
SỰ PHÁT TRIỂN CỦA CÁC CHÍNH SÁCH PHỐI HỢP TRONG THU HÚT FDI CỦA TRUNG QUỐC

Lê Quang Hiền

Học viện Chính trị khu vực I
Email: hienlq.1810@gmail.com

Mã bài: JED-3004
Ngày nhận: 22/03/2026
Ngày nhận bản sửa: 11/04/2026
Ngày duyệt đăng: 13/04/2026
DOI: 10.33301/JED.VI.3004

Tóm tắt:

Nghiên cứu này đi sâu phân tích sự phát triển của các chính sách phối hợp nhằm làm rõ sự chuyển dịch chiến lược trong thu hút FDI của Trung Quốc (1979 - 2005). Bằng cách sử dụng phổ các loại hình hoạch định chính sách của Howlett & Mukherjee (2014), nghiên cứu xây dựng khung phân tích sự phát triển của tổ hợp chính sách (policy mix) và đánh giá sự phát triển của các chính sách phối hợp trong thu hút FDI của Trung Quốc. Kết quả cho thấy, thành công của chính sách thu hút FDI của Trung Quốc không chỉ đến từ các chính sách cụ thể mà còn đến từ năng lực liên tục nhận diện sự lệch hướng, lựa chọn đúng cơ chế điều chỉnh, và duy trì sự phối hợp ngang giữa bốn trụ cột qua từng giai đoạn phát triển.

Từ khóa: Chính sách, FDI, Trung Quốc, Việt Nam.

Mã JEL: E61, F21, O38.

The evolution of the foreign direct investment policy mix in China

Abstract

This study analyses the development of the policy mix to highlight strategic shifts in China's Foreign Direct Investment (FDI) attraction from 1979-2005. Drawing upon the spectrum of policy formulation developed by Howlett et al., this research constructs an analytical framework to examine the evolution of policy mixes and evaluates the development of policy mix in attracting FDI to China. The results reveal that the success of China's FDI attraction strategy stems not merely from specific individual policies, but also from the continuous capacity to identify policy misalignment, select appropriate calibration mechanisms, and maintain horizontal coordination across the four pillars throughout each developmental stage.

Keywords: Policy, foreign direct investment, China, Vietnam

JEL Codes: E61, F21, O38

1. Giới thiệu

Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) luôn được xem là động lực sống còn giúp các nước đang phát triển thúc đẩy tăng trưởng, chuyển giao công nghệ và hội nhập kinh tế toàn cầu (Dunning, 1993; Wan, 2010). Trong bối cảnh nhiều nước đang phát triển rơi vào “bẫy gia công” (Zhang, 2010), thì Trung Quốc lại nổi lên như một hình mẫu thành công hiếm hoi tận dụng FDI để chuyển đổi nền kinh tế thâm dụng lao động sang cường quốc sản xuất, công nghệ và thương mại toàn cầu (Touati & cộng sự, 2024). Thật vậy, mặc dù triển khai các công cụ chính sách tương đồng nhưng các nước đang phát triển lại có những kết quả thu hút FDI rất khác nhau. Ấn Độ, sở hữu quy mô dân số lớn, thị trường nội địa mở rộng và lực lượng lao động kỹ thuật cao, thu hút FDI tập trung chủ yếu vào dịch vụ công nghệ thông tin và sản xuất định hướng thị trường trong nước, mà không đạt được mức độ nâng cấp công nghệ tương đương. Mexico, được hưởng lợi từ vị trí địa lý liên

kê Mỹ và ưu đãi tiếp cận thị trường theo NAFTA từ năm 1994, phần lớn vẫn bị kẹt trong mô hình lắp ráp gia công giá trị thấp. Brazil, được thiên nhiên ưu đãi với nguồn tài nguyên phong phú và là một trong những thị trường tiêu dùng lớn nhất thế giới, tiếp tục thu hút FDI tập trung vào khai thác tài nguyên và dịch vụ tài chính hơn là các hoạt động thâm dụng công nghệ.

Điều đáng chú ý là sự khác biệt trên giữa các quốc gia không thể giải thích bằng sự khác biệt trong bản thân các công cụ chính sách, bởi mỗi quốc gia đều đã áp dụng về cơ bản cùng những công cụ mà Trung Quốc sử dụng. Điều này cho thấy yếu tố then chốt tạo nên sự khác biệt không nằm ở từng công cụ chính sách riêng lẻ, mà nằm ở cách các công cụ đó được phối hợp với nhau như thế nào. Đây là một khía cạnh mà các nghiên cứu trước đây về FDI chưa phân tích một cách có hệ thống. Hiểu được sự phối hợp chặt chẽ giữa các chính sách trong thu hút FDI của Trung Quốc có ý nghĩa lý luận và thực tiễn đối với các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam.

2. Tổng quan nghiên cứu về chính sách thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài

2.1. Các nghiên cứu về động lực của FDI

Theo định nghĩa của Quỹ tiền tệ Quốc tế IMF (1977) và UNCTAD (2006), FDI là khoản đầu tư được thực hiện nhằm mục đích đạt được lợi ích lâu dài trong một doanh nghiệp hoạt động trong một nền kinh tế khác với nền kinh tế của nhà đầu tư.

Động cơ của FDI đã được nhiều học giả nghiên cứu trước đó như Hymer (1960) dựa trên các lợi thế độc quyền, Posner (1961) và Vernon (1966) dựa trên chu kỳ sản phẩm, Buckley & Casson (1976) dựa trên nội bộ hóa... hay mô hình chiết trung của Dunning (1993). Những nghiên cứu này cung cấp nền tảng lý thuyết vững chắc cho việc hiểu tại sao FDI xảy ra, tuy nhiên đối tượng phân tích là doanh nghiệp. Dunning (1993) thừa nhận rằng lợi thế địa điểm (location) một phần được tạo ra bởi chính sách, chỉ ra được những yếu tố nào ảnh hưởng tới quyết định FDI, căn cứ vào đó để các quốc gia phát huy lợi thế của mình. Tuy nhiên, các nghiên cứu này không cho thấy rõ quá trình chính phủ xây dựng và điều chỉnh bộ công cụ chính sách đó theo thời gian.

2.2. Các nghiên cứu về chính sách thu hút FDI

Có rất nhiều nghiên cứu tập trung vào tác động của từng nhóm công cụ chính sách đến FDI. Chính sách cải thiện môi trường đầu tư có vai trò then chốt đối với FDI. Thông qua phân tích hồi quy đa biến, nghiên cứu khuyến nghị các quốc gia xây dựng một khuôn khổ pháp lý và quy định ổn định, nhất quán và minh bạch, đồng thời cắt giảm rào cản và thủ tục hành chính nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động đầu tư (Saurav & Kuo, 2020). Chính sách ưu đãi đầu tư cũng là yếu tố được xem là công cụ đòn bẩy quan trọng trong cạnh tranh thu hút FDI giữa các quốc gia, do có tác động trực tiếp đến lợi nhuận và khả năng điều hướng dòng vốn, với các hình thức phổ biến như ưu đãi thuế, đất đai, khấu hao và hỗ trợ chi phí đầu tư (Blomström & Kokko, 2003; Kransdorff, 2010; Sasidharan, 2020). Nhiều nghiên cứu về chính sách phát triển hạ tầng khẳng định vai trò nền tảng của các chính sách này trong việc nâng cao sức hấp dẫn đầu tư thông qua việc giảm chi phí sản xuất, cải thiện hiệu quả vận hành và tăng khả năng kết nối thị trường, các nghiên cứu này chủ yếu sử dụng mô hình kinh tế lượng, mô hình hồi quy không gian đánh giá tác động chính sách (Jordaan, 2008; Bhattacharya & cộng sự, 2023). Trong khi đó, chính sách phát triển nguồn nhân lực được coi là yếu tố thiết yếu thúc đẩy dòng vốn FDI, đặc biệt là các dự án công nghệ cao và có giá trị gia tăng lớn, thông qua phân tích tổng hợp thư mục 200 công trình về FDI tại các nền kinh tế mới nổi (Nazzari & cộng sự, 2025). Đây cũng là bốn nhóm chính sách có vai trò rất quan trọng trong thu hút FDI (Dunning, 1993; Brahmabhatt & Hu, 2010) và các nước đang phát triển có thể học hỏi các chính sách này từ Trung Quốc (Tseng & Rodlauer, 2003).

Một số nghiên cứu tập trung vào kinh nghiệm quốc gia cụ thể. Các nghiên cứu về Trung Quốc như Sun & cộng sự (2002), Wei & cộng sự (1999), Davies (2010), Chen (2011), Zhang (2010, 2024) sử dụng kết hợp phân tích tài liệu lịch sử chính sách, mô hình hồi quy và nghiên cứu tình huống đã ghi nhận những hiểu biết phong phú về các chính sách FDI của Trung Quốc qua từng giai đoạn và tác động của chúng đến tăng trưởng kinh tế, chuyển giao công nghệ và xuất khẩu. Các nghiên cứu này đồng thuận rằng sự kết hợp giữa mở cửa tuần tự, môi trường pháp lý minh bạch, ưu đãi cạnh tranh, phát triển hạ tầng và nguồn nhân lực là cốt lõi của thành công Trung Quốc.

Một hướng nghiên cứu riêng biệt phát triển trong lĩnh vực khoa học chính sách, tập trung vào bộ công cụ thay vì từng công cụ riêng lẻ. Howlett & Rayner (2007) xây dựng mô hình đánh giá chính sách hỗn hợp

(policy mix) dựa trên phân tích dựa trên phân tích lý thuyết về các cơ chế quản trị mới (New Governance Arrangements), đề xuất ba tiêu chí thiết kế gồm nhất quán mục tiêu (coherence), đồng bộ công cụ (consistency) và phù hợp giữa mục tiêu và công cụ (congruence). Mô hình này sau đó được Kern & Howlett (2009) kiểm chứng trong lĩnh vực chuyển đổi năng lượng tại Hà Lan thông qua phân tích lịch sử chính sách dài hạn (1980–2005). Reichardt & cộng sự (2016) tiếp tục áp dụng mô hình sang chính sách điện gió ở Đức, sử dụng phương pháp phân tích lịch sử để theo dõi sự thay đổi của chính sách hỗn hợp qua thời gian. Tuy nhiên, các nghiên cứu về các chính sách phối hợp này chủ yếu được phát triển và kiểm chứng trong lĩnh vực năng lượng và môi trường, chưa có nghiên cứu ứng dụng vào lĩnh vực FDI.

2.3. Khoảng trống nghiên cứu và câu hỏi nghiên cứu

Từ tổng quan các nghiên cứu, có thể thấy một số khoảng trống nghiên cứu như sau:

Thứ nhất, thiếu phân tích phối hợp giữa các chính sách thu hút FDI. Các nghiên cứu trước đây chủ yếu phân tích từng công cụ đơn lẻ (thuế, hạ tầng, nhân lực...), do đó các khuyến nghị thường thiếu nhất quán. Có nghiên cứu khuyến nghị “tăng ưu đãi thuế” nhưng có những nghiên cứu khuyến nghị ngược lại, trong khi thực tế hiệu quả của từng biện pháp này phụ thuộc rất lớn vào sự đồng bộ với các chính sách khác. Khoảng trống này đặc biệt quan trọng như Howlett & Rayner (2007) lập luận, sự thiếu phối hợp giữa các công cụ (inconsistency) thường gây hại cho hiệu quả chính sách nhiều hơn chất lượng kém của từng công cụ riêng lẻ.

Thứ hai, thiếu phân tích sự thay đổi của các trụ cột chính sách theo chiều thời gian và phân tích cơ chế chuyển đổi, động lực thay đổi của chính sách. Các nghiên cứu của Davies (2010), Chen (2011), Zhang (2024) mô tả tốt cái gì đã thay đổi nhưng không giải thích tại sao và cơ chế nào dẫn đến sự chuyển đổi đó. Chưa có nghiên cứu nào nghiên cứu sự phối hợp giữa các chính sách FDI theo thời gian. Nghiên cứu về chính sách hỗn hợp (Howlett & Rayner, 2007; Kern & Howlett, 2009) chưa được ứng dụng cho FDI. Việc hiểu rõ các cơ chế phối hợp, cơ chế thay đổi của chính sách có ý nghĩa thực tiễn khi cho phép các nhà hoạch định chính sách dự đoán điều kiện nào sẽ dẫn đến điều chỉnh chính sách.

Nghiên cứu này sẽ bổ sung cho hai khoảng trống trên. Từ đó, nghiên cứu sẽ làm rõ và trả lời hai câu hỏi nghiên cứu:

- (i) Các chính sách phối hợp trong thu hút FDI của Trung Quốc đã phát triển như thế nào?
- (ii) Các cơ chế, động lực nào đã điều phối sự thay đổi của các chính sách?

3. Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu sử dụng phổ hoạch định chính sách trong các nghiên cứu của Howlett & Rayner (2007) và Howlett & Mukherjee (2014) làm khung phân tích.

Howlett & Mukherjee (2014) dựa trên hai biến số chính: *Ý định của Chính phủ* và *Năng lực, nguồn lực của Chính phủ*, từ đó xác định 4 không gian thiết kế chính sách: *Capable Policy Design Space*: ý định cao, năng lực, nguồn lực đầy đủ; *Poor Policy Design Space*: ý định cao, năng lực, nguồn lực hạn chế; *Capable Political Non-Design Space*: Ý định yếu, năng lực, nguồn lực cao; *Poor Political Non-Design Space*: Ý định yếu, năng lực, nguồn lực hạn chế.

Việc đánh giá các chính sách phối hợp được rút ra từ nghiên cứu của Howlett & Rayner (2007), dựa trên ba tiêu chí: sự nhất quán của các mục tiêu (coherence), sự đồng bộ của các công cụ chính sách (consistency), và sự phù hợp giữa mục tiêu và công cụ (congruence). Nếu không có cả ba điều này sẽ sinh ra sự chệch hướng (misalignment) và tạo ra những kết quả không mong muốn trên thực tế. Điều này giải thích tại sao quá trình chuyển đổi chính sách lại diễn ra và động lực nào đứng phía sau sự thay đổi đó.

Về cơ chế thay đổi, nghiên cứu của Howlett & Mukherjee (2014) đã đưa ra 5 cơ chế trong thiết kế chính sách, trong đó các cơ chế mang lại hiệu quả: thay thế (replacement), sửa đổi thông minh (smart-patching); và các cơ chế không hiệu quả: Trôi dạt và kéo dãn (drift and stretching), xếp lớp mâu thuẫn (tense layering), phi thiết kế (non-design), gây ra sự chệch hướng và làm giảm hiệu quả của tổ hợp chính sách theo thời gian.

Từ đó, nghiên cứu đề xuất khung phân tích như trình bày trong Hình 1.

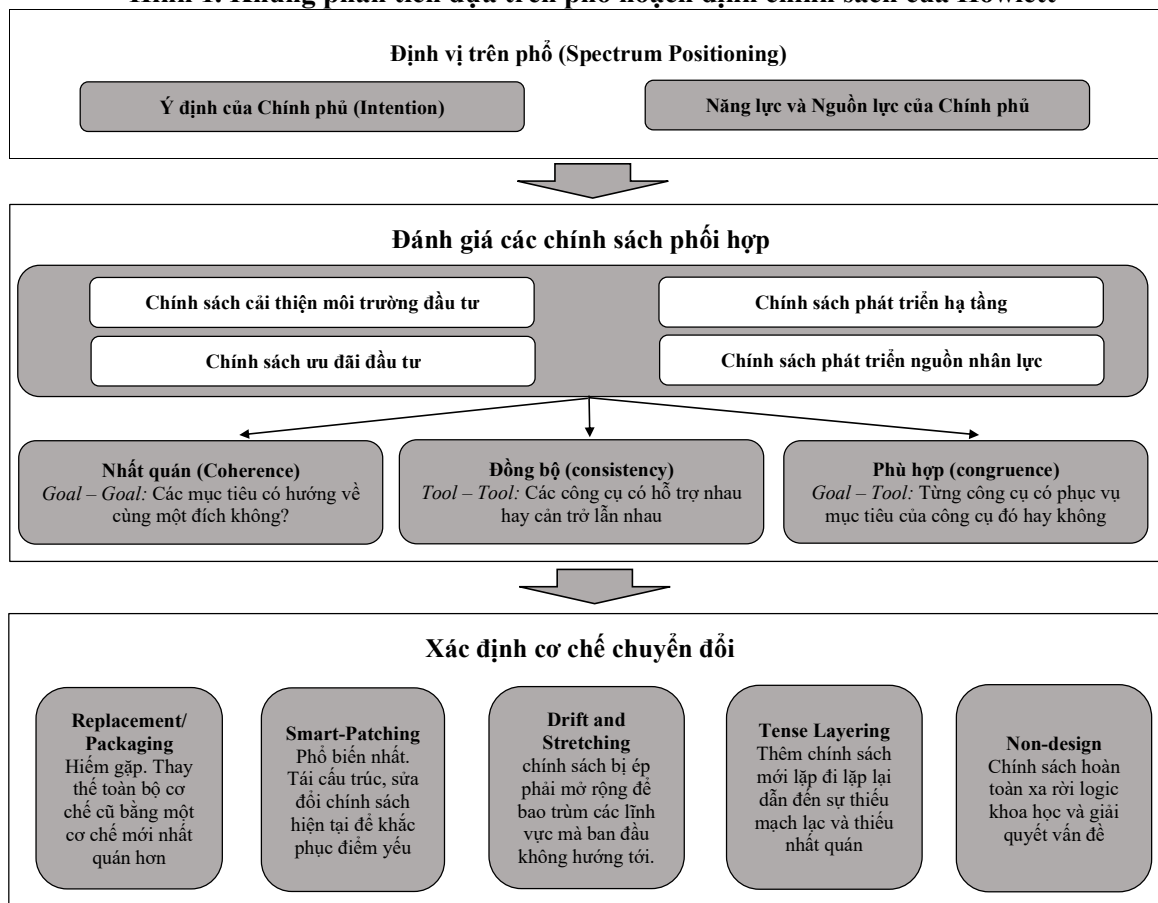
Khung phân tích này khác biệt so với các khung FDI thông thường vì không tập trung vào từng công cụ đơn lẻ, mà cho thấy mối quan hệ chính sách trong từng thời điểm và cơ chế thay đổi theo thời gian, nhờ đó trả lời đồng thời cả hai câu hỏi nghiên cứu. Ngoài ra, phương pháp phân tích tài liệu định tính của Howlett phù hợp với dữ liệu sơ cấp của nghiên cứu

Nghiên cứu dựa trên ba nguồn dữ liệu chính:

(i) *Dữ liệu sơ cấp*: Nghiên cứu xác định và phân tích 48 văn bản liên quan đến FDI do Trung Quốc ban hành từ năm 1979 đến 2024, dựa trên các yếu tố: Ban hành ở cấp Trung ương, tác động trực tiếp đến một trong bốn trụ cột, được nhắc đến trong các nghiên cứu học thuật (Hình 2);

(ii) *Dữ liệu thứ cấp*: Báo cáo thống kê và phân tích thường niên từ các tổ chức quốc tế uy tín như UNCTAD, WorldBank, Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF) và Bộ Thương mại Trung Quốc (MOFCOM);

Hình 1. Khung phân tích dựa trên phổ hoạch định chính sách của Howlett



Nguồn: Tác giả tự tổng hợp

(iii) *Tài liệu học thuật, sách chuyên khảo* về chính sách FDI Trung Quốc trong các tạp chí ISI/Scopus hoặc nhà xuất bản uy tín, ưu tiên các bài báo thuộc Q1/Q2 và có trích dẫn cao.

Quá trình phân tích định tính gồm các bước: (i) Mã hóa mở và phân loại: đọc, nhận diện các chính sách cụ thể, đánh dấu mã hóa mở (ví dụ: “khu kinh tế SEZ”, “phân quyền địa phương”, “ưu đãi thuế”,...) và nhóm lại thành các danh mục sơ bộ; (ii) Mã hóa hướng đích và xác định trụ cột: các danh mục sơ bộ được tích hợp và phân loại có hệ thống vào bốn trụ cột chính sách; (iii) Phân tích chủ đề và phân tích theo giai đoạn: Dữ liệu đã được mã hóa tiếp tục được phân tích theo thời gian và theo các bước như mô tả trong khung phân tích. Đơn vị phân tích là bốn trụ cột chính sách (chính sách cải thiện môi trường đầu tư, chính sách ưu đãi đầu tư, chính sách phát triển hạ tầng, chính sách phát triển nguồn nhân lực) trong từng giai đoạn.

Mỗi giai đoạn được phân tích theo bốn bước tuần tự: (i) Nhận diện các giai đoạn và xác định vị trí không gian thiết kế chính sách; (ii) Đánh giá các trụ cột chính sách thông qua các yếu tố: tính nhất quán, tính đồng bộ và tính phù hợp; (3) Truy vết những động lực thay đổi, nhận diện sự lệch hướng (misalignment); (4) Xác định những cơ chế chuyển đổi của các chính sách (replacement, smart-patching, tense layering...).

4. Kết quả và thảo luận

Chính sách thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) của Trung Quốc từ 1979 đến nay là quá trình phát triển của các chính sách phối hợp (policy mix), trong đó bốn trụ cột chính sách chính: chính sách cải thiện môi trường đầu tư, chính sách ưu đãi đầu tư, chính sách phát triển hạ tầng và chính sách phát triển nguồn

nhân lực. Các chính sách này liên tục được điều chỉnh để tăng cường sự liên kết (nhất quán, đồng bộ, phù hợp) qua ba giai đoạn: thử nghiệm (1979–1991), tăng tốc (1992–2007) và sàng lọc (2008–nay)

4.1. Giai đoạn thử nghiệm (1979–1991)

Trước năm 1979, hiểu biết của Trung Quốc về FDI là chưa nhiều và không có bất kỳ cơ chế chính sách nào điều tiết FDI, đây là trạng thái phi chính sách (non-policy) điển hình. Do đó, quyết định mở cửa năm 1979 là sự thay thế toàn diện (packaging/replacement) và Trung Quốc ở trong giai đoạn thiết kế chính sách yếu (poor policy design space) khi ý định chính sách ở mức cao, nhưng năng lực, nguồn lực còn hạn chế. Luật Liên doanh Trung Quốc–Nước ngoài (1979) đặt nền tảng pháp lý đầu tiên cho FDI và việc ban hành Điều lệ đặc khu kinh tế (SEZs) (1980) và Quy định Khuyến khích Đầu tư Nước ngoài (1986) cung cấp không gian thể chế thử nghiệm. Ở phạm vi khu vực SEZs, bốn trụ cột chính sách có sự đồng bộ (consistency) và phù hợp (congruence) so với mục tiêu thử nghiệm có kiểm soát: môi trường đầu tư bắt đầu cởi mở hơn, ưu đãi thuế hấp dẫn, hạ tầng yếu nhưng được cải thiện, nhân lực giá rẻ (Bảng 1). Kết quả là sự phát triển

Bảng 1. Khái quát mục tiêu và các chính sách phối hợp thu hút FDI của Trung Quốc (1979–nay)

Giai đoạn	Mục tiêu (Goal)	Công cụ (Instrument)			
		Môi trường đầu tư	Ưu đãi đầu tư	Hạ tầng	Nguồn nhân lực
Thử nghiệm (1979–1991)	Thu hút FDI thử nghiệm có kiểm soát	Luật Liên doanh (1979); Điều lệ đặc khu kinh tế – SEZs (1980); Luật doanh nghiệp 100% vốn ngoài (1986); Quy định Khuyến khích FDI (1986); Luật Hợp tác (1988).	Thuế thu nhập doanh nghiệp 15% trong SEZs; miễn giảm thuế có thời hạn; mở rộng sang 14 thành phố ven biển (1984) và các doanh nghiệp định hướng xuất khẩu và doanh nghiệp công nghệ tiên tiến (1986).	Tập trung nguồn lực vào SEZs; phân quyền tài chính địa phương. Chưa có chiến lược hạ tầng tổng thể.	Chưa có chiến lược chuyên biệt; dựa vào lao động giá rẻ sẵn có. Luật Giáo dục bắt buộc (1986).
Tăng tốc (1992–2007)	Thu hút FDI về số lượng và chuyển đổi dần về chất lượng	Quy định Tam thời về FDI (1995); Danh mục hướng dẫn FDI (1995, 1997, 2002, 2004, 2007); Quy định tạm thời về sáp nhập, mua lại (2003, 2006); sửa 3 luật FDI sau WTO (2001); mở cửa tài chính, viễn thông, M&A.	Luật Thuế Thu nhập doanh nghiệp liên doanh (1991): 15% + '2 miễn 3 giảm' toàn quốc; cải cách quản lý ngoại thương (1994); cải cách thuế (1994), ưu đãi cho R&D, công nghệ cao (2001–2007).	Kế hoạch 5 năm (lần thứ 8,9,10); Quy hoạch mạng đường bộ (1992) và đường sắt cao tốc (2004); dự án Truyền tải điện Tây–Đông (2001).	Cải cách Hộ khẩu (1992); Cải giáo dục (1993); Luật giáo dục (1995); Đề án 211 (1995); Đề án 985 (1998).
Sàng lọc (2008–nay)	Lựa chọn, sàng lọc FDI chất lượng cao, tập trung thu hút FDI thể hệ mới	Luật thuế Thu nhập doanh nghiệp hợp nhất (2008); Danh sách tiêu cực – Negative List (2013); Luật Đầu tư nước ngoài (2019).	Thuế hợp nhất 25% (2008); 15% cho công nghệ cao, AI, xe điện; khấu trừ R&D 200%; hỗ trợ tài chính trực tiếp AI/công nghệ mới.	Made in China 2025 (2015); Chiến lược Hạ tầng mới (2020).	Chương trình Ngân tài năng (2008); Kế hoạch phát triển nhân tài (2010) Double First-Class (2017); cải cách Hộ khẩu (2014); Giấy phép lao động cho người nước ngoài (2015).

Nguồn: Tác giả tổng hợp.

vượt trội của các SEZs, điển hình là Thâm Quyển tăng trưởng 58%/năm (1980–1984), tạo tiền đề mở rộng sang 14 thành phố ven biển năm 1984 thông qua.

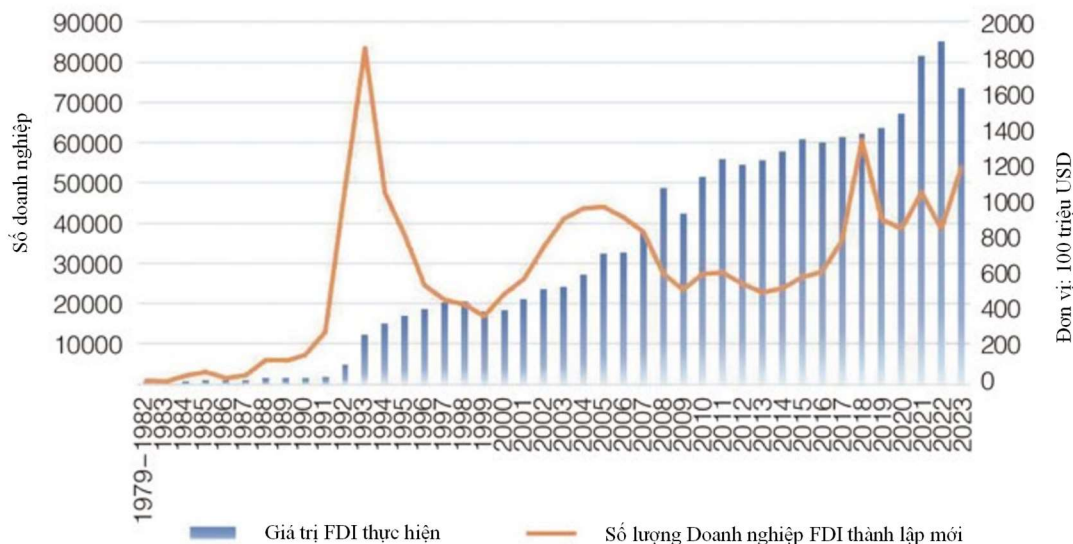
Quyết định mở rộng này là điển hình cho cơ chế trôi dạt và kéo dãn (*drift and stretching*) khi chính sách mở rộng vượt ra khỏi thiết kế ban đầu (vốn chỉ dành cho SEZs), cùng với các mục tiêu mới (thu hút công nghệ tiên tiến, chuyển giao công nghệ...). Điều này đã tạo ra sự lệch hướng (*misalignment*). Ví dụ như trình độ lao động thấp, hạ tầng kém không phù hợp với mục tiêu thu hút công nghệ tiên tiến và không đồng bộ với ưu đãi thuế hấp dẫn. Các rào cản phi thuế quan như yêu cầu liên doanh bắt buộc, yêu cầu về cân bằng ngoại hối, yêu cầu xuất khẩu bắt buộc không đồng bộ với các chính sách khuyến khích FDI (1986). Do đó, kết quả thu hút FDI của Trung Quốc không diễn ra nhiều như Chính phủ kỳ vọng (Lemoine, 2000), đặt ra yêu cầu cấp thiết cho một sự thay đổi ở giai đoạn tiếp theo.

4.2. Giai đoạn tăng tốc (1992–2007)

Sau 13 năm vận hành chính sách thử nghiệm, Trung Quốc đã tích lũy đủ kiến thức, kinh nghiệm để dịch chuyển từ không gian thiết kế từ yếu lên không gian thiết kế chính sách năng lực cao (capable policy design space). Năm 1992, Trung Quốc tuyên bố chính thức về kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa thay thế kinh tế kế hoạch hóa tập trung lạc hậu (replacement). Các chính sách FDI được điều chỉnh linh hoạt theo cơ chế

smart-patching để phù hợp với mục tiêu mới: thu hút FDI tối đa để phục vụ hiện đại hóa công nghiệp. Môi trường đầu tư điều chỉnh sang cơ chế thị trường mới cởi mở hơn, xóa bỏ rào cản, ưu đãi đầu tư đại trà (với mức 15% cùng chính sách “2 miễn 3 giảm”), cơ sở hạ tầng dần được nâng cấp thông qua các kế hoạch 5 năm (lần thứ 8,9,10), nguồn nhân lực dồi dào và được nâng cao về chất lượng.

Hình 2. Vốn FDI vào Trung Quốc giai đoạn 1979 – 2024



Nguồn: Thống kê về đầu tư trực tiếp nước ngoài tại Trung Quốc 2024 (MOFCOM, 2025)

Về ngắn hạn, bốn trụ cột chính sách này phù hợp (congruence) và đồng bộ (consistency) với mục tiêu thu hút FDI về lượng (môi trường đã cởi mở hơn, ưu đãi đại trà, hạ tầng và nguồn nhân lực chất lượng tuy chưa cao nhưng dần được cải thiện). Điều này lý giải tại sao Trung Quốc thu hút FDI mạnh mẽ, dẫn đầu các nước đang phát triển và thứ 2 thế giới sau Mỹ (1992-1993) nhưng chủ yếu là FDI thâm dụng lao động, công nghệ thấp, gây mất cân đối giữa các ngành, vùng miền, hiệu quả đầu tư thấp, ô nhiễm môi trường... Xét về dài hạn, các công cụ chính sách giai đoạn đầu chưa phù hợp (incongruence) với mục tiêu thu hút FDI chất lượng cao. Chính vì vậy, Trung Quốc điều chỉnh chính sách theo cơ chế sửa đổi thông minh (smart-patching) nhằm cải thiện những điểm chưa phù hợp mà không phá vỡ cấu trúc tổng thể đang hoạt động hiệu quả. Danh mục Hướng dẫn đầu tư nước ngoài (1995, 1997) phân loại FDI thành bốn nhóm (khuyến khích, cho phép, hạn chế và cấm) nhằm giảm bớt sự chưa phù hợp (incongruence) giữa ưu đãi đại trà và mục tiêu định hướng chất lượng. Đây là sự bổ sung chính sách điển hình (layering) được thêm vào nhằm thu hẹp hoặc giảm căng thẳng giữa các yếu tố hiện có trong bộ chính sách. Việc sửa đổi ba luật FDI sau khi gia nhập WTO (2001) là các đợt bổ sung chính sách tiếp theo (smart-patching) giải quyết sự chưa phù hợp giữa môi trường pháp lý trong nước và cam kết hội nhập quốc tế.

Trong khi môi trường đầu tư và ưu đãi đầu tư được thay đổi và tác động tương đối kịp thời qua các đợt điều chỉnh, thì chính sách cơ sở hạ tầng và chính sách nguồn nhân lực lại có độ trễ nhất định. Các kế hoạch 5 năm (lần thứ 8, 9, 10), Quy hoạch mạng lưới đường bộ quốc gia (1992), Quy hoạch trung và dài hạn mạng lưới đường sắt (2004), Dự án Truyền tải điện từ Tây sang Đông (2001) không chỉ là phản ứng tức thời với sự lệch hướng (misalignment) ở cuối giai đoạn trước mà còn mang tầm nhìn phục vụ các mục tiêu dài hạn. Tương tự như vậy, Đề án 211 (1995) và Đề án 985 (1998) chưa đóng góp nhiều trong việc thu hút FDI giai đoạn đầu nhưng có vai trò quan trọng trong thu hút FDI chất lượng cao trong tương lai. Trên thực tế, sau khi gia nhập WTO, các chính sách hạ tầng, nguồn nhân lực phát huy hiệu quả, kết hợp với ưu đãi hấp dẫn và môi trường đầu tư theo chuẩn quốc tế tạo ra sự liên kết đồng bộ và nhất quán với các mục tiêu thu hút FDI chất lượng cao. Nhờ đó, Trung Quốc lần đầu tiên vượt Hoa Kỳ trở thành quốc gia tiếp nhận FDI lớn nhất thế giới năm 2002 (UNCTAD, 2003) với chất lượng FDI ngày càng được cải thiện.

Tuy nhiên, việc thay đổi các chính sách sau khi gia nhập WTO tạo ra sự kéo giãn chính sách (stretching). Các chính sách thu hút FDI, tuy có sự thay đổi, về cơ bản vẫn được thiết kế theo tư duy “ưu đãi đại trà để thu hút số lượng”, trong khi các mục tiêu mới như bình đẳng thị trường, chất lượng FDI, bảo vệ môi trường, tuân thủ WTO đã dần dần tạo ra sự lệch hướng lớn theo thời gian. Ví dụ: Thuế suất ưu đãi 15% dành cho

doanh nghiệp FDI (so với 33% của doanh nghiệp nội địa) được thiết kế từ đầu thập niên 1980 để bù đắp rủi ro cho nhà đầu tư nước ngoài vào một nền kinh tế chưa có hệ thống pháp lý đầy đủ nay trong bối cảnh mới trở thành nguồn gốc của bất bình đẳng cạnh tranh (inconsistency) và không phù hợp với các cam kết quốc tế (incongruence). Vì vậy, sự thay đổi của chính sách theo những mục tiêu mới này là tất yếu.

4.3. Giai đoạn sàng lọc (2008–nay)

Luật thuế thu nhập doanh nghiệp hợp nhất (2008) xóa bỏ đặc quyền thuế 30 năm, thống nhất mức 25% cho cả FDI và nội địa, chỉ giữ ưu đãi 15% cho công nghệ cao. Đây là một sửa đổi thông minh (smart-patching) cần thiết giúp FDI tăng trở lại với chất lượng tốt hơn. Phản ứng của FDI giảm nhẹ trong ngắn hạn rồi tăng trở lại với chất lượng cải thiện rõ rệt cho thấy đây là sự thay đổi cần thiết và đúng thời điểm. Từ 2013, cơ chế sửa đổi thông minh tiếp tục được sử dụng trong điều chỉnh chính sách cho thấy năng lực thiết kế chính sách của Trung Quốc ngày càng hoàn thiện. Danh sách tiêu cực (Negative List) thay đổi môi trường đầu tư từ “cho phép từng trường hợp” sang “tất cả được phép trừ danh mục cấm”. Luật Đầu tư nước ngoài (2019) bổ sung bảo vệ sở hữu trí tuệ và cấm chuyển giao công nghệ cưỡng ép, giải quyết sự chưa phù hợp (incongruency) giữa mục tiêu thu hút FDI nghiên cứu và phát triển (R&D) và cơ chế pháp lý chưa đủ bảo vệ quyền lợi của nhà đầu tư. Chiến lược Hạ tầng mới (2020) định hướng chính sách phát triển hạ tầng vào bảy lĩnh vực chiến lược (5G, trung tâm dữ liệu, AI, đường sắt cao tốc, xe điện, siêu lưới điện, internet công nghiệp) đồng bộ (consistency) với các chính sách cải thiện môi trường đầu tư, ưu đãi đầu tư nhằm thu hút FDI định hướng công nghệ cao. Chương trình Double First-Class (2017) nâng cấp hệ thống đại học tập trung vào AI, bán dẫn và sinh học, kế thừa và hoàn thiện Đề án 985. Quá trình sửa đổi thông minh này giúp các chính sách phối hợp đồng bộ hơn, qua đó tạo ra những kết quả ấn tượng: vốn FDI vào Trung Quốc tiếp tục tăng, tỷ trọng vốn FDI vào dịch vụ và công nghệ tăng từ 31% (2001) lên trên 60% (2019), hơn 1.600 trung tâm R&D (2013) của các tập đoàn đa quốc gia hoạt động tại Trung Quốc

Dù vậy, áp lực mới đang tích lũy từ bối cảnh địa chính trị: xung đột ngày càng gia tăng, căng thẳng thương mại Mỹ–Trung, xu hướng tái định vị chuỗi cung ứng sau đại dịch COVID-19 và các hạn chế xuất khẩu công nghệ đang tạo ra những nguy cơ mới, tiềm ẩn những sự lệch hướng trong tương lai gần. Đây là tín hiệu cho

Bảng 2. Đầu tư trực tiếp nước ngoài theo ngành tại Trung Quốc giai đoạn 2005-2023

Đơn vị: 100 triệu USD

Năm	Ngành sơ cấp		Ngành thứ cấp		Ngành dịch vụ	
	Số doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài mới	Vốn FDI thực hiện	Số doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài mới	Vốn FDI thực hiện	Số doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài mới	Vốn FDI thực hiện
2005	851	5,7	30.027	446,9	13.139	271,4
2006	742	4,4	25.725	452,7	15.029	270,0
2007	887	7,1	20.087	428,6	16.918	399,5
2008	803	10,6	12.299	532,6	14.435	539,7
2009	749	12,7	10.324	500,8	12.369	427,2
2010	796	16,3	11.625	538,6	14.999	592,5
2011	761	16,7	11.630	557,5	15.323	665,7
2012	763	18,1	9.419	524,6	14.752	668,0
2013	629	15,8	7.039	495,7	15.253	727,7
2014	589	13,0	5.649	439,2	17.495	832,6
2015	471	11,1	4.981	435,9	20.888	908,7
2016	449	16,5	4.618	402,1	22.741	917,8
2017	579	7,9	6.017	409,5	29.047	945,6
2018	639	7,1	7.935	482,7	51.986	893,3
2019	424	4,4	6.262	422,3	34.224	985,5
2020	405	4,2	4.607	365,5	33.566	1123,7
2021	430	5,4	5.613	423,4	41.604	1380,8
2022	362	4,7	4.608	570,7	33.527	1315,9
2023	319	6,7	4.879	575,2	48.568	1050,7

Nguồn: Thống kê về đầu tư trực tiếp nước ngoài tại Trung Quốc 2024 (MOFCOM, 2025).

thấy một đợt điều chỉnh bổ sung quan trọng là cần thiết trong giai đoạn tới.

5. Khuyến nghị

Thành công của Trung Quốc trong thu hút và nâng cấp FDI là kết quả của năng lực liên tục nhận diện điểm thiếu đồng bộ, lựa chọn đúng cơ chế điều chỉnh, và duy trì sự phối hợp ngang giữa bốn trụ cột qua từng giai đoạn phát triển. Từ kinh nghiệm của Trung Quốc, có thể rút ra một số bài học mà các quốc gia khác có thể tham khảo, cụ thể như sau:

Một là, để đạt hiệu quả lớn nhất, cần có sự đồng bộ của các chính sách phối hợp tạo nên sự cộng hưởng chính sách. Hiệu quả chính sách không tối ưu khi một công cụ được cải tiến, mà chỉ tối ưu khi có sự cộng hưởng của nhiều trụ cột chính sách hướng về cùng một mục tiêu. Bằng chứng từ Trung Quốc cho thấy vốn FDI bắt đầu tăng mạnh nhất kể từ năm 1992 (đồng bộ các yếu tố chính sách để thu hút FDI về số lượng) và 2008 (đồng bộ các yếu tố chính sách để thu hút FDI về chất lượng) càng củng cố luận điểm này. Điều này cũng giải thích lý do tại sao cùng áp dụng các công cụ chính sách giống nhau nhưng kết quả đạt được lại khác nhau giữa các quốc gia. Bên cạnh đó, các quốc gia cần phải cải cách đồng bộ các chính sách phối hợp thay vì chỉ tập trung vào cải thiện từng công cụ riêng lẻ, tức là phải có cái nhìn hệ thống và đa chiều hơn.

Hai là, các chính sách phối hợp luôn có độ trễ phi đối xứng nhất định, vì vậy nguy cơ chệch hướng luôn tiềm ẩn. Trong cùng một bộ chính sách phối hợp, các công cụ tài chính, pháp lý (thuế, ưu đãi, luật) có độ trễ ngắn, trong khi các công cụ hạ tầng, nhân lực có độ trễ dài (5-10 năm). Chính phủ, nếu không nhận thức về sự phi đối xứng này, các chính sách phối hợp sẽ dễ rơi vào tình trạng thiếu đồng bộ, từ đó không đạt hiệu quả cộng hưởng tối ưu và nhanh chóng rơi vào sự chệch hướng. Sự đồng bộ của các chính sách phối hợp ở đây không chỉ là đồng bộ các công cụ chính sách ở một thời điểm mà còn cần có sự đồng bộ liên thời gian. Chính vì vậy, các chính phủ cũng cần tính toán điểm rơi của các chính sách để có những chiến lược phù hợp nhằm khắc phục độ trễ này, đồng thời cần lên kế hoạch rà soát lại các chính sách theo chu kỳ nhất định để phát hiện những nguy cơ chệch hướng và điều chỉnh chính sách phù hợp.

Ba là, năng lực thiết kế chính sách luôn cần có sự kế thừa và tích lũy của tri thức. Khi hiểu biết về lĩnh vực mới chưa nhiều, chính phủ rơi vào tình trạng “không gian thiết kế chính sách yếu”. Lúc này, chính phủ cần trải qua quá trình tích lũy tri thức thông qua chu kỳ thử nghiệm - đánh giá - điều chỉnh. Điều này phù hợp với các nghiên cứu của Howlett. Trên thực tế, khi rơi vào không gian thiết kế chính sách yếu, Trung Quốc cũng rất nhiều lần tiến hành quá trình tích lũy tri thức này như thử nghiệm đặc khu kinh tế (SEZs), thử nghiệm các khu thương mại tự do (FTZ), thử nghiệm thông qua các quy định tạm thời trước khi ban hành quy định chính thức. Do đó, khi rơi vào trường hợp này, các chính phủ có thể tham khảo quy trình kế thừa và tích lũy tri thức thông qua thí điểm – đánh giá/điều chỉnh – nhân rộng, tránh trường hợp không đưa ra chính sách (lock-in) hoặc ban hành không dựa trên thực tiễn (tense layering), từ đó tạo ra những sự chệch hướng không mong muốn.

Tuy nhiên, sự nhất quán (coherence), sự đồng bộ (consistency), và sự phù hợp (congruence) trong khung Howlett là các đánh giá định tính, chưa có thang đo định lượng. Đây là hạn chế của nghiên cứu mà chính Howlett & Rayner (2007) cũng thừa nhận. Việc xây dựng và phát triển thang đo để đánh giá mối tương quan giữa các chính sách phối hợp trong thu hút FDI là một hướng nghiên cứu tiềm năng cho các nghiên cứu sau này.

Tài liệu tham khảo

- Bhattacharya, M., Behera, S. R., Dash, D. P., & Apergis, N. (2023). FDI Inflows and Urbanization: A Cross-country Comparison from Asia, Africa and Latin America. *Global Business Review*. <https://doi.org/10.1177/09721509231185829>
- Blomström, M., & Kokko, A. (2003). *The economics of FDI incentives* (NBER Working Paper No. 9489). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w9489>

-
- Brahmbhatt, M., & Hu, A. (2010). Ideas and innovation in East Asia. *The World Bank Research Observer*, 25(2), 177–207. <https://doi.org/10.1093/wbro/lkp017>
- Buckley, P. J., & Casson, M. C. (1976). *The future of the multinational enterprise*. Macmillan.
- Chen, C. (2011). The development of China's FDI laws and policies after WTO accession. In J. Golley & L. Song (Eds.), *Rising China: Global challenges and opportunities* (pp. 85–98). ANU Press. <https://doi.org/10.22459/RC.06.2011.06>
- Davies, K. (2010). Inward FDI in China and its policy context. *Transnational Corporations Review*, 2(4), 87–101. <https://doi.org/10.1080/19186444.2010.11658263>
- Dunning, J. H. (1993). *Multinational enterprises and the global economy*. Addison-Wesley
- Howlett, M., & Mukherjee, I. (2014). Policy design and non-design: Towards a spectrum of policy formulation types. *Politics and Governance*, 2(2), 57–71. <https://doi.org/10.17645/pag.v2i2.149>
- Howlett, M., & Rayner, J. (2007). Design principles for policy mixes: Cohesion and coherence in 'new governance arrangements'. *Policy and Society*, 26(4), 1–18. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70118-2)
- Hymer, S. H. (1960). *The international operations of national firms: A study of direct foreign investment*. Doctoral dissertation, Massachusetts Institute of Technology.
- International Monetary Fund. (1977). *Balance of payments manual* (4th ed.). International Monetary Fund.
- Jordaan, J. A. (2008). State characteristics and the locational choice of foreign direct investment: Evidence from regional FDI in Mexico 1989–2006. *Growth and Change*, 39(3), 389–413. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2257.2008.00424.x>
- Kern, F., & Howlett, M. (2009). Implementing transition management as policy reforms: A case study of the Dutch energy sector. *Policy Sciences*, 42(4), 391–408. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9099-x>
- Kransdorff, M. (2010). Tax incentives and foreign direct investment in South Africa. *Consilience: The Journal of Sustainable Development*, (3), 68–84. <https://doi.org/10.7916/consilience.v0i3.4497>
- Lemoine, F. (2000). *FDI and the opening up of China's economy* (Working Paper No. 2000-11). Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII). https://www.cepii.fr/PDF_PUB/wp/2000/wp2000-11.pdf
- Ministry of Commerce of the People's Republic of China. (2025). *Statistical bulletin of FDI in China 2024*. MOFCOM. <https://fdi.mofcom.gov.cn/resource/pdf/2025/01/15/14608cd66d5b4ba38ae03aada5fba1b9.pdf>
- Nazzari, A., Sánchez-Rebull, M.-V., & Niñerola, A. (2025). Foreign direct investment by multinational corporations in emerging economies: A comprehensive bibliometric analysis. *International Journal of Emerging Markets*, 20(13), 244–269. <https://doi.org/10.1108/IJOEM-12-2021-1878>
- Posner, M. V. (1961). International trade and technical change. *Oxford Economic Papers*, 13(3), 323–341. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.oep.a040877>
- Reichardt, K., Negro, S. O., Rogge, K. S., & Hekkert, M. P. (2016). Analyzing interdependencies between policy mixes and technological innovation systems: The case of offshore wind in Germany. *Technological Forecasting and Social Change*, 106, 11–21. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2016.01.029>
- Sasidharan, S. (2020). FDI and spillovers in India: Any policy lessons from existing studies? *The Indian Economic Journal*, 68(2), 269–280. <https://doi.org/10.1177/0019466220970674>
- Saurav, A., & Kuo, R. (2020). *The voice of FDI: Foreign investor policy preferences and experiences in developing countries* (Policy Research Working Paper No. 9425). World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/34596>
- Sun, Q., Tong, W., & Yu, Q. (2002). Determinants of foreign direct investment across China. *Journal of International Money and Finance*, 21(1), 79–113. [https://doi.org/10.1016/S0261-5606\(01\)00032-8](https://doi.org/10.1016/S0261-5606(01)00032-8)
- Touati, Y., Jingjie, F., & Ahmed, M. S. A. (2024). Transformative Impacts of Chinese FDI: Catalyzing Technological
-

-
- Advancements and Economic Growth in Morocco. *International Journal of Scientific Research and Management*, 12(7), 6922–6940. <https://doi.org/10.18535/ijssrm/v12i07.em20>
- Tseng, W., & Rodlauer, M. (Eds.). (2003). *China: Competing in the global economy*. International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781589061781.071>
- UNCTAD (2003). *World investment report 2003: FDI policies for development — National and international perspectives* (UNCTAD/WIR/2003). United Nations Conference on Trade and Development. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2003light_en.pdf
- UNCTAD (2006). *World investment report 2006: FDI from developing and transition economies — implications for development* (UNCTAD/WIR/2006). United Nations. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2006_en.pdf
- Vernon, R. (1966). International investment and international trade in the product cycle. *The Quarterly Journal of Economics*, 80(2), 190–207. <https://doi.org/10.2307/1880689>
- Wan, X. (2010). A literature review on the relationship between FDI and economic growth. *International Business Research*, 3(1), 52–56. <https://doi.org/10.5539/ibr.v3n1p52>
- Wei, Y., Liu, X., Parker, D., & Vaidya, K. (1999). The regional distribution of foreign direct investment in China. *Regional Studies*, 33(9), 857–867. <https://doi.org/10.1080/00343409950075498>
- Zhang, K. H. (2010). *How does FDI affect economic growth in China?* World Scientific Publishing. <https://doi.org/10.1142/7258>
- Zhang, K. H. (2024). How does FDI-led growth strategy work? Some lessons from China for developing countries. *Economic Analysis Letters*, 3(2), 48–58. <https://doi.org/10.58567/eal03020005>