



Một số khó khăn, bất cập trong thực thi chính sách về quản lý chất lượng không khí ở Việt Nam và đề xuất các giải pháp hoàn thiện

HOÀNG HẢI¹

¹ Cục Môi trường, Bộ Nông nghiệp và Môi trường

Tóm tắt

Quản lý chất lượng môi trường không khí mặc dù đã được quan tâm và quy định trong Luật BVMT năm 1993, năm 2004, năm 2014, nhưng phải đến Luật BVMT năm 2020 mới khắc phục những bất cập và quy định cụ thể trách nhiệm của các cấp, các ngành và tổ chức cá nhân có liên quan, đặc biệt vai trò quan trọng của các cấp chính quyền địa phương trong quản lý chất lượng môi trường không khí. Bài viết phân tích những bất cập trong quá trình thực thi chính sách quản lý chất lượng môi trường không khí tại Việt Nam và đưa ra các nhóm giải pháp tương ứng để hoàn thiện chính sách quản lý chất lượng môi trường không khí.

Từ khóa: Quản lý chất lượng không khí, ô nhiễm không khí, chính sách môi trường, bảo vệ môi trường.

JEL Classifications: P18, P48, Q53.

1. TỔNG QUAN HỆ THỐNG CHÍNH SÁCH VỀ QUẢN LÝ Ô NHIỄM KHÔNG KHÍ TẠI VIỆT NAM

Quản lý chất lượng môi trường không khí mặc dù đã được quan tâm từ Luật BVMT năm 1993, Luật BVMT năm 2004 và đặc biệt là Luật BVMT năm 2014, tuy nhiên các nội dung quy định từ Luật, Nghị định hướng dẫn thi hành đều mang tính nguyên tắc chung mà chưa định hướng các giải pháp cụ thể để BVMT không khí tương ứng với từng đối tượng, từng cấp ngành quản lý (Điều 62-64 của Luật BVMT năm 2014), do đó Luật chưa thực sự đi vào chiều sâu, chưa phát huy được thế mạnh của công cụ pháp lý trong việc bảo vệ và cải thiện chất lượng môi trường không khí.

Luật BVMT năm 2020 đã được khắc phục và giải quyết những bất cập của quy định trước đây. Luật đã quy định trách nhiệm của các cấp, các ngành và tổ chức cá nhân có liên quan, đặc biệt vai trò quan trọng của các cấp chính quyền địa phương trong quản lý chất lượng môi trường không khí, từ trách nhiệm lập, ban hành và tổ chức thực hiện kế hoạch, đồng thời chú trọng công tác phối hợp để quản lý chất lượng không khí liên vùng, liên tỉnh. Bên cạnh đó, Luật cũng quy định việc cung cấp thông tin về chất lượng không khí đến cộng đồng, trách nhiệm của chính quyền cấp tỉnh về đánh giá chất lượng môi trường không khí và công khai thông tin; cảnh báo cho cộng đồng và triển khai các biện pháp xử lý trong trường hợp chất lượng môi trường không khí bị ô nhiễm gây tác động đến sức khỏe cộng đồng. Một nội dung quan trọng nữa cũng được quy định trong Luật đó là việc thực hiện các biện pháp khẩn cấp trong tình trạng môi trường không khí bị ô nhiễm nghiêm trọng với sự điều phối trực tiếp của các cấp từ Trung ương đến địa phương.

Để bảo đảm thi hành Luật hiệu quả, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật BVMT năm 2020 và được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 05/2025/NĐ-CP ngày 06/1/2025. Theo đó, các Nghị định đã tiếp tục thể chế hóa quan điểm, chủ trương, chính sách của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong việc thực hiện cắt giảm thủ tục hành chính (TTHC), đẩy mạnh phân quyền cho các địa phương trong lĩnh vực BVMT; tạo điều kiện thuận lợi hơn khi triển khai các chính sách mới của Luật BVMT; bảo đảm đồng bộ giữa các quy định của pháp luật về BVMT, góp phần tiếp tục cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh, hỗ trợ doanh nghiệp phục hồi sau đại dịch Covid-19. Nghị định số 153/2024/NĐ-CP ngày 21/11/2024 của Chính phủ đã quy định phí BVMT đối với khí thải nhằm thể chế hóa chủ trương của Đảng và Chính phủ về BVMT không khí, theo đó đối tượng chịu phí BVMT đối với khí thải là bụi, khí thải công nghiệp xả ra môi trường phải được xử lý của các dự án, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ thuộc đối tượng phải có giấy phép môi trường theo quy định của pháp luật về BVMT, trong đó có nội dung cấp phép về xả khí thải (cơ sở xả khí thải). Chính phủ cũng đã ban hành các văn bản chỉ đạo, điều hành, cụ thể như Quyết định số 1973/QĐ-TTg ngày 23/11/2021 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Kế hoạch quốc gia về quản lý chất lượng môi trường không khí giai đoạn 2021-2025; Quyết định số 224/QĐ-TTg ngày 07/3/2024 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt quy hoạch tổng thể quan trắc môi trường quốc gia giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 (thay thế Quyết định số 90/QĐ-



TTg ngày 12/01/2016 của Thủ tướng Chính phủ); Chỉ thị số 03/CT-TTg ngày 18/01/2021 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí.

Với trách nhiệm được Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ giao đầu mối quản lý nhà nước về chất lượng môi trường không khí, Bộ Nông nghiệp và Môi trường đã tích cực trong công tác xây dựng các văn bản hướng dẫn và kế hoạch triển khai thực hiện cụ thể như: Thông tư số 02/2022/TT-BTNMT ngày 10/01/2022 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật BVMT và được sửa đổi, bổ sung tại Thông tư số 05/2025/TT-BTNMT ngày 28/02/2025 của Bộ Tài nguyên và Môi trường; Thông tư số 10/2021/TT-BTNMT ngày 30/6/2021 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định kỹ thuật quan trắc môi trường và quản lý thông tin, dữ liệu quan trắc chất lượng môi trường; trong đó có quan trắc chất lượng không khí; Thông tư số 01/2023/TT-BTNMT ngày 13/3/2023 về quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về chất lượng môi trường xung quanh (đất, không khí, nước mặt, nước dưới đất, nước biển); Thông tư số 45/2024/TT-BTNMT ngày 30/12/2024 của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về khí thải công nghiệp; Thông tư số 06/2025/TT-BTNMT ngày 16/6/2025 của Bộ Nông nghiệp và Môi trường ban hành quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về khí thải xe ô tô tham gia giao thông đường bộ...

Bên cạnh đó, các Bộ, ngành và địa phương xây dựng và ban hành các văn bản quản lý theo chức năng, nhiệm vụ, Bộ Giao thông vận tải (nay là Bộ Xây dựng) tổ chức xây dựng, ban hành các quy định về kiểm soát khí thải phương tiện giao thông cơ giới đường bộ, đặc biệt là quy định về kiểm soát khí thải phương tiện giao thông cơ giới đường bộ nhập khẩu và sản xuất, lắp ráp; xây dựng Kế hoạch của Bộ Giao thông vận tải thực hiện "Chương trình hành động về chuyển đổi năng lượng xanh, giảm phát thải khí carbon và khí mê-tan của ngành Giao thông vận tải. Bộ Xây dựng đã tham mưu trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược phát triển vật liệu xây dựng Việt Nam thời kỳ 2021 - 2030, định hướng đến năm 2050 theo Quyết định số 1266/QĐ-TTg ngày 18/8/2020 của Thủ tướng Chính phủ; ban hành Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia QCVN 18:2021/BXD về An toàn trong thi công xây dựng được ban hành kèm theo Thông tư số 16/2021/TT-BXD ngày 20/12/2021 của Bộ trưởng Bộ Xây dựng. Các Bộ ngành khác cũng đã triển khai xây dựng các chính sách quản lý theo chức năng, nhiệm vụ được phân công và các địa phương đã xây dựng và ban

hành Kế hoạch quản lý chất lượng môi trường không khí cấp tỉnh (của địa phương), hiện tại đã có 23 tỉnh, thành phố ban hành Kế hoạch này.

2. MỘT SỐ KHÓ KHĂN, BẤT CẬP TRONG THỰC THI CHÍNH SÁCH QUẢN LÝ CHẤT LƯỢNG KHÔNG KHÍ HIỆN NAY

Trong quá trình triển khai thực hiện các chính sách, quy định của pháp luật về quản lý chất lượng không khí ở Trung ương và địa phương, Bộ Nông nghiệp và Môi trường nhận thấy có một số bất cập, cụ thể theo các nhóm vấn đề:

Nhóm vấn đề về thể chế - chính sách: Mặc dù Luật BVMT năm 2020 đã dành riêng một mục với ba điều khoản quy định cụ thể về BVMT không khí, cùng với đó là các hướng dẫn chi tiết tại Nghị định số 08/2022/NĐ-CP của Chính phủ, song đến nay vẫn chưa có một đạo luật chuyên ngành riêng biệt về môi trường không khí. Đây là một khoảng trống pháp lý quan trọng, khiến công tác quản lý và kiểm soát ô nhiễm không khí chưa thật sự hiệu quả và thiếu tính ràng buộc cụ thể. Đáng lưu ý, hiện vẫn chưa có quy định rõ ràng, đủ mạnh về trách nhiệm của người đứng đầu chính quyền địa phương – từ cấp tỉnh đến cấp xã, phường – trong việc phát hiện, ngăn chặn và xử lý các nguồn gây ô nhiễm không khí. Vì vậy, cần có các hướng dẫn cụ thể, chi tiết hơn cho chính quyền địa phương trong trường hợp chất lượng môi trường không khí bị ô nhiễm nghiêm trọng.

Nhóm vấn đề về kiểm soát nguồn bụi, khí thải (nguồn điểm, nguồn di động, nguồn diện): Hiện chưa có quy định đủ mạnh để quản lý, xử lý các vi phạm làm phát sinh bụi, khí thải từ các công trình xây dựng, công trình giao thông, công trình công ích (cải tạo mặt đường, vỉa hè.... được gọi chung là nguồn bụi đường) đang là nguồn gây ra tình trạng ô nhiễm bụi rất lớn tại các đô thị lớn, đô thị đang phát triển hiện nay. Bên cạnh đó, việc đốt chất thải, rác thải, phụ phẩm nông nghiệp (rơm rạ sau thu hoạch ngoài cánh đồng theo chu kỳ canh tác) và sinh khối (lá cây, củi để sưởi ấm trong những ngày giá lạnh) vẫn diễn ra rất phổ biến, thường xuyên ở khu vực đồng bằng Bắc Bộ và khu vực TP. Hà Nội song đến nay vẫn chưa có chế tài đủ mạnh để kiểm soát và xử lý dứt điểm các hành vi này, gây ảnh hưởng rất nghiêm trọng đến chất lượng môi trường không khí cả vùng. Ngoài ra, một thách thức lớn khác là việc xây dựng các quy định về kiểm soát nguồn khí thải từ phương tiện giao thông, nhất là các phương tiện cũ sử dụng nhiên liệu hóa thạch như xe mô tô, xe gắn máy, gặp nhiều khó khăn do đối tượng sử dụng chủ yếu là người có thu nhập thấp. Trong khi đó, quy



mô sử dụng các phương tiện này là rất lớn – với hơn 70 triệu xe mô tô, xe gắn máy trên toàn quốc, riêng Hà Nội đã có khoảng 7 triệu chiếc (chưa kể lượng xe từ các tỉnh lân cận vào nội đô), gây áp lực lớn đối với chất lượng môi trường không khí đô thị.

Nhóm vấn đề về quan trắc môi trường và thông tin dữ liệu: Hiện nay, hệ thống quan trắc môi trường không khí tự động, liên tục còn thiếu đồng bộ và chưa được triển khai phủ khắp toàn quốc; trong khi đó, hệ thống quan trắc cảm biến với chi phí thấp cần được đẩy mạnh ứng dụng hơn nữa nhằm cung cấp thêm thông tin hỗ trợ hiệu quả cho công tác dự báo, cảnh báo chất lượng không khí. Bên cạnh đó, cũng còn thiếu các giải pháp và cơ chế công khai, phổ biến thông tin, dữ liệu về chất lượng môi trường không khí theo thời gian thực, như cách làm của nhiều quốc gia tiên tiến trong khu vực và trên thế giới.

Nhóm vấn đề về cơ chế tài chính, nguồn lực: Nguồn lực hiện có (bao gồm tổ chức bộ máy, nhân lực và kinh phí) để thực hiện các hoạt động quản lý chất lượng không khí, quan trắc và công bố thông tin về chất lượng môi trường không khí vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn; đồng thời, năng lực của đội ngũ cán bộ còn hạn chế, và hiện cũng còn rất ít chương trình, nhiệm vụ chuyên biệt dành cho lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm không khí và cải thiện chất lượng môi trường không khí. Bên cạnh đó, kinh phí đầu tư từ ngân sách Nhà nước cho các hoạt động quan trắc định kỳ cũng như xây dựng, lắp đặt và duy trì các trạm quan trắc không khí tự động, liên tục vẫn chưa tương xứng với tốc độ phát triển kinh tế – xã hội và nhu cầu quản lý trên thực tế; do vậy, cần sớm xây dựng cơ chế hiệu quả để huy động nguồn lực từ các tổ chức tư nhân. Hơn nữa, cũng đang thiếu nguồn lực để đầu tư triển khai các giải pháp thay thế nhằm kiểm soát và giảm thiểu lượng phát thải bụi, khí thải phát sinh từ các nguồn điểm, nguồn diện và nguồn di động.

Nhóm vấn đề về truyền thông, thông tin, nâng cao nhận thức: Công tác thông tin, truyền thông và giáo dục nhằm nâng cao nhận thức của người dân, doanh nghiệp về môi trường không khí hiện vẫn chưa được thực hiện một cách thường xuyên, liên tục, vì vậy chưa thực sự trở thành ý thức tự giác trong hành động của mỗi cá nhân. Đặc biệt, người dân đô thị, nhất là nhóm thu nhập thấp hoặc người lao động, vẫn chưa nhận thức đầy đủ về những tác hại lâu dài của ô nhiễm không khí đối với sức khỏe. Không những vậy, hiện nay cũng chưa có định hướng rõ ràng về các giải pháp hành động cụ thể mà người dân, doanh nghiệp hay chính quyền địa phương

có thể thực hiện. Hệ quả là, người dân và doanh nghiệp chưa hiểu rõ nguyên nhân gây ô nhiễm, cũng như trách nhiệm của mình trong việc tạo ra và cần tham gia xử lý vấn đề ô nhiễm không khí.

3. MỘT SỐ ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ ĐỂ HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH QUẢN LÝ CHẤT LƯỢNG MÔI TRƯỜNG KHÔNG KHÍ

Để hoàn thiện chính sách quản lý chất lượng môi trường không khí, Bộ Nông nghiệp và Môi trường đề xuất một số giải pháp cụ thể tương ứng với từng nhóm vấn đề khó khăn, bất cập đã nêu.

Trước hết, về thể chế và chính sách, cần tiếp tục rà soát, hoàn thiện các thể chế, chính sách cho công tác quản lý chất lượng môi trường không khí. Đồng thời, cần quy định rõ trách nhiệm của người đứng đầu chính quyền địa phương các cấp trong việc phát hiện, ngăn ngừa và xử lý các nguồn thải gây ô nhiễm; bên cạnh đó, cần xây dựng quy trình thực hiện các biện pháp khẩn cấp trong trường hợp chất lượng không khí bị ô nhiễm nghiêm trọng trong phạm vi quản lý.

Đối với nhóm giải pháp kiểm soát các nguồn thải, cần triển khai ngay công tác kiểm kê, xác định rõ nguồn phát sinh và tỷ trọng đóng góp bụi, khí thải từ các nguồn điểm, nguồn diện và nguồn di động để từ đó xây dựng các giải pháp phù hợp; Rà soát, siết chặt quy định về kiểm soát, xử lý vi phạm để phát sinh bụi, khí thải từ công trình xây dựng, công trình giao thông, công trình công ích, cải tạo mặt đường, vỉa hè; Xây dựng quy định phát hiện, kiểm soát, xử lý hành vi đốt rác thải, sinh khối, phụ phẩm nông nghiệp; Kiểm soát khí thải phương tiện giao thông (nâng cao mức phát thải đối với phương tiện ô tô lưu hành theo lộ trình; triển khai thực hiện kiểm định khí thải xe mô tô, xe gắn máy theo quy chuẩn và lộ trình áp dụng, song song cũng cần xây dựng cơ chế hỗ trợ chuyển đổi, thải bỏ xe cũ đối với đối tượng nghèo, thu nhập thấp trong xã hội); Tăng cường công tác phối hợp liên ngành trong kiểm tra, xử lý vi phạm và công khai thông tin các vi phạm để làm gương và có tính răn đe.

Đối với công tác quan trắc và thông tin dữ liệu, cần đầu tư mở rộng hệ thống trạm quan trắc không khí tự động, liên tục tại các đô thị, cụm công nghiệp và làng nghề theo đúng quy hoạch đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, đồng thời tăng cường lắp đặt các trạm quan trắc cảm biến chi phí thấp (LCS). Cùng với đó, cần xây dựng hệ thống dữ liệu quốc gia mở, cho phép kết nối và truy cập thông tin theo thời gian thực đến người dân và doanh nghiệp.

Đối với cơ chế tài chính và huy động nguồn lực: Ưu tiên đầu tư công và phân bổ ngân sách cho các tỉnh,



thành phố có mật độ dân cư cao, mức độ ô nhiễm lớn; thiết lập hệ thống quan trắc đủ dày, hợp lý phục vụ cho công tác quản lý và cung cấp thông tin cho người dân; Xây dựng cơ chế để huy động nguồn lực ngoài ngân sách (nguồn lực xã hội hóa) cho hoạt động quan trắc chất lượng môi trường không khí; Khuyến khích mô hình tín chỉ các-bon, tài chính xanh cho doanh nghiệp giảm khí thải.

Đối với lĩnh vực truyền thông và nâng cao nhận thức, cần phát triển hệ thống thông tin về chất lượng không khí theo hướng minh bạch, dễ tiếp cận và có thể tích hợp nhiều ứng dụng cung cấp thông tin, đặc biệt là các dự báo và cảnh báo ô nhiễm dài hạn; Tổ chức các chiến dịch truyền thông quy mô lớn và có chiều sâu; Lồng ghép giáo dục môi trường không khí vào hệ thống giáo dục, đào tạo; Tăng cường năng lực truyền thông cho các cấp chính quyền địa phương, doanh nghiệp và các tổ chức xã hội; Xây dựng những hướng dẫn hành động cụ thể cho người dân và doanh nghiệp.

4. KẾT LUẬN

Chất lượng môi trường không khí đang là một trong những thách thức lớn đối với quá trình phát triển bền vững tại Việt Nam, đặc biệt tại các đô thị lớn và khu vực có tốc độ đô thị hóa, công nghiệp hóa cao. Trong thời gian qua, với sự nỗ lực của Bộ Nông nghiệp và Môi trường cùng các bộ, ngành và địa phương, công tác quản lý môi trường không khí đã đạt được những kết quả đáng ghi nhận như hoàn thiện khung pháp lý, xây dựng hệ thống quan trắc, kiểm kê nguồn thải và triển khai các chương trình cảnh báo, dự báo chất lượng không khí. Tuy nhiên, thực tiễn cũng cho thấy còn nhiều hạn chế, bất cập về thể chế, nguồn lực, cơ chế phối hợp cũng như nhận thức xã hội trong lĩnh vực này.

Để nâng cao hiệu quả quản lý chất lượng môi trường không khí trong thời gian tới, cần tiếp tục hoàn thiện chính sách pháp luật, ưu tiên đầu tư cho hạ tầng quan trắc, tăng cường kiểm soát các nguồn thải chính và đẩy mạnh ứng dụng công nghệ số trong quản lý, giám sát. Đồng thời, cần xác lập rõ trách nhiệm của chính quyền các cấp, thúc đẩy sự tham gia của cộng đồng, doanh nghiệp và phát huy vai trò của truyền thông, giáo dục trong việc nâng cao nhận thức về BVMT không khí. Chỉ khi các giải pháp này được thực hiện đồng bộ, liên tục và có sự phối hợp chặt chẽ giữa các bên liên quan, mục tiêu cải thiện chất lượng môi trường không khí mới có thể đạt được một cách thực chất, góp phần bảo vệ sức khỏe cộng đồng và thúc đẩy phát triển bền vững trong dài hạn ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chính phủ. (2021). Quyết định số 1973/QĐ-TTg ngày 23/11/2021 phê duyệt Kế hoạch quốc gia về quản lý chất lượng môi trường không khí giai đoạn 2021–2025.
2. Chính phủ. (2022). Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 quy định chi tiết một số điều của Luật BVMT.
3. Chính phủ. (2024). Nghị định số 153/2024/NĐ-CP ngày 21/11/2024 quy định phí BVMT đối với khí thải.
4. Chính phủ. (2025). Nghị định số 05/2025/NĐ-CP ngày 06/01/2025 sửa đổi, bổ sung Nghị định số 08/2022/NĐ-CP.
5. Chính phủ. (2024). Quyết định số 224/QĐ-TTg ngày 07/3/2024 phê duyệt quy hoạch tổng thể quan trắc môi trường quốc gia giai đoạn 2021–2030, tầm nhìn đến năm 2050.
6. Thủ tướng Chính phủ. (2021). Chỉ thị số 03/CT-TTg ngày 18/01/2021 về tăng cường kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí.
7. Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2021). Thông tư số 10/2021/TT-BTNMT ngày 30/6/2021 quy định kỹ thuật quan trắc môi trường và quản lý thông tin, dữ liệu quan trắc.
8. Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2022). Thông tư số 02/2022/TT-BTNMT ngày 10/01/2022 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật BVMT.
9. Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2023). Thông tư số 01/2023/TT-BTNMT ngày 13/3/2023 ban hành quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về chất lượng môi trường xung quanh.
10. Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2024). Thông tư số 45/2024/TT-BTNMT ngày 30/12/2024 ban hành quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về khí thải công nghiệp.
11. Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2025). Thông tư số 05/2025/TT-BTNMT ngày 28/02/2025 sửa đổi, bổ sung Thông tư số 02/2022/TT-BTNMT.
12. Bộ Nông nghiệp và Môi trường. (2025). Thông tư số 06/2025/TT-BNNMT ngày 16/6/2025 ban hành quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về khí thải xe ô tô tham gia giao thông đường bộ.
13. Bộ Xây dựng. (2021). Thông tư số 16/2021/TT-BXD ngày 20/12/2021 ban hành QCVN 18:2021/BXD về An toàn trong thi công xây dựng.
14. Thủ tướng Chính phủ. (2020). Quyết định số 1266/QĐ-TTg ngày 18/8/2020 phê duyệt Chiến lược phát triển vật liệu xây dựng Việt Nam thời kỳ 2021–2030, định hướng đến năm 2050.