

# Đề xuất một số giải pháp hoàn thiện chính sách, pháp luật về phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam



PGS.TS. DOÃN HỒNG NHUNG

Trường Đại học Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội

**Tóm tắt:** Bài viết khái quát về kinh tế tuần hoàn (KTTH), nêu bật lợi ích của mô hình KTTH và thực tiễn sử dụng tài nguyên và quản lý chất thải ở Việt Nam vẫn còn bất cập, hạn chế. Trên cơ sở phân tích chủ trương, chính sách, văn bản pháp luật của Đảng và Nhà nước đã được ban hành để thúc đẩy phát triển KTTH, bài viết đưa ra một số giải pháp quan trọng, như: hoàn thiện hành lang pháp lý nhằm khuyến khích doanh nghiệp tham gia vào quá trình tái chế và sử dụng hiệu quả tài nguyên, xây dựng mô hình tăng trưởng kinh tế chiều sâu để tối ưu hóa việc sử dụng nguồn lực,... góp phần hoàn thiện chính sách, pháp luật về phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam.

**Từ khóa:** Chính sách, kinh tế tuần hoàn, môi trường, pháp luật, phát triển bền vững.

## 1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Trong bối cảnh toàn cầu hóa và phát triển bền vững, KTTH đang ngày càng thu hút sự chú ý của các quốc gia, trong đó có Việt Nam. KTTH không chỉ nhằm giảm thiểu rác thải và tối ưu hóa việc sử dụng tài nguyên mà còn hướng tới việc tạo ra một mô hình phát triển bền vững, đem lại lợi ích kinh tế, xã hội và môi trường. Tuy nhiên, Việt Nam đang đối diện với nhiều vấn đề nghiêm trọng liên quan đến ô nhiễm môi trường, quản lý tài nguyên và phát triển bền vững. Mặc dù Đảng, Nhà nước đã đưa ra nhiều chủ trương, chính sách, văn bản pháp luật nhằm thúc đẩy kinh tế tuần hoàn, song việc thực thi và đảm bảo tính hiệu quả của các chính sách này vẫn gặp nhiều khó khăn. Các quy định pháp luật hiện hành chưa hoàn thiện, thiếu sự đồng bộ và đồng thuận giữa các bộ, ngành, địa phương. Hơn nữa, nhận thức của cộng đồng và doanh nghiệp về ý nghĩa và tầm

quan trọng của kinh tế tuần hoàn còn hạn chế, dẫn đến việc áp dụng các mô hình tái chế, tái sử dụng chưa được phổ biến.

Trong bối cảnh đó, việc hoàn thiện chính sách và pháp luật về phát triển kinh tế tuần hoàn không chỉ là nhiệm vụ cấp bách mà còn mang tính quyết định đến chiến lược phát triển kinh tế bền vững của Việt Nam trong tương lai. Để đạt được điều này, cần thiết phải xây dựng một khung pháp lý rõ ràng và linh hoạt, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp và người dân tham gia vào quá trình chuyển đổi sang KTTH.

## 2. KHÁI QUÁT VỀ KTTH VÀ THỰC TIỄN Ở VIỆT NAM

### 2.1. Khái quát về KTTH

Những thách thức mang tính toàn cầu như khan hiếm tài nguyên, ô nhiễm môi trường, suy giảm đa dạng sinh học, biến đổi khí hậu đã thúc đẩy những tư tưởng, ý tưởng và tư duy đổi mới sáng tạo trong sản xuất, tiêu dùng nhằm tách tăng trưởng

kinh tế ra khỏi tình trạng suy thoái tài nguyên và ô nhiễm môi trường. Việc chú trọng nhiều tới bền vững về kinh tế hơn là bền vững về môi trường và xã hội (Schneider, 2014), KTTH lại đưa cách tiếp cận hệ thống để kết hợp mối quan tâm môi trường cho phát triển kinh tế. Sự đột phá không chỉ trên phương diện lý luận để tập hợp các hoạt động kinh tế và phúc lợi về môi trường theo hướng bền vững mà cả những đột phá trong thiết kế mô hình KTTH trong thực tiễn (Murray và cộng sự, 2015). KTTH đã trở thành động lực cho quá trình xây dựng, thiết kế các hoạt động kinh tế theo các vòng xoáy tuần hoàn như mô hình tích hợp giữa công nghiệp - nông nghiệp, mô hình công nghiệp sinh thái, mô hình tuần hoàn trong lĩnh vực nông nghiệp, sinh học... Đặc biệt là các mô hình nông nghiệp tuần hoàn kết hợp giữa các lĩnh vực trồng trọt - chăn nuôi - lâm nghiệp - nuôi trồng thủy sản tạo thành một vòng tuần hoàn khép kín giữa đầu ra của lĩnh vực này tạo thành đầu vào của hoạt động khác, các chất thải ra khỏi mô hình này gần như bằng không. Hay có thể hình dung, toàn bộ các hoạt động cung cấp dịch vụ sẽ hướng tới tái sử dụng vật chất và loại bỏ tác động tiêu cực đến môi trường. Đặc biệt, các nhà sản xuất chú trọng tuần hoàn từ quy trình thiết kế quy mô đến sản xuất, tiêu dùng, quản lý chất thải và biến chất thải trở lại thành tài nguyên (Công Tâm, 2020).

## 2.2. Thực tiễn tại Việt Nam

Hoạt động kinh tế ở Việt Nam từ trước đến nay vẫn chủ yếu dựa trên cách tiếp cận truyền thống, đó là kinh tế tuyến tính. Đây cũng là nguyên nhân cơ bản dẫn đến tình trạng thiếu hụt các nguồn tài nguyên thiên nhiên, đặc biệt là gây ra ô nhiễm môi trường nghiêm trọng. Năm 2016, lượng chất thải rắn đô thị của Việt Nam là 11,6 triệu tấn (trung bình 0.33kg/người/ngày), con số này được dự đoán sẽ tăng lên gần gấp đôi, ở mức khoảng 22 triệu tấn vào năm 2050. Mặc dù chỉ đứng thứ 68 trên thế giới về diện tích, thứ 15 về

dân số nhưng lượng rác thải nhựa ra biển của Việt Nam hiện xếp thứ 4 thế giới, với hơn 1,83 triệu tấn/năm (Phạm Yến, 2020). Việt Nam là một trong 10 quốc gia đang chịu tác động lớn nhất của biến đổi khí hậu và là một trong những quốc gia đang xả thải nhiều nhất chất thải nhựa ra môi trường. Chỉ riêng ô nhiễm không khí đã khiến Việt Nam có thể mất đi hơn 5,07% GDP; ô nhiễm nguồn nước có thể gây thiệt hại cho Việt Nam tới 3,5% GDP (Ngân hàng WBank, 2019). Cùng với đó là tình trạng suy giảm tài nguyên, năng lượng, ô nhiễm đất và suy thoái đất đang ảnh hưởng nghiêm trọng tới sự phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam thời gian qua (Công Tâm, 2020). Hiện nay, tại Việt Nam vẫn chưa có những mô hình KTTH đầy đủ, đúng nghĩa và phù hợp với thực tế.

## 3. CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT CỦA ĐẢNG VÀ NHÀ NƯỚC NHẪM PHÁT TRIỂN KTTH

Cần phải khẳng định những yếu tố của KTTH đã được đề cập trong các chủ trương của Đảng và pháp luật của Nhà nước từ những năm cuối thế kỷ XX. Chỉ thị số 36/CT-TW ngày 25/8/1998 của Bộ Chính trị đã đề cập đến việc “áp dụng công nghệ sạch, ít phế thải, tiêu hao ít nguyên liệu và năng lượng”. Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 15/11/2004 của Bộ Chính trị về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước cũng đưa ra các định hướng về “khu-yến khích tái chế, sử dụng sản phẩm tái chế”, “thu hồi và xử lý sản phẩm đã qua sử dụng”. Từ các chủ trương đó, Nhà nước đã ban hành luật và các chính sách liên quan đến sản xuất và tiêu dùng bền vững như: Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 làm cơ sở để cơ quan quản lý nhà nước và các tổ chức, cá nhân triển khai thực hiện; ngày 10/01/2022, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 08/2022/NĐ-CP quy định chi tiết một số Điều của Luật Bảo vệ môi trường. Theo nội dung Nghị định trên thì tại Mục 3, Chương X, Chính phủ đã quy định 03

điều (Điều 138, Điều 139 và Điều 140) để quy định tiêu chí, lộ trình và cơ chế phát triển KTTH; trong đó, ở cấp chiến lược, Chính phủ giao cho Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì, phối hợp với các bộ, cơ quan ngang bộ, ủy ban nhân dân cấp tỉnh xây dựng, trình Thủ tướng Chính phủ ban hành kế hoạch hành động quốc gia thực hiện KTTH trước ngày 31/12/2023 để các tỉnh, thành phố làm cơ sở triển khai thực hiện đồng bộ trên toàn quốc. Đồng thời, cũng theo Nghị định trên, Chính phủ quy định rõ cơ chế khuyến khích, ưu đãi về tài chính đối với các thành phần kinh tế, xã hội đầu tư vào nghiên cứu, triển khai và áp dụng các mô hình KTTH trong hoạt động sản xuất kinh doanh, thương mại, dịch vụ. Nền tảng pháp luật đã được quy định trong Luật Bảo vệ môi trường (2005, 2014), Luật Khoáng sản (2010); Luật Tài nguyên nước (2012); Luật Đất đai (2013); Chiến lược bảo vệ môi trường (2012); Chiến lược tăng trưởng xanh (2012); Chương trình hành động quốc gia về sản xuất và tiêu dùng bền vững đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030; Chiến lược phát triển năng lượng tái tạo của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050 và gần đây nhất là Luật Bảo vệ môi trường (2020).

Hiện nay, tại Việt Nam, cơ sở pháp lý để thực hiện mô hình KTTH ở cấp chiến lược là Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 (Luật số 72/2020/QH14 được Quốc hội ban hành vào ngày 17 tháng 11 năm 2020, có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 01 năm 2022), theo đó tại Khoản 11 Điều 5 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 quy định việc lồng ghép, thúc đẩy các mô hình KTTH, kinh tế xanh trong xây dựng và thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình, đề án, dự án phát triển kinh tế - xã hội. Ngoài ra, tại Điều 142 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 cũng nêu rõ định nghĩa về KTTH; quy định Chính phủ quy định tiêu chí, lộ trình, cơ chế khuyến khích thực hiện KTTH phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước; bên

cạnh đó, cũng quy định trách nhiệm việc triển khai thực hiện mô hình KTTH cho 02 hợp phần quan trọng là các cơ quan quản lý nhà nước và cộng đồng doanh nghiệp.

Bên cạnh Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, pháp luật về đầu tư cũng có những quy định khuyến khích thúc đẩy sự phát triển của KTTH tại Việt Nam. Điểm đ Khoản 2 Điều 15, Luật Đầu tư năm 2020 đã quy định các đối tượng được hưởng ưu đãi đầu tư bao gồm “Doanh nghiệp công nghệ cao, doanh nghiệp khoa học và công nghệ, tổ chức khoa học và công nghệ; dự án có chuyển giao công nghệ thuộc Danh mục công nghệ khuyến khích chuyển giao theo quy định của pháp luật về chuyển giao công nghệ; cơ sở ươm tạo công nghệ, cơ sở ươm tạo doanh nghiệp khoa học và công nghệ theo quy định của pháp luật về công nghệ cao, pháp luật về khoa học và công nghệ; doanh nghiệp sản xuất, cung cấp công nghệ, thiết bị, sản phẩm và dịch vụ phục vụ các yêu cầu về bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường”. Các dự án này được hưởng nhiều hình thức hỗ trợ đầu tư đa dạng như: Hỗ trợ phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội trong và ngoài hàng rào dự án đầu tư, hỗ trợ đào tạo, phát triển nguồn nhân lực; hỗ trợ tín dụng... được quy định tại Điều 18 Luật Đầu tư năm 2020. Tuy nhiên, để được ưu đãi đầu tư tại khoản đ, Điều 15, các doanh nghiệp, tổ chức, cơ sở, dự án đầu tư cần đáp ứng điều kiện theo quy định của pháp luật về khoa học và công nghệ; công nghệ cao; chuyển giao công nghệ; bảo vệ môi trường. Trong khuôn khổ Nghị định số 82/2018/NĐ-CP. quy định về quản lý khu công nghiệp (KCN) và khu kinh tế (KKT) cũng đã đề cập đến một số vấn đề quan trọng trong KTTH như khu công nghiệp sinh thái, cộng sinh công nghiệp cũng như một vấn đề liên quan đến đầu tư trong các loại hình công nghiệp thân thiện môi trường. Trong đó phải kể đến chính sách phát triển đầu tư, tiêu chí xác

định, các ưu đãi đối với các doanh nghiệp khu công nghiệp sinh thái. Muốn hoàn thiện khung pháp lý, giải quyết các vướng mắc trong hoạt động đầu tư phát triển KCN, KKT, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đang xây dựng, hoàn thiện dự thảo Nghị định thay thế Nghị định số 82/2018/NĐ-CP để trình Chính phủ ban hành nhằm tạo khung pháp lý cho hoạt động đầu tư phát triển các KCN, KKT.

Năm 2022, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 687/QĐ-TTg ngày 07/6/2022 phê duyệt Đề án Phát triển KTTH ở Việt Nam, đây chính là cơ sở để Việt Nam triển khai phát triển KTTH trong thời gian tới và cũng là căn cứ để hoàn thiện các quy định pháp luật về KTTH.

#### 4. MỘT SỐ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ KTTH

Muốn hoàn thiện pháp luật về KTTH thì cần nghiên cứu phân tích các yếu tố của KTTH, những lợi thế mà nền KTTH đem lại cũng như thực trạng phát triển nền KTTH và hệ thống pháp luật về KTTH của Việt Nam được xây dựng như thế nào, để từ đó đi sâu phân tích những giải pháp hoàn thiện chính sách, pháp luật về KTTH ở Việt Nam trong thời gian tới. Trên cơ sở đó, tác giả đề xuất một số giải pháp thúc đẩy KTTH ở Việt Nam như:

*Thứ nhất*, hoàn thiện hành lang pháp lý phục vụ cho phát triển nền KTTH. Theo đó, cần sửa đổi, bổ sung Luật Bảo vệ môi trường, quy định trách nhiệm cụ thể của nhà sản xuất, nhà phân phối trong việc thu hồi, phân loại và tái chế hoặc chi trả chi phí xử lý các sản phẩm thải bỏ. Song hành cùng với đó, đẩy nhanh việc hoàn thiện và ban hành các cơ chế chính sách ưu đãi, hỗ trợ thúc đẩy công nghiệp môi trường, trong đó có công nghiệp tái chế;

*Thứ hai*, xây dựng mô hình tăng trưởng kinh tế chiều sâu, sử dụng hiệu quả các nguồn lực đầu vào, áp dụng khoa học - công nghệ vào các ngành, đặc biệt là xử lý rác thải để tái tạo nguyên liệu mới;

*Thứ ba*, xây dựng Chiến lược truyền thông về KTTH nhằm nâng cao nhận thức của các nhà sản xuất và công chúng về trách nhiệm của họ đối với các sản phẩm trong suốt vòng đời của sản phẩm..., những nghiên cứu cơ bản ở góc độ khoa học pháp lý về KTTH và các yếu tố cần thiết để xây dựng, vận hành nền KTTH.

*Thứ tư*, đẩy mạnh học hỏi kinh nghiệm các quốc gia phát triển như Đức, Thụy Điển, Nhật Bản, Hà Lan..., về xây dựng, hoàn thiện pháp luật về phát triển KTTH. Các quốc gia phát triển thường đã trải qua quá trình thực hiện và điều chỉnh chính sách, giúp họ tích lũy được nhiều bài học quý giá về áp dụng các nguyên tắc kinh tế tuần hoàn trong thực tiễn. Những kinh nghiệm này không chỉ cung cấp cái nhìn tổng quan về các mô hình luật pháp hiệu quả mà còn giúp Việt Nam tránh được những sai lầm, điều chỉnh kịp thời và phù hợp với bối cảnh phát triển của mình. Tiếp theo, việc học hỏi từ các quốc gia đi trước sẽ giúp Việt Nam nhanh chóng cập nhật và áp dụng các công nghệ, sáng kiến mới trong lĩnh vực tái chế, tái sử dụng và quản lý tài nguyên, từ đó nâng cao hiệu quả sản xuất và giảm thiểu ô nhiễm môi trường. Cuối cùng, việc xây dựng một khung pháp luật vững chắc từ kinh nghiệm quốc tế sẽ góp phần củng cố lòng tin của nhà đầu tư, thúc đẩy sự tham gia của doanh nghiệp vào các hoạt động kinh tế tuần hoàn, từ đó tạo ra một nền tảng vững mạnh cho phát triển bền vững trong tương lai.

#### 5. KẾT LUẬN

Việc hoàn thiện chính sách và pháp luật về phát triển KTTH tại Việt Nam là một nhiệm vụ không thể thiếu trong hành trình hướng tới phát triển bền vững. Qua việc hoàn thiện hành lang pháp lý, chúng ta sẽ tạo ra một khuôn khổ vững chắc cho các doanh nghiệp và tổ chức tham gia vào quá trình tối ưu hóa tài nguyên và giảm thiểu chất thải. Mô hình tăng trưởng kinh tế chiều sâu, với trọng tâm vào chất lượng và hiệu quả sử dụng tài nguyên, sẽ giúp Việt Nam không chỉ tăng trưởng kinh tế

mà còn thúc đẩy sự bền vững môi trường.

Xây dựng chiến lược truyền thông về KTTH là yếu tố then chốt để nâng cao nhận thức của cộng đồng và doanh nghiệp về tầm quan trọng của việc áp dụng các nguyên tắc KTTH. Điều này sẽ tạo ra một nền tảng vững chắc cho sự chuyển biến tích cực trong hành vi và thái độ đối với bảo vệ môi trường. Cùng với đó, việc học hỏi từ các quốc gia phát triển sẽ mở ra cơ hội cho Việt Nam tiếp cận và áp dụng các giải pháp hiệu quả đã được chứng minh trong thực tiễn quốc tế. Những bài học kinh nghiệm này sẽ không chỉ giúp rút ngắn thời gian thực hiện các chính sách mà còn gia tăng hiệu quả của chúng.

Tóm lại, sự kết hợp hài hòa giữa việc hoàn thiện chính sách, phát triển mô hình kinh tế bền vững, nâng cao nhận thức và học hỏi kinh nghiệm quốc tế sẽ là chìa khóa để Việt Nam xây dựng một nền KTTH thành công, hướng tới một tương lai phát triển bền vững và thịnh vượng cho toàn xã hội.

### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Hồng Anh (2021), “Kinh nghiệm áp dụng của một số nước trên thế giới và vấn đề đặt ra với Việt Nam”, Tạp chí Công Thương - Các kết quả nghiên cứu khoa học và ứng dụng công nghệ, số 9, tháng 4 năm 2021.

2. Minh Châu, Đặng Đông, Ngọc Phát, Lê Nam (2020), “Trái phiếu xanh: Thuận lợi và khó khăn để phát triển ở thị trường chứng khoán Việt Nam”, Tạp chí thị trường tài chính tiền tệ, <https://thitruongtaichinhhtiente.vn/tra-phi-ieu-xanh-thuan-loi-va-kho-khan-de-phat-trien-o-thi-truong-chung-khoan-viet-nam-25536.html>.

3. Vũ Mai Chi, Nguyễn Hồng Gấm (2023), “Kinh nghiệm phát triển thị trường trái phiếu xanh và một số đề xuất đối với Việt Nam”, Tạp chí ngân hàng, <https://tapchinganhang.gov.vn/kinh-nghiem-phat-trien-thi-truong-tra-phi-ieu-xanh-va-mot-so-de-xuat-doi-voi-viet-nam.htm>

4. Nguyễn Thế Chinh (2019), “Cơ hội và

thách thức cho phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam”, Tạp chí Cộng sản, số 10/2019.

5. Chính phủ (2020), Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10 tháng 01 năm 2022 quy định chi tiết một số Điều của Luật Bảo vệ môi trường.

6. Chính phủ (2020), Nghị định số 82/2018/NĐ-CP ngày 22 tháng 5 năm 2018 của Chính phủ quy định về quản lý khu công nghiệp và khu kinh tế.

7. Bùi Xuân Dũng (2020), “Kinh nghiệm thực hiện mô hình ở một số quốc gia và gợi ý cho Việt Nam”, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, 22 (740)/2020.

9. Lê Hải Đường (2020), Đề tài nghiên cứu Pháp luật về ở Việt Nam – Thực trạng và kiến nghị, Phó Viện trưởng Viện Nghiên cứu lập pháp, Viện Nghiên cứu lập pháp thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

10. Quốc hội (2020), Luật Bảo vệ môi trường số 72/2020/QH14 ngày 17/11/2020.

11. Quốc hội (2020) Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 ngày 17/6/2020.

12. Rizos V., Tuokko K., Behrens A. (2017), The circular economy: A review of definitions, processes and impacts, Research Report, No 2017/8, April 2017.

13. Zvonimira S.G., Marinela K.N., Elena R. (2020), Circular Economy Concept in the Context of Economic Development in EU Countries, Sustainability 2020, 12, 3060; doi:10.3390/su12073060.

14. European Environment Agency (2016), Circular Economy in Europe - Developing the knowledge base, EEA Report No. 2/2016.

15. Ellen MacArthur Foundation and McKinsey Center for Business and Environment (2015), Growth Within: A Circular Economy Vision for a Competitive Europe. <https://tinyurl.com/jec5ykg>.

16. Hai H.T., Quang N.D., Thang N.T., Nam N.H. (2020), “Circular Economy in Vietnam”. Circular Economy: Global Perspective. Springer, Singapore. [https://doi.org/10.1007/978-981-15-1052-6\\_22](https://doi.org/10.1007/978-981-15-1052-6_22). ■