

Quản lý nhà nước về đổi mới sáng tạo: Từ lý thuyết kiến tạo thị trường đến kinh nghiệm quốc tế và hàm ý cho Việt Nam

Nguyễn Thị Thùy Linh^{1*}, Đinh Thị Hải Hậu¹, Lê Ngọc Hoa²

¹Viện Chiến lược, Học viện Chiến lược Khoa học và Công nghệ,
115 Trần Duy Hưng, phường Yên Hòa, Hà Nội, Việt Nam

²Khoa Đào tạo Sau đại học, Học viện Chiến lược Khoa học và Công nghệ,
115 Trần Duy Hưng, phường Yên Hòa, Hà Nội, Việt Nam

Ngày nhận bài 12/11/2025; ngày chuyển phản biện 16/11/2025;
ngày nhận phản biện 1/12/2025; ngày chấp nhận đăng 11/12/2025

Tóm tắt:

Trong bối cảnh đổi mới sáng tạo (ĐMST) ngày càng trở thành động lực chủ yếu của tăng trưởng kinh tế và phát triển bền vững, việc thiết kế bộ máy quản lý nhà nước về ĐMST có ý nghĩa then chốt đối với năng lực cạnh tranh quốc gia. Nghiên cứu này tập trung vào yếu tố “kiến tạo thị trường” và lý thuyết hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia (NIS), qua đó phân tích, so sánh mô hình tổ chức bộ máy quản lý ĐMST ở một số trường hợp tiêu biểu: Hàn Quốc, Trung Quốc, Malaysia và Liên minh châu Âu. Kết quả cho thấy, mặc dù có sự khác biệt về mức độ tập trung, cơ chế điều phối và công cụ chính sách, song các quốc gia/khu vực đều nhấn mạnh vai trò chủ động của Nhà nước trong việc định hình quỹ đạo công nghệ, thúc đẩy đổi mới định hướng nhiệm vụ và kiến tạo thị trường mới. Từ so sánh quốc tế, nghiên cứu rút ra một số hàm ý chính sách cho Việt Nam, bao gồm: (i) thành lập cơ quan điều phối cấp cao về ĐMST; (ii) kết hợp mô hình tập trung - phân tán trong hoạch định và thực thi; (iii) áp dụng tư duy kiến tạo thị trường với các nhiệm vụ ưu tiên quốc gia; (iv) đổi mới công cụ chính sách theo cả phía cung và cầu; và (v) xây dựng cơ chế giám sát, đánh giá dựa trên kết quả đầu ra. Những hàm ý này là cơ sở để Việt Nam thiết kế một hệ thống quản lý ĐMST đủ mạnh, hướng tới nâng cao năng lực cạnh tranh và phát triển bền vững trong kỷ nguyên kinh tế tri thức.

Từ khóa: chính sách khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo, đổi mới sáng tạo, hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia, kiến tạo thị trường, quản lý nhà nước.

State governance of innovation: From market-shaping theory to international experiences and policy implications for Vietnam

Thi Thùy Linh Nguyen^{1*}, Thi Hai Hau Dang¹, Ngoc Hoa Le²

¹National Institute for Science, Technology Policy and Strategy, Vietnam Institute of Science and Technology Strategy,
115 Tran Duy Hung Street, Yen Hoa Ward, Hanoi, Vietnam

²Faculty of Postgraduate Training, Vietnam Institute of Science and Technology Strategy,
115 Tran Duy Hung Street, Yen Hoa Ward, Hanoi, Vietnam

Received 12 November 2025; revised 1 December 2025; accepted 11 December 2025

*Tác giả liên hệ: Email: nttlinh001@mst.gov.vn

Abstract:

In the context where innovation has increasingly become a key driver of economic growth and sustainable development, the design of the state governance system for innovation plays a crucial role in enhancing national competitiveness. This study develops a theoretical framework from the transition of the state's role in addressing “market shaping” and applies the concept of the national innovation system (NIS) to analyse and compare the organisational models of innovation governance in several representative cases: South Korea, China, Malaysia, and the European Union. The comparative analysis reveals that although these countries/regions differ in their levels of centralisation, coordination mechanisms, and policy instruments, they all emphasise the proactive role of the state in shaping technological trajectories, promoting mission-oriented innovation, and creating new markets. Based on international experiences, the paper draws policy implications for Vietnam, including: (i) establishing a high-level national innovation council; (ii) combining centralised strategic direction with decentralised implementation; (iii) adopting a market-shaping approach with national priority missions; (iv) diversifying policy tools on both the supply and demand sides; and (v) developing monitoring and evaluation mechanisms based on output and outcomes. These implications provide a foundation for Vietnam to design a stronger innovation governance system, thereby enhancing competitiveness and moving towards sustainable development in the knowledge economy era.

Keywords: innovation, market shaping, national innovation system, science, technology and innovation policy, state management.

1. Đặt vấn đề

Trong bối cảnh toàn cầu hóa và chuyển đổi sang nền kinh tế tri thức, ĐMST đang trở thành động lực trung tâm của tăng trưởng kinh tế, năng lực cạnh tranh quốc gia và phát triển bền vững. Các quốc gia thành công trong phát triển đều coi ĐMST là công cụ chiến lược để nâng cao năng suất, hình thành các ngành công nghệ mới và tạo việc làm chất lượng cao. Theo xu hướng này, vai trò của Nhà nước trong quản lý và điều phối hệ thống ĐMST ngày càng được nhấn mạnh, không chỉ dừng ở chức năng điều tiết hay hỗ trợ nghiên cứu, mà còn hướng tới kiến tạo thị trường và dẫn dắt sự phát triển công nghệ theo định hướng chiến lược quốc gia.

Tại Việt Nam, ĐMST đã được xác định là một trong những trụ cột của phát triển bền vững và là động lực chủ yếu cho quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Tuy nhiên, cơ chế quản lý nhà nước về ĐMST hiện nay vẫn còn phân tán, thiếu điều phối và chưa tạo được các thị trường công nghệ hoạt động hiệu quả. Chức năng, nhiệm vụ giữa các cơ quan quản lý còn chồng chéo; chính sách hỗ trợ chủ yếu tập trung vào phía cung (R&D, ưu đãi thuế, quỹ KH&CN) trong khi các công cụ phía cầu (mua sắm công đổi mới, tiêu chuẩn hóa, chính sách thị trường) vẫn chưa được triển khai hiệu quả. Điều này khiến năng lực đổi mới của Việt Nam chưa được phát huy tương xứng, thể hiện qua vị trí trung bình trên bảng xếp hạng chỉ số đổi mới toàn cầu (GII) những năm gần đây.

Từ thực tiễn đó, câu hỏi nghiên cứu được đặt ra là: Nhà nước cần được tổ chức và vận hành như thế nào để không chỉ “sửa lỗi thị trường” mà còn “kiến tạo thị trường” cho đổi mới sáng tạo ở Việt Nam?

Để trả lời câu hỏi này, nghiên cứu tiến hành:

(i) Xây dựng khung lý thuyết về vai trò Nhà nước trong đổi mới sáng tạo, từ tiếp cận “sửa lỗi thị trường” đến “kiến tạo thị trường”;

(ii) Phân tích và so sánh mô hình tổ chức bộ máy quản lý ĐMST ở một số quốc gia và khu vực tiêu biểu (Hàn Quốc, Trung Quốc, Malaysia, Liên minh châu Âu);

(iii) Rút ra hàm ý chính sách cho Việt Nam nhằm hoàn thiện cơ chế quản lý nhà nước về ĐMST theo hướng tích hợp, chủ động và kiến tạo.

Phạm vi nghiên cứu tập trung vào mô hình tổ chức bộ máy quản lý ĐMST ở cấp quốc gia, đặc biệt là cơ chế điều phối liên ngành và công cụ chính sách thúc đẩy ĐMST. Phương pháp nghiên cứu được sử dụng là phân tích - tổng hợp tài liệu, kết hợp so sánh trường hợp điển hình (comparative case study) để nhận diện các mô hình tổ chức và công cụ chính sách đặc trưng.

Về mặt học thuật, nghiên cứu vận dụng và mở rộng khung lý thuyết “kiến tạo thị trường” (market-shaping state) của M. Mazzucato kết hợp với lý thuyết NIS để phân tích vai trò của Nhà nước trong bối cảnh mới. Đây là hướng tiếp cận còn tương đối mới trong nghiên cứu chính sách khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo (KH, CN&ĐMST) tại Việt Nam, góp phần bổ sung luận cứ lý luận và thực tiễn cho việc thiết kế mô hình quản lý nhà nước về ĐMST phù hợp với điều kiện phát triển và hội nhập quốc tế của Việt Nam hiện nay [1, 2].

2. Khung lý thuyết và cách tiếp cận

2.1. Từ “sửa lỗi thị trường” đến “kiến tạo thị trường”

Trong lý thuyết kinh tế chính thống, Nhà nước can thiệp vào hoạt động đổi mới sáng tạo chủ yếu dựa trên luận điểm “thất bại thị trường” (market failure). Khi thị

trường không phân bổ nguồn lực một cách hiệu quả - chẳng hạn doanh nghiệp đầu tư dưới mức tối ưu cho R&D do chi phí cao, rủi ro lớn và khó thu hồi toàn bộ lợi ích; hoặc khi đổi mới mang tính chất hàng hóa công như tri thức, công nghệ lõi - nhà nước được kỳ vọng “sửa lỗi” thông qua trợ cấp, ưu đãi thuế, hoặc tài trợ nghiên cứu công [3, 4].

Tuy nhiên, cách tiếp cận này bị coi là thiếu năng động vì chỉ tập trung vào việc bù đắp những khoảng trống hiện hữu mà chưa đủ để dẫn dắt quá trình đổi mới hướng tới các mục tiêu phát triển dài hạn. Chính vì vậy, các học giả gần đây đề xuất tiếp cận “kiến tạo thị trường” (market shaping/market creation). Nhà nước không chỉ khắc phục những thất bại hiện tại của thị trường mà còn chủ động kiến tạo các thị trường mới, định hình quỹ đạo công nghệ và thúc đẩy đổi mới sáng tạo theo định hướng nhiệm vụ (mission-oriented innovation) [1, 2].

Cách tiếp cận “kiến tạo thị trường” nhấn mạnh một số điểm then chốt:

Tầm nhìn và mục tiêu phát triển: ví dụ Liên minh châu Âu với chương trình Horizon Europe đã đặt ra các nhiệm vụ về biến đổi khí hậu, y tế, đô thị bền vững [2].

Khuyến khích hợp tác công - tư và xây dựng mạng lưới hệ thống đổi mới sáng tạo (NIS): Nhà nước giữ vai trò “người dàn nhạc trưởng” kết nối doanh nghiệp - viện nghiên cứu - trường đại học - tổ chức trung gian [4, 5].

Tạo động lực thị trường mới thông qua công cụ chính sách hỗn hợp: không chỉ hỗ trợ R&D (hướng cung) mà còn sử dụng mua sắm công đổi mới, tiêu chuẩn hóa, ưu đãi thuế cho sản phẩm mới để mở rộng cầu [6, 7].

Sự dịch chuyển từ “sửa lỗi thị trường” sang “kiến tạo thị trường” đã và đang diễn ra tại nhiều quốc gia. Ví dụ như Hàn Quốc thành lập Hội đồng Cố vấn Tổng thống về Khoa học và Công nghệ (PACST) để đưa ra quyết sách ĐMST mang tính quốc gia, Trung Quốc triển khai chiến lược Made in China 2025 nhằm định hình các lĩnh vực công nghệ lõi, EU thông qua các “mission” trong Horizon Europe để dẫn dắt thị trường cho các giải pháp đổi mới sáng tạo toàn cầu [2, 8].

2.2. Hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia

Khác với cách tiếp cận tuyến tính xem đổi mới sáng tạo là kết quả trực tiếp của hoạt động nghiên cứu và phát triển (R&D), lý thuyết NIS nhấn mạnh rằng đổi mới là một quá trình tương tác phức tạp giữa nhiều chủ thể trong nền kinh tế - bao gồm doanh nghiệp, trường đại học, viện nghiên cứu, cơ quan nhà nước, các tổ chức trung gian, và thậm chí cả người tiêu dùng. Tri thức và công nghệ mới không hình thành trong môi trường tách biệt, mà được tạo ra, lan tỏa và hấp thụ thông qua mạng lưới các mối quan hệ chính thức và phi chính thức [9-11].

Theo định nghĩa kinh điển của C. Freeman (1987) [11], NIS là “mạng lưới các tổ chức trong khu vực công và tư, các hoạt động tương tác trong sáng tạo, nhập khẩu, sửa đổi và phổ biến công nghệ mới”. Tương tự, B.Å. Lundvall (1992) [9] cho rằng, NIS bao gồm “các yếu tố và mối quan hệ tương tác trong việc sản sinh, phổ biến và sử dụng tri thức mới có ý nghĩa kinh tế”. Cách tiếp cận này nhấn mạnh tính học hỏi qua tương tác (interactive learning) giữa các chủ thể, chứ không chỉ phụ thuộc vào năng lực R&D đơn thuần [4].

Các nghiên cứu gần đây cũng chỉ ra rằng hệ thống đổi mới mang tính *mở* và *tiến hóa*: nó bao gồm các “tiểu hệ thống” (ngành, vùng, cụm công nghệ) cùng tồn tại và liên kết với nhau [12]. Điều này giải thích tại sao chính sách ĐMST không thể chỉ dựa trên hỗ trợ R&D, mà cần chú trọng đến điều phối đa ngành, xây dựng mạng lưới, tạo động lực thị trường mới [5, 8].

2.3. Đóng góp mới của nghiên cứu

Nghiên cứu này có một số đóng góp học thuật và thực tiễn nổi bật như sau:

- Bổ sung và mở rộng khung lý thuyết về vai trò Nhà nước trong đổi mới sáng tạo: Công trình là một trong số ít nghiên cứu tại Việt Nam vận dụng lý thuyết “kiến tạo thị trường” (market-shaping state) kết hợp với lý thuyết NIS để phân tích vai trò quản lý nhà nước về ĐMST. Sự kết hợp này giúp chuyển hướng tư duy từ Nhà nước “sửa lỗi thị trường” sang Nhà nước “kiến tạo thị trường”, có tính gợi mở cho các nghiên cứu chính sách công trong lĩnh vực KH, CN & ĐMST.

- Đề xuất khung phân tích tích hợp giữa “kiến tạo thị trường” và “hệ thống đổi mới sáng tạo”: Nghiên cứu đã hình thành một khung lý thuyết tổng hợp nhằm làm rõ cách Nhà nước có thể định hình quỹ đạo công nghệ, thúc đẩy đổi mới định hướng nhiệm vụ (mission-oriented innovation) và điều phối các tác nhân trong hệ sinh thái ĐMST. Khung này có thể được sử dụng cho các nghiên cứu so sánh hoặc đánh giá chính sách ĐMST ở cấp quốc gia và khu vực.

- Cung cấp bằng chứng thực nghiệm và bài học chính sách có tính so sánh quốc tế: Thông qua phân tích bốn mô hình điển hình (Hàn Quốc, Trung Quốc, Malaysia, Liên minh châu Âu), nghiên cứu chỉ ra những điểm tương đồng và khác biệt trong tổ chức bộ máy quản lý ĐMST, từ đó khái quát các yếu tố thành công chung: cơ quan điều phối cấp cao, cơ chế phối hợp đa tầng, và chính sách ĐMST dựa trên nhiệm vụ quốc gia. Cách tiếp cận này giúp Việt Nam tham chiếu có chọn lọc, thay vì sao chép mô hình quốc tế.

- Đề xuất mô hình quản lý nhà nước về ĐMST cho Việt Nam theo hướng kiến tạo thị trường: Nghiên cứu đưa ra những kiến nghị cụ thể, bao gồm việc thành lập Ủy ban ĐMST quốc gia trực thuộc Chính phủ hoặc Thủ tướng, kết hợp mô hình tập trung -

phân tán trong hoạch định và thực thi, đổi mới công cụ chính sách cả phía cung và phía cầu, và thiết lập hệ thống giám sát - đánh giá dựa trên kết quả đầu ra (M&E). Đây là những đề xuất có giá trị thực tiễn cao, phù hợp với định hướng hoàn thiện thể chế và chính sách ĐMST ở Việt Nam.

- Đóng góp vào cách tiếp cận chính sách KH,CN&ĐMST ở Việt Nam: Bằng việc vận dụng khái niệm “Nhà nước kiến tạo thị trường”, nghiên cứu góp phần làm rõ hơn vai trò chủ động, định hướng và dẫn dắt của Nhà nước trong hệ sinh thái ĐMST - khác biệt với tư duy quản lý hành chính - hỗ trợ truyền thống. Qua đó, công trình mở ra một hướng tiếp cận lý luận mới cho việc nghiên cứu, hoạch định và đánh giá chính sách đổi mới sáng tạo trong bối cảnh chuyển đổi mô hình tăng trưởng của Việt Nam hiện nay.

3. Kinh nghiệm quốc tế về tổ chức bộ máy quản lý đổi mới sáng tạo

Trong thực tiễn, các nước có hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia thành công thường có những đặc điểm chung:

Cơ quan điều phối trung ương mạnh mẽ, gắn trực tiếp với chính phủ hoặc nguyên thủ quốc gia (ví dụ: PACST ở Hàn Quốc, Ủy ban KH&CN Quốc gia ở Trung Quốc).

Cơ chế phối hợp liên bộ, liên ngành và trung ương - địa phương, nhằm tránh phân mảnh chính sách.

Liên kết chặt chẽ giữa nhà nước - doanh nghiệp - viện trường (Triple Helix), trong đó nhà nước giữ vai trò kiến tạo thể chế, doanh nghiệp là trung tâm đổi mới, còn viện trường cung cấp tri thức và nguồn nhân lực [13].

Hệ thống trung gian và công cụ chính sách đa dạng: quỹ ĐMST, vườn ươm, chương trình ưu đãi thuế, mua sắm công đổi mới, tiêu chuẩn hóa công nghệ...

Như vậy, khi áp dụng cách tiếp cận NIS, bộ máy quản lý ĐMST quốc gia không chỉ thực hiện chức năng quản lý hành chính - pháp lý, mà còn phải đóng vai trò “dàn nhạc trưởng” điều phối các tác nhân, định hình các mạng lưới tri thức, và chủ động kiến tạo các thị trường mới cho công nghệ và sản phẩm đổi mới.

Trước khi đi sâu vào phân tích, nghiên cứu lựa chọn bốn trường hợp điển hình là Hàn Quốc, Trung Quốc, Malaysia và Liên minh châu Âu (EU) nhằm phản ánh sự đa dạng trong cách tiếp cận quản lý đổi mới sáng tạo. Hàn Quốc được coi là hình mẫu tiêu biểu cho chiến lược phát triển dựa trên KH, CN&ĐMST, với bộ máy quản lý tập trung ở trung ương nhưng vẫn kết hợp phân cấp cho địa phương. Trung Quốc đại diện cho mô hình tập trung cao độ, gắn đổi mới với các “nhiệm vụ quốc gia” quy mô lớn, thể hiện rõ vai trò kiến tạo thị trường của Nhà nước. Malaysia là trường hợp của một nền kinh tế mới nổi trong khu vực Đông Nam Á, có nhiều điểm tương đồng với Việt Nam

và đã áp dụng thành công mô hình kết hợp điều phối trung ương với triển khai theo ngành/lĩnh vực. Trong khi đó, EU là ví dụ đặc biệt về một cơ chế quản lý đa tầng, trong đó các quốc gia thành viên vừa duy trì hệ thống riêng, vừa cùng chia sẻ ngân sách và tham gia cơ chế điều phối chung. Sự lựa chọn này cho phép nghiên cứu tiến hành so sánh nhiều mô hình khác nhau - từ tập trung đến phân tán, từ quốc gia đơn lẻ đến liên minh khu vực - qua đó rút ra những bài học thiết thực cho Việt Nam.

3.1. Hàn Quốc

Hàn Quốc được xem là một hình mẫu thành công trong việc thiết kế bộ máy quản lý nhà nước về ĐMST. Kinh nghiệm của nước này cho thấy một mô hình tập trung - tích hợp ở cấp quốc gia, nhưng vẫn đảm bảo tính linh hoạt - phân cấp ở địa phương, đồng thời huy động mạnh mẽ sự tham gia của khu vực tư nhân đóng vai trò trung tâm trong triển khai và thương mại hóa công nghệ. Các công cụ chính bao gồm: chính sách ưu đãi thuế R&D, chương trình Tech Incubator Program for Startups (TIPS) theo cơ chế đồng tài trợ công - tư, cùng các quỹ đầu tư mạo hiểm do Nhà nước khởi tạo để huy động vốn tư nhân. Mô hình này tạo ra môi trường cạnh tranh, khuyến khích sáng tạo, đồng thời bảo đảm sự phối hợp hiệu quả giữa Nhà nước - doanh nghiệp - viện, trường trong hệ sinh thái ĐMST quốc gia.

Thứ nhất, cơ quan tham mưu chiến lược ở cấp cao nhất. Hàn Quốc thành lập PACST. PACST có nhiệm vụ tham mưu chiến lược, đề xuất các định hướng phát triển KH, CN & ĐMST, đồng thời giám sát quá trình triển khai. Việc đặt PACST dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Tổng thống bảo đảm rằng chính sách ĐMST luôn gắn kết chặt chẽ với mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội quốc gia, đồng thời tránh bị chi phối bởi lợi ích cục bộ của từng bộ, ngành.

Thứ hai, cơ quan điều phối ngân sách và chính sách R&D - ĐMST: Hội đồng KH&CN Quốc gia (NSTC) được thiết kế như “bộ não” điều phối toàn bộ ngân sách R&D quốc gia. NSTC chịu trách nhiệm rà soát, phân bổ, thẩm định và giám sát ngân sách R&D giữa các bộ, ngành, tránh tình trạng trùng lặp và lãng phí nguồn lực. Mô hình này giúp bảo đảm tính tập trung của chính sách, đồng thời khuyến khích sự phối hợp liên ngành trong các chương trình R&D và ĐMST.

Thứ ba, sự kết hợp giữa tập trung trung ương và phân cấp địa phương: Bên cạnh điều phối tập trung, Hàn Quốc trao quyền đáng kể cho các chính quyền địa phương trong việc triển khai các chương trình ĐMST. Các địa phương được khuyến khích xây dựng cụm công nghệ (clusters), khu công viên khoa học, và trung tâm hỗ trợ doanh nghiệp, qua đó tạo nên những “hệ sinh thái ĐMST vùng”. Cách làm này vừa bảo đảm định hướng thống nhất ở cấp quốc gia, vừa phát huy lợi thế đặc thù của từng địa phương.

Thứ tư, sự tham gia mạnh mẽ của khu vực tư nhân: Hàn Quốc coi doanh nghiệp là trung tâm của hệ thống ĐMST, với chính sách nhất quán thúc đẩy khu vực tư nhân dẫn dắt đổi mới. Chính phủ hỗ trợ doanh nghiệp bằng nhiều công cụ: ưu đãi thuế cho R&D, quỹ đồng tài trợ công - tư, chương trình hợp tác đại học - doanh nghiệp, và đặc biệt là mua sắm công định hướng đổi mới. Các tập đoàn lớn như Samsung, LG, Hyundai... đóng vai trò trụ cột trong hệ thống ĐMST quốc gia, nhưng đồng thời các SMEs và start-up cũng được hỗ trợ phát triển nhờ các chương trình khởi nghiệp quốc gia.

Thứ năm, định hướng chính sách theo “nhiệm vụ quốc gia” (mission-oriented): Hàn Quốc không chỉ đầu tư dàn trải cho nghiên cứu cơ bản, mà lựa chọn các lĩnh vực ưu tiên chiến lược, ví dụ: công nghệ thông tin, vi mạch bán dẫn, năng lượng sạch, công nghệ sinh học. PACST và NSTC cùng phối hợp xác định nhiệm vụ quốc gia (national missions), từ đó huy động toàn bộ hệ thống để triển khai [1].

Như vậy, nhờ mô hình tổ chức bộ máy quản lý ĐMST như trên, Hàn Quốc đã nhanh chóng trở thành một trong những quốc gia dẫn đầu về năng lực đổi mới, liên tục nằm trong Top 10 của Chỉ số đổi mới toàn cầu (GII) nhiều năm liền. Đây là minh chứng cho tính hiệu quả của một hệ thống quản lý vừa tập trung, vừa gắn kết chặt chẽ với doanh nghiệp và địa phương, đồng thời định hướng chiến lược ở cấp quốc gia.

3.2. Trung Quốc

Trung Quốc là một trong những quốc gia điển hình của mô hình tập trung cao độ, đa tầng trong quản lý nhà nước về ĐMST. Nhà nước giữ vai trò trung tâm trong hoạch định, điều phối và triển khai, đồng thời gắn đổi mới với các nhiệm vụ quốc gia có tính chiến lược dài hạn.

Thứ nhất, cơ quan trung ương nắm quyền điều phối cao nhất: Quốc vụ viện là cơ quan quyền lực tối cao trong quản lý ĐMST, trực tiếp quyết định chiến lược và phân bổ nguồn lực cho KH, CN & ĐMST. Bên cạnh đó, Trung Quốc thành lập các ủy ban chiến lược quốc gia như Ủy ban Cải cách và Phát triển quốc gia (NDRC), Ủy ban KH & CN (MST) để triển khai các chương trình trọng điểm, đảm bảo sự đồng bộ giữa chiến lược phát triển kinh tế và đổi mới công nghệ. Mô hình quản trị này thể hiện rõ tính tập trung quyền lực ở cấp trung ương, giảm thiểu phân tán và cho phép huy động nhanh nguồn lực quy mô lớn.

Thứ hai, chính sách đổi mới gắn với các “nhiệm vụ quốc gia”: Trung Quốc xác định đổi mới sáng tạo là công cụ thực hiện các chương trình chiến lược lớn, tiêu biểu như “Made in China 2025” nhằm đưa đất nước trở thành cường quốc công nghiệp công nghệ cao. Các nhiệm vụ ưu tiên tập trung vào lĩnh vực mũi nhọn: trí tuệ nhân tạo, robot thế hệ mới, công nghệ bán dẫn, năng lượng tái tạo, phương tiện năng lượng mới. Cách

tiếp cận này thể hiện tư duy “mission-oriented innovation” - ĐMST theo định hướng nhiệm vụ - với Nhà nước đóng vai trò dẫn dắt định hình tương lai của nền kinh tế [1].

Thứ ba, sự tham gia của địa phương trong hệ thống đa tầng: Mặc dù quyền lực tập trung ở trung ương, nhưng các chính quyền địa phương cũng được trao vai trò quan trọng trong thực thi chính sách ĐMST. Các tỉnh, thành phố lớn như Bắc Kinh, Thượng Hải, Thâm Quyển xây dựng khu công nghệ cao (high-tech zones), khu thí điểm đổi mới, và quỹ hỗ trợ doanh nghiệp KH&CN. Nhờ vậy, Trung Quốc vừa duy trì sự kiểm soát ở tầm vĩ mô, vừa tạo không gian cho các địa phương thử nghiệm chính sách, từ đó nhân rộng mô hình thành công.

Thứ tư, Nhà nước chủ động “kiến tạo thị trường”: Chính phủ không chỉ đầu tư vốn ngân sách lớn cho R&D công lập, mà còn thúc đẩy đầu tư công - tư kết hợp, thông qua các quỹ đầu tư mạo hiểm do nhà nước hậu thuẫn. Trung Quốc sử dụng mua sắm công công nghệ cao, ưu đãi thuế, tiêu chuẩn kỹ thuật quốc gia để tạo ra thị trường mới cho sản phẩm và công nghệ trong nước. Đây là minh chứng rõ ràng cho tư duy “kiến tạo thị trường”: Nhà nước vừa là nhà đầu tư lớn nhất, vừa là khách hàng quan trọng nhất cho các sản phẩm của đổi mới sáng tạo.

Thứ năm, phát triển nguồn nhân lực KH,CN&ĐMST gắn với chiến lược quốc gia: Trung Quốc coi phát triển nhân lực KH,CN&ĐMST là trụ cột của hệ thống đổi mới quốc gia, thể hiện qua các chiến lược như Chiến lược nhân tài trung - dài hạn (2010-2020) và Chiến lược nhân tài quốc gia giai đoạn 2021-2035. Nhà nước triển khai nhiều chương trình trọng điểm như “Ngàn nhân tài”, “Vạn nhân tài” và “Double First-Class”, nhằm thu hút chuyên gia hàng đầu, bồi dưỡng doanh nhân công nghệ và nâng cao năng lực đội ngũ quản lý KH&CN. Nhờ đó, Trung Quốc hình thành lực lượng nhân lực KH,CN&ĐMST có trình độ cao, đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh của nền kinh tế tri thức. Như vậy, nhờ mô hình quản lý tập trung, gắn chặt với nhiệm vụ quốc gia, Trung Quốc đã đạt tốc độ tăng trưởng R&D cao nhất thế giới trong hơn hai thập kỷ qua. Hiện nay, Trung Quốc là quốc gia có chi tiêu R&D lớn thứ hai toàn cầu (sau Mỹ), đồng thời dẫn đầu về số lượng bằng sáng chế và các công nghệ mới nổi (AI, 5G, năng lượng sạch).

3.3. Malaysia

Malaysia áp dụng mô hình quản lý nhà nước về ĐMST theo hướng kết hợp giữa điều phối trung ương và triển khai theo ngành, vừa bảo đảm tính thống nhất chiến lược, vừa tạo sự linh hoạt trong thực hiện.

Thứ nhất, cơ quan điều phối trung ương và hệ thống chuyên trách theo ngành: Ở cấp trung ương, Malaysia thành lập Hội đồng Quốc gia về KH,CN&ĐMST (NSC-STI) do Thủ tướng chủ trì. Cơ quan này định hướng chính sách tổng thể, quyết định ưu

tiên quốc gia về KH,CN&ĐMST. Bên cạnh đó, các bộ ngành chuyên trách (ví dụ: Bộ KH&CN, Bộ Công nghiệp và Thương mại quốc tế, Bộ Nông nghiệp và Công nghiệp nông thôn) đều có đơn vị triển khai chính sách ĐMST gắn với lĩnh vực phụ trách. Như vậy, mô hình Malaysia là sự kết hợp giữa một cơ quan điều phối trung ương mạnh và các đơn vị chuyên ngành phụ trách triển khai, giúp chính sách ĐMST vừa tập trung vừa chuyên sâu.

Thứ hai, cơ chế phối hợp theo chiều ngang và chiều dọc: Chính phủ Malaysia đặc biệt chú trọng phối hợp theo chiều ngang giữa các bộ ngành để lồng ghép ĐMST trong các chiến lược phát triển kinh tế - xã hội. Ví dụ, ĐMST không chỉ được coi là nhiệm vụ của Bộ KH&CN mà còn là công cụ trong công nghiệp, nông nghiệp, giáo dục và thương mại. Đồng thời, phối hợp theo chiều dọc cũng được thực hiện thông qua việc kết nối trung ương - địa phương - cơ sở nghiên cứu - doanh nghiệp. Nhờ đó, chính sách ĐMST không chỉ dừng ở cấp chiến lược mà còn được cụ thể hóa thành các chương trình vùng, cụm và ngành.

Thứ ba, vai trò kiến tạo thị trường trong các lĩnh vực chiến lược: Malaysia triển khai nhiều chương trình ĐMST định hướng nhiệm vụ trong các lĩnh vực chiến lược như: công nghệ thông tin và truyền thông (ICT), công nghệ sinh học, nông nghiệp công nghệ cao và công nghệ xanh. Nhà nước trực tiếp kiến tạo thị trường thông qua: (i) Các quỹ đầu tư nhà nước cho công nghệ mới; (ii) Ưu đãi thuế cho doanh nghiệp công nghệ cao; (iii) Các chính sách mua sắm công đối với sản phẩm đổi mới; (iv) Phát triển hạ tầng ĐMST (các công viên khoa học, trung tâm R&D, vườn ươm doanh nghiệp). Cách tiếp cận này cho thấy, Malaysia đã chuyển từ tư duy “hỗ trợ” sang tư duy “dẫn dắt và kiến tạo thị trường”, trong đó Nhà nước vừa tạo ra cầu cho công nghệ mới, vừa khuyến khích doanh nghiệp tham gia cung ứng giải pháp [1, 5].

Như vậy, nhờ mô hình kết hợp trên, Malaysia đã hình thành các hệ sinh thái đổi mới vùng và ngành, tiêu biểu là Multimedia Super Corridor (MSC) trong lĩnh vực ICT và các cụm nông nghiệp công nghệ cao. Điều này giúp đất nước nâng cao năng lực cạnh tranh, đồng thời gắn kết ĐMST với mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội.

3.4. Liên minh châu Âu

EU là một trường hợp đặc biệt trong quản lý nhà nước về ĐMST, bởi EU không phải là một quốc gia đơn nhất mà là một khối khu vực gồm 27 thành viên. Điều này dẫn đến một mô hình quản lý đa tầng, phân tán nhưng có sự điều phối mạnh mẽ thông qua các chương trình khung (framework programmes).

Thứ nhất, cấu trúc phân tán giữa các tổng vụ (Directorates General - DGs): EU không có một “Bộ KH&CN chung” ở cấp Liên minh. Thay vào đó, trách nhiệm về ĐMST được phân chia cho nhiều tổng vụ khác nhau: DG Research & Innovation (DG

RTD) phụ trách nghiên cứu khoa học và đổi mới, DG Connect quản lý các vấn đề về công nghệ thông tin và truyền thông, DG Grow phụ trách thị trường nội khối, công nghiệp và doanh nghiệp. Sự phân tán này phản ánh tính chất liên ngành của ĐMST, nhưng cũng đòi hỏi cơ chế phối hợp liên DG và giữa EU với các quốc gia thành viên để tránh trùng lặp, phân mảnh.

Thứ hai, cơ chế điều phối thông qua các Chương trình Khung (Framework Programmes): Công cụ quan trọng nhất để EU điều phối chính sách ĐMST là các Chương trình Khung nghiên cứu và đổi mới, trong đó nổi bật hiện nay là Horizon Europe (2021-2027) với ngân sách hơn 95 tỷ EUR. Horizon Europe không chỉ tài trợ cho R&D mà còn triển khai các nhiệm vụ (missions) trong lĩnh vực y tế, biến đổi khí hậu, năng lượng sạch, đô thị thông minh, nông nghiệp bền vững. Đây là minh chứng cho tư duy “đổi mới sáng tạo định hướng nhiệm vụ - mission-oriented innovation” ở cấp khu vực [2]. Thông qua Horizon Europe, EU cũng tạo lập thị trường chung cho đổi mới: tài trợ xuyên biên giới, chuẩn hóa quy định, và thúc đẩy thương mại hóa công nghệ trong toàn khối.

Thứ ba, đặc trưng liên kết quốc gia thành viên và chuẩn hóa công cụ chính sách: Chính sách ĐMST của EU mang tính bổ sung và phối hợp: các quốc gia thành viên vẫn duy trì hệ thống đổi mới riêng, nhưng đồng thời cùng tham gia và chia sẻ ngân sách chung cho các dự án ở cấp EU. Cơ chế này giúp liên kết nguồn lực R&D phân tán, đồng thời tạo lợi thế quy mô thông qua chuẩn hóa tiêu chuẩn, cơ chế cấp vốn và đánh giá. EU khuyến khích mạnh mẽ sự hợp tác giữa các trường đại học, viện nghiên cứu và doanh nghiệp thông qua các công cụ tài chính như Chương trình Horizon Europe, European Institute of Innovation and Technology (EIT) và mạng lưới Knowledge and Innovation Communities (KICs). Các chương trình này cấp vốn dựa trên tiêu chí hợp tác xuyên biên giới, yêu cầu các dự án phải có sự tham gia của ít nhất hai quốc gia thành viên và gắn kết chặt chẽ giữa nghiên cứu - đào tạo - ứng dụng.

Nhờ đó, EU vừa tận dụng được tính đa dạng quốc gia thành viên, vừa xây dựng được một “không gian đổi mới chung châu Âu” (ERA), nơi tri thức, nhân lực và công nghệ được lưu chuyển tự do, thúc đẩy mối liên kết thực chất giữa cơ sở giáo dục và đào tạo, viện nghiên cứu và khu vực doanh nghiệp.

Như vậy, nhờ cơ chế điều phối linh hoạt nhưng gắn kết, EU đã trở thành một trong những khu vực có hệ sinh thái đổi mới toàn diện nhất thế giới, đứng hàng đầu về công bố khoa học, đồng thời đang gia tăng vị thế trong các công nghệ chiến lược như năng lượng sạch, vật liệu mới và y tế số. Tuy nhiên, vẫn tồn tại thách thức ở chỗ phân tán giữa các quốc gia và các DG đôi khi làm giảm tốc độ phản ứng chính sách so với các mô hình tập trung như Trung Quốc hay Hàn Quốc.

3.5. Điều kiện và thách thức khi vận dụng mô hình kiến tạo thị trường tại Việt Nam

Việc vận dụng tư duy “Nhà nước kiến tạo thị trường” vào quản lý ĐMST ở Việt Nam cần được xem xét trên cơ sở điều kiện thể chế, năng lực quản lý và mức độ phát triển của hệ sinh thái ĐMST quốc gia. Trong những năm gần đây, Việt Nam đã từng bước khẳng định vai trò trung tâm của ĐMST trong tăng trưởng kinh tế, song việc chuyển hóa tư duy này thành chính sách và cơ chế vận hành cụ thể vẫn gặp không ít khó khăn. Một số điều kiện thuận lợi và thách thức chủ yếu được phân tích như sau.

Thứ nhất, về điều kiện thuận lợi. ĐMST đã được xác định là động lực trung tâm của tăng trưởng và là trụ cột trong mô hình phát triển mới, được thể chế hóa trong các văn bản chiến lược quốc gia như Chiến lược phát triển KH,CN&ĐMST đến năm 2030, Chiến lược tăng trưởng xanh giai đoạn 2021-2030, Chiến lược quốc gia về trí tuệ nhân tạo đến năm 2030 và các chương trình ĐMST quốc gia khác. Đây là cơ sở chính trị - pháp lý quan trọng cho việc thúc đẩy tư duy “Nhà nước kiến tạo thị trường” trong hoạch định và điều phối chính sách.

Bên cạnh đó, hệ thống cơ quan quản lý KH,CN&ĐMST đã hình thành từ trung ương đến địa phương, với Bộ KH&CN giữ vai trò nòng cốt, cùng mạng lưới các sở KH&CN, khu công nghệ cao, trung tâm ĐMST và vườn ươm doanh nghiệp trên phạm vi cả nước. Hệ thống này tạo nền tảng cho điều phối và triển khai chính sách theo hướng tích hợp liên ngành. Ngoài ra, Việt Nam hội nhập sâu rộng vào các mạng lưới đổi mới khu vực và toàn cầu, qua đó có điều kiện học hỏi mô hình quản trị tiên tiến, tiếp cận tri thức, công nghệ và nguồn lực quốc tế phục vụ quá trình kiến tạo thị trường cho đổi mới.

Thứ hai, về các thách thức khi áp dụng tư duy kiến tạo thị trường. Một trong những trở ngại lớn nhất là thể chế quản lý còn phân mảnh, chức năng và quyền hạn về ĐMST phân tán giữa nhiều bộ, ngành, chưa có cơ quan điều phối ở tầm Chính phủ có thẩm quyền tổng hợp và dẫn dắt. Bên cạnh đó, nguồn lực tài chính dành cho R&D còn thấp, chỉ đạt khoảng 0,4% tổng sản phẩm quốc nội, trong khi mức trung bình toàn cầu là khoảng 2,3%, chưa đủ để Nhà nước chủ động đầu tư cho các chương trình đổi mới định hướng nhiệm vụ (mission-oriented innovation) quy mô lớn.

Ngoài ra, các công cụ chính sách phía cầu như mua sắm công đổi mới, tín dụng ưu đãi cho công nghệ mới hay tiêu chuẩn hóa sản phẩm sáng tạo vẫn còn hạn chế, chưa tạo được “cầu thị trường” thực sự cho đổi mới. Cơ chế giám sát và đánh giá chính sách (M&E) vẫn chủ yếu dựa vào đầu vào và quy trình hành chính, thiếu chỉ số đầu ra và tác động, dẫn tới khó đánh giá hiệu quả thực sự của các chương trình hỗ trợ đổi mới. Năng lực phân tích chính sách và dự báo công nghệ của các cơ quan nhà nước còn yếu,

chưa có cơ sở dữ liệu tích hợp và đội ngũ chuyên gia đủ mạnh để đánh giá rủi ro, chi phí - lợi ích của các chính sách kiến tạo thị trường.

Thứ ba, về mức độ phù hợp và tính khả thi khi vận dụng mô hình quốc tế. Việt Nam có thể tham chiếu mô hình điều phối tập trung - phân tán của Hàn Quốc (Ủy ban Đổi mới sáng tạo quốc gia trực thuộc Thủ tướng) và Malaysia (Malaysian Industry-Government Group for High Technology, Malaysian Global Innovation & Creativity Centre) để tăng tính điều phối và giảm chồng chéo thể chế. Tuy nhiên, việc vận dụng cần được điều chỉnh phù hợp với đặc điểm chính trị - hành chính của Việt Nam, tránh “nhập khẩu thể chế” nguyên mẫu. Trong trung hạn, mô hình này có tính khả thi cao nếu có sự cam kết chính trị mạnh mẽ, phân bổ ngân sách đủ lớn cho các chương trình đổi mới định hướng nhiệm vụ, cùng cơ chế phối hợp rõ ràng giữa các bộ, ngành.

Dẫu vậy, rủi ro thể chế vẫn tồn tại nếu quá trình kiến tạo thị trường không được thiết kế linh hoạt: tập trung hóa quá mức có thể làm giảm tính chủ động của địa phương và khu vực tư nhân; trong khi phân quyền thiếu giám sát có thể dẫn tới manh mún, trùng lặp và lãng phí nguồn lực. Do đó, việc vận dụng các mô hình quốc tế cần đặt trong khuôn khổ thể chế Việt Nam, có lộ trình điều chỉnh phù hợp và cơ chế giám sát minh bạch.

Thứ tư, hàm ý cho thiết kế chính sách. Để nâng cao tính khả thi của mô hình “Nhà nước kiến tạo thị trường”, Việt Nam cần xây dựng một cơ chế điều phối cấp quốc gia về ĐMST có tính tích hợp cao, hoạt động theo hướng dẫn dắt và kiến tạo thay vì quản lý hành chính. Đồng thời, cần hoàn thiện khung thể chế và công cụ tài chính - chính sách khuyến khích doanh nghiệp, viện nghiên cứu, trường đại học và startup tham gia tích cực vào các chương trình đổi mới định hướng thị trường. Nhà nước cần chuyển vai trò từ “người tài trợ” sang “người đồng đầu tư chiến lược” (strategic co-investor), vừa khuyến khích sáng tạo, vừa kiểm soát rủi ro đổi mới thông qua các công cụ đánh giá kết quả đầu ra và cơ chế giám sát minh bạch.

4. Thực trạng quản lý nhà nước về đổi mới sáng tạo và hàm ý chính sách cho Việt Nam

4.1. Thực trạng quản lý nhà nước về đổi mới sáng tạo ở Việt Nam

Trong thời gian vừa qua, Việt Nam đã khẳng định ĐMST là một trong những động lực then chốt cho tăng trưởng kinh tế và hội nhập quốc tế, thể hiện qua việc ban hành Chiến lược phát triển KH, CN & ĐMST, cũng như tham gia các chương trình hợp tác khu vực và toàn cầu. Tuy nhiên, nhìn từ thực tiễn, hệ thống quản lý nhà nước về ĐMST vẫn tồn tại nhiều hạn chế cả về thể chế, cơ chế phối hợp và công cụ chính sách, khiến cho ĐMST chưa thực sự trở thành động lực mạnh mẽ như kỳ vọng.

Thứ nhất, tình trạng phân tán và chồng chéo trong bộ máy quản lý. Hiện nay, chức năng quản lý ĐMST được chia sẻ giữa nhiều cơ quan khác nhau. Bộ KH&CN là cơ quan đầu mối về R&D và chính sách KH&CN, nhưng Bộ Tài chính quản lý vốn đầu tư phát triển và các quỹ hỗ trợ khởi nghiệp, Bộ Công Thương triển khai các chương trình đổi mới công nghệ trong khu vực doanh nghiệp công nghiệp; trong khi nhiều bộ, ngành khác cũng có chương trình ĐMST riêng. Sự phân tán này dẫn tới tình trạng thiếu điều phối chiến lược, trùng lặp trong triển khai và hiệu quả chưa cao. Báo cáo của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (2014) [14] chỉ ra rằng, hệ thống quản lý ĐMST của Việt Nam “còn phân mảnh, thiếu một cơ quan điều phối cấp cao đóng vai trò định hướng tổng thể”.

Thứ hai, cơ chế quỹ hỗ trợ ĐMST hoạt động chưa hiệu quả. Việt Nam đã thành lập nhiều quỹ như Quỹ Phát triển KH&CN quốc gia (NAFOSTED), Quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia (NATIF), và Quỹ KH&CN tại doanh nghiệp. Tuy nhiên, quy mô vốn còn hạn chế, thủ tục phức tạp, tỷ lệ giải ngân thấp, chưa thu hút được nguồn vốn ngoài ngân sách, và chưa thực sự tạo ra sức lan tỏa đối với doanh nghiệp. Báo cáo tổng kết của Bộ KH&CN cho thấy trong giai đoạn 2015-2020, tỷ lệ giải ngân của NATIF chỉ đạt dưới 30% kế hoạch [15]. Điều này khiến các quỹ chưa trở thành động lực mạnh mẽ để thúc đẩy đổi mới trong khu vực tư nhân.

Thứ ba, thiếu vắng chính sách phía cầu (demand-side policies). Chính sách ĐMST ở Việt Nam hiện vẫn chủ yếu dựa vào công cụ phía cung (supply-side), như tài trợ R&D, xây dựng phòng thí nghiệm trọng điểm, ưu đãi thuế cho doanh nghiệp KH&CN. Trong khi đó, các công cụ chính sách phía cầu - vốn có vai trò quan trọng trong “kiến tạo thị trường” - gần như chưa được triển khai. Đặc biệt, cơ chế mua sắm công đổi mới (PPI), vốn được nhiều nước như Hàn Quốc, EU áp dụng để tạo thị trường cho sản phẩm và công nghệ mới, hiện vẫn chưa có khung pháp lý rõ ràng ở Việt Nam [14]. Hệ quả là nhiều sản phẩm công nghệ mới của doanh nghiệp trong nước khó tiếp cận thị trường, làm giảm động lực đầu tư cho đổi mới.

Thứ tư, cơ chế giám sát và đánh giá (M&E) chưa theo kết quả đầu ra. Hiện nay, việc đánh giá chương trình, chính sách ĐMST chủ yếu tập trung vào các chỉ tiêu đầu vào như số lượng đề tài nghiên cứu, kinh phí phân bổ, hay số lượng dự án được phê duyệt. Trong khi đó, các chỉ số phản ánh đầu ra và tác động như số bằng sáng chế được đăng ký, mức độ thương mại hóa kết quả nghiên cứu, hay đóng góp của đổi mới vào năng suất và tăng trưởng kinh tế chưa được coi trọng. Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (2014) [14] nhấn mạnh rằng, Việt Nam “thiếu một hệ thống M&E chuẩn hóa, gắn kết chặt chẽ với mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội”. Các báo cáo cũng cho thấy Việt Nam thường đạt điểm cao ở nhóm đầu vào (input) như đầu tư R&D, nguồn nhân lực khoa học - kỹ thuật, nhưng lại yếu ở nhóm đầu ra (output), đặc biệt là ở chỉ số thương mại hóa và liên kết viện - trường - doanh nghiệp [16].

Tóm lại, thực trạng trên cho thấy hệ thống quản lý nhà nước về ĐMST ở Việt Nam vẫn thiên về tư duy “sửa lỗi thị trường”, tập trung nhiều vào việc lấp đầy khoảng trống bằng hỗ trợ R&D, nhưng chưa đủ mạnh để “kiến tạo thị trường” cho công nghệ và sản phẩm mới. Việc thiếu một cơ quan điều phối cấp cao, thiếu công cụ chính sách phía cầu và cơ chế giám sát dựa trên kết quả đầu ra đã làm giảm hiệu quả và tính lan tỏa của ĐMST. Đây chính là những hạn chế lớn cần được khắc phục, đồng thời cũng là cơ sở quan trọng để đề xuất các hàm ý chính sách cho Việt Nam trong giai đoạn tới (bảng 1).

Bảng 1. So sánh mô hình quản lý nhà nước về đổi mới sáng tạo ở một số quốc gia và Việt Nam.

Tiêu chí	Hàn Quốc	Trung Quốc	Malaysia	Liên minh châu Âu (EU)	Việt Nam
Cơ quan điều phối cấp quốc gia	Ủy ban Khoa học, Công nghệ và ĐMST quốc gia (NSTC) trực thuộc Thủ tướng; có quyền điều phối ngân sách R&D quốc gia.	Hội đồng Nhà nước về KH,CN&ĐMST do Thủ tướng đứng đầu, gắn kết với các Bộ KH&CN, Bộ Công nghiệp, Bộ Giáo dục.	Hội đồng ĐMST Malaysia (MIGHT) và Cơ quan ĐMST quốc gia (AIM), phối hợp dưới quyền Thủ tướng.	Ủy ban châu Âu (EC) - Tổng vụ Nghiên cứu và ĐMST (DG RTD); chương trình Horizon Europe điều phối theo sứ mệnh.	Bộ KH&CN là cơ quan đầu mối; điều phối với các bộ, ngành qua Ban Chỉ đạo Ứng dụng KH,CN&ĐMST. Chưa có cơ quan điều phối ĐMST tầm Chính phủ.
Mức chi R&D/ GDP (%)	4,9 (2023)	2,5 (2023)	1,0 (2022)	Trung bình 2,3 (2023)	0,4 (2023)
Trọng tâm chính sách	ĐMST định hướng nhiệm vụ quốc gia (mission-oriented innovation), công nghiệp bán dẫn, năng lượng sạch.	“Đổi mới hướng tới công nghiệp hóa mới”, phát triển công nghệ lõi và AI.	Tập trung vào hệ sinh thái startup, công nghiệp 4.0 và chuyên gia công nghệ.	Đổi mới định hướng nhiệm vụ (mission-oriented), chuyển đổi xanh và số.	Phát triển hệ sinh thái ĐMST quốc gia, gắn với tăng trưởng xanh và chuyển đổi số.
Công cụ chính sách nổi bật	Quỹ ĐMST quốc gia; mua sắm công đổi mới; ưu đãi thuế cho R&D doanh nghiệp.	Ưu đãi tín dụng, khu công nghệ cao quốc gia, hỗ trợ doanh nghiệp nhà nước đổi mới công nghệ.	Quỹ đầu tư mạo hiểm nhà nước (Dana Penjana), chương trình “Sandbox” cho startup.	Horizon Europe, EIC Accelerator, Green Deal Industrial Plan.	Quỹ Phát triển KH&CN quốc gia (NAFOSTED), Quỹ ĐMST quốc gia (NATIF); chính sách thuế R&D; một số mô hình sandbox còn thí điểm.
Cơ chế giám sát - đánh giá	Đánh giá dựa trên kết quả đầu ra (M&E by output), công khai báo cáo hàng năm của NSTC.	M&E tích hợp trong kế hoạch 5 năm; đánh giá theo chỉ tiêu đổi mới công nghệ và hiệu quả kinh tế - xã hội.	Hệ thống M&E độc lập do Bộ Kinh tế giám sát; công bố chỉ số tác động hàng năm.	Hệ thống M&E ba tầng (ex-ante, mid-term, ex-post) theo khung Horizon Europe.	M&E chủ yếu theo đầu vào và quy trình hành chính; chưa có khung M&E đầu ra thống nhất cho chính sách ĐMST.
Mức độ hội nhập quốc tế	Cao; hợp tác OECD, WIPO, chương trình quốc tế về công nghệ.	Cao; đầu tư ra nước ngoài, hợp tác AI, năng lượng xanh.	Trung bình; gắn kết ASEAN và EU.	Rất cao; là trung tâm hợp tác R&I toàn cầu.	Trung bình; hội nhập ASEAN, tham gia WIPO, OECD, APEC về ĐMST.

Nguồn: Nhóm tác giả tổng hợp.

4.2. Hàm ý chính sách cho Việt Nam

Từ phân tích kinh nghiệm quốc tế, có thể rút ra một số hàm ý chính sách quan trọng cho việc tổ chức bộ máy quản lý ĐMST ở Việt Nam.

Trước hết, cần tăng cường cơ quan điều phối cấp cao về ĐMST. Tương tự mô hình Hàn Quốc với PACST trực thuộc Tổng thống hay NSTC chịu trách nhiệm điều phối ngân sách R&D, Việt Nam cần thành lập một Ủy ban ĐMST quốc gia trực thuộc Chính phủ hoặc Thủ tướng. Cơ quan này sẽ đóng vai trò “nhạc trưởng” trong việc thiết kế chính sách tổng thể, điều phối liên bộ, phân bổ nguồn lực, giám sát kết quả và gắn ĐMST với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội. Sự hiện diện của một cơ quan cấp cao sẽ góp phần khắc phục tình trạng phân tán và chồng chéo chính sách, vốn là hạn chế lớn hiện nay trong quản lý nhà nước về ĐMST.

Thứ hai, Việt Nam cần kết hợp mô hình tập trung và phân tán trong quản lý ĐMST. Kinh nghiệm từ Hàn Quốc và Malaysia cho thấy, việc tập trung chiến lược ở trung ương là cần thiết để xác định mục tiêu ưu tiên quốc gia, đồng thời phân tán thực thi cho các bộ, ngành và chính quyền địa phương. Trung ương sẽ định hướng chiến lược và cung cấp nguồn lực, trong khi địa phương và doanh nghiệp chịu trách nhiệm triển khai cụ thể theo lợi thế vùng, ngành. Cách tiếp cận này vừa đảm bảo tính thống nhất trong chính sách quốc gia, vừa khuyến khích sự sáng tạo và năng động ở cấp cơ sở.

Thứ ba, Việt Nam cần áp dụng tư duy “kiến tạo thị trường” thay cho cách tiếp cận truyền thống “sửa lỗi thị trường” [1, 2]. Điều này đòi hỏi Nhà nước lựa chọn và cam kết mạnh mẽ với một số nhiệm vụ ưu tiên quốc gia như trí tuệ nhân tạo (AI), năng lượng tái tạo và nông nghiệp công nghệ cao. Chính phủ cần chủ động huy động đồng thời các công cụ chính sách phía cung (tài trợ R&D, quỹ công nghệ, đào tạo nhân lực) và phía cầu (mua sắm công đổi mới, ưu đãi thuế, chuẩn hóa công nghệ) để hình thành và mở rộng các thị trường mới.

Thứ tư, cần đổi mới công cụ chính sách ĐMST. Hiện nay chính sách ở Việt Nam vẫn thiên về hỗ trợ nghiên cứu và phát triển, trong khi thiếu cơ chế kéo theo nhu cầu từ thị trường. Do đó, cần mở rộng sang các công cụ hiện đại như PPI, chính sách thuế khuyến khích tiêu dùng sản phẩm đổi mới, cũng như cơ chế tài trợ thử nghiệm (pilot funding) cho doanh nghiệp khởi nghiệp. Bên cạnh đó, việc tăng cường liên kết viện - trường - doanh nghiệp (Triple Helix) là cần thiết để đưa kết quả nghiên cứu vào ứng dụng thực tiễn, học tập từ mô hình cụm công nghệ và vườn ươm doanh nghiệp ở Hàn Quốc và Malaysia.

Cuối cùng, Việt Nam cần thiết lập cơ chế M&E theo kết quả đầu ra. Kinh nghiệm từ EU cho thấy, đánh giá chương trình ĐMST không nên chỉ dừng ở số lượng dự án R&D được tài trợ, mà phải dựa trên tác động đầu ra và kết quả như số bằng sáng chế,

mức độ thương mại hóa công nghệ, doanh thu từ đổi mới, cũng như các tác động đến văn hóa - xã hội và môi trường. Trên cơ sở đó, Việt Nam cần xây dựng một bộ chỉ số ĐMST quốc gia gắn với mục tiêu kiến tạo thị trường, được tích hợp trong hệ thống giám sát phát triển kinh tế - xã hội. Cơ chế này không chỉ bảo đảm tính minh bạch trong phân bổ ngân sách mà còn nâng cao trách nhiệm giải trình của các cơ quan quản lý và tổ chức thụ hưởng.

Như vậy, để phát huy vai trò của ĐMST trong tái cơ cấu nền kinh tế, Việt Nam cần một thiết kế bộ máy quản lý ĐMST đủ mạnh ở cấp quốc gia, cơ chế điều phối liên ngành hiệu quả, công cụ chính sách toàn diện (cung - cầu), và hệ thống giám sát dựa trên kết quả. Đây là nền tảng để Việt Nam không chỉ theo kịp mà còn có thể kiến tạo các thị trường công nghệ mới, qua đó nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia trong dài hạn.

5. Kết luận

Nghiên cứu này đã phân tích cơ sở lý thuyết từ “sửa lỗi thị trường” đến “kiến tạo thị trường” và tiếp cận NIS, từ đó so sánh mô hình tổ chức bộ máy quản lý ĐMST ở bốn trường hợp điển hình: Hàn Quốc, Trung Quốc, Malaysia và EU. Kết quả so sánh cho thấy, mặc dù các quốc gia/khu vực có mức độ tập trung, cơ chế điều phối và công cụ chính sách khác nhau, nhưng đều nhấn mạnh vai trò chủ động của Nhà nước trong việc định hình quỹ đạo công nghệ, thúc đẩy đổi mới định hướng nhiệm vụ và kiến tạo thị trường mới.

Đối với Việt Nam, bài học quan trọng là cần chuyển đổi mạnh mẽ từ tư duy quản lý ĐMST dựa trên “sửa lỗi thị trường” sang mô hình “kiến tạo thị trường”. Điều này bao hàm việc xây dựng một cơ quan điều phối cấp cao để đảm bảo tính thống nhất và chiến lược trong hoạch định chính sách; đồng thời kết hợp hợp lý giữa tập trung định hướng ở trung ương và phân tán thực thi ở địa phương và doanh nghiệp. Bên cạnh đó, Việt Nam cần đa dạng hóa và đổi mới công cụ chính sách, chú trọng cả phía cung lẫn phía cầu, nhằm hình thành các thị trường công nghệ mới trong những lĩnh vực chiến lược như trí tuệ nhân tạo, năng lượng tái tạo hay nông nghiệp công nghệ cao.

Một khía cạnh then chốt khác là xây dựng cơ chế giám sát và đánh giá dựa trên kết quả đầu ra, gắn với bộ chỉ số ĐMST quốc gia, qua đó bảo đảm tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và hiệu quả trong phân bổ nguồn lực. Như vậy, việc thiết kế một bộ máy quản lý ĐMST đủ mạnh, tích hợp, và định hướng kiến tạo thị trường sẽ là nền tảng quan trọng để Việt Nam nâng cao năng lực cạnh tranh, thúc đẩy công nghiệp hóa, hiện đại hóa và tiến tới phát triển bền vững trong kỷ nguyên kinh tế tri thức.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] M. Mazzucato (2015), *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press, 245pp.
- [2] M. Mazzucato (2018), *Mission-Oriented Research & Innovation in The European Union: A Problem-Solving Approach to Fuel Innovation-Led Growth*, European Commission.
- [3] The Organisation for Economic Co-operation and Development (2005), *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, OECD Publishing, 247pp.
- [4] C. Edquist (1997), *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations*, Pinter, 135pp.
- [5] M. Laranja, E. Uyarra, K. Flanagan (2008), “Policies for science, technology and innovation: Translating rationales into regional policies in a multi-level setting”, *Research Policy*, **37**(5), pp.823-835, DOI: 10.1016/j.respol.2008.03.006.
- [6] J. Edler (2007), *Demand-Based Innovation Policy*, Manchester Institute of Innovation Research, 157pp.
- [7] R.K. Woolthuis, M. Lankhuizen, V. Gilsing (2005), “A system failure framework for innovation policy design”, *Technovation*, **25**(6), pp.609-619, DOI: 10.1016/j.technovation.2003.11.002.
- [8] The Organisation for Economic Co-operation and Development (2010), *The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow*, OECD Publishing, 375pp.
- [9] B.Å. Lundvall (1992), *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Pinter Publisher, 168pp.
- [10] R. Nelson (1993), *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 175pp.
- [11] C. Freeman (1987), *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*, Pinter Publisher, 155pp.
- [12] M. Hekkert, R. Suurs, S. Negro, et al. (2007), “Functions of innovation systems: A new approach for analysing technological change”, *Technological Forecasting and Social Change*, **74**(4), pp.413-432, DOI: 10.1016/j.techfore.2006.03.002.
- [13] H. Etzkowitz, L. Leydesdorff (2000), “The dynamics of innovation: from national systems and ‘Mode 2’ to a Triple Helix of university-industry-government relations”, *Research Policy*, **29**(2), pp.109-123, DOI: 10.1016/S0048-7333(99)00055-4.
- [14] The Organisation for Economic Co-operation and Development (2014), *OECD Reviews of Innovation Policy: Viet Nam 2014*, OECD Publishing, 295pp.
- [15] National Technology Innovation Fund (2021), "Promoting technological innovation in businesses", <https://www.natif.gov.vn/tin-tuc/tin-hoat-dong/thuc-day-hoat-dong-doi-moi-cong-nghe-trong-doanh-nghiep>, accessed 5 July 2022 (in Vietnamese).
- [16] World Intellectual Property Organisation (2022), *Global Innovation Index 2022*, World Intellectual Property Organization, 157pp.