

HỘI NHẬP QUỐC TẾ TRONG KỶ NGUYÊN PHÂN MẢNH ĐỊA KINH TẾ: THỂ CHẾ, NĂNG LỰC NỘI SINH VÀ CHIẾN LƯỢC PHÁT TRIỂN CỦA VIỆT NAM

ĐỖ PHÚ HẢI*

Ngày nhận bài: 25/01/2026 Ngày thẩm định: 30/01/2026 Ngày duyệt đăng: 27/02/2026

Tóm tắt: Bài viết phân tích hội nhập quốc tế của Việt Nam trong bối cảnh toàn cầu hóa suy giảm và phân mảnh địa kinh tế. Dựa trên thể chế, chuỗi giá trị toàn cầu, thương mại số và chuyển đổi xanh, bài viết nêu rõ ba đóng góp: (1) Khẳng định rõ vai trò chất lượng thể chế và năng lực thực thi chính sách; (2) Đề xuất chính sách: sắp xếp trình tự cải cách, tăng liên kết FDI - doanh nghiệp nội địa, thích ứng tiêu chuẩn xanh; (3) Đề xuất khung theo dõi, đánh giá hiệu quả hội nhập gắn với phát triển bền vững và tăng giá trị gia tăng nội địa.

Từ khóa: chuỗi giá trị toàn cầu; hội nhập quốc tế; phân mảnh địa kinh tế; thể chế và năng lực chính sách; tự chủ chiến lược

1. Đặt vấn đề
Trong hơn ba thập niên qua, hội nhập quốc tế đã trở thành trụ cột chiến lược trong tiến trình phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam. Việc chủ động tham gia các thiết chế kinh tế khu vực và toàn cầu, mở rộng mạng lưới Hiệp định thương mại tự do (FTA) và hội nhập ngày càng sâu vào chuỗi giá trị toàn cầu (Global Value Chains - GVCs), đã tạo điều kiện quan trọng thúc đẩy tăng trưởng xuất khẩu, thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài và chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa⁽¹⁾.

Tuy nhiên, bối cảnh hội nhập quốc tế hiện nay đã thay đổi căn bản so với giai đoạn “toàn cầu hóa mở rộng” của thập niên

1990 - 2000. Thế giới đang chứng kiến sự suy giảm của toàn cầu hóa truyền thống, thay vào đó là xu thế phân mảnh địa kinh tế (geo-economic fragmentation), gia tăng chủ nghĩa bảo hộ, cạnh tranh chiến lược giữa các nước lớn và sự tái cấu trúc sâu rộng của thương mại và đầu tư quốc tế⁽²⁾. Trong bối cảnh này, hội nhập quốc tế không còn là một quá trình tuyến tính, nơi mở cửa thị trường tự động mang lại lợi ích kinh tế, mà ngày càng phụ thuộc vào chất lượng thể chế, năng lực hấp thụ chính sách và khả năng thích ứng chiến lược của quốc gia⁽³⁾.

Đối với Việt Nam, điều này đặt ra yêu cầu cấp thiết phải đánh giá lại cách tiếp cận hội nhập quốc tế, không chỉ dừng ở mở cửa và ký kết hiệp định, mà phải chuyển sang giai đoạn hội nhập “chủ động, có chọn lọc và dựa trên nền tảng thể chế vững chắc”. Do đó, việc phân tích hội nhập quốc tế trong bối

* PGS, TS, Trường Đại học Hà Nội

cảnh mới cần được đặt trong khung tiếp cận chính sách công và kinh tế chính trị quốc tế, nhấn mạnh vai trò của Nhà nước, thể chế và chiến lược phát triển dài hạn⁽⁴⁾.

Quá trình phát triển của Việt Nam trong giai đoạn 2026 - 2030 và tầm nhìn đến năm 2045 diễn ra trong bối cảnh kinh tế quốc tế biến động sâu sắc, với sự gia tăng cạnh tranh chiến lược, phân mảnh chuỗi giá trị toàn cầu và những cú sốc kinh tế - tài chính mang tính hệ thống. Trước bối cảnh đó, Nghị quyết Đại hội lần thứ XIV của Đảng xác lập cách tiếp cận tổng thể đối với hội nhập quốc tế, trong đó, hội nhập không được hiểu như quá trình mở cửa thụ động mà được đặt trong mối quan hệ hữu cơ với mục tiêu xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ và có khả năng chống chịu cao trước các biến động bên ngoài⁽⁵⁾.

Trên cơ sở đó, bài viết tập trung phân tích hội nhập quốc tế của Việt Nam trong bối cảnh toàn cầu hóa suy giảm và phân mảnh địa kinh tế gia tăng, qua đó làm rõ những cơ hội, thách thức và yêu cầu cải cách thể chế đặt ra trong giai đoạn tới.

2. Bối cảnh hội nhập quốc tế trong giai đoạn biến động toàn cầu

Thứ nhất, từ toàn cầu hóa mở rộng đến phân mảnh địa kinh tế

Toàn cầu hóa trong giai đoạn cuối thế kỷ XX và đầu thế kỷ XXI được đặc trưng bởi sự mở rộng nhanh chóng của thương mại quốc tế, dòng vốn đầu tư xuyên biên giới và sự phát triển mạnh mẽ của các chuỗi giá trị toàn cầu. Trong bối cảnh đó, các quốc gia đang phát triển, trong đó có Việt Nam, có thể tận dụng lợi thế lao động chi phí thấp và hội nhập sản xuất để thúc đẩy tăng trưởng nhanh⁽⁶⁾.

Tuy nhiên, khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008 - 2009 đã đánh dấu bước ngoặt quan trọng, làm lộ rõ những bất cập của mô hình toàn cầu hóa dựa trên tự do hóa sâu rộng, nhưng thiếu cơ chế điều tiết hiệu quả. Kể từ đó, đặc biệt sau đại dịch COVID-19 và các căng thẳng địa chính trị gần đây, thế

giới bước vào giai đoạn toàn cầu hóa chậm lại (slowbalization) và tái cấu trúc chuỗi cung ứng theo hướng ưu tiên an ninh, khả năng chống chịu và liên minh chiến lược⁽⁷⁾.

Phân mảnh địa kinh tế không đồng nghĩa với sự chấm dứt của thương mại và đầu tư quốc tế, mà phản ánh sự tái định hình các dòng kinh tế toàn cầu theo trục địa chính trị, công nghệ và tiêu chuẩn. Các biện pháp như kiểm soát xuất khẩu công nghệ cao, trợ cấp công nghiệp, yêu cầu về phát thải carbon hay tiêu chuẩn lao động đang ngày càng được sử dụng như công cụ chính sách kinh tế đối ngoại⁽⁸⁾.

Thứ hai, sự thay đổi trong logic của hội nhập quốc tế

Trong bối cảnh mới, logic của hội nhập quốc tế đã có sự dịch chuyển rõ rệt. Nếu như trước đây, hội nhập chủ yếu dựa trên logic hệ quả (logic of consequences), tức là tối đa hóa lợi ích kinh tế thông qua tự do hóa thương mại, thì hiện nay, hội nhập ngày càng chịu chi phối bởi logic phù hợp thể chế và chiến lược (logic of appropriateness)⁽⁹⁾.

Các quốc gia không chỉ cân nhắc lợi ích kinh tế ngắn hạn, mà còn xem xét mức độ phù hợp của hội nhập với mục tiêu an ninh kinh tế, năng lực thể chế trong nước, khả năng kiểm soát rủi ro xã hội, môi trường và vị thế chiến lược trong cạnh tranh giữa các trung tâm quyền lực toàn cầu⁽¹⁰⁾. Điều này dẫn tới sự nổi lên của các Hiệp định thương mại tự do thế hệ mới (FTA) với phạm vi cam kết rộng và sâu, bao trùm cả các lĩnh vực phi truyền thống, như môi trường, lao động, doanh nghiệp nhà nước, thương mại số và chính sách cạnh tranh. Vì vậy, hội nhập trở thành một quá trình đòi hỏi cải cách nội sinh mạnh mẽ, thay vì chỉ điều chỉnh chính sách thương mại biên giới⁽¹¹⁾.

Thứ ba, vị trí của Việt Nam trong cấu trúc hội nhập mới

Việt Nam hiện là một trong những nền kinh tế có độ mở cao trong khu vực, tham gia nhiều FTA song phương và đa phương quan

trọng, như Hiệp định đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), Hiệp định thương mại tự do Liên minh Châu Âu - Việt Nam (EVFTA) và Hiệp định Đối tác kinh tế Toàn diện Khu vực (RCEP). Những hiệp định này đã góp phần củng cố vị thế của Việt Nam trong mạng lưới thương mại toàn cầu và giúp đa dạng hóa thị trường xuất khẩu⁽¹²⁾. Tuy nhiên, sự phụ thuộc lớn vào xuất khẩu và đầu tư nước ngoài cũng khiến nền kinh tế dễ bị tổn thương trước các cú sốc bên ngoài. Bên cạnh đó, mức độ tham gia của doanh nghiệp trong nước vào các khâu có giá trị gia tăng cao trong chuỗi giá trị toàn cầu còn hạn chế, phản ánh những điểm nghẽn mang tính cấu trúc của thể chế và năng lực công nghiệp⁽¹³⁾.

Trong bối cảnh các tiêu chuẩn mới về môi trường, carbon và công nghệ ngày càng được siết chặt, Việt Nam đứng trước thách thức phải vừa duy trì lợi thế cạnh tranh chi phí, vừa nâng cao chất lượng tăng trưởng và năng lực tuân thủ cam kết quốc tế. Điều này đòi hỏi một cách tiếp cận hội nhập quốc tế linh hoạt hơn, gắn chặt với chiến lược phát triển bền vững và cải cách thể chế trong nước⁽¹⁴⁾.

Thứ tư, vai trò của thể chế và năng lực chính sách trong hội nhập của Việt Nam

Lợi ích từ hội nhập quốc tế không phân bổ đồng đều giữa các quốc gia, mà phụ thuộc đáng kể vào chất lượng thể chế, hiệu quả quản trị nhà nước, năng lực thiết kế và thực thi chính sách⁽¹⁵⁾. Các quốc gia có thể chế yếu thường chỉ tham gia vào các phân đoạn giá trị thấp, dễ bị tổn thương trước biến động thị trường và áp lực cạnh tranh quốc tế. Đối với Việt Nam, cải cách thể chế không chỉ là điều kiện để thực thi các cam kết hội nhập, mà còn

là yếu tố quyết định khả năng chuyển hóa hội nhập thành động lực phát triển dài hạn. Vì vậy, hội nhập cần được nhìn nhận như một công cụ chính sách, phục vụ mục tiêu nâng cao năng lực nội tại của nền kinh tế, thay vì là mục tiêu tự thân⁽¹⁶⁾.

Thứ năm, tác động của phân mảnh địa kinh tế đối với hội nhập quốc tế của Việt Nam

Trong bối cảnh phân mảnh địa kinh tế, tác động đối với Việt Nam trước hết mang tính thể chế. Hội nhập không còn vận hành thuần túy theo logic tối đa hóa lợi ích thương mại, mà ngày càng phụ thuộc vào mức độ tương thích giữa chuẩn mực quốc tế và năng lực điều phối chính sách trong nước, phản ánh sự

dịch chuyển từ “logic hệ quả” sang “logic phù hợp”. Các nghiên cứu gần đây cũng chỉ ra rằng, lợi ích từ hội nhập và tham gia chuỗi giá trị toàn cầu phụ thuộc chặt chẽ vào chất lượng thể chế và năng lực quản trị nhà nước. Do đó, chất lượng thể chế, năng lực dự báo và

thực thi chính sách trở thành biến số trung tâm quyết định khả năng chuyển hóa cam kết FTA thành kết quả phát triển thực chất.

Về năng lực, phân mảnh làm gia tăng yêu cầu tuân thủ các tiêu chuẩn xanh, số hóa và an ninh dữ liệu, đặc biệt trong bối cảnh các cơ chế như Cơ chế điều chỉnh biên giới carbon (CBAM) và quy định về dữ liệu xuyên biên giới được siết chặt. Điều này bộc lộ hạn chế trong năng lực công nghiệp, đổi mới sáng tạo và hấp thụ công nghệ của doanh nghiệp nội địa, trong khi sự phụ thuộc vào đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và gia công lắp ráp làm gia tăng rủi ro mắc kẹt ở phân đoạn giá trị thấp của chuỗi giá trị toàn cầu.

Ở bình diện nội sinh và cấu trúc phát triển, phân mảnh đặt ra yêu cầu tái cân bằng

Nghị quyết Đại hội lần thứ XIV của Đảng xác lập cách tiếp cận tổng thể đối với hội nhập kinh tế quốc tế, trong đó, hội nhập không được hiểu như quá trình mở cửa thụ động mà được đặt trong mối quan hệ hữu cơ với mục tiêu xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ và có khả năng chống chịu cao trước các biến động bên ngoài

giữa mở cửa và tự chủ chiến lược, phù hợp với lập luận về giới hạn chính trị của toàn cầu hóa. Vì vậy, hội nhập cần được tích hợp với chính sách công nghiệp, khoa học, công nghệ và chuyển đổi xanh, hướng tới mô hình phát triển dựa trên năng suất, đổi mới và gia tăng giá trị nội địa.

Thứ sáu, những vấn đề tồn tại về thể chế, năng lực nội sinh, cấu trúc mô hình phát triển kim hãm quá trình hội nhập quốc tế của Việt Nam

Quá trình hội nhập quốc tế của Việt Nam đang bị kim hãm bởi ba nhóm vấn đề liên kết chặt chẽ: (1) Thể chế thiếu tính phối hợp liên ngành, minh bạch và năng lực dự báo, quy trình ban hành chính sách còn phân mảnh, đánh giá tác động (RIA) và thực thi cam kết FTA chưa hệ thống, khiến chi phí tuân thủ và rủi ro chính sách gia tăng; (2) Năng lực nội sinh yếu ở cấp doanh nghiệp và hệ sinh thái đổi mới, tỷ lệ Nghiên cứu và phát triển (R&D) thấp, năng lực hấp thụ công nghệ và liên kết FDI và doanh nghiệp nội địa yếu làm giảm khả năng thăng hạng vào các phân đoạn có giá trị gia tăng cao của chuỗi giá trị; (3) Cấu trúc mô hình phát triển dựa chủ yếu vào xuất khẩu chi phí thấp và gia công, chưa chuyển sang nền tảng tăng trưởng dựa trên năng suất, công nghệ lõi và nguồn nhân lực chất lượng cao, do đó dễ bị tổn thương khi chuỗi cung ứng toàn cầu tái cấu trúc và các tiêu chuẩn xanh, số hóa, an ninh dữ liệu được thắt chặt. Từ đó, hội nhập mang lại cơ hội, nhưng đòi hỏi cải cách thể chế có trình tự, nâng cấp năng lực nội sinh và tái cơ cấu sản xuất để chuyển lợi ích hội nhập thành tăng trưởng bền vững.

3. Giải pháp thúc đẩy hội nhập quốc tế trong bối cảnh mới

Một là, hoàn thiện thể chế kinh tế, nâng cao năng lực xây dựng và thực thi chính sách công

Trong bối cảnh phân mảnh địa kinh tế gia tăng, hội nhập quốc tế đòi hỏi Việt Nam phải chuyển từ tư duy “mở cửa để thu hút nguồn lực bên ngoài” sang tư duy “xây dựng năng

lực thể chế để hấp thụ và chuyển hóa lợi ích hội nhập”. Thực tiễn quốc tế cho thấy, các quốc gia tận dụng tốt hội nhập đều sở hữu hệ thống thể chế linh hoạt, minh bạch và có khả năng điều phối chính sách hiệu quả giữa các bộ, ngành và cấp chính quyền⁽¹⁷⁾. Một trong những yêu cầu trọng tâm là nâng cao chất lượng xây dựng và thực thi chính sách công trong các lĩnh vực liên quan trực tiếp đến hội nhập, như đầu tư, thương mại, công nghiệp, môi trường và lao động. Thay vì tiếp cận rời rạc theo từng hiệp định, cần hình thành khung chính sách tích hợp, bảo đảm tính nhất quán giữa mục tiêu hội nhập và mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội dài hạn⁽¹⁸⁾.

Bên cạnh đó, cải cách thể chế cần hướng tới giảm thiểu chi phí tuân thủ cho doanh nghiệp, đặc biệt là doanh nghiệp nhỏ và vừa, trong quá trình thực hiện các cam kết FTA thế hệ mới. Nếu không được hỗ trợ đầy đủ về thông tin, thể chế và nguồn lực, các cam kết sâu về môi trường, lao động hay cạnh tranh có thể trở thành rào cản, thay vì động lực thúc đẩy hội nhập hiệu quả⁽¹⁹⁾.

Từ góc độ lý thuyết thể chế, hội nhập quốc tế trong giai đoạn hiện nay không chỉ vận hành theo logic hệ quả, mà ngày càng chịu chi phối bởi logic phù hợp, tức là mức độ tương thích giữa các chuẩn mực quốc tế và bối cảnh thể chế trong nước. Do đó, Việt Nam cần chú trọng đến năng lực nội sinh của bộ máy nhà nước, bao gồm năng lực dự báo chính sách, đánh giá tác động và điều chỉnh chính sách kịp thời trước các biến động bên ngoài.

Hai là, thúc đẩy doanh nghiệp trong nước tham gia sâu hơn vào chuỗi giá trị toàn cầu

Một trong những hạn chế mang tính cấu trúc của hội nhập quốc tế tại Việt Nam là mức độ tham gia của doanh nghiệp trong nước vào các phân đoạn có giá trị gia tăng cao của chuỗi giá trị toàn cầu còn thấp. Phần lớn hoạt động xuất khẩu vẫn dựa vào khu vực doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, trong khi liên kết giữa doanh nghiệp FDI và doanh nghiệp nội địa còn yếu⁽²⁰⁾. Trong bối

cảnh các chuỗi giá trị toàn cầu đang được tái cấu trúc theo hướng “khu vực hóa” và “địa chính trị hóa”, Việt Nam có cơ hội thu hút dịch chuyển đầu tư, nhưng chỉ có thể tận dụng hiệu quả khi năng lực công nghiệp và đổi mới sáng tạo trong nước được nâng cao⁽²¹⁾. Điều này đòi hỏi chính sách hội nhập phải được gắn chặt với chính sách công nghiệp, khoa học, công nghệ và phát triển nguồn nhân lực.

Một hướng tiếp cận quan trọng là xây dựng các cụm liên kết ngành và hệ sinh thái doanh nghiệp hỗ trợ, nhằm tạo điều kiện cho doanh nghiệp trong nước tham gia vào các khâu trung gian và thượng nguồn của chuỗi giá trị. Bên cạnh đó, cần có cơ chế khuyến khích chuyển giao công nghệ thực chất, tránh tình trạng “lắp ráp kéo dài” và phụ thuộc vào công nghệ nhập khẩu⁽²²⁾. Hội nhập quốc tế, trong trường hợp này, không nên hiểu đơn thuần là mở rộng thị trường xuất khẩu, mà là công cụ để nâng cấp cấu trúc sản xuất và tái phân bổ nguồn lực theo hướng nâng cao năng suất. Điều này đòi hỏi Nhà nước phải đóng vai trò kiến tạo, điều phối và hỗ trợ, thay vì can thiệp trực tiếp vào hoạt động sản xuất - kinh doanh⁽²³⁾.

Ba là, thích ứng với thương mại số và yêu cầu chuyển đổi xanh

Sự phát triển nhanh chóng của thương mại số và các tiêu chuẩn môi trường mới đang tạo ra những thay đổi căn bản trong cách thức vận hành của thương mại và đầu tư quốc tế. Các cam kết liên quan đến thương mại điện tử, luồng dữ liệu xuyên biên giới, bảo vệ dữ liệu cá nhân và an ninh mạng ngày càng trở thành một phần quan trọng của các FTA thế hệ mới⁽²⁴⁾.

Đối với Việt Nam, việc tận dụng cơ hội từ thương mại số không chỉ phụ thuộc vào hạ tầng công nghệ, mà còn đòi hỏi khung thể chế phù hợp, bao gồm luật pháp về dữ liệu, cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng trong môi trường số. Nếu thiếu sự chuẩn bị đồng bộ, thương mại số có thể làm gia tăng khoảng

cách giữa các nhóm doanh nghiệp, thay vì thúc đẩy bao trùm kinh tế. Cùng với đó, các yêu cầu về chuyển đổi xanh và giảm phát thải carbon đang trở thành yếu tố quyết định khả năng tiếp cận thị trường của hàng hóa xuất khẩu. Những cơ chế, như Cơ chế điều chỉnh biên giới carbon (CBAM) hay các tiêu chuẩn Môi trường - Quản trị - Xã hội (ESG) ngày càng tác động trực tiếp đến chiến lược sản xuất và xuất khẩu của doanh nghiệp⁽²⁵⁾. Trong bối cảnh này, hội nhập quốc tế cần được gắn với chiến lược phát triển bền vững và chuyển đổi mô hình tăng trưởng, trong đó, Nhà nước đóng vai trò thiết kế khung chính sách, còn doanh nghiệp là chủ thể thực hiện. Việc kết hợp hài hòa giữa mục tiêu tăng trưởng, chuyển đổi xanh và hội nhập quốc tế sẽ quyết định khả năng duy trì lợi thế cạnh tranh của Việt Nam trong dài hạn.

Bốn là, hội nhập gắn với an ninh kinh tế và tự chủ chiến lược

Trong bối cảnh địa chính trị bất định và tính toán an ninh kinh tế được nâng cao ở cả các nước lớn và khu vực, hội nhập quốc tế cần được tái cân bằng với mục tiêu tự chủ chiến lược (strategic autonomy). Tự chủ không có nghĩa là biệt lập, mà là khả năng duy trì không gian chính sách và bảo đảm khả năng ứng phó trước những cú sốc về nguồn cung, công nghệ hay tài chính. Các chính sách, đa dạng nguồn cung và xây dựng năng lực sản xuất nội địa tại một số mảng then chốt, như bán dẫn, dược phẩm, năng lượng tái tạo, là những phản ứng mang tính chiến lược mà nhiều quốc gia đang áp dụng⁽²⁶⁾.

Đối với Việt Nam, việc cân nhắc an ninh kinh tế đòi hỏi một chiến lược hai chiều: (1) Tiếp tục khai thác lợi thế hội nhập để thu hút đầu tư, công nghệ và mở rộng thị trường; (2) Xây dựng năng lực nội sinh có trọng điểm, tức là phát triển các chuỗi cung ứng nội địa cho những phân đoạn then chốt, bảo đảm khả năng hoạt động tối thiểu của nền kinh tế khi nguồn cung toàn cầu bị gián đoạn⁽²⁷⁾.

Một khía cạnh cụ thể là an ninh công nghệ và dữ liệu. Khi các công nghệ trọng yếu (AI, chip bán dẫn, nền tảng đám mây) trở thành nguồn lực chiến lược, Việt Nam cần thiết kế cơ chế để thu hút đầu tư chất lượng cao; đồng thời, bảo vệ “các lõi chiến lược” của nền kinh tế (nhân lực chuyên sâu, một số cơ sở nghiên cứu, hạ tầng dữ liệu quan trọng). Cân bằng giữa hấp thu công nghệ (technology absorption) và bảo đảm an ninh quốc gia đòi hỏi quy định minh bạch về đầu tư công nghệ, kiểm soát xuất khẩu - kỹ thuật khi cần và cơ chế hợp tác quốc tế có điều kiện⁽²⁸⁾.

Ngoài ra, hội nhập trong lĩnh vực kinh tế - an ninh còn gắn liền với chính sách công nghiệp chiến lược: hỗ trợ R&D, khuyến khích nội địa hóa có điều kiện và phát triển nguồn nhân lực cao. Ở đây, vai trò của Nhà nước chuyển từ “người can thiệp trực tiếp” sang “nguồn lực kiến tạo” (entrepreneurial state), tạo khung pháp lý, chính sách tài chính và động lực cho liên kết công - tư nhằm tạo hiệu ứng lan tỏa trong nền kinh tế.

Năm là, điều chỉnh chiến lược hội nhập trong môi trường đa trung tâm và nhiều tầng

Thế giới hiện nay là hệ thống đa trung tâm với các khối kinh tế có lợi ích, tiêu chuẩn và chính sách riêng. Điều này đòi hỏi Việt Nam cần điều chỉnh chiến lược hội nhập theo nguyên tắc đa dạng hóa, phân tầng hóa và chọn lọc.

Đa dạng hóa: giảm rủi ro địa chính trị bằng cách đa dạng hóa thị trường xuất khẩu và chuỗi cung ứng (ví dụ: mở rộng quan hệ với EU, ASEAN, Mỹ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Ấn Độ,...), đồng thời phát triển mối quan hệ “kinh tế - chính trị” với các đối tác chiến lược⁽²⁹⁾.

Phân tầng hóa: nhận diện các lĩnh vực có thể “mở cửa hoàn toàn”, như hàng tiêu dùng; các lĩnh vực “mở có điều kiện”, như chuyên giao công nghệ, dữ liệu và các lĩnh vực cần bảo vệ/đầu tư nội địa, như công nghệ nền tảng, hạ tầng chiến lược. Từ đó, thiết kế chính sách phù hợp cho từng lớp, thay vì áp dụng một chính sách “một kích thước phù hợp cho tất cả”⁽³⁰⁾.

Chọn lọc: trong một số trường hợp, tham gia các FTA hay chuẩn mực quốc tế có thể mang lại lợi thế chiến lược dài hạn (như tiêu chuẩn xanh giúp doanh nghiệp tiếp cận thị trường Liên minh châu Âu (EU), mặc dù gây chi phí thích ứng ngắn hạn). Chính sách phải cân nhắc ưu tiên thực thi các cam kết có lợi lớn nhất trước và gắn kèm hỗ trợ nội tại để giảm chi phí tuân thủ⁽³¹⁾. Như vậy, chiến lược này đòi hỏi năng lực quản trị liên ngành mạnh mẽ, cơ chế phối hợp giữa Bộ Công Thương, Bộ Khoa học và Công nghệ, Bộ Tài chính, Bộ Ngoại giao và cơ quan phụ trách an ninh dữ liệu để bảo đảm chính sách hội nhập được thiết kế đồng bộ, kịp thời và theo dõi được tác động.

Sáu là, hàm ý chính sách: ưu tiên, lộ trình và công cụ thi hành

Từ các phân tích trên, có thể đề xuất một bộ chính sách ưu tiên và lộ trình hành động thực dụng, theo nguyên tắc xác định ưu tiên, sắp xếp lộ trình thực hiện và cung cấp cơ chế hỗ trợ như sau: (1) Ưu tiên: xác định một số ngành/ phân đoạn chuỗi giá trị ưu tiên (như sản phẩm điện tử có hàm lượng công nghệ trung bình - cao, công nghệ xanh, dược phẩm công nghệ cao). Ưu tiên hoàn thiện các thể chế liên quan trực tiếp đến FTA hiện hữu (hải quan điện tử, quy tắc xuất xứ, tiêu chuẩn kỹ thuật) để nâng tỷ lệ tận dụng ưu đãi thương mại; (2) Lộ trình theo trình tự: bắt đầu bằng cải cách “thấp - treo - quốc - gia” có tác động lan tỏa nhanh: hải quan một cửa, giảm thủ tục tuân thủ, hệ thống thông tin cho doanh nghiệp. Triển khai chương trình nâng cao năng lực công nghiệp: đào tạo kỹ thuật, khuyến khích liên kết FDI và doanh nghiệp nội địa, quỹ hỗ trợ R&D. Thực hiện các chương trình xa hơn về năng lực chiến lược: đầu tư hạ tầng dữ liệu, trung tâm R&D quốc gia, chương trình đào tạo cao cấp; (3) Công cụ hỗ trợ: các công cụ tài chính: quỹ đổi mới công nghệ, ưu đãi cho nội địa hóa có điều kiện, bảo lãnh tín dụng cho nhà cung ứng trong nước. Hệ thống thông tin thị trường và hỗ trợ tuân thủ

FTA cho doanh nghiệp nhỏ và vừa. Cơ chế hợp tác quốc tế: tận dụng chương trình hỗ trợ kỹ thuật của Ngân hàng thế giới (WB), Hiệp hội Liên hợp quốc về Thương mại và phát triển (UNCTAD), EU để nâng năng lực tuân thủ tiêu chuẩn xanh và số; (4) Giám sát và chỉ số: thiết lập bộ chỉ số đo lường hiệu quả hội nhập: tỷ lệ tận dụng FTA, tỷ lệ nội địa hóa trong xuất khẩu, chỉ số chuyển giao công nghệ, mức tuân thủ tiêu chuẩn ESG/CBAM, năng lực đổi mới (R&D/GDP),... Áp dụng đánh giá tác động định kỳ trước khi ký và thực thi các cam kết lớn; (5) Quản trị rủi ro: xây dựng chiến lược phản ứng nhanh với cú sốc chuỗi cung ứng, bao gồm kho dự trữ chiến lược, hợp tác khu vực và cơ chế kích hoạt hỗ trợ doanh nghiệp khi cần.

Những chính sách này cần được thiết kế theo nguyên tắc minh bạch, có lộ trình, kèm theo cơ chế phân bổ nguồn lực cụ thể và chỉ số đánh giá rõ ràng nhằm bảo đảm tính khả thi và khả năng chịu trách nhiệm.

4. Kết luận

Hội nhập quốc tế của Việt Nam đang đứng trước cơ hội mở rộng thị trường, thu hút công nghệ và đại diện trong các thể chế quốc tế, nhưng cũng phải đối mặt với thách thức về bối cảnh toàn cầu đang dịch chuyển sang phân mảnh địa kinh tế với các tiêu chuẩn cao hơn về môi trường, dữ liệu và an ninh. Do đó, để hội nhập thực sự trở thành động lực nâng tầm vị thế quốc gia, Việt Nam cần chuyển đổi từ “ký FTA” sang “thực thi chiến lược FTA”, tức là gắn các cam kết quốc tế với chương trình cải cách thể chế có thứ tự ưu tiên, nhằm nâng cấp năng lực nội sinh và thiết kế công cụ hỗ trợ doanh nghiệp để tận dụng lợi ích dài hạn.

Chiến lược hội nhập trong kỷ nguyên phân mảnh đòi hỏi tầm nhìn đa chiều: tích cực kết nối với thị trường toàn cầu, đồng thời xây dựng năng lực nội địa chiến lược để giảm tính phụ thuộc. Việc thực hiện đòi hỏi sự phối hợp liên

ngành, cam kết chính trị lâu dài và một khung giám sát hiệu quả để bảo đảm hội nhập tạo ra giá trị gia tăng nội địa, tăng năng suất và củng cố vị thế tự chủ chiến lược của Việt Nam □

(1), (6) và (20) World Bank, *Viet Nam 2045: Trading up in a changing world*, World Bank

(2), (7), (15), (17), (21), (26) và (30) Rodrik, D, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, W. W. Norton & Company, 2011

(3) và (10) World Bank, *Global Value Chain Development Report 2019: Technological innovation, supply chains and workers in a globalized world*, 2019

(4) Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật Hà Nội, 2026, t.I, tr 296

(5) và (16) Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật Hà Nội, 2026, t.II, tr.86 và 86

(8) và (14) United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Digital Economy Report 2024: Shaping an environmentally sustainable and inclusive digital future*, UNCTAD, 2024

(9) March, J. G., & Olsen, J. P, *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*, The Free Press, 1989

(11) và (19) Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Participation of developing countries in global value chains*, OECD Trade Policy Papers, OECD Publishing, 2015

(12) Government of Vietnam (VGP), *Viet Nam active in UN peacekeeping mission*, Government Portal, 2023

(13) United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Digital Economy Report 2021: Cross-border data flows and development*, 2021

(18) và (31) Van den Bossche, P, *The demise of the WTO Appellate Body: Lessons for reform*. World Trade Institute Working Paper, 2021

(22) Mazzucato, M, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press, 2013

(23), (28) và (29) World Trade Organization, *World Trade Report 2020: Government policies to promote innovation*, 2020

(24) United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Digital Economy Report 2021: Cross-border data flows and development*, 2021

(27) Gereffi, G., Humphrey, J., & Sturgeon, T, The governance of global value chains, *World Development*, 33(5), 945–963, 2005