối loạn tâm thần trong cộng đồng.** Chính phủ Việt Nam cần đảm bảo tất cả các bác sĩ đa khoa đang làm việc tại các cơ sở chăm sóc sức khỏe tuyến đầu như bệnh viện tuyến huyện và các trung tâm y tế xã sẽ được đào tạo các khóa ngắn hạn về sức khỏe tâm thần như là 1 phần của CME. Nhóm tác giả cũng đặc biệt khuyến nghị nên cập nhật luật bảo hiểm y tế, cho phép bác sĩ đa khoa kê đơn một số loại thuốc điều trị các rối loạn tâm thần cơ bản tại các cơ sở y tế chăm sóc sức khỏe ban đầu.
- (iii) **Xem xét, giới thiệu và triển khai thí điểm chương trình bảo hiểm chăm sóc dài hạn dành cho người cao tuổi tại Việt Nam; và có thể thí điểm tại các thành phố lớn như Hà Nội, Đà Nẵng và thành phố Hồ Chí Minh.** Các dịch vụ chăm sóc chuyên nghiệp cũng có thể xem xét, phát triển và thử nghiệm ở những khu vực này.
- (iv) **Tăng cường hợp tác với các cơ quan phát triển quốc tế cũng như các nước đã trải qua quá trình già hóa sớm hơn Việt Nam.** Nội

dung hợp tác bao gồm trao đổi thông tin về phát triển cơ sở hạ tầng chăm sóc sức khỏe, triển khai hệ thống bảo hiểm chăm sóc dài hạn công cộng, và đào tạo nhân viên điều dưỡng và nhân viên chăm sóc.

- (v) **Điều phối chặt chẽ với chính phủ các nước láng giềng để tiếp tục phát triển các mạng lưới hợp tác để giải quyết các thách thức về kinh tế và xã hội trong nhóm đang già hóa.**
- (vi) **Theo dõi và giám sát quá trình sử dụng dịch vụ y tế của người cao tuổi, nhất là những người sống trong hộ có thu nhập thấp và tình hình sở hữu thẻ bảo hiểm y tế của người cao tuổi.** Thêm vào đó, Chính phủ Việt Nam nên nghiên cứu và rà soát các chính sách y tế của Nhật Bản những năm 1970 để rút ra các bài học tốt nhất.
- (vii) **Thiết kế các cơ chế để theo dõi và giám sát các yếu tố có liên quan đến mức sinh và từ đó đưa ra được các chính sách khuyến khích tăng sinh để đối phó với tình trạng già hóa dân số.**

Tài liệu tham khảo

(Thứ tự giữ nguyên theo bản gốc tiếng Anh)

- Blazer, D., D.C. Hughes, và L.K. George (1987), Dịch tễ học trầm cảm ở cộng đồng người cao tuổi [The epidemiology of depression in an elderly community population], *Bác sĩ lão khoa*, 27(3), tr. 281–287.
- Bongaarts, J., và S. Sinding (2011), Chính sách dân số trong quá trình chuyển đổi ở các nước đang phát triển [Population policy in transition in the developing world]. *Khoa học*, 333(6042), tr. 574–576.
- Campbell, J. C., N. Ikegami, và M.J. Gibson (2010), Bài học từ bảo hiểm chăm sóc dài hạn công ở Đức và Nhật Bản [Lessons from public long-term care insurance in Germany and Japan]. *Y tế*, 29(1), tr. 87–95.
- Dao, H. T., H. Waters, và Q.V. Le (2008), Phí sử dụng và sử dụng dịch vụ y tế ở Việt Nam: Làm sao bảo vệ người nghèo? [User fees and health service utilization in Vietnam: how to protect the poor?], *Y tế cộng đồng*, 122(10), tr. 1068–1078.
- Desjaris, R., L. Eisenberg, B. Good, và A. Kleinman (1995), *Các vấn đề và tỷ lệ sức khỏe tâm thần thế giới ở các nước thu nhập thấp* [World mental health problems and priorities in low-income countries]. Nhà xuất bản Đại học Oxford.
- Dowd, J. B., và A. Zajacova (2007), Khả năng dự đoán của sức khỏe tự đánh giá đối với nguy cơ tử vong sau này có thay đổi tùy theo tình trạng kinh tế xã

hội ở Hoa Kỳ không? [Does the predictive power of self-rated health for subsequent mortality risk vary by socioeconomic status in the US?]. *Tạp chí quốc tế về dịch tễ học*, 36(6), tr. 1214–1221.

Ferri, C. P., M. Prince, C. Brayne, H. Brodaty, L. Fratiglioni, M. Ganguli, K. Hall, K. Hasegawa, H. Hendrie, Y. Huang, A. Jorm, C. Mathers, P.R. Menezes, E. Rimmer, M. Scazufca, và Alzheimer's Disease International (2005), Tỷ lệ mắc chứng sa sút trí tuệ toàn cầu: một nghiên cứu đồng thuận của Delphi [Global prevalence of dementia: a Delphi consensus study]. *Lancet*, 366(9503), tr. 2112–2117.

Fries, J.F. (2005), Sự nén của bệnh tật [The Compression of Morbidity]. *Tạp chí Milbank hàng quý*, 83(4), tr. 801-823.

Ferrari, A. J., D.F. Santomauro, A.M. Mantilla Herrera, J. Shadid, C. Ashbaugh, H.E. Erskine, F.J. Charlson, L. Degenhardt, J.G. Scott, J.J. McGrath, P. Allebeck, C. Benjet, N.J.K. Breitborde, T. Brugha, X. Dai, L. Dandona, R. Dandona, F. Fischer, J.A. Haagsma, và H.A. Whiteford (2022), Gánh nặng toàn cầu, khu vực và quốc gia về 12 chứng rối loạn tâm thần ở 204 quốc gia và vùng lãnh thổ, 1990–2019: phân tích có hệ thống cho Nghiên cứu Gánh nặng Bệnh tật Toàn cầu 2019 [Global, regional, and national burden of 12 mental disorders in 204 countries and territories, 1990–2019: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2019]. *Lancet*, 9(2), tr. 137-150.

Tổng cục Thống kê (TCTK) (2020), Toàn bộ kết quả Tổng điều tra dân số và nhà ở Việt Nam năm 2019 [Complete results of the 2019 Viet Nam Population and Housing Census].

Tổng cục Thống kê (TCTK) (2021). Niên giám Thống kê 2021.

Green, R. C., L.A. Cupples, A. Kurz, S. Auerbach, R. Go, D. Sadovnick, R. Duara, W.A. Kukull, H. Chui, T. Edeki, P.A. Griffith, R.P. Friedland, D. Bachman, và L. Farrer (2003), Trầm cảm là yếu tố nguy cơ của bệnh Alzheimer: Nghiên cứu MIRAGE [Depression as a risk factor for Alzheimer disease: the MIRAGE Study]. *Lưu trữ thần kinh học*, 60(5), tr. 753–759.

Grignon, M., và B.G. Spencer (2018), Nguồn tài trợ cho dịch vụ chăm sóc dài hạn ở Canada: chúng ta biết gì, nên biết gì? [The funding of long-term care in Canada: what do we know, what should we know?], *Tạp chí Canada về Lão hóa*, 37(2), tr. 110–120.

- Heikkinen, R. L., và M. Kauppinen (2004), Triệu chứng trầm cảm ở giai đoạn cuối đời: theo dõi 10 năm [Depressive symptoms in late life: a 10-Year follow-up]. *Lưu trữ Lão khoa và Lão khoa*, 38(3), tr. 239–250.
- Hugo, J., và M. Ganguli (2014), Sa sút trí tuệ và suy giảm nhận thức: dịch tễ học, chẩn đoán và điều trị [Dementia and cognitive impairment: epidemiology, diagnosis, and treatment]. *Phòng khám Lão khoa*, 30(3), tr. 421–442.
- Idler, E. L., và Y. Benyamini (1997), Tự đánh giá sức khỏe và tỷ lệ tử vong: đánh giá của 27 nghiên cứu cộng đồng [Self-rated health and mortality: a review of twenty-seven community studies]. *Tạp chí sức khỏe và hành vi xã hội*, 38(1), tr. 21–37.
- Idler, E. L., L.B. Russell và D. Davis (2000), Tỷ lệ sống sót, những hạn chế về chức năng và sức khỏe tự đánh giá trong Nghiên cứu theo dõi dịch tễ học NHANES I, 1992. Khảo sát kiểm tra sức khỏe và dinh dưỡng quốc gia đầu tiên [Survival, functional limitations, and self-rated health in the NHANES I Epidemiologic Follow-up Study, 1992. First National Health and Nutrition Examination Survey]. *Tạp chí Dịch tễ học Hoa Kỳ*, 152(9), tr. 874–883.
- Irvin, G. (1995), Việt Nam: Đánh giá thành tựu Đổi Mới [Vietnam: Assessing the achievements of Doi Moi]. *Tạp chí Nghiên cứu Phát triển*, 31(5), tr. 725–750.
- Ishizuka, F. (2013), Di cư lao động quốc tế tại Việt Nam và tác động của chính sách nước tiếp nhận [International Labor Migration in Vietnam and the Impact of Receiving Countries' Policies]. Bài thảo luận của IDE, số 414. <https://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Reports/Dp/pdf/414.pdf>
- Iwagami, M., và N. Tamiya (2019), Hệ thống bảo hiểm chăm sóc dài hạn ở Nhật Bản: quá khứ, hiện tại và tương lai [The long-term care insurance system in Japan: past, present, and future]. *Tạp chí JMA*, 2(1), tr. 67–69.
- Iwai, M., E. Nogami, và A. Tsuchiya (2022), Lão hóa và chăm sóc ở Việt Nam: Tập trung vào đánh giá Báo cáo ERIA [Ageing and Care in Vietnam: Focusing on Reviews of ERIA Report (in Japanese)]. *Nghiên cứu Truyền thông Toàn cầu*, 11, tr. 211–235. https://kuis.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=1952&item_no=1&page_id=13&block_id=17

- Jorm, A. F. (2000), Trầm cảm có phải là yếu tố nguy cơ gây mất trí nhớ hoặc suy giảm nhận thức? [Is depression a risk factor for dementia or cognitive decline?]. *Lão khoa*, 46, tr. 219-227.
- Jylhä, M., S. Volpato, và J.M. Guralnik (2006), Sức khỏe tự đánh giá cho thấy mối liên hệ được phân loại với các dấu hiệu sinh học được sử dụng thường xuyên trong một mẫu dân số lớn [Self-rated health showed a graded association with frequently used biomarkers in a large population sample]. *Tạp chí dịch tễ học lâm sàng*, 59(5), tr. 465–471.
- Kirk, D. (1996), Lý thuyết chuyển đổi nhân khẩu học [Demographic Transition Theory]. *Nghiên cứu dân số*, 50(3), tr. 361–387.
- Kohout, F. J., L.F. Berkman, D.A. Evans, và J. Cornoni-Huntley (1993), Hai dạng ngắn hơn của chỉ số triệu chứng trầm cảm CES-D (Trung tâm nghiên cứu dịch tễ học) [Two shorter forms of the CES-D (Center for Epidemiological Studies Depression) depression symptoms index]. *Tạp chí Lão hóa và Sức khỏe*, 5(2), tr. 179–193.
- Koyano, W. (1996), Lòng hiếu thảo và tình đoàn kết giữa các thế hệ ở Nhật Bản [Filial piety and intergenerational solidarity in Japan]. *Tạp chí Ôtx-trây-li-a về Lão hóa*, 15, tr. 51-56.
- Laguna, E. (2020), Chăm sóc gia đình người Việt [Caregiving in Vietnamese family]. Trong Vũ Công Nguyên và cộng sự (chủ biên), *Lão hóa và y tế ở Việt Nam* [Aging and Health in Viet Nam], tr. 146-162. ERIA và PHAD.
- Lan, P.C. (2006), Cô bé Lọ Lem toàn cầu; người nhập cư và người mới giàu [Global Cinderellas; migrant domestics and newly rich]. Nhà xuất bản Đại học Duke, tr. 101-105.
- Lancet Global Mental Health Group, D. Chisholm, A.J. Flisher, C. Lund, V. Patel, S. Saxena, G. Thornicroft, và M. Tomlinson (2007), Mở rộng quy mô dịch vụ điều trị rối loạn tâm thần: lời kêu gọi hành động [Scale up services for mental disorders: a call for action]. *Lancet*, 370(9594), tr. 1241–1252.
- Leggett, A., S.H. Zarit, C.N. Hoang, và H.T. Nguyen (2013), Mối tương quan giữa suy giảm nhận thức ở người Việt lớn tuổi [Correlates of cognitive impairment in older Vietnamese]. *Lão hóa & Sức khỏe tâm thần*, 17(8), tr. 915–923.
- Lund, C., A. Breen, A.J. Flisher, R. Kakuma, J. Corrigall, J.A. Joska, L. Swartz, và V. Patel (2010), Nghèo đói và các rối loạn tâm thần phổ biến ở các nước thu nhập thấp và trung bình: Đánh giá có hệ thống [Poverty and common

- mental disorders in low and middle income countries: A systematic review]. *Khoa học Xã hội & Y học*, 71(3), tr. 517–528.
- Lund, C., M. Tomlinson, M. De Silva, A. Fekadu, và R. Shidhaye (2012), PRIME: Chương trình giảm khoảng cách điều trị rối loạn tâm thần ở 5 quốc gia có thu nhập thấp và trung bình [PRIME: A programme to reduce the treatment gap for mental disorders in Five Low- and Middle-Income Countries]. *Thuốc PLOS*, 9(12): e1001359.
- Luong, H.V. (2016), Quan hệ giới ở Việt Nam: Hệ tư tưởng, Thực tiễn quan hệ họ hàng và Kinh tế chính trị [Gender Relations in Vietnam: Ideologies, Kinship Practices, and Political Economy], trong Kato A. (chủ biên), *Dệt quả cầu phụ nữ ở Việt Nam: Cơ quan phụ nữ trong gia đình, khu vực và cộng đồng* [Weaving Women's Spheres in Vietnam: The Agency of Women in Family, Region, and Community]. BRILL.
- Minagawa, Y., và Y. Saito (2015), Sự tham gia xã hội tích cực và nguy cơ tử vong ở người lớn tuổi ở Nhật Bản: kết quả từ một mẫu đại diện trên toàn quốc. [Active social participation and mortality risk among older people in Japan: results from a nationally representative sample]. *Nghiên cứu về Lão hóa*, 37(5), tr. 481–499.
- Bộ Y tế, Lao động và Phúc lợi Nhật Bản (2022), Về việc tiếp nhận ứng viên y tá và nhân viên chăm sóc từ Việt Nam (tiếng Nhật). <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000049737.html>
- Nguyen, T., T. Tran, H. Tran, T. Tran, và J. Fisher (2019), Những thách thức trong việc lồng ghép sức khỏe tâm thần vào chăm sóc sức khỏe ban đầu ở Việt Nam [Challenges in integrating mental health into primary care in Vietnam], trong Okpaku S. (chủ biên), *Những đổi mới trong sức khỏe tâm thần toàn cầu* [Innovations in Global Mental Health], tr. 1-21.
- Niemi, M., H.T. Thanh, T. Tuan, và T. Falkenberg (2010), Các ưu tiên về sức khỏe tâm thần ở Việt Nam: Phân tích theo các phương pháp hỗn hợp [Mental health priorities in Vietnam: a mixed-methods analysis]. *Nghiên cứu Dịch vụ Y tế BMC*, 10, 257.
- Peters, V., và V. Braeseke (2016), Y tá nhập cư từ Việt Nam – những trải nghiệm đầu tiên trong lĩnh vực chăm sóc dài hạn của Đức [Migrant nurses from Viet Nam – first experiences in the German long-term care sector]. *Pflege*, 29(6), tr. 315–321.
- Pfeiffer, E. (1975), Một bảng câu hỏi ngắn về trạng thái tâm thần di động để đánh giá tình trạng thiếu hụt não hữu cơ ở bệnh nhân cao tuổi [A short portable

mental status questionnaire for the assessment of organic brain deficit in elderly patients], *Tạp chí của Hiệp hội Lão khoa Hoa Kỳ*, 23(10), tr. 433–441.

Pham, B. N., P.S. Hill, W. Hall, và C. Rao (2012), Sự phát triển của chính sách dân số ở Việt Nam [The evolution of population policy in Viet Nam], *Tạp chí Dân số Châu Á - Thái Bình Dương*, 27(2), tr. 41–46.

Radloff, L. S. (1977), Thang đo CES-D: Thang đo trầm cảm tự báo cáo dành cho nghiên cứu trong dân số nói chung [The CES-D Scale: A self-report depression scale for research in the general population]. *Đo lường tâm lý ứng dụng*, 1(3), tr. 385–401.

Ridley, M., G. Rao, F. Schilbach, và P. Vikram (2020), Nghèo đói, trầm cảm và lo lắng: Bằng chứng và cơ chế nhân quả [Poverty, depression, and anxiety: Causal evidence and mechanisms]. *Khoa học*, 370(6522).

Seeman, T. E. (2000), Tác dụng tăng cường sức khỏe của bạn bè và gia đình đối với kết quả sức khỏe ở người lớn tuổi [Health promoting effects of friends and family on health outcomes in older adults]. *Tạp chí Phát triển Y tế Hoa Kỳ*, 14(6), 362–370.

Steffens, D. C., và G.G. Potter (2008), Trầm cảm lão khoa và suy giảm nhận thức [Geriatric depression and cognitive impairment]. *Y học tâm lý*, 38(2), tr. 163–175.

Thanh, H. T. T., G.X. Jiang, T.N. Van, D.P.T. Minh, H. Rosling, và D. Wasserman (2005), Cố gắng tự tử ở Hà Nội, Việt Nam [Attempted suicide in Hanoi, Vietnam]. *Tâm thần học xã hội và dịch tễ học tâm thần*, 40(1), tr. 64–71.

Thanh, H. T. T., T.N. Tran, và G.X. Jiang (2006), Ý nghĩ tự tử trong đời ở một cộng đồng đô thị ở Hà Nội, Việt Nam [Life time suicidal thoughts in an urban community in Hanoi, Vietnam]. *BMC Y tế Công cộng*, 6(1), 76.

Thoits, P. A. (2011), Cơ chế liên kết các mối quan hệ xã hội và hỗ trợ sức khỏe thể chất và tinh thần [Mechanisms linking social ties and support to physical and mental health]. *Tạp chí sức khỏe và hành vi xã hội*, 52(2), tr. 145–161.

Tran, K. V., A. Esterman, Y. Saito, H. Brodaty, N.C. Vu, E. Roughead, T.H. Dang, H. Minas, L.T. Dang, và T.A. Nguyen (2022), Các yếu tố liên quan đến tỷ lệ cao triệu chứng trầm cảm ở người cao tuổi ở Việt Nam [Factors associated with high rates of depressive symptomatology in older people in Vietnam]. Sắp có trên *Tạp chí Tâm thần Lão khoa Hoa Kỳ*.

- Liên hợp quốc, Vụ Kinh tế và Xã hội, Ban Dân số (DESA) (2017), *Già hóa dân số thế giới 2017 – Điểm nổi bật* [World Population Aging 2017 – Highlights].
https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/aging/WPA2017_Highlights.pdf.
- Ủy ban các vấn đề kinh tế xã hội Liên Hợp Quốc (DESA) (2019), *Triển vọng Dân số Thế giới 2019* [World Population Prospects 2019], dữ liệu tùy chỉnh được thu thập qua trang web.
- Nguyen, H.N.V, T.K.H., Nguyen, T.H. Mai, T.L. Nguyen, Q.T. Pham, M.D. Duong, T.T.M. Vu, và T.H. Tran (2021), Những rào cản đối với dịch vụ chăm sóc sức khỏe tâm thần của người cao tuổi ở nông thôn Việt Nam: khảo sát cắt ngang năm 2019 [Perceived barriers to mental health services among the elderly in the rural of Vietnam: a cross sectional survey in 2019]. *Thông tin chuyên sâu về dịch vụ y tế*.
- Verbrugge, L. M. và A.M. Jette (1994), Quá trình tàn tật [The disablement process], *Khoa học Xã hội & Y học* (1982), 38(1), 1–14.
- Vu, N. C., M.T. Tran, L.T. Dang, C.L. Chei, và Y. Saito (2020), *Lão hóa và y tế ở Việt Nam* [Aging and Health in Viet Nam]. ERIA và PHAD.
- Vuong, D. A., E. Van Ginneken, J. Morris, S.T. Ha, và R. Busse (2011), Sức khỏe tâm thần ở Việt Nam: Gánh nặng bệnh tật và sự sẵn có của các dịch vụ [Mental health in Vietnam: Burden of disease and availability of services]. *Tạp chí Tâm thần học Châu Á*, 4(1), tr. 65–70.
- Wilson, R. S., P.A. Scherr, J.A. Schneider, Y. Tang, và D.A. Bennett (2007), Mối liên quan của hoạt động nhận thức với nguy cơ phát triển bệnh Alzheimer [Relation of cognitive activity to risk of developing Alzheimer disease]. *Thần kinh học*, 69(20), tr. 1911–1920.
- Witter, S. (1996), 'Đổi mới' và y tế: tác động của cải cách kinh tế đối với hệ thống y tế ở Việt Nam ['Doi moi' and health: the effect of economic reforms on the health system in Vietnam], *Tạp chí Quốc tế về Kế hoạch và Quản lý Y tế*, 1 (2), tr. 159–172.
- Tổ chức Y tế Thế giới (WHO) (2015), *Báo cáo thế giới về lão hóa và sức khỏe* [World report on aging and health]. WHO.
- Tổ chức Y tế Thế giới (WHO) (2021), *Bản đồ sức khỏe tâm thần 2020* [Mental health atlas 2020].
<https://www.who.int/publications/i/item/9789240036703>

- Tổ chức Y tế Thế giới (WHO) (2022), *Đài quan sát sức khỏe toàn cầu* [The Global Health Observatory].
<https://www.who.int/data/gho/data/themes/mortality-and-global-health-estimates/ghe-leading-causes-of-death>
- Ngân hàng Thế giới (2022), Dữ liệu mở của Ngân hàng Thế giới.
<https://data.worldbank.org/>
- Yang, Y. (2006), Làm thế nào để khuyết tật chức năng ảnh hưởng đến các triệu chứng trầm cảm ở giai đoạn cuối đời? Vai trò của sự hỗ trợ xã hội nhận thức và nguồn lực tâm lý [How does functional disability affect depressive symptoms in late life? The role of perceived social support and psychological resources]. *Tạp chí sức khỏe và hành vi xã hội*, 47(4), tr. 355–372.
- Yang, Y. và L.K. George (2005), Khuyết tật chức năng, chuyển tiếp khuyết tật và các triệu chứng trầm cảm ở giai đoạn cuối đời. [Functional disability, disability transitions, and depressive symptoms in late life], *Tạp chí Lão hóa và Sức khỏe*, 17(3), tr. 263–292.
- Yong, V. và Y. Saito (2012), Chính sách bảo hiểm chăm sóc dài hạn quốc gia ở Nhật Bản một thập kỷ sau khi thực hiện: một số bài học cho các nước đang già đi [National long-term care insurance policy in Japan a decade after implementation: some lessons for aging countries]. *Lão hóa quốc tế*, 37, tr. 271–284.

Phần IV

Kết luận và khuyến nghị chính sách

Chương 20

Định hướng hợp tác công nghiệp Nhật Bản - Việt Nam

Fusanori Iwasaki, Keita Oikawa và Yasuhiro Yamada

1 Lời mở đầu¹⁷³

Năm 2023, Nhật Bản và Việt Nam kỷ niệm 50 năm thiết lập quan hệ ngoại giao. Nằm trong ấn phẩm nghiên cứu chào mừng sự kiện này, Chương 20 tập trung đánh giá về vai trò hợp tác trong lĩnh vực công nghiệp và phác họa về định hướng hợp tác cụ thể nhằm góp phần phát triển hơn nữa mối quan hệ đối tác Nhật Bản - Việt Nam. Đồng bằng sông Cửu Long là khu vực mà Nhật Bản tích cực kết nối quan hệ đối tác song phương với Việt Nam (Shiraishi, 2014). Đặc biệt, quan hệ Nhật Bản - Việt Nam được củng cố qua các chuyến thăm thường xuyên của lãnh đạo hai nước, như chuyến thăm Việt Nam của Thủ tướng Suga Yoshihide vào tháng 10 năm 2020, chuyến thăm Nhật Bản của Thủ tướng Phạm Minh Chính vào tháng 11 năm 2021, chuyến thăm Việt Nam của Thủ tướng Kishida vào tháng 5 năm 2022. Các chuyến thăm vẫn diễn ra đều đặn ngay cả khi đại dịch COVID-19 hoành hành trên thế giới. Có thể nói cả hai nước đều đánh giá cao tầm quan trọng của quan hệ song phương Nhật Bản – Việt Nam. Tại cuộc hội đàm cấp cao Nhật Bản - Việt Nam vào tháng 11 năm 2011, Thủ tướng Kishida Fumio đã đề cập đến sáng kiến chuyển đổi số, sáng kiến đa dạng hóa chuỗi cung ứng, xây dựng mối quan hệ đối tác hợp tác đổi mới công nghệ giữa hai nước hướng tới phục hồi kinh tế hậu COVID-19 (Bộ Ngoại giao Nhật Bản (MOFA), 2021a). Cũng tại cuộc hội đàm này, hai bên đã nhất trí đưa ra "*Tuyên bố chung: hướng tới một giai đoạn mới trong quan hệ đối tác chiến lược sâu rộng vì hòa bình và thịnh vượng ở châu Á*", đưa mối quan hệ đối tác chiến lược sâu rộng giữa hai nước thành các hoạt động thực chất và hiệu quả trên tất cả mọi lĩnh vực (MOFA, 2021b). Năm 2022, Thủ tướng Kishida đã tới thăm Việt Nam, tổ chức hội thảo hợp tác Nhật Bản - Việt Nam trong các lĩnh vực đổi mới công nghệ, chuyển đổi số, đa dạng hóa chuỗi cung ứng. Phát biểu tại hội thảo, Thủ tướng Kishida đã nhấn mạnh về sự phát triển

¹⁷³ Khi viết Chương 20, nhóm tác giả đã thực hiện phỏng vấn đối với METI vào tháng 3 năm 2022 và tháng 1 năm 2023 và đã phản ánh nội dung phỏng vấn vào Chương này. Nhân đây, nhóm tác giả xin gửi lời cảm ơn tới các cơ quan đã hợp tác trả lời phỏng vấn. Những sai sót trong bài viết này thuộc trách nhiệm của nhóm tác giả, các ý kiến trong bài viết không đại diện cho ý kiến chính thức của tổ chức nơi nhóm tác giả công tác hay cơ quan trả lời phỏng vấn.

vững chắc của mối quan hệ hợp tác giữa hai nước Nhật Bản và Việt Nam được đề cập trong các sáng kiến nêu trên, về việc các ý tưởng mới như sáng kiến đầu tư vì tương lai châu Á sẽ mang lại lợi ích cho Việt Nam (Văn phòng Thủ tướng Nhật Bản, 2022).

Trong bối cảnh đó, các cuộc thảo luận cấp bộ trưởng cũng có những tiền triển. Ngày 23 tháng 8 năm 2022, kỳ họp lần thứ 5 “*Ủy ban hỗn hợp Nhật Bản - Việt Nam về hợp tác công nghiệp, thương mại và năng lượng*”, tổ chức tại Tokyo, đã thông qua tuyên bố chung cấp bộ trưởng giữa Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp (METI) Nhật Bản và Bộ Công Thương Việt Nam. Tuyên bố chung đã liệt kê 4 nội dung liên quan đến “*hợp tác trong lĩnh vực công nghiệp*” mà hai nước sẽ thúc đẩy là “*tăng cường hợp tác nhằm củng cố sự ổn định của chuỗi cung ứng*”, “*tăng cường năng lực cạnh tranh công nghiệp dựa vào công nghệ số*”, “*phát triển ngành công nghiệp hỗ trợ*” và “*tăng cường đào tạo nguồn nhân lực nhằm nâng cao năng lực công nghiệp và năng lực cạnh tranh*” (METI, 2022a). Đồng thời, “*danh mục hợp tác*” được ban hành, làm căn cứ để triển khai các hoạt động hợp tác nêu trên, trong đó khẳng định các mục tiêu và các mốc cần đạt được trong từng hạng mục hợp tác (METI, 2022b). Như vậy, lãnh đạo và các bộ trưởng hai nước đang triển khai các nội dung thảo luận cụ thể về tăng cường hợp tác nhằm phát triển hơn nữa kinh tế hai nước thời kỳ hậu COVID-19, hướng tới kỷ niệm 50 năm thiết lập quan hệ ngoại giao.

Chương 20 thảo luận định hướng hợp tác giữa Nhật Bản và Việt Nam về lĩnh vực công nghiệp trong tương lai. Chương này gồm các nội dung sau. Trước tiên, các tác giả khái quát về “*hợp tác trong lĩnh vực công nghiệp*” được triển khai giữa Nhật Bản và Việt Nam. Tiếp theo, các tác giả sẽ nêu chi tiết về các công nghệ mới có thể hưởng lợi dựa trên hợp tác Nhật Bản - Việt Nam liên quan đến các chủ đề tăng cường công nghệ số, mạng internet, chuỗi cung ứng và các quan điểm liên quan. Cuối cùng, các tác giả sẽ đưa ra các khuyến nghị chính sách trong thời gian tới. Chương này phân tích một trường hợp cụ thể liên quan đến hợp tác kinh tế và công nghiệp giữa Nhật Bản và Việt Nam. Các dữ liệu dùng để phân tích chủ yếu được lấy từ các ấn phẩm của chính phủ, thông tin trên internet của các cơ quan chính phủ, thông tin báo chí... Đặc biệt, phần thảo luận về các công nghệ mới liên quan đến định hướng hợp tác công nghiệp trong tương lai có sử dụng các thông tin từ phỏng vấn tại METI do các tác giả thực hiện trong khoảng 20 giờ đồng hồ vào tháng 3 năm 2022 và tháng 01 năm 2023.

2 Triển khai hợp tác Nhật Bản – Việt Nam

Kể từ thập niên 2000, quan hệ Nhật Bản - Việt Nam đã cho thấy có nhiều bước tiến với trọng tâm là hoạt động ngoại giao cấp lãnh đạo. Tháng 10 năm 2006,

“*Tuyên bố chung về quan hệ đối tác chiến lược vì hòa bình và thịnh vượng ở châu Á*” được công bố. Tháng 11 năm 2007, “*Chương trình hợp tác hướng tới quan hệ đối tác chiến lược Nhật Bản - Việt Nam*” được công bố. Tháng 4 năm 2009, Tổng Bí thư Ban chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam Nông Đức Mạnh và Thủ tướng Nhật Bản Aso Taro đã ra “*Tuyên bố chung Nhật Bản - Việt Nam về quan hệ đối tác chiến lược vì hòa bình và thịnh vượng ở châu Á*” (MOFA, 2009). Trong đó, khi đề cập đến các ngành công nghiệp cụ thể, bên cạnh quan hệ hợp tác trong các lĩnh vực truyền thống như xúc tiến đầu tư, cải thiện môi trường đầu tư, phát triển cơ sở hạ tầng, năng lượng, sản xuất, công nghiệp hỗ trợ, logistics, công nghệ thông tin và truyền thông (ICT), phòng chống thiên tai, bảo vệ môi trường, còn có thêm hoạt động hợp tác trong các lĩnh vực mới như sử dụng hạt nhân vì mục đích hòa bình, phát triển vũ trụ, chế tạo máy bay thân thiện với môi trường.

Tháng 3 năm 2014, Chủ tịch nước Trương Tấn Sang đã tới thăm Nhật Bản. Lãnh đạo hai nước đã nhất trí nâng tầm mối quan hệ đối tác nêu trên thành “*quan hệ đối tác chiến lược sâu rộng*”, trong đó có nêu nội dung Nhật Bản hỗ trợ Việt Nam trong “*chiến lược công nghiệp hóa*”, ghi rõ mối quan hệ hợp tác chặt chẽ giữa hai bên để thực hiện kế hoạch hành động trong 6 lĩnh vực trọng điểm thuộc chiến lược công nghiệp hóa là chế biến nông thủy sản, điện tử, ô tô và phụ tùng ô tô, máy nông nghiệp, môi trường và tiết kiệm năng lượng, đóng tàu. Bên cạnh đó, tuyên bố chung cũng nêu chi tiết về quan hệ hợp tác trong phát triển ngành công nghiệp hỗ trợ, hỗ trợ xây dựng chính sách công nghiệp và nâng cao năng lực thực thi chính sách (MOFA, 2014).

Tháng 6 năm 2017, Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc đã tới thăm Nhật Bản và hội đàm với Thủ tướng Abe, công bố “*Tuyên bố chung về việc làm sâu sắc hơn quan hệ đối tác chiến lược sâu rộng Nhật Bản - Việt Nam*”, trong đó khẳng định Nhật Bản sẽ hỗ trợ kế hoạch thực hiện 6 lĩnh vực trong chiến lược công nghiệp hóa của Việt Nam, hỗ trợ ngành công nghiệp ô tô, công nghiệp hỗ trợ với những hạng mục ưu tiên là duy trì và mở rộng sản xuất ô tô nguyên chiếc trong nước (MOFA, 2017).

Tháng 11 năm 2021, Thủ tướng Chính phủ Phạm Minh Chính đã tới thăm Nhật Bản và đã hội đàm với Thủ tướng Kishida. Tại đây, Thủ tướng Chính phủ Phạm Minh Chính đã bày tỏ mong muốn nâng tầm “*quan hệ đối tác chiến lược sâu rộng*” giữa hai nước lên một tầm cao mới (MOFA, 2021a). Trong tuyên bố chung “*Hướng tới một giai đoạn mới của quan hệ đối tác chiến lược sâu rộng vì hòa bình và phồn vinh ở châu Á*” có ghi rõ về hoạt động hợp tác giữa hai nước trong khôi phục kinh tế giai đoạn hậu COVID-19, tăng cường chuỗi cung ứng, chuyển đổi số, đa dạng địa điểm sản xuất và phát triển ngành công nghiệp hỗ trợ, cũng như đề cập đến việc tăng cường hợp tác trong phát triển kinh tế số,

ICT, thành phố thông minh, bảo mật thông tin (MOFA, 2021b). Như đã nêu trước đó, Thủ tướng Kishida đã đề cập tới 3 sáng kiến và khởi tạo quan hệ đối tác. Trong chuyến thăm Việt Nam vào tháng 5 năm 2022, Thủ tướng Kishida đã một lần nữa nhấn mạnh về nội dung này. Vào thời điểm tháng 5 năm 2022, khi tới thăm Việt Nam, Thủ tướng Kishida đã hội đàm với Chủ tịch nước Nguyễn Xuân Phúc. Tại đây, Chủ tịch nước Nguyễn Xuân Phúc đã bày tỏ mong muốn về thúc đẩy trở lại hoạt động giao lưu nhân dân giữa hai nước trong thời kỳ hậu COVID-19 và mong muốn tăng cường hợp tác trong tất cả các lĩnh vực xứng tầm với quan hệ đối tác chiến lược sâu rộng.

Tháng 2 năm 2023, Thủ tướng Kishida và Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng đã có cuộc hội đàm trực tuyến. Hai bên đã đánh giá cao mối quan hệ hợp tác giữa hai nước trong 50 năm qua, xây dựng mối quan hệ tốt đẹp như ngày nay, từ đó nhất trí nâng mối quan hệ giữa hai nước lên một tầm cao mới và cùng nhau phát triển mối quan hệ đó trong 50 năm tiếp theo, đặc biệt sẽ tăng cường hợp tác không chỉ trong lĩnh vực kinh tế, hợp tác kinh tế như đầu tư, chuyển đổi xanh, chuyển đổi số, mà còn cả trong lĩnh vực chính trị, an ninh (MOFA, 2023).

Trên đây là nội dung khái quát về hoạt động trao đổi cấp cao. Tiếp theo, nhóm tác giả tóm tắt về các hoạt động trao đổi ở cấp bộ trưởng của các bộ liên quan đến kinh tế, từ đó tập trung hơn vào khía cạnh hợp tác công nghiệp vốn là chủ đề chính của Chương 20. Nhóm tác giả sẽ tập trung vào Ủy ban Hợp tác Công nghiệp, Thương mại và Năng lượng Nhật Bản-Việt Nam, được thành lập vào tháng 7 năm 2015. Ủy ban được thành lập như một diễn đàn để thảo luận về những vấn đề công nghiệp, thương mại và năng lượng giữa hai nước (METI, 2015)¹⁷⁴. Cuộc họp lần thứ 2 được tổ chức vào ngày 5 tháng 6 năm 2017, thành lập “*Tiểu ban ô tô và công nghiệp hỗ trợ*” và đã xác nhận về việc xây dựng kế hoạch hành động chung Nhật Bản – Việt Nam (METI, 2017). Cuộc họp lần thứ 3 được tổ chức vào tháng 10 năm 2018 tiếp tục trao đổi về hoạt động hợp tác trong lĩnh vực ô tô, công nghiệp hỗ trợ và hợp tác trong lĩnh vực lương thực thực phẩm (METI, 2018). Từ kỳ họp lần thứ 4 được tổ chức vào tháng 8 năm 2020, Tuyên bố chung cấp bộ trưởng đã được thông qua. Nội dung thảo luận về các vấn đề nổi lên từ đại dịch COVID-19 đã có các chủ đề như tăng cường chuỗi cung ứng, phát huy công nghệ số (METI, 2020b). Đồng thời, trong “*Tuyên bố chung cấp bộ trưởng*” được thông qua có ghi rõ 3 quan điểm liên quan đến hợp tác công nghiệp là “*đẩy mạnh hợp tác hướng tới tăng cường sự ổn định của chuỗi cung ứng*”, “*đẩy mạnh hợp tác*

¹⁷⁴ Tại cuộc hội đàm giữa Bộ trưởng METI Motegi Toshimitsu và Bộ trưởng Bộ Công Thương Việt Nam Vũ Huy Hoàng được tổ chức vào tháng 12 năm 2013, Bộ trưởng Vũ Huy Hoàng đã đề xuất METI và Bộ Công Thương Việt Nam thành lập tổ công tác để cùng thảo luận về các vấn đề tồn tại và hai Bộ trưởng đã nhất trí thành lập Ủy ban này. Hai bên cũng quyết định Ủy ban là diễn đàn thảo luận cấp bộ trưởng, dưới đó là các tổ đặc nhiệm (TF) cấp thứ trưởng (Website của METI).

hướng tới nâng cao năng lực công nghiệp và năng lực cạnh tranh” và “thúc đẩy chuyển đổi số và ngành công nghiệp 4.0” (METI, 2020a). Vào tháng 8 năm 2022, như đã đề cập trước đó, kỳ họp lần thứ 5 đã được tổ chức, nêu lên 4 hạng mục hợp tác công nghiệp.

Như trên, nhóm tác giả đã khái quát về các nội dung liên quan đến hợp tác công nghiệp trong các cuộc đối thoại cấp cao và cấp bộ trưởng trong hơn 10 năm vừa qua. Hợp tác công nghiệp có một số đặc điểm như sau. *Thứ nhất*, vào giai đoạn đầu năm 2009, hoạt động hợp tác mới dừng lại ở việc liệt kê các lĩnh vực hợp tác chính, nhưng ngay trong giai đoạn này, hợp tác trong ngành ô tô, phụ tùng ô tô và phát triển ngành công nghiệp hỗ trợ vẫn luôn là những hạng mục được tập trung xuyên suốt. *Thứ hai*, từ năm 2020, các chủ đề mới như chuyển đổi số, tăng cường chuỗi cung ứng bắt đầu xuất hiện. Những hạng mục này được ghi rõ trong Tuyên bố chung của kỳ họp lần thứ 4 của Ủy ban hỗn hợp về hợp tác công nghiệp, thương mại và năng lượng. Tại Hội nghị cấp cao năm 2021, những hạng mục này nằm trong những nội dung được triển khai trọng điểm trong Sáng kiến chung Nhật Bản – Việt Nam¹⁷⁵. Như đã đề cập trong Tuyên bố chung cấp cao và cấp bộ trưởng, do ảnh hưởng của đại dịch COVID-19, chủ đề chuyển đổi số và tăng cường chuỗi cung ứng đã được đặt lên hàng đầu trong các nội dung hợp tác, từ đó có thể thấy chuyển biến quan trọng trong trọng tâm chính sách so với thời gian trước đây. Đồng thời, xét từ sự tiến triển trong các chính sách trên, Chương này cần chỉ ra các vấn đề liên quan đến chuyển đổi số và chuỗi cung ứng vốn là chủ đề chính trong hợp tác công nghiệp Nhật Bản - Việt Nam, và nêu lên xu hướng đào tạo nguồn nhân lực công nghiệp mới có khả năng thực hiện các chính sách đó. Phần tiếp theo sẽ tập trung vào các chủ đề này cũng như đề cập tới sự phát triển của công nghệ và định hướng triển khai chính sách.

3 Cơ sở lý thuyết về công nghệ số, tăng cường chuỗi cung ứng

Động lực phát triển kinh tế từ sau năm 1990 của các thành viên Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN), trong đó có Việt Nam, chủ yếu là đầu tư trực tiếp của các nước phát triển vào ngành chế tạo. Nguyên nhân là do các tập đoàn đa quốc gia có cơ sở chính tại các nước phát triển muốn tối ưu hóa các cơ sở sản xuất toàn cầu của mình và ngày càng nhiều tập đoàn đa quốc gia thành lập cơ sở sản xuất tại các nước ASEAN để tận dụng nguồn lao động dồi dào của các nước này. Tối ưu hóa cơ sở sản xuất toàn cầu thực hiện được là nhờ có sự phát triển của ICT. ICT đã làm giảm đáng kể chi phí liên lạc giữa các khu vực, do đó, ngay cả

¹⁷⁵ Tại cuộc hội đàm cấp cao trong chuyến thăm Việt Nam của Thủ tướng Suga vào tháng 10 năm 2020, tăng cường chuỗi cung ứng có được đề cập tới, nhưng các chủ đề về thúc đẩy xã hội số và DX thì chưa được khẳng định là có được đề cập tới hay không (MOFA, 2020; Văn phòng Thủ tướng Suga, 2020).

những sản phẩm được sản xuất qua nhiều công đoạn thì giờ đây tất cả các công đoạn không còn cần thiết phải ở cùng một chỗ hoặc ở gần nhau như trước. Xuất hiện xu hướng di chuyển các công đoạn thâm dụng lao động sang các địa bàn có lao động dồi dào và chi phí thấp. Baldwin (2016) gọi xu hướng tách rời các công đoạn sản xuất và tái định vị toàn cầu các công đoạn sản xuất đã tách rời này là “*Làn sóng tách rời thứ hai*” tiếp theo “*Làn sóng tách rời thứ nhất*” khi chi phí vận chuyển hàng hóa giảm mạnh do sự phát triển của động cơ đốt trong và khu vực sản xuất tách rời khỏi khu vực tiêu dùng.

Trong trào lưu của “*Làn sóng tách rời thứ hai*”, khu vực ASEAN và Đông Á bao gồm Nhật Bản đã xây dựng mạng lưới sản xuất quốc tế ổn định. Tính ổn định này đã được chứng minh trong đại dịch COVID-19. Ví dụ, quan sát xu hướng xuất khẩu của ngành cơ khí khu vực Đông Á từ sau năm 2020, so với mạng lưới sản xuất quốc tế của các khu vực khác như Hoa Kỳ và châu Âu thì mức độ suy thoái nhỏ hơn và thời điểm phục hồi về mức của năm trước cũng sớm hơn (Ando và Hayakawa, 2021). ERIA (2022) nhấn mạnh tầm quan trọng của việc duy trì, tăng cường năng lực cạnh tranh của mạng lưới sản xuất quốc tế ổn định để khu vực ASEAN có thể phát triển bền vững.

Để nâng cao tính ổn định của mạng sản xuất quốc tế, liên kết khu vực rất quan trọng. Tính liên kết bao gồm hai loại chính là liên kết vật lý dựa vào hoàn thiện cơ sở hạ tầng, giảm chi phí thông quan và liên kết số dựa vào giảm chi phí di chuyển thông tin, bao gồm di chuyển thông tin quốc tế (ERIA, 2022). Liên kết vật lý có chức năng làm giảm chi phí vận chuyển hàng hóa giữa các khu vực. Còn liên kết số sẽ thúc đẩy lưu thông ý tưởng giữa các khu vực, hỗ trợ cho liên kết cơ học. Các ý tưởng cấp độ cao có sử dụng công nghệ thông tin tiên tiến như trí tuệ nhân tạo (AI), Internet vạn vật (IoT), robot sẽ được chuyển ngay lập tức tới các vùng sâu vùng xa, hỗ trợ từ sản xuất đến vận chuyển nếu có liên kết số. Tăng cường cả liên kết cơ học và liên kết số sẽ giúp duy trì và tăng cường năng lực cạnh tranh của mạng sản xuất quốc tế của khu vực Đông Á.

Số hóa chuỗi cung ứng là một trong những giải pháp cụ thể để củng cố mạng sản xuất quốc tế. Ví dụ, dựa vào số hóa, chuỗi cung ứng sẽ được hiển thị trên bản đồ, từ đó có thể theo dõi và nắm được tức thời các rủi ro và các nút thắt cổ chai. Tạo thuận lợi cho thông quan hàng hóa, đầu tư vào nền tảng giao dịch điện tử sẽ đảm bảo an toàn cho các giao dịch xuyên biên giới.

Làn sóng số hóa đang làm thay đổi tính chất của đổi mới sáng tạo. Số hóa đang dịch chuyển trọng tâm từ đổi mới sáng tạo từng bước với trọng tâm là ngành chế tạo sang đổi mới sáng tạo đột phá có thể làm thay đổi đáng kể trật tự thị trường hiện tại trong tất cả các ngành, bao gồm cả ngành dịch vụ. Công nghệ số đang tạo ra cơ hội kinh doanh mới. Công nghệ số, chỉ cần được triển khai trong xã hội sẽ

tạo những bước phát triển kinh tế, xã hội nhảy vọt. Chẳng hạn, thanh toán điện tử sẽ giúp những người chưa có tài khoản ngân hàng có thể sử dụng thực tế các dịch vụ ngân hàng tương tự bằng công nghệ số (ERIA, 2022).

Dựa trên cơ sở lý thuyết nêu trên, phần tiếp theo sẽ đề cập tới định hướng hợp tác công nghiệp Nhật Bản - Việt Nam để đóng góp cho lĩnh vực công nghệ số và đào tạo nguồn nhân lực công nghiệp mới, cũng như cho phát triển các ngành công nghiệp thúc đẩy tăng trưởng được thảo luận ở các chương trước.

4 Định hướng hợp tác công nghiệp Nhật Bản - Việt Nam

Như đã thảo luận ở phần trước, hai định hướng hợp tác công nghiệp trong thời đại mới là đổi mới công nghệ mang tính đột phá có sử dụng công nghệ số, và tăng cường chuỗi cung ứng thành một chuỗi có thể chống chịu trước mọi rủi ro như thiên tai, dịch bệnh. Đặc biệt, như đã đề cập trong Nishimura và cộng sự (2019), do ảnh hưởng của Cách mạng Công nghiệp 4.0 (CMCN 4.0), nhiều thành quả về công nghệ và đổi mới công nghiệp đã đạt được nhờ vào (i) IoT, (ii) Dữ liệu lớn, (iii) AI và (iv) Robot. Tuy nhiên, thời đại ngày nay còn đòi hỏi phải thay đổi tư pháp, tổ chức hành chính, dạng thức xã hội trên cơ sở thực hiện triệt để các nguyên tắc của xã hội số làm nền tảng cho mọi cải cách, là điều kiện tiên đề cho những cải cách phù hợp với sự tiến bộ của công nghệ số¹⁷⁶.

Phần tiếp theo thảo luận về công nghệ số và dạng thức công nghiệp, xã hội dựa trên công nghệ số, cơ hội hợp tác công nghiệp giữa Nhật Bản và Việt Nam trong việc tăng cường chuỗi cung ứng căn cứ vào kết quả phỏng vấn tại METI do nhóm tác giả thực hiện vào tháng 3 năm 2022 và tháng 01 năm 2023.

4.1 Công nghệ số và AI

Chương 6 và Chương 8 nêu rõ Việt Nam sẽ trở thành nước có thu nhập cao vào năm 2045, và động lực mới sẽ là phát triển kinh tế số. Trên thực tế, nhờ phổ biến robot và công nghệ số thế hệ mới mà không chỉ nhiều ngành chế tạo, dịch vụ đã ứng dụng IoT, AI, và chúng ta còn đang chuyển dịch sang một giai đoạn mà ở đó giá trị mới được tạo ra bằng cách kết hợp giữa công nghệ số với một yếu tố khác. Ví dụ, Gojek của In-đô-nê-xi-a khởi đầu với ứng dụng đặt xe, nhưng sau đó đã mở rộng sang dịch vụ vận chuyển thực phẩm, dịch vụ dọn phòng, thậm chí cả dịch vụ thanh toán (Gojek, n.d.). Nhu cầu trên thế giới không giống nhau, quan trọng là phải tùy chỉnh các dịch vụ cho phù hợp với đặc tính của mỗi quốc gia, khu vực. Thực tế cho thấy có những trường hợp mà việc phát triển sản phẩm phù hợp với tình trạng hạ tầng chưa hoàn thiện của các nước mới nổi đã giúp doanh nghiệp chiếm lĩnh thị trường. Điều này đang dần trở thành điều kiện để các doanh

¹⁷⁶ Tham khảo Chương 8.

ngiệp “*kỳ lân*” khởi nghiệp có thể lớn mạnh tại các nước Đông Nam Á. Hiện tượng “*đổi mới ngược*” với sản phẩm được phát triển dành cho thị trường các nước mới nổi lại được nhập khẩu sang các nước phát triển và trở nên phổ biến rộng rãi tại thị trường các nước phát triển cũng đang ngày càng lan rộng.

Tại Đông Nam Á, một số doanh nghiệp phát triển lên nhờ vào áp dụng dịch vụ tài chính như đề cập ở trên. Trong một số trường hợp, việc cung cấp các dịch vụ này liên quan đến việc mua lại các doanh nghiệp hiện có thuộc các ngành được quản lý như các tổ chức tài chính, ví dụ như ngân hàng, hay doanh nghiệp truyền thông. Quy định đối với các ngành được quản lý này ngay từ đầu đã tương đối lỏng lẻo; đây là một trong những lý do giúp các doanh nghiệp tham gia vào thị trường dễ dàng hơn.

Các nước phát triển bị ám ảnh bởi việc phát triển các sản phẩm giá trị gia tăng cao, chất lượng cao, nên các sản phẩm giá rẻ bán chạy tại các nước mới nổi cũng có thể tăng doanh thu tại các nước phát triển. Các quy định tại các nước phát triển có thể sẽ được nới lỏng khi các khái niệm dịch vụ đã phát triển trong môi trường quy định lỏng lẻo của các nước mới nổi được du nhập vào các nước phát triển¹⁷⁷. Hướng tới “*quan hệ đồng sáng tạo*” như vậy giữa Nhật Bản và Việt Nam có thể trở thành định hướng cho hợp tác công nghiệp trong thời đại số.

4.2 Các quy định liên quan đến công nghệ số

Để vận hành xã hội số một cách trơn tru thì cần phải hoàn thiện cơ sở hạ tầng làm tiền đề cho số hóa trong mọi hoạt động kinh tế, xã hội. Đặc biệt, liên quan đến các quy định pháp luật, cùng với sự phát triển nhanh chóng của xã hội, sự phát triển và phản ứng của luật pháp có thể trở thành trở ngại cho quá trình số hóa (Cơ quan số, 2022).

Ngoài ra, nhiều thủ tục hành chính đòi hỏi phải có sự can thiệp của bàn tay con người, nhưng không ít thủ tục sẽ chính xác hơn nếu được kiểm tra bằng máy. Sau dịch COVID-19, nhiều trường hợp phải thực hiện các hoạt động trực tiếp, xác nhận tính an toàn bằng mắt thường theo yêu cầu của luật và nghị định. Tuy nhiên, các hoạt động này có thể được thay thế bằng máy móc, AI và các quy định cần được nới lỏng. Nếu được đề nghị, Nhật Bản có thể hỗ trợ Việt Nam thực hiện các nội dung nới lỏng và hài hòa các quy định phù hợp với nguyên tắc.

4.3 An ninh mạng

Một yếu tố cần thiết nữa để hỗ trợ cho xã hội số là an ninh trên không gian mạng. Trong những năm gần đây, khi các cuộc tấn công mạng ngày càng phức tạp

¹⁷⁷ Ý tưởng này khuyến khích sử dụng cơ chế thử nghiệm (sandbox). Liên quan đến cơ chế thử nghiệm, đề nghị tham khảo Văn phòng nội các (2022).

và tinh vi hơn, trong khi mọi thứ đều kết nối với mạng, thì điểm khởi nguồn của các cuộc tấn công mạng gia tăng, và có thể gây tác động lớn tới xã hội và ngành công nghiệp¹⁷⁸.

Tại khu vực ASEAN, đặc biệt đối với các doanh nghiệp nhỏ và vừa (DNNVV), an ninh mạng vẫn chưa được nhận thức là vấn đề của khoảng cách số (Cơ quan xúc tiến xử lý thông tin, 2021)¹⁷⁹. Chính vì thế, tuy không thể nói rằng quá trình số hóa để giải quyết vấn đề an ninh mạng bị cản trở, tính ổn định của cả chuỗi cung ứng nhưng có nguy cơ bị ảnh hưởng khi một điểm dễ tổn thương trong chuỗi bị tấn công. Trước tình hình đó, ví dụ, METI đã áp dụng các giải pháp hỗ trợ an ninh mạng cho các DNNVV. Thông qua các doanh nghiệp Nhật Bản đầu tư tại Việt Nam, Việt Nam nên sử dụng tài liệu hướng dẫn về an ninh mạng dành cho các DNNVV được xây dựng trong chương trình hỗ trợ này.

Điều đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển của công nghệ số xuyên quốc gia là dữ liệu được dịch chuyển tự do và an toàn với độ tin cậy. Nhưng để thực hiện được điều này thì cần phải xác lập hệ sinh thái dữ liệu trong nước (Diễn đàn Kinh tế Thế giới, 2022). Bên cạnh đầu tư cho hạ tầng phần cứng, còn cần phải cải cách về quy định, cơ chế. Việc trao đổi dữ liệu tự do và an toàn giữa Nhật Bản và Việt Nam sẽ mở rộng đáng kể các cơ hội kinh doanh.

4.4 Đào tạo công nghệ số

Người ta chỉ ra rằng, hạ tầng hỗ trợ hiện thực hóa toàn diện xã hội số là đào tạo kỹ thuật và đào tạo nguồn nhân lực số. Chương 11 đã chỉ ra vấn đề thiếu hụt nguồn nhân lực và mô hình kinh doanh liên quan đến công nghệ số. Ngày nay, với việc sử dụng robot và AI, mối đe dọa mất việc làm được đưa lên hàng đầu ở nhiều ngành, lĩnh vực. Nhưng ở một khía cạnh khác, người ta cũng bắt đầu chú ý nhiều hơn tới việc nâng cao năng lực kỹ thuật và kỹ năng của con người để có thể hợp tác, bổ trợ cho robot, AI (Goldman Sachs, 2023).

Khi kết hợp số với đào tạo, cần cân nhắc tới 2 bình diện. *Thứ nhất* là sự phát triển của các cơ hội, phương pháp đào tạo nhờ vào công nghệ số. Công nghệ số sẽ thúc đẩy sự hiểu biết về cá tính của mỗi người, định hướng đào tạo sẽ phát triển từ năng lực tiêu chuẩn hóa sang tạo thuận lợi cho việc tiếp thu năng lực giúp cải thiện cá tính và tinh thần khám phá. *Thứ hai* là đào tạo để tiếp thu công nghệ số. Ở khía cạnh này, việc đào tạo sẽ vượt ra ngoài khung khổ của các môn học

¹⁷⁸ Ví dụ báo Yomiuri (2021). Các cuộc tấn công bằng ransomware đã gây ra những thiệt hại như đình chỉ tiếp nhận cấp cứu, phẫu thuật, hạn chế khám chữa bệnh ngoại trú. Cho đến năm 2017, mới chỉ có những ảnh hưởng nhỏ như cản trở gửi và nhận email qua máy tính của bệnh viện, nhưng kể từ năm 2018, đã xuất hiện những thiệt hại đối với hệ thống cốt lõi của bệnh viện như quản lý hồ sơ y tế điện tử, hình ảnh CT.

¹⁷⁹ Phỏng vấn các DNNVV theo dự án của ERIA (thực hiện tháng 8 năm 2022).

truyền thông, học tập chủ động để giải quyết vấn đề. Thông qua việc sử dụng công nghệ số trong quá trình học tập, người học sẽ tiếp thu được phương pháp sử dụng công nghệ số. Ngoài ra, chương 11 cũng chỉ ra sự cần thiết của việc đào tạo nguồn nhân lực cho chuyển đổi số thông qua đào tạo đại học chính quy hoặc đào tạo theo hình thức “*vừa học vừa làm*”.

4.5 Tăng cường chuỗi cung ứng

Các nghiên cứu trước đây đã đề cập đến vấn đề chi phí liên lạc giữa mọi người sẽ giảm mạnh do sự phổ biến của robot và các công nghệ số mới (Kimura, 2018; ERIA, 2022). Nhờ đó, mạng sản xuất quốc tế được hình thành và có khả năng chống chịu trước những cú sốc khác nhau. Việc số hóa các thông tin, thủ tục, bí quyết liên quan đến logistics đã giúp cho các thông tin, kỹ thuật được tích lũy từ trước tới giờ có thể được sử dụng tức thì. Do đó, kể cả khi chuỗi cung ứng đứt gãy thì việc khôi phục cũng trở nên dễ dàng nhờ có tài nguyên số.

Việc chia sẻ dữ liệu trong chuỗi cung ứng của Nhật Bản thời gian qua thường chỉ giới hạn trong từng doanh nghiệp riêng lẻ hoặc các doanh nghiệp liên kết. Nếu muốn tư duy về tăng cường chuỗi cung ứng tại châu Á thì cần phải xem xét đến việc chia sẻ và hợp tác dữ liệu tại châu Á.

Trong những năm gần đây, chủ động xác định bản chất của chuỗi cung ứng cũng là chủ đề đang được bàn luận. Ví dụ, đó là những nỗ lực không chỉ hướng tới khả năng chống chịu của chuỗi cung ứng, mà còn hướng tới thiết lập các nguyên tắc của chuỗi cung ứng quan tâm đến tính bền vững, môi trường và nhân quyền, đảm bảo tính minh bạch, độ tin cậy của dữ liệu thông qua việc sử dụng công nghệ số¹⁸⁰.

Những nỗ lực này ban đầu diễn ra ở cấp song phương, sau đó dần dần sẽ mở rộng thành đa phương. Cần có cơ chế để mô hình giữa Nhật Bản và Việt Nam trở thành mô hình chung của châu Á.

4.6 Sản xuất ô tô và ngành công nghiệp hỗ trợ

Phát triển ngành sản xuất ô tô và ngành công nghiệp hỗ trợ được coi là chủ đề chính trong hợp tác công nghiệp giữa Nhật Bản và Việt Nam. Như đề cập tại Chương 13, thuật ngữ ngành công nghiệp hỗ trợ thường tạo ấn tượng về các nhà thầu phụ đi theo các doanh nghiệp sản xuất thiết bị gốc (OEM) trong ngành công nghiệp ô tô. Trên thực tế, công nghiệp hỗ trợ thường là công nghiệp phụ tùng. Để phát triển công nghiệp hỗ trợ, cần phải tăng cường năng lực cạnh tranh xuất khẩu của công nghiệp phụ tùng. Hiện nay, các doanh nghiệp gia công sản phẩm nhựa

¹⁸⁰ Ví dụ, “*Tuyên bố của các nhà lãnh đạo G7 về khả năng phục hồi kinh tế và an ninh kinh tế*” được thông qua tại Hội nghị thượng đỉnh G7 Hiroshima (G7, 2023).

đang chiếm đa số. Việt Nam cần nâng cấp các doanh nghiệp này thành các doanh nghiệp sản xuất phụ tùng ô tô, điện, điện tử.

Về ngành sản xuất ô tô, như được phân tích chi tiết tại Chương 9, các doanh nghiệp sản xuất ô tô của Việt Nam, tiêu biểu là THACO, VinFast, có những đặc điểm khác biệt so với các nước ASEAN. Đặc biệt, VinFast đang tích cực triển khai sản xuất xe điện và đang có ý định tiến vào thị trường Bắc Mỹ và châu Âu (Johnson, 2022). Vì vậy, đối với xe điện, liệu có cơ hội hợp tác giữa các doanh nghiệp Nhật Bản với các doanh nghiệp sản xuất phụ tùng của Việt Nam hay không?

Bên cạnh đó, ngoài xe điện, sử dụng tích cực các ý tưởng như CASE (kết nối, tự động, chia sẻ và điện)¹⁸¹, MAAS (tính di động như một dịch vụ¹⁸²) cũng được coi là một chiến lược. Tại các nước Đông Nam Á, trong đó có Việt Nam, số vụ tai nạn ô tô đang ở mức cao. Khi mức độ cơ giới hóa gia tăng, có nguy cơ các chi phí xã hội như tiếng ồn, ô nhiễm không khí sẽ gia tăng. CASE, MAAS có thể được coi là công cụ hữu hiệu giảm thiểu chi phí xã hội do ô tô tạo ra (Iwasaki và Ueki, 2022). Với sự phát triển của công nghệ sản xuất ô tô, Nhật Bản đã thúc đẩy phát triển của tất cả các ngành công nghiệp và phát triển kinh tế nói chung. Theo đó, Việt Nam có thể cải thiện tăng trưởng kinh tế hơn nữa nhờ vào việc hợp tác với Nhật Bản trong lĩnh vực công nghệ và dịch vụ liên quan đến ô tô.

4.7 Năng lượng và khử cacbon: Sáng kiến trong Cộng đồng không phát thải châu Á (AZEC)

Liên quan chủ đề năng lượng, chương 15 đã giới thiệu chi tiết về vấn đề khử cacbon của Việt Nam. Phần này tập trung về AZEC, một trong những sáng kiến trong hợp tác Nhật Bản - Việt Nam. Tháng 01 năm 2022, Thủ tướng Kishida đã công bố khái niệm “*Cộng đồng không phát thải châu Á (AZEC)*” với mục đích các nước châu Á chia sẻ triết lý khử cacbon, hợp tác để thúc đẩy chuyển đổi năng lượng. Sau đó, để thực hiện ý tưởng AZEC, chính phủ Nhật Bản đã tận dụng nhiều cơ hội để trao đổi với Thủ tướng và bộ trưởng các nước có liên quan, tổ chức Hội nghị Bộ trưởng AZEC tại Tokyo vào ngày 04 tháng 3 năm 2023, tổ chức Diễn đàn đầu tư công tư AZEC vào ngày 03 tháng 3 cùng năm để tạo dựng và đẩy nhanh các hoạt động hợp tác cụ thể trong khung khổ AZEC (METI, 2023a).

Tại Hội nghị Bộ trưởng, Bộ trưởng METI Nishimura Yasutoshi - Chủ tọa Hội nghị đã phát biểu về tầm quan trọng của việc khử cacbon ở châu Á, về ý tưởng AZEC. Bộ trưởng Bộ Môi trường Nishimura Akihiro và các đại biểu từ các quốc gia, các tổ chức quốc tế đã phát biểu về quan điểm khử cacbon, những kỳ vọng đối với AZEC. Thủ tướng Kishida - người đề xướng ý tưởng AZEC - cũng đã gửi

¹⁸¹ Tiếng Anh: Connected, Autonomous, Shared/Service, Electric.

¹⁸² Tiếng Anh: Mobility as a Service.

thông điệp qua video. Tuyên bố chung đã được thông qua, bao hàm 3 nội dung nhận thức chung: (1) Đạt được đồng thời “*khử cacbon*” và “*an ninh năng lượng*”, (2) Đạt được “*tăng trưởng kinh tế*” đồng thời với thúc đẩy “*khử cacbon*”, (3) Lộ trình khử cacbon cần phải “*đa dạng và thực tế*”, phù hợp với tình hình thực tế của mỗi nước (METI, 2023b). Trong tương lai, Nhật Bản sẽ hợp tác toàn diện với các nước ASEAN bằng cách hỗ trợ xây dựng lộ trình thực hiện khử cacbon thông qua “*Sáng kiến chuyển đổi năng lượng châu Á*” (AETI), hỗ trợ tài chính cho các dự án, công nghệ chuyển đổi năng lượng dựa trên Nguyên tắc tài chính chuyển đổi châu Á, xúc tiến các dự án tiên phong triển khai đồng bộ áp dụng công nghệ khử cacbon và kiến nghị chính sách, cơ chế xúc tiến phổ biến các công nghệ đó thông qua hỗ trợ đào tạo nhân lực trong lĩnh vực công nghệ khử cacbon, Sáng kiến tương lai năng lượng sạch hơn cho châu Á (CEFIA). Nhật Bản sẽ hỗ trợ quá trình khử cacbon cân bằng giữa đảm bảo an ninh năng lượng, tăng trưởng kinh tế bền vững và biến đổi khí hậu.

5 Kết luận

Hợp tác công nghiệp Việt Nam - Nhật Bản đang bước vào giai đoạn thay đổi dưới sự tác động của tình hình quốc tế (COVID-19, xung đột thương mại Hoa Kỳ - Trung Quốc, tính bất định trên phạm vi toàn cầu...). Để khắc phục các vấn đề cấp bách, điều quan trọng là cần phải nâng cao khả năng phục hồi của chuỗi cung ứng và giải quyết các vấn đề liên quan đến chuỗi cung ứng.

Công nghệ số là một trụ cột quan trọng để khắc phục các vấn đề mà cả hai nước đang phải đối mặt. Để phát huy đầy đủ các lợi thế của công nghệ số, hai nước có thể hợp tác trong việc cải cách xã hội và nới lỏng các quy định. Để thúc đẩy hợp tác giữa hai nước trong chuyển đổi số và chuyển đổi xanh, tạo dựng một nền tảng cho cơ chế hợp tác là rất quan trọng.

Ngành công nghiệp ô tô và công nghiệp phụ tùng vẫn sẽ là phần cốt lõi của quan hệ hợp tác công nghiệp Nhật Bản - Việt Nam, có khả năng trở thành động lực chủ yếu để Việt Nam hiện thực hóa mục tiêu trở thành nước có thu nhập cao vào năm 2045. Năm 2030, thị trường ô tô ở Việt Nam có thể sẽ mở rộng tới quy mô 2 triệu xe. Phát triển ngành công nghiệp phụ tùng hướng vào xuất khẩu sẽ góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh công nghiệp của Việt Nam, đồng thời nâng cao khả năng hợp tác với các doanh nghiệp Nhật Bản, nâng cao khả năng phục hồi của chuỗi cung ứng. Đối với xe điện, CASE và MAAS là những phương pháp có thể góp phần giảm nhẹ ảnh hưởng tiêu cực của quá trình cơ giới hóa. Công nghệ của Nhật Bản không chỉ đóng góp cho ngành sản xuất ô tô, mà còn đóng góp cho nhiều lĩnh vực khác liên quan đến ô tô, từ đó có thể góp phần nâng cao phúc lợi xã hội.

Tài liệu tham khảo

(Thứ tự giữ nguyên theo bản gốc tiếng Anh)

- Bộ Ngoại giao Nhật Bản (MOFA) (2009), “Tuyên bố chung Nhật Bản - Việt Nam về quan hệ đối tác chiến lược vì hòa bình và thịnh vượng ở châu Á” (ngày 20 tháng 4 năm 2009). <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/vietnam/joint0904.html>
- Bộ Ngoại giao Nhật Bản (MOFA) (2014), “Tuyên bố chung Nhật Bản - Việt Nam về thiết lập quan hệ đối tác chiến lược sâu rộng vì hòa bình và thịnh vượng ở châu Á” (ngày 18 tháng 3 năm 2014), <https://www.mofa.go.jp/files/000034408.pdf>
- Bộ Ngoại giao Nhật Bản (MOFA) (2017), “Tuyên bố chung về việc làm sâu sắc hơn quan hệ đối tác chiến lược sâu rộng Nhật Bản - Việt Nam” (ngày 6 tháng 6 năm 2017), <https://www.mofa.go.jp/files/000262573.pdf>
- Bộ Ngoại giao Nhật Bản (MOFA) (2020), “Hội đàm cấp cao Nhật Bản - Việt Nam” (ngày 19 tháng 10 năm 2020), https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea1/vn/page1_000888.html
- Bộ Ngoại giao Nhật Bản (MOFA) (2021a), “Hội đàm cấp cao Nhật Bản - Việt Nam” (ngày 24 tháng 11 năm 2021), https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea1/vn/page1_001073.html
- Bộ Ngoại giao Nhật Bản (MOFA) (2021b), “Tuyên bố chung: Hướng tới một giai đoạn mới trong quan hệ đối tác chiến lược sâu rộng vì hòa bình và thịnh vượng ở châu Á” (ngày 24 tháng 11 năm 2021), <https://www.mofa.go.jp/files/100265637.pdf>
- Bộ Ngoại giao Nhật Bản (MOFA) (2023), “Hội đàm trực tuyến cấp cao Nhật Bản - Việt Nam”, (ngày 9 tháng 2 năm 2023), https://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/vn/page1e_000568.html
- Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp Nhật Bản (METI) (2015), “Ký kết Biên bản ghi nhớ thành lập Ủy ban hỗn hợp Nhật Bản - Việt Nam về hợp tác trong lĩnh vực công nghiệp, thương mại và năng lượng” (ngày 3 tháng 7 năm 2015), https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/10217941/www.meti.go.jp/english/press/2015/0703_05.html
- Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp Nhật Bản (METI) (2017), “Tổ chức kỳ họp lần thứ 2 Ủy ban hỗn hợp Nhật Bản - Việt Nam về hợp tác công nghiệp, thương mại và năng lượng” (ngày 5 tháng 6 năm 2017),

<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11067906/www.meti.go.jp/press/2017/06/20170607002/20170607002.html>

Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp Nhật Bản (METI) (2018), “Tổ chức kỳ họp lần thứ 3 Ủy ban hỗn hợp Nhật Bản - Việt Nam về hợp tác công nghiệp, thương mại và năng lượng” (ngày 10 tháng 10 năm 2018), https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11067906/www.meti.go.jp/english/press/2017/0607_002.html

Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp Nhật Bản (METI) (2020a), “Tổ chức kỳ họp lần thứ 4 Ủy ban hỗn hợp Nhật Bản - Việt Nam về hợp tác công nghiệp, thương mại và năng lượng”, <https://www.meti.go.jp/press/2020/08/20200807010/20200807010-1.pdf>

Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp Nhật Bản (METI) (2020b), “Tuyên bố chung cấp bộ trưởng tại kỳ họp lần thứ 4 Ủy ban hỗn hợp Nhật Bản - Việt Nam về hợp tác công nghiệp, thương mại và năng lượng với Bộ Công Thương Việt Nam và Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp Nhật Bản (METI)” (ngày 7 tháng 8 năm 2020), <https://www.meti.go.jp/press/2020/08/20200807010/20200807010.html>

Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp Nhật Bản (METI) (2022a), “Tuyên bố chung cấp bộ trưởng tại kỳ họp lần thứ 5 Ủy ban hỗn hợp Nhật Bản - Việt Nam về hợp tác công nghiệp, thương mại và năng lượng” (ngày 23 tháng 8 năm 2022) (dịch từ tên gọi tạm dịch từ tiếng Nhật), <https://www.meti.go.jp/press/2022/08/20220823001/20220823001-a.pdf>

Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp Nhật Bản (METI) (2022b), “Danh mục hợp tác Nhật Bản - Việt Nam về công nghiệp, thương mại và năng lượng” (ngày 23 tháng 8 năm 2022), <https://www.meti.go.jp/press/2022/08/20220823001/20220823001-c.pdf>

Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp Nhật Bản (METI) (2023a), “Tổ chức hội nghị cấp bộ trưởng về Cộng đồng không phát thải châu Á (AZEC) và Diễn đàn đầu tư công tư AZEC” (ngày 6 tháng 3 năm 2023), https://www.meti.go.jp/english/press/2023/0306_002.html

Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp Nhật Bản (METI) (2023b), “Tuyên bố chung về Cộng đồng không phát thải châu Á” (tạm dịch) Tokyo, ngày 4 tháng 3 năm 2023, <https://www.meti.go.jp/press/2022/03/20230306005/20230306005-24.pdf>

- Văn phòng Thủ tướng Nhật Bản (2020), “Hợp báo trong và ngoài nước về chuyến thăm Việt Nam và In-đô-nê-xi-a”, (ngày 21 tháng 10 năm 2020), https://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2020/1021kaiken.html
- Văn phòng Thủ tướng Nhật Bản (2022), “Chuyến thăm Việt Nam” (ngày 01 tháng 5 năm 2022), https://japan.kantei.go.jp/101_kishida/actions/202205/_00001.html
- Cơ quan xúc tiến xử lý thông tin (2021), “Đội hỗ trợ an ninh mạng” (Dự án xây dựng cơ chế hỗ trợ giải pháp an ninh mạng dành cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa năm 2021), *Lệnh hòa thứ 2*, https://www.ipa.go.jp/security/fy2020/reports/sme/otasuketai_houkoku.html
- Shiraishi, M. (2014), “Quan hệ đối tác chiến lược Nhật Bản - Việt Nam - Lịch sử và triển vọng”, *Nghiên cứu châu Á Thái Bình Dương*, số 22, 289-324.
- Cơ quan số (2022), “Kế hoạch sửa đổi đồng bộ quy định dựa trên nguyên tắc số” (ngày 3 tháng 6 năm 2022), https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/cb5865d2-8031-4595-8930-8761fb6bbe10/e3650360/20220603_meeting_administrative_research_outline_07.pdf
- Văn phòng nội các (n.d.), “Cơ chế thử nghiệm” <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/s-portal/regulatorysandbox.html>
- Báo Yomiuri (2021) (ngày 29 tháng 12 năm 2021), <https://www.yomiuri.co.jp/national/20211228-OYT1T50173/>
- G7 (2023), “Tuyên bố của các nhà lãnh đạo G7 về phục hồi kinh tế và an ninh kinh tế” (ngày 20 tháng 5 năm 2023), https://www.g7hiroshima.go.jp/documents/pdf/session5_01_en.pdf
- Ando M. và K. Hayakawa (2022), Liệu sự đa dạng trong nhập khẩu đầu vào có giảm thiểu tác động tiêu cực của COVID-19 đối với chuỗi giá trị toàn cầu không [Does the Import Diversity of Inputs Mitigate the Negative Impact of COVID-19 on Global Value Chains?], *Tạp chí Thương mại Quốc tế và Phát triển Kinh tế*, 31(2), tr. 299-320.
- Baldwin, R. (2016), *Sự hội tụ lớn: Công nghệ thông tin và toàn cầu hóa mới* [The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization], Belknap Press: Nhà xuất bản Đại học Harvard.
- Viện Nghiên cứu kinh tế ASEAN và Đông Á (ERIA) (2022), *Kế hoạch phát triển toàn diện châu Á (CADP) 3.0, hướng tới một nền kinh tế hội nhập, đổi mới,*

toàn diện và bền vững [Comprehensive Asia Development Plan (CADP) 3.0, Towards an Integrated, Innovative, Inclusive, and Sustainable Economy]. Jakarta: ERIA.

GOJEK (n.d.), <https://www.gojek.com/en-id/products/>

Goldman Sachs (2023), AI tạo sinh có thể tăng GDP toàn cầu thêm 7% [Generative AI could raise global GDP by 7%], (ngày 5 tháng 4 năm 2023), <https://www.goldmansachs.com/intelligence/pages/generative-ai-could-raise-global-gdp-by-7-percent.html>

Kimura, F., (2018), Cơ chế tách rời và chiến lược phát triển ở ASEAN: Những vấn đề cũ và những thách thức mới [Unbundling Regimes and Development Strategies in ASEAN: Old Issues and New Challenges], *Tạp chí Kinh tế Đông Nam Á*, 35(1), tr. 13-21.

Iwasaki F. và Y. Ueki (2022), Vai trò của ngành ô tô trong phát triển kinh tế khu vực [Role of the Automotive Sector in Regional Economic Development], trong ERIA (chủ biên), *Kế hoạch phát triển toàn diện châu Á (CADP) 3.0, hướng tới một nền kinh tế hội nhập, đổi mới, toàn diện và bền vững [Comprehensive Asia Development Plan (CADP) 3.0, Towards an Integrated, Innovative, Inclusive, and Sustainable Economy]*. Jakarta: ERIA, tr. 353-376.

Johnson, P. (2022), VinFast chuẩn bị vào Hoa Kỳ, Châu Âu và Canada sau khi giao 100 chiếc xe điện VF 8 đầu tiên [VinFast prepares to enter US, Europe, and Canada after delivering first 100 VF 8 Evs], (ngày 12 tháng 9 năm 2022). <https://electrek.co/2022/09/12/vinfast-delivers-first-100-vf-8-evs-sights-sets-on-us-europe/>

Nishimura. H., M. Ambashi, F. Iwasaki, và M. Maeda (2019), Khai thác công nghệ mới cho tiến bộ kinh tế và xã hội hướng tới ASEAN 2040 [Harnessing New Technologies for Social and Economic Progress toward ASEAN 2040], trong Kimura, F., V. Anbumozhi, và H. Nishimura (chủ biên), *Chuyển đổi và phát triển sâu sắc Cộng đồng ASEAN [Transforming and Deepening the ASEAN Community]*, Jakarta: ERIA, tr. 50–71.

Diễn đàn Kinh tế Thế giới (2022), Mỗi quốc gia đều có luật công nghệ số riêng. Làm cách nào chúng ta có thể có được dữ liệu được lưu chuyển tự do giữa chúng? [Every country has its own digital laws. How can we get data flowing freely between them?], (ngày 20 tháng 5 năm 2022), <https://www.weforum.org/agenda/2022/05/cross-border-data-regulation-dfft/>

Chương 21

Kết luận: Khuyến nghị chính sách để Việt Nam trở thành nước thu nhập cao vào năm 2045

Keita Oikawa

Những thách thức nội tại của nền kinh tế Việt Nam: Chuyển đổi từ nền kinh tế dựa vào đầu vào sang nền kinh tế dựa vào đổi mới sáng tạo

Từ đầu thập niên 1990 cho đến thời điểm hiện tại, kinh tế Việt Nam đã đạt được tốc độ tăng trưởng tương đối cao. Thành quả này diễn ra chỉ vài năm sau khi bắt đầu chính sách Đổi mới, bao gồm các cải cách kinh tế toàn diện và mở cửa đối ngoại, được khởi xướng tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng Cộng sản Việt Nam năm 1986. Tổng thu nhập quốc dân (GNI, giá so sánh) bình quân đầu người tăng trưởng liên tục ở mức khoảng 5,0%/năm, trong giai đoạn kể từ khi Việt Nam trở thành thành viên ASEAN năm 1995 cho đến trước đại dịch COVID-19 năm 2019. Tốc độ tăng trưởng này vượt đáng kể so với mức tăng trưởng trung bình của các nền kinh tế phát triển (chỉ đạt hơn 2%). Đáng chú ý, kể từ khi trở thành nước thu nhập trung bình thấp vào năm 2008, Việt Nam đã liên tục thu hẹp khoảng cách về thu nhập so với các nền kinh tế phát triển.

Trong bối cảnh ấy, mục tiêu đề ra tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng Cộng sản Việt Nam vào các tháng 01-02 năm 2021 – trở thành nước thu nhập cao vào năm 2045, sau 100 năm ngày độc lập – cần được đặc biệt lưu tâm. Để đạt được mục tiêu này, trong khi GNI bình quân đầu người chỉ ở mức 4.010 đô la Mỹ vào năm 2022, Việt Nam phải đạt được tốc độ tăng trưởng trung bình tới 5,4%/năm. Mức tăng trưởng này cao hơn một chút so với tốc độ trung bình quan sát được trong 25 năm qua. Quỹ đạo tăng trưởng này là cần thiết để đạt được ngưỡng thu nhập tối thiểu cho các quốc gia tiên tiến, theo định nghĩa của Ngân hàng Thế giới, lên tới 13.206 đô la Mỹ vào năm 2045.

Trên cơ sở cân nhắc các xu hướng nhân khẩu học ở Việt Nam, dự kiến tỷ lệ dân số trong độ tuổi lao động sẽ tiếp tục tăng cho đến cuối những năm 2020, và đây là giai đoạn “*lợi tức dân số*”. Sau đó, quá trình chuyển đổi dự kiến sẽ chuyển sang giai đoạn “*gánh nặng dân số*”, được đặc trưng bởi giảm dần tỷ lệ dân số trong độ tuổi lao động. Việt Nam phải đối mặt với quá trình chuyển đổi quan trọng có ảnh hưởng đối với tăng trưởng kinh tế: yếu tố nhân khẩu học - trước đây là chất

xúc tác cho tăng trưởng - đang dần chuyển đổi thành yếu tố hạn chế. Do đó, Việt Nam cần nâng cao rõ rệt sản lượng bình quân trên dân số trong độ tuổi lao động, từ đó nâng cao năng suất.

Để tăng năng suất nhanh hơn ở cấp vĩ mô, Việt Nam cần khẩn trương nâng cấp hiệu quả hoạt động công nghiệp. Việt Nam đã đạt được tăng trưởng kinh tế nhờ các yếu tố đầu vào thông qua việc tận dụng chiến lược đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và tham gia vào chuỗi giá trị toàn cầu (GVC). Trong giai đoạn đầu phát triển kinh tế, công nghiệp hóa trên cơ sở tận dụng lợi thế so sánh của các ngành thâm dụng lao động, được hỗ trợ bởi lực lượng lao động dồi dào trong nước, là phù hợp với các nguyên tắc kinh tế và không gặp trở ngại gì. Tuy nhiên, như phân tích trong Chương 7, việc Việt Nam tham gia vào GVC chưa giúp tăng đáng kể tỷ lệ giá trị gia tăng trong nước. Nếu tiếp tục duy trì mô hình tăng trưởng dựa vào đầu vào hiện nay, Việt Nam sẽ có nguy cơ giảm dần tốc độ tăng năng suất, kéo theo sự trì trệ về mức thu nhập ở ngưỡng thu nhập trung bình, từ đó rơi vào “bẫy thu nhập trung bình”. Để tránh nguy cơ này, kinh tế Việt Nam cần chuyển đổi từ mô hình dựa vào mở rộng nhân tố sản xuất sang thúc đẩy đổi mới sáng tạo, nâng cao hiệu quả hoạt động công nghiệp nhằm gia tăng đóng góp của giá trị gia tăng trong nước vào GVC.

Để chuyển đổi sang nền kinh tế dựa nhiều vào đổi mới sáng tạo, Việt Nam cần thực hiện một số biện pháp cụ thể. *Thứ nhất*, cần ưu tiên cải thiện chất lượng nguồn nhân lực. Việt Nam hiện đang thiếu lao động có tay nghề cao, vì vậy phải trao quyền cho những cá nhân có khả năng thúc đẩy chuyển đổi cơ cấu công nghiệp hiện đại. Điều này có thể được thực hiện bằng cách thu hút lao động có tay nghề từ nước ngoài, bao gồm cả Nhật Bản, đồng thời mở rộng các khoa kỹ thuật, kinh tế và quản trị kinh doanh trong các trường đại học để gia tăng số kỹ sư và chuyên gia cấp quản lý. Ngoài ra, việc thiết lập các cơ chế đào tạo lại và nâng cao kỹ năng cho lực lượng lao động sẽ giúp cải thiện hiệu quả của lao động. Dù cần nhiều thời gian, việc phát triển lực lượng lao động cơ bản thông qua đổi mới giáo dục phổ thông, bao gồm hoàn thiện giáo dục về khoa học, công nghệ, kỹ thuật và toán học (STEM), vẫn là yêu cầu bắt buộc.

Thứ hai, nâng cao hiệu quả của thị trường lao động là mấu chốt. Việt Nam phải đối mặt với tình trạng dư cung lao động ở khu vực nông thôn và cả tình trạng thiếu lao động ở các trung tâm thành thị, cho thấy thị trường lao động hoạt động chưa đầy đủ. Việt Nam cần nỗ lực xử lý từ những thách thức cơ bản, chẳng hạn như hạn chế tiếp cận các dịch vụ giáo dục và chăm sóc sức khỏe cho người gốc nông thôn do hệ thống đăng ký hộ khẩu, cũng như điều kiện sống dưới mức trung bình, đồng thời cần thiết lập một thị trường lao động đủ linh hoạt cho lao động dịch chuyển sang các ngành đang phát triển.

Thứ ba, nâng cao hiệu quả của thị trường vốn có ý nghĩa quyết định. Các định chế tài chính như ngân hàng gặp hạn chế trong việc tiếp cận thông tin cần thiết để đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp đi vay và giám sát hoạt động của họ (thông tin bất đối xứng), dẫn đến thị trường hoạt động thiếu hiệu quả, chẳng hạn như yêu cầu lãi suất cao từ doanh nghiệp đi vay. Các doanh nghiệp nhỏ và vừa (DNNVV) của Việt Nam phải đối mặt với tình trạng lãi suất cao và các yêu cầu nghiêm ngặt về tài sản thế chấp, qua đó cản trở sự phát triển của họ cũng như tác động tiêu cực đến việc làm trong nước. Việt Nam nên thành lập các tổ chức tài chính chuyên biệt dành cho DNNVV, có đội ngũ chuyên gia để đánh giá các dự án đầu tư và áp dụng các hệ thống như hệ thống Tư vấn Kinh doanh được Chứng nhận của Nhật Bản để hỗ trợ cải thiện quản lý DNNVV, lập kế hoạch dự án đầu tư và chuẩn bị hồ sơ vay vốn. Việt Nam cũng nên khuyến khích chính thức hóa khu vực phi chính thức, chẳng hạn như người lao động tự do, để thúc đẩy thực hành kế toán minh bạch.

Thứ tư, đảm bảo môi trường thuận lợi cho cạnh tranh giữa các doanh nghiệp là yêu cầu tối quan trọng. Tăng doanh thu trong và giữa các ngành là yếu tố then chốt để đạt được những chuyển đổi cơ cấu công nghiệp tiên tiến đồng thời thích ứng hiệu quả với bối cảnh kinh doanh trong nước và quốc tế. Để theo đuổi việc đổi mới cơ cấu công nghiệp của Việt Nam, Chính phủ có thể tạo động lực khuyến khích phát triển các ngành. Dù có những phản biện đối với việc bảo hộ các doanh nghiệp đang hiện diện trong các ngành cụ thể, nhưng thực tiễn thành công ở châu Á gắn liền với chính sách công nghiệp, tập trung vào việc thúc đẩy cạnh tranh và khuyến khích sự gia nhập của các doanh nghiệp mới và non trẻ hơn là bảo vệ các thực thể cụ thể. Việt Nam vẫn cần đảm bảo một môi trường cạnh tranh ngay cả khi thực hiện chính sách thúc đẩy phát triển các ngành.

Cuối cùng, Việt Nam phải thúc đẩy áp dụng công nghệ để góp phần vào tiến bộ công nghiệp. Công nghệ về cơ bản là kiến thức có thể tiếp cận được trên toàn cầu, nên việc triển khai các công nghệ mang lại lợi ích toàn cầu ở trong nước có tầm quan trọng đặc biệt. Thúc đẩy FDI sẽ giúp tiếp thu một cách hiệu quả các công nghệ tiên tiến ở nước ngoài, nhưng cũng cần phải thu hút FDI phù hợp với quá trình chuyển đổi sang cơ cấu công nghiệp hiện đại hơn. Đồng thời, Việt Nam cần nâng cao năng lực của các DNNVV trong nước và thúc đẩy sự hợp tác theo chiều dọc giữa các doanh nghiệp có vốn nước ngoài và các DNNVV để đẩy nhanh việc phổ biến công nghệ.

Tóm lại, phần này mô tả các biện pháp Việt Nam phải thực hiện để trở thành nước phát triển vào năm 2045, trong đó khẳng định tính cấp thiết của việc chuyển đổi từ nền kinh tế dựa vào mở rộng nhân tố sản xuất sang thúc đẩy đổi mới sáng tạo. Các chính sách quan trọng bao gồm tăng cường chất lượng nguồn nhân lực,

cải thiện hiệu quả vận hành của các thị trường vốn và lao động, đảm bảo môi trường cạnh tranh và tạo điều kiện thuận lợi cho việc áp dụng công nghệ từ góc độ kinh tế vĩ mô. Phần tiếp theo của Chương 21 sẽ làm rõ biểu hiện hữu hình của một nền kinh tế dựa nhiều vào đổi mới sáng tạo, nêu bật những thay đổi trong cơ cấu công nghiệp đến năm 2045, những thách thức cụ thể đối với các ngành then chốt và lộ trình thực hiện các chiến lược chính sách.

Hình thức cụ thể của một nền kinh tế dựa nhiều vào đổi mới sáng tạo: Quốc gia số Việt Nam

Để chuyển đổi sang nền kinh tế dựa nhiều đổi mới sáng tạo, Việt Nam cần lưu tâm cao nhất đối với các công nghệ then chốt trong bối cảnh công nghệ mới, bao gồm trí tuệ nhân tạo (AI), Internet vạn vật (IoT), robot, chuỗi khối và các công nghệ thông tin và truyền thông (ICT) tiên tiến khác gọi chung là công nghệ số. Cần lưu ý, công nghệ số trở thành các công cụ linh hoạt, có tác động đến từng ngành cụ thể cũng như toàn bộ các ngành và hoạt động kinh tế. Mức độ tích hợp công nghệ số sẽ quyết định năng suất và khả năng cạnh tranh của tất cả các lĩnh vực. Do đó, khi theo đuổi mô hình kinh tế dựa nhiều vào đổi mới sáng tạo, Việt Nam nên tư duy theo hướng trở thành một quốc gia số và coi đây là một nguyên tắc nền tảng.

Để theo đuổi mô hình quốc gia số, điều quan trọng là triển khai suôn sẻ các công nghệ số vào nền kinh tế và xã hội. Do vậy, Việt Nam phải có những thể chế để khắc phục những lo ngại xã hội do công nghệ số mang lại. Ví dụ, AI phát triển nhanh chóng có khả năng cải thiện đáng kể năng suất của các quy trình cơ bản như dự đoán, tự động hóa, kiểm soát chất lượng và đo lường tác động môi trường trong hoạt động sản xuất và kinh doanh. Tuy nhiên, tư duy và suy luận dựa trên máy tính là hiện tượng chưa từng có, đồng thời việc phát triển và sử dụng AI liên quan đến các tiêu chuẩn đạo đức, tính toàn vẹn và tính hợp lệ của nội dung do chatbot cung cấp, gây ra nhiều lo ngại. Khắc phục những lo ngại đó đồng thời thúc đẩy triển khai công nghệ số là điều cần thiết để hiện thực hóa quốc gia số Việt Nam. Các biện pháp cụ thể được thảo luận tại Chương riêng về các ngành Chuyển đổi số.

Những thay đổi dự kiến trong cơ cấu công nghiệp

Khi cơ cấu công nghiệp được đổi mới và mức thu nhập tăng lên, thì cơ cấu của các ngành công nghiệp chủ chốt trong nền kinh tế sẽ trải qua quá trình chuyển đổi. Với việc hướng tới mức độ thịnh vượng cao hơn và bằng cách kết hợp các khuyến nghị chính sách từ mỗi Chương, các ngành công nghiệp như điện tử, nông nghiệp công nghệ cao và dệt may - những ngành đang đóng góp đáng kể vào năng suất của nền kinh tế và sẵn sàng mở rộng xuất khẩu - sẽ trở thành động lực mới. Ngoài

ra, các ngành liên quan đến chuyển đổi số sẽ đạt mức tăng trưởng đáng kể, nâng cao hơn nữa năng suất tổng thể. Khai thác tiềm năng của ngành công nghiệp ô tô và phụ tùng sẽ củng cố nền tảng tăng trưởng kinh tế. Hơn nữa, các ngành góp phần nâng cao chất lượng cuộc sống gắn liền với việc cải thiện mức thu nhập, đặc biệt là lĩnh vực y tế và chăm sóc sức khỏe, dự báo cũng sẽ tăng trưởng đáng kể.

Những thách thức và định hướng chiến lược cho các ngành công nghiệp trọng điểm

Công nghiệp ô tô

Trong ngành công nghiệp ô tô và phụ tùng ô tô ASEAN, Việt Nam đang tiệm cận Phi-lip-pin về vị thế trên thị trường ô tô và ngang bằng với Ma-lai-xi-a về năng lực sản xuất. Đáng chú ý, Việt Nam vượt trội so với các nước về xuất khẩu linh kiện ô tô trong năm 2020, đặc biệt xuất sắc về sản xuất bộ dây điện.

Có hai cách tiếp cận để phát triển ngành công nghiệp ô tô. Mục tiêu thứ nhất là tăng cường sản xuất ô tô nguyên chiếc bằng cách thu hút đầu tư từ các nhà sản xuất ô tô nguyên chiếc, tập trung vào việc bắt kịp các nước dẫn đầu trong ngành ô tô ở Đông Nam Á như Thái Lan và In-đô-nê-xi-a. Cách tiếp cận thứ hai tập trung vào thúc đẩy xuất khẩu phụ tùng ô tô và tăng cường liên kết công nghiệp và khả năng cạnh tranh quốc tế của các nhà sản xuất phụ tùng ô tô. Cách tiếp cận thứ hai sẽ giúp nâng cao khả năng cạnh tranh quốc tế của các nhà sản xuất xe nguyên chiếc trong nước, vì phát triển công nghiệp phụ tùng ô tô có thể nâng cao vị thế cạnh tranh của các nhà sản xuất lắp ráp xe ô tô tại Việt Nam.

Thị trường xe nguyên chiếc trong nước hiện còn nhỏ và không có khả năng tận dụng tối đa lợi thế quy mô trong sản xuất xe nguyên chiếc. Do vậy, Việt Nam cần ưu tiên phát triển ngành công nghiệp phụ tùng ô tô để có thể tiếp cận thị trường nước ngoài tốt hơn. Công tác hoạch định chính sách cần xem xét các yếu tố chính trị và kinh tế quốc tế, cùng với tình hình thị trường hiện tại và triển vọng trong tương lai.

Chiến lược phát triển ngành phụ tùng ô tô Việt Nam có thể dựa trên một số trụ cột. *Thứ nhất*, để nâng cao năng lực công nghệ, Chính phủ Việt Nam cần chủ động thực hiện các biện pháp như ưu đãi thuế cho đầu tư thiết bị, cải thiện điều kiện lao động, giáo dục kỹ năng toàn diện cho lao động có tay nghề và tăng cường giáo dục công nghệ tiên tiến thông qua hợp tác giữa ngành công nghiệp và học viện để nâng cao năng lực của các bộ phận của doanh nghiệp. *Thứ hai*, việc mở rộng thị trường cũng không kém phần quan trọng. Các doanh nghiệp phụ tùng ô tô Việt Nam tận dụng chuỗi cung ứng toàn cầu để xuất khẩu sang thị trường Nhật Bản và phương Tây, nên việc đảm bảo thị phần là rất quan trọng. *Thứ ba*, tiềm năng của ngành phụ tùng xe hai bánh rất đáng quan tâm. Chính phủ nên cung cấp

hướng dẫn kỹ thuật phù hợp, hỗ trợ tài chính, ưu đãi thuế và tiếp cận thị trường để khuyến khích các doanh nghiệp sản xuất phụ tùng xe hai bánh chuyển sang sản xuất phụ tùng xe bốn bánh. Thứ tư, trong việc thiết lập hệ thống cung cấp phụ tùng xe điện, việc phát triển các phân ngành công nghiệp như động cơ, bộ biến tần, trục điện tử, ắc quy, kết hợp với việc mở rộng cơ sở sản xuất, đòi hỏi phải tích hợp công nghệ thông tin và phần mềm, cùng với việc tăng cường hợp tác giữa doanh nghiệp và tổ chức nghiên cứu cơ bản.

Dựa trên những chiến lược này, Việt Nam nên xây dựng các chính sách cụ thể để thúc đẩy ngành công nghiệp ô tô. Điều này bao gồm thúc đẩy điện khí hóa và số hóa ô tô thông qua tiến bộ cơ giới hóa, thúc đẩy thương mại và đầu tư mở, tạo cơ hội mới thông qua công nghệ số và nâng cao năng lực của các nhà cung cấp trong nước. Trong bối cảnh hợp tác Nhật Bản-Việt Nam, cần ưu tiên phát triển nhân tài công nghiệp, tạo điều kiện hợp tác giữa các doanh nghiệp Nhật Bản và Việt Nam, thiết lập cơ sở hạ tầng số để tăng cường phối hợp và khả năng phục hồi của chuỗi cung ứng, duy trì khả năng thích ứng với sự phát triển của xe điện trong tương lai, thúc đẩy việc tạo ra các hệ thống di chuyển bền vững, xây dựng tầm nhìn di chuyển toàn diện và thành lập các tổ chức chuyên hỗ trợ đối thoại và hợp tác giữa chính phủ Nhật Bản và Việt Nam cũng như khu vực tư nhân.

Công nghiệp điện tử

Công nghiệp điện tử của Việt Nam đã tăng trưởng nhanh chóng, trở thành ngành xuất khẩu lớn nhất cả nước trong vòng chưa đầy 30 năm. Lĩnh vực này đã chứng kiến sự phát triển đáng kể và thu hút được sự quan tâm ở bình diện toàn cầu. Nhờ Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, các công nghệ như IoT, dữ liệu lớn, AI và tự động hóa đã hội tụ, thúc đẩy ngành công nghiệp điện tử chuyển đổi nhanh chóng. Ngành điện tử Việt Nam chứng kiến sự gia tăng đột biến về số lượng doanh nghiệp và lao động, góp phần tăng trưởng GDP và khẳng định vị thế là nước xuất khẩu các sản phẩm điện tử toàn cầu. Tuy nhiên, Việt Nam vẫn phải đối mặt với tình trạng phụ thuộc vào các doanh nghiệp nước ngoài và những thách thức liên quan đến tăng trưởng.

Ngành điện tử Việt Nam phải đối mặt với thách thức trên nhiều phương diện. Một vấn đề đáng lưu tâm là sự phụ thuộc quá mức vào FDI và linh kiện nhập khẩu do tốc độ mở rộng nhanh chóng, cạnh tranh gay gắt và sự suy giảm tỷ lệ giá trị gia tăng trong nước. Ngoài ra, các rủi ro về tác động môi trường và lao động (nhân quyền) đang là những mối lo ngại cấp bách, đòi hỏi phải có các biện pháp thích hợp. Hơn nữa, ngành điện tử Việt Nam có khả năng cạnh tranh tương đối thấp hơn so với các quốc gia khác. Trong bối cảnh khu vực FDI còn chiếm ưu thế, việc nâng cao kỹ năng, năng lực và hợp tác phải được ưu tiên.

Chiến lược duy trì đà tăng trưởng của ngành công nghiệp điện tử cần dựa vào một số trụ cột. *Thứ nhất*, Việt Nam cần thiết lập chuỗi cung ứng trong nước và tăng cường hợp tác giữa doanh nghiệp trong nước và nước ngoài. Điều này không chỉ nâng cao công nghệ và kỹ năng trong nước, nâng cao khả năng cạnh tranh mà còn giảm sự phụ thuộc quá mức vào linh kiện nhập khẩu. *Thứ hai* là giải quyết các rủi ro về môi trường và lao động liên quan đến việc thực hiện các biện pháp sản xuất và điều kiện lao động bền vững, tuân thủ các quy định và hướng dẫn. Việt Nam cần thiết lập một khung khổ pháp lý phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế để củng cố vị thế của các doanh nghiệp trong nước và thúc đẩy tăng trưởng bền vững. *Thứ ba*, trong bối cảnh cạnh tranh địa chính trị, các mô hình thuận lợi cho việc định vị các ngành công nghệ cao cũng đang có những thay đổi đáng kể. Theo đó, Việt Nam phải tạo dựng và duy trì các mối quan hệ quốc tế góp phần nâng cao vị thế cạnh tranh và thu hút các công nghệ tiên tiến từ nước ngoài.

Các ngành chuyển đổi số

Việt Nam đặt mục tiêu trở thành nước thu nhập cao, trong đó tập trung vào động lực tăng trưởng mới từ nền kinh tế số. Công nghệ số đang giảm khoảng cách cần thiết cho giao tiếp, tạo điều kiện cho các hình thức phân công lao động quốc tế mới và tạo ra các mô hình kinh doanh mới. Chính phủ đang thiết lập cơ cấu quản trị số và thúc đẩy môi trường thuận lợi cho chuyển đổi số trong các lĩnh vực mới nổi như nền kinh tế chia sẻ, thương mại điện tử và du lịch trực tuyến. Ngay cả khi dịch COVID-19 đặt ra nhiều khó khăn, thách thức, xu hướng chuyển đổi số vẫn rất rõ ràng.

Để tăng cường sử dụng công nghệ số, Việt Nam phải đối mặt với những thách thức như điều chỉnh khung pháp lý với đổi mới sáng tạo, giải quyết các khoảng trống về chính sách, khắc phục sự chậm trễ trong phát triển công nghệ ở các tổ chức giáo dục, đảm bảo đủ nguồn tài chính, bảo đảm đủ công cụ cụ thể, và bảo vệ người tiêu dùng. Hơn nữa, khi nền kinh tế chia sẻ mở rộng, nhu cầu về các chính sách và quy định phù hợp ngày càng hiện hữu. Sau đây là các biện pháp nhằm thúc đẩy các ngành chuyển đổi số.

Thứ nhất, Việt Nam cần nhanh chóng hoàn thiện khung pháp lý cho đổi mới sáng tạo. Để giải quyết những thay đổi nhanh chóng trong nền kinh tế số, Việt Nam cần một môi trường có thể tạo điều kiện cho các quy định pháp luật có sự thích ứng nhanh chóng và linh hoạt. Để cân bằng việc thúc đẩy đổi mới sáng tạo với các ràng buộc pháp lý, Việt Nam phải rà soát và sửa đổi các khung khổ pháp lý.

Thứ hai, cần thực hiện cụ thể các chính sách hỗ trợ các ngành chuyển đổi số và cung cấp đủ nguồn tài chính. Xây dựng các chính sách cụ thể để củng cố

các doanh nghiệp công nghệ số đồng thời thúc đẩy các doanh nghiệp này tăng trưởng và cải thiện khả năng cạnh tranh là yêu cầu bắt buộc. Ngoài ra, Việt Nam phải đảm bảo nguồn tài chính dồi dào cho đầu tư, nghiên cứu và phát triển, điều không thể thiếu cho tiến bộ kinh tế số.

Thứ ba, Việt Nam cần củng cố các tổ chức giáo dục liên quan đến chuyển đổi số. Để ươm những tài năng có khả năng thích ứng với sự phát triển nhanh chóng của công nghệ số, các trường đại học và cơ sở giáo dục cần giới thiệu chương trình giảng dạy và đào tạo tập trung vào các dự án khởi nghiệp đổi mới sáng tạo, tăng cường kỹ năng phát triển công nghệ và mô hình khởi nghiệp.

Thứ tư, đánh giá về nội địa hóa dữ liệu và an ninh mạng là rất quan trọng. Bảo vệ an ninh dữ liệu và quyền riêng tư đòi hỏi phải đánh giá kỹ lưỡng về tác động của luật và quy định về an ninh mạng liên quan đến nội địa hóa dữ liệu trong thương mại, đầu tư và xuất khẩu, đảm bảo sự hài hòa.

Cuối cùng, Việt Nam cần thực hiện chính sách cạnh tranh và cải cách thuế hướng tới các doanh nghiệp công nghệ số. Để thúc đẩy cạnh tranh lành mạnh giữa các doanh nghiệp này và nâng cao khả năng cạnh tranh của từng doanh nghiệp, cần đơn giản hóa các quy định nhằm thúc đẩy môi trường cạnh tranh công bằng, khuyến khích những doanh nghiệp mới tham gia, cải thiện hiệu quả bảo vệ người tiêu dùng và tăng cường cung cấp dữ liệu thống kê liên quan đến kinh tế số để đánh giá thị trường, điều kiện cạnh tranh. Ngoài chính sách cạnh tranh, Việt Nam cần thiết lập một hệ thống thuế hỗ trợ sự phát triển của các doanh nghiệp công nghệ số có tính cạnh tranh cao.

Công nghiệp dệt may

Ngành dệt may ở Việt Nam có quy mô rộng lớn với nhiều phân ngành khác nhau. Vào những năm 1990, ngành may mặc của Việt Nam đã bắt đầu phát triển đáng kể với sự tham gia của các doanh nghiệp Nhật Bản và khả năng tiếp cận thị trường Hoa Kỳ tăng lên thông qua các hiệp định như VN-US BTA năm 2001. Hiện nay, số lượng doanh nghiệp và công nhân trong cả hai lĩnh vực dệt may đã tăng lên, trong đó sản phẩm may mặc chiếm một phần đáng kể trong xuất khẩu, sau điện tử và máy móc. Tuy nhiên, xuất khẩu dệt may vẫn tương đối nhỏ, cho thấy sự hiện diện hạn chế của Việt Nam trong Chuỗi giá trị dệt may toàn cầu (TGVC).

Một thách thức lớn là sản phẩm dệt may thiếu sức cạnh tranh. Dệt may Việt Nam tụt hậu cả về chất lượng và khả năng cạnh tranh về giá, phải phụ thuộc vào nhập khẩu. Việt Nam buộc phải nâng cao năng lực công nghệ và năng lực sản xuất trong ngành dệt may. Ngoài ra, phụ thuộc vào lao động giá rẻ cũng là một vấn đề đáng lo ngại. Mặc dù ngành dệt may Việt Nam từ lâu đã dựa vào lao động giá rẻ

nhưng cách tiếp cận này đang đạt đến giới hạn. Duy trì khả năng cạnh tranh đòi hỏi phải nâng cao kỹ năng lao động và năng suất. Hơn nữa, việc giải quyết các tác động môi trường và xã hội cũng là một thách thức. Tương tự như các ngành khác, rủi ro môi trường và lao động có thể dẫn đến việc bị loại khỏi TGVC.

Để giải quyết những thách thức này, Việt Nam cần cân nhắc các chiến lược sau đây. *Thứ nhất*, thúc đẩy các ngành công nghiệp thông qua FDI là rất quan trọng. Thu hút FDI từ các nền kinh tế như Trung Quốc, Đài Loan và Hàn Quốc để thúc đẩy ngành dệt may và tăng cường mối quan hệ với ngành may mặc là điều then chốt. Điều này sẽ thúc đẩy nguồn cung nguyên liệu dệt và tiếp cận công nghệ, thúc đẩy cơ cấu công nghiệp tổng thể theo hướng tinh vi hơn. *Thứ hai*, Việt Nam nên tuân thủ các tiêu chuẩn quốc tế và đưa ra các hướng dẫn chi tiết. Trên toàn cầu, các tiêu chuẩn cho các mô hình kinh doanh nhằm giảm thiểu gánh nặng xã hội và môi trường, chẳng hạn như Hướng dẫn thẩm định của OECD và chỉ thị về “*Đạo luật chuỗi cung ứng châu Âu*” của EU, đang được thiết lập. Việc sử dụng các tiêu chuẩn và hướng dẫn quốc tế này làm tài liệu tham khảo để thúc đẩy tính bền vững và các hành động có trách nhiệm với xã hội của doanh nghiệp sẽ góp phần duy trì khả năng cạnh tranh quốc tế.

Nông nghiệp công nghệ cao

Kể từ khi bắt đầu Đổi mới, ngành nông nghiệp Việt Nam đã phát triển vượt bậc. Việt Nam đã chuyển từ tự cung tự cấp sang trở thành một trong những nước xuất khẩu nông sản lớn ở Đông Nam Á. Các chính sách tự do hóa sản xuất và kinh doanh nông nghiệp, cùng với tiến bộ công nghệ, đã làm tăng đáng kể sản lượng lúa gạo, đưa Việt Nam trở thành một quốc gia nổi bật trên thị trường nông sản toàn cầu. Hơn nữa, các chính sách của Chính phủ đã làm gia tăng đáng kể sản lượng các loại cây trồng ngoài lúa gạo, góp phần tăng sản lượng các mặt hàng xuất khẩu có giá trị cao.

Việt Nam đang đối mặt với những thách thức về nâng cao tiêu chuẩn an toàn và chất lượng. Trong bối cảnh thực thi các Hiệp định thương mại tự do (FTA) và yêu cầu của thị trường nước ngoài ngày càng tăng, các nhà sản xuất Việt Nam buộc phải đáp ứng các tiêu chuẩn này. Hơn nữa, Việt Nam phải phát triển các kỹ thuật nông nghiệp hiện đại và hiệu quả có khả năng cung cấp sản phẩm quanh năm. Bên cạnh đó là những lo ngại về dân số nông thôn đang già đi, có khả năng dẫn đến tình trạng thiếu lao động. Bảo tồn môi trường cũng là một thách thức then chốt, vì khả năng đáp ứng ý thức môi trường ngày càng tăng của người tiêu dùng sẽ ảnh hưởng đến triển vọng tăng trưởng dài hạn.

Một số chiến lược có thể giúp định hướng tương lai của ngành nông nghiệp Việt Nam. *Thứ nhất*, tăng cường mức độ sẵn sàng đáp ứng các yêu cầu về chất

lượng và an toàn của thị trường nước ngoài đòi hỏi phải xem xét các tiêu chuẩn cao hơn VietGAP trong nước hiện hành. *Thứ hai*, Việt Nam cần thúc đẩy áp dụng công nghệ số và công nghệ tiên tiến để đảm bảo cung cấp nông sản quanh năm và hỗ trợ sản xuất nông nghiệp hiệu quả, phát triển chuỗi giá trị. *Thứ ba*, Việt Nam cần giải quyết tình trạng thiếu lao động thông qua các mô hình phát triển nông nghiệp có tính đến tác động của tình trạng dân số nông thôn già đi. Kinh nghiệm của Nhật Bản về cơ giới hóa nông nghiệp đóng vai trò là nguồn lực quý giá. *Cuối cùng*, cần tích cực khuyến khích bảo tồn môi trường và khuyến khích áp dụng các kỹ thuật sản xuất tiết kiệm tài nguyên và ít phụ thuộc vào hóa chất.

Ngành y tế và chăm sóc

Dân số Việt Nam khoảng 27,4 triệu người vào thời điểm giành độc lập từ Pháp năm 1954, đã tăng nhanh lên khoảng 97,3 triệu người vào năm 2020 do tỷ lệ sinh cao. Tuy nhiên, các chính sách của Chính phủ nhằm kiểm soát tỷ lệ sinh đã dẫn đến tổng tỷ suất sinh giảm đáng kể, tiệm cận mức sinh thay thế vào những năm 2000. Kết quả là tỷ lệ sinh đang giảm trong khi dân số đang già đi. Do đó, cơ cấu tuổi của dân số đang thay đổi, theo hướng giảm dân số trẻ và trong độ tuổi lao động và tăng dân số già. Nguyên nhân tử vong hàng đầu đã chuyển từ bệnh truyền nhiễm sang bệnh không lây nhiễm, trong đó đột quỵ, bệnh tim thiếu máu cục bộ và bệnh phổi tắc nghẽn mạn tính là những nguyên nhân chính gây tử vong.

Ngành chăm sóc sức khỏe của Việt Nam phải đối mặt với những thách thức do tương tác giữa rối loạn tâm thần và nghèo đói, khiến sức khỏe tâm thần trở thành một vấn đề sức khỏe cộng đồng cấp bách. Việt Nam cũng thiếu chuyên gia trong lĩnh vực chăm sóc sức khỏe tâm thần. Hơn nữa, do dân số già đi nhanh chóng, nhu cầu về các dịch vụ y tế chuyên biệt dành cho người cao tuổi sẽ ngày càng tăng. Trong phân ngành chăm sóc, việc chỉ tập trung vào hoạt động chăm sóc gia đình có thể không đủ để đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng của dân số già, do tỷ lệ sinh giảm và xu hướng di cư từ nông thôn ra thành thị.

Các biện pháp đề xuất cho Việt Nam trước hết bao gồm cải thiện hệ thống chăm sóc sức khỏe và cung cấp dịch vụ chăm sóc. Việt Nam cũng cần giải quyết tình trạng thiếu chuyên gia trong lĩnh vực chăm sóc sức khỏe tâm thần, tăng cường cơ sở hạ tầng chăm sóc sức khỏe tâm thần và cung cấp cơ hội đào tạo cho các chuyên gia. Ngoài ra, để ứng phó với tình trạng già hóa xã hội, Việt Nam cần cân nhắc các biện pháp tích cực chống lão hóa như chăm sóc phòng ngừa để duy trì chức năng thể chất, nâng cao y học lão khoa và cải cách hệ thống chăm sóc sức khỏe để phát hiện và điều trị sớm bệnh thông qua kiểm tra sức khỏe. Việt Nam có thể xem xét các khung khổ thể chế phù hợp để đáp ứng nhu cầu chăm sóc trong tương lai và bắt đầu các chương trình thí điểm ở khu vực thành thị.

Bên cạnh đó, tăng cường hợp tác quốc tế là rất quan trọng. Việt Nam cần gia tăng hợp tác với các quốc gia đã trải qua quá trình già hóa dân số và tạo điều kiện chia sẻ kinh nghiệm và kiến thức chuyên môn. Hơn nữa, Việt Nam cần thúc đẩy phát triển mạng lưới hợp tác khu vực để giải quyết các thách thức kinh tế và xã hội liên quan đến tình trạng già hóa dân số.

Ngành công nghiệp năng lượng

Cùng với quá trình tăng trưởng kinh tế, nhu cầu năng lượng của Việt Nam đã tăng lên, phụ thuộc đáng kể vào than và dầu nhập khẩu. Mức độ phụ thuộc vào nhập khẩu năng lượng ngày càng tăng, đặt ra thách thức đối với an ninh năng lượng. Ngoài ra, từ góc độ biến đổi khí hậu, việc giảm lượng khí thải carbon và sử dụng năng lượng tái tạo là bắt buộc. Từ cuối những năm 2030 đến những năm 2040, dự kiến nhu cầu về than và dầu sẽ tăng cao. Giải quyết vấn đề này đòi hỏi hành động khẩn cấp để cung cấp năng lượng bền vững và giảm lượng carbon.

Trước những thách thức trong ngành năng lượng của Việt Nam, giải pháp *trước hết* là thúc đẩy các chính sách sử dụng năng lượng hiệu quả. Để giảm tiêu thụ năng lượng, đặc biệt là dầu và điện, Chính phủ Việt Nam cần xây dựng chính sách hỗ trợ và thực hiện các kế hoạch hành động tiết kiệm năng lượng thông qua hệ thống động lực và nghĩa vụ phù hợp.

Thứ hai, chuyển đổi từ đốt than sang sản xuất điện bằng khí đốt tự nhiên là rất quan trọng. Để giải quyết nhu cầu điện ngày càng tăng, cần xem xét chuyển đổi nguồn điện của các nhà máy nhiệt điện than sang khí đốt tự nhiên. Điều này sẽ làm giảm lượng khí thải và đạt được nguồn cung cấp năng lượng bền vững.

Thứ ba, cần giảm sự phụ thuộc vào năng lượng nhập khẩu. Để giảm sự phụ thuộc vào các sản phẩm dầu mỏ nhập khẩu, Việt Nam cần khuyến khích thúc đẩy chuyển đổi từ dầu mỏ sang điện và hydro trong vận tải đường bộ. Việt Nam cần bảo đảm đạt được nguồn cung cấp năng lượng bền vững bằng cách giảm nhập khẩu năng lượng.

Thứ tư, ưu tiên phát triển năng lượng tái tạo là rất quan trọng. Việt Nam cần ưu tiên phát triển các nguồn năng lượng tái tạo như năng lượng gió, năng lượng mặt trời và năng lượng khí đốt tự nhiên kết hợp giữa an toàn hệ thống và tính khả thi về kinh tế. Đây là một bước quan trọng nhằm đảm bảo cung cấp năng lượng bền vững và thúc đẩy quá trình khử cacbon.

Thứ năm, khuyến khích tham gia tích cực vào mạng lưới truyền tải điện đa phương. Sáng kiến Lưới điện ASEAN đang được theo đuổi ở khu vực ASEAN nhằm mục đích tối ưu hóa đầu tư trên quy mô khu vực, từ đó giảm chi phí phát triển mạng lưới truyền tải và đẩy nhanh việc đưa vào sử dụng năng lượng tái tạo. Việc tham gia vào các sáng kiến như vậy dự kiến sẽ góp phần vào nỗ lực khử

cacbon trong tương lai của Việt Nam và cung cấp nguồn điện ổn định và giá cả phải chăng trong nước.

Thứ sáu, việc chuyển đổi từ than sang hydro là quan trọng. Để phù hợp với các nỗ lực trung hòa carbon toàn cầu, việc sử dụng công nghệ Thu giữ và Lưu trữ Carbon (CCS) để sản xuất hydro bằng cách thu giữ và lưu trữ CO₂ từ than là rất quan trọng. Xây dựng mạng lưới chuỗi giá trị hydro sẽ đảm bảo nguồn xuất khẩu năng lượng mới. Về vấn đề này, cần thúc đẩy hơn nữa hợp tác quốc tế, bao gồm cả hợp tác với các nước như Nhật Bản.

Cuối cùng, Việt Nam cần đẩy nhanh việc áp dụng công nghệ Thu giữ, Sử dụng và Lưu trữ Carbon (CCUS). Cần nhanh chóng xây dựng các chính sách và quy định để tăng cường thu hồi dầu khí. Việt Nam, với khả năng lưu trữ CO₂ trong các tầng ngậm nước, có thể hợp tác với khu vực ASEAN để đẩy nhanh triển khai công nghệ CCUS. Tương tự như khuyến nghị thứ sáu, việc thúc đẩy hợp tác quốc tế, trong đó có hợp tác với các nước như Nhật Bản, là rất quan trọng để phát triển và triển khai công nghệ này.

Phân kết luận

Trong tầm nhìn đến 2045, Việt Nam có thể vượt qua những thách thức đa dạng và phức tạp. Việt Nam có thể đạt được tăng trưởng kinh tế bền vững tập trung vào kinh tế tuần hoàn và phát triển bao trùm, đồng thời tiếp tục chính sách ngoại giao toàn diện trong khi xây dựng nền tảng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Thông qua tăng trưởng kinh tế toàn diện và bền vững, Việt Nam có thể đạt được tiến bộ, công bằng xã hội và hiện thực hóa mục tiêu trở thành nước thu nhập cao vào năm 2045.

Việt Nam và Nhật Bản đang kỷ niệm 50 năm thiết lập quan hệ ngoại giao. Trong bối cảnh ấy, việc hợp tác với Nhật Bản, đặc biệt là trong lĩnh vực chuyển đổi số, hứa hẹn sẽ giúp Việt Nam tiến tới mục tiêu trở thành nước thu nhập cao vào năm 2045. Việt Nam cũng cần nỗ lực hợp tác trong các lĩnh vực như công nghiệp ô tô, nông nghiệp công nghệ cao, biến đổi khí hậu, kinh tế tuần hoàn và xã hội già hóa. Trên bình diện ngoại giao, cả Nhật Bản và Việt Nam phải cùng nỗ lực và cùng nhau vượt qua tồn tại nhiều thách thức đương đại. Chúng tôi tin tưởng rằng các nhà lãnh đạo và nhân dân của cả hai nước sẽ cùng phát huy trí tuệ của mình để củng cố hơn nữa tình hữu nghị và hợp tác.