



Phát huy vai trò của công cụ chính sách trong bảo tồn và phát triển vốn tự nhiên biển hướng tới nền kinh tế xanh

LẠI VĂN MẠNH, ĐỖ THỊ THANH NGÀ, NGUYỄN THẾ THÔNG,
TẠ ĐỨC BÌNH, NGUYỄN THU TRANG

Viện Chiến lược, Chính sách nông nghiệp và môi trường, Bộ Nông nghiệp và Môi trường

Vốn tự nhiên biển rất đa dạng và phong phú, đóng vai trò thiết yếu trong việc thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững (PTBV). Các hoạt động kinh tế trên biển và trên đất liền cũng tác động mạnh mẽ đến các nguồn vốn này, dẫn đến suy thoái và cạn kiệt, do đó, phục hồi các nguồn vốn này mang ý nghĩa quan trọng. Việc xác định và đề xuất các công cụ chính sách phù hợp trong bảo tồn và phát triển vốn tự nhiên biển, hướng tới nền kinh tế xanh là nỗ lực của nhiều quốc gia, tổ chức quốc tế và các nhà khoa học nhằm góp phần thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế đại dương xanh. Vốn tự nhiên được hiểu là những tài nguyên mà chúng ta có thể dễ dàng nhận biết và đo lường như đất, nước, khoáng sản, rừng, thủy sản, hệ sinh thái (HST) và những gì hình thành nên sinh quyển trái đất, cung cấp hàng hóa và dịch vụ cần thiết cho sự sống, sự thịnh vượng, đồng thời là cơ sở cho mọi hoạt động kinh tế của con người. Luật BVMT năm 2020 định nghĩa “Vốn tự nhiên là các nguồn tài nguyên thiên nhiên, gồm đất, nước, rừng, nguồn lợi thủy sản, khoáng sản, nhiên liệu hóa thạch, các nguồn năng lượng tự nhiên và các dịch vụ hệ sinh thái tự nhiên”.

Trong thực tiễn, vốn tự nhiên không chỉ là nguồn lực quan trọng của tăng trưởng, phát triển kinh tế, đặc biệt là nông, lâm, ngư, diêm nghiệp, công nghiệp khai thác, chế biến mà còn là nguồn sinh kế cho một bộ phận dân cư đáng kể, đặc biệt là người nghèo. Cũng giống các dạng vốn khác (vốn vật chất, vốn tài chính và vốn con người), vốn tự nhiên cũng có thể bị suy

giảm và suy thoái do sản xuất và tiêu dùng. Do vậy, việc phục hồi các nguồn vốn tự nhiên bị suy thoái, cạn kiệt; phát triển các nguồn vốn ở cả khía cạnh hiện vật (diện tích, khối lượng, quy mô...) và cả ở khía cạnh giá trị có ý nghĩa hết sức quan trọng để thực hiện các mục tiêu PTBV về biển trong bối cảnh phát triển kinh tế biển xanh, ứng phó với biến đổi khí hậu (BĐKH). Nhận diện và tìm ra được các biện pháp để phát huy vai trò của các công cụ chính sách về phục hồi, phát triển các nguồn vốn tự nhiên có ý nghĩa quan trọng giúp đạt được mục tiêu phát triển kinh tế biển xanh. Bài viết tổng quan về các công cụ chính sách tại Việt Nam và đưa ra một số khuyến nghị nhằm phát huy vai trò của các công cụ chính sách trong bảo tồn và phát triển vốn tự nhiên biển, hướng tới nền kinh tế xanh.

1. KHÁI QUÁT VỀ VỐN TỰ NHIÊN CỦA BIỂN

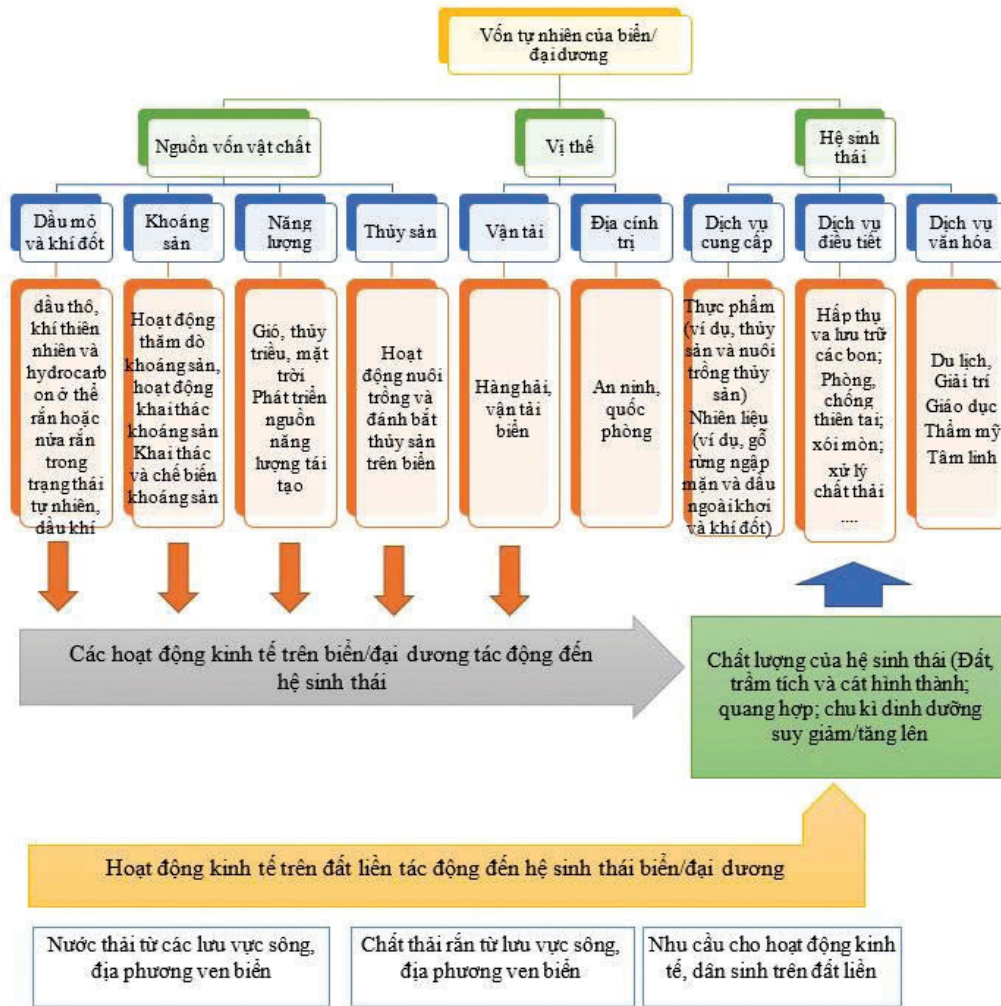
1.1. Vốn tự nhiên

Theo James Aronson (2006), Vốn tự nhiên thường được phân thành bốn nhóm chính, gồm: (1) Vốn tự nhiên tái tạo; (2) không thể tái tạo; (3) có thể tự bổ sung; (4) do con người duy trì, bổ sung. Trong nền kinh tế xanh, vốn tự nhiên được coi không chỉ là nguồn lực đầu vào mà còn cả là kết quả đầu ra được bảo toàn và phát triển cho chu trình kinh tế mới tiếp theo. Vốn tự nhiên bao gồm sinh vật (động và thực vật) và các cấu phần vật chất của tự nhiên, như nước và khoáng sản. Các dịch vụ hệ sinh thái (DVHST) từ các tài sản của HST tạo ra các lợi ích (Costanza et al. 1997; Millennium Ecosystem Assessment 2005), như lương thực, nước, các lợi ích giải trí và văn hóa, điều



Hình 1. Các dạng của vốn tự nhiên

Nguồn: UNEP, 2011



Hình 2. Tổng quát về các nguồn vốn tự nhiên của biển và mối quan hệ với các hoạt động kinh tế - xã hội
 Nguồn: Tác giả, 2023

tiết khí hậu, điều tiết chất lượng không khí và kiểm soát dịch bệnh). Để đảm bảo các dịch vụ này tiếp tục hỗ trợ phúc lợi và cuộc sống con người, các tài sản nguồn vốn tự nhiên này cần được bảo tồn (Hình 1).

Nguồn vốn tự nhiên luôn là nền tảng để con người xây dựng nền kinh tế, xã hội và sự thịnh vượng mà không có một nguồn vốn nào khác thay thế (Eric Neumayer). Ở một mức độ nào đó, vốn tự nhiên được coi là nguồn lực đầu vào cần thiết cho sản xuất (Eric Neumayer). Một số dạng vốn tự nhiên có tính khan hiếm cao, đặc biệt một số dạng không thể phục hồi hoặc tái tạo lại sau khi bị phá hủy.

Vốn tự nhiên là là động lực quan trọng cho tăng trưởng và phát triển. Vốn tự nhiên phải được xem là một dạng tài sản, tương tự như những tài sản khác mà con người đang có và đang sử dụng. Nguồn vốn này cũng bị khấu hao theo thời gian nếu không biết quản lý, khai thác và sử dụng hiệu quả.

Tuy nhiên, nguồn vốn này thường được xem xét là tài sản miễn phí và được định giá kinh tế không phù

hợp, dẫn đến việc quản lý không bền vững. Bên cạnh đó, nếu vai trò của vốn tự nhiên được ghi nhận thì các yếu tố cụ thể liên quan đến vốn tự nhiên, như sử dụng thế nào và việc sử dụng vốn tự nhiên sẽ ảnh hưởng thế nào đến phúc lợi con người vẫn chưa được xem xét đầy đủ.

1.2. Các nguồn vốn tự nhiên của biển

Cũng giống như trên đất liền, các nguồn vốn tự nhiên của biển rất đa dạng bao gồm dầu mỏ, khí đốt, năng lượng (gió, thủy triều), nguồn lợi thủy sản, tài nguyên vị thế, các chức năng của các HST biển (Hình 2).

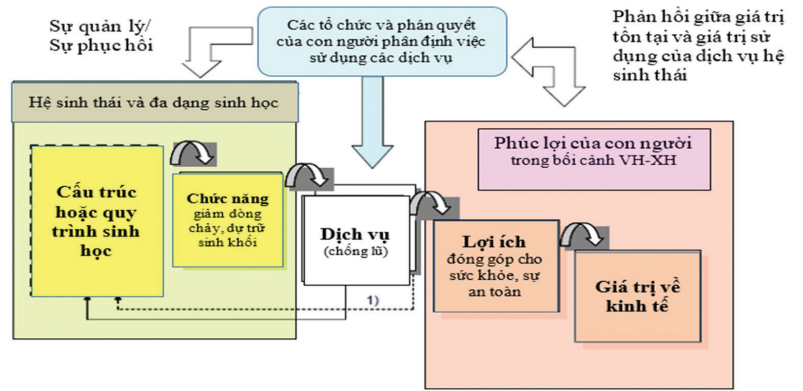
Đặc biệt, HST tự nhiên - một trong những nội dung quan trọng của vốn tự nhiên, với các điều kiện khác nhau về diện tích, quy mô, cấu trúc, giá trị sẽ cung cấp các chức năng hay các dịch vụ khác nhau góp phần đảm bảo phúc lợi của con người, tạo ra các lợi ích kinh tế. Theo Edward B.Barbier (2017) thì “môi trường ven biển và đới bờ với diện tích có thể lên tới 100 km vào đất liền, mở rộng đến thềm lục địa và bao gồm các hệ thống đại dương với vùng nước sâu tới 50 mét. Các



HST biển riêng biệt được tìm thấy trong các môi trường này bao gồm vùng cửa sông và vùng đất ngập mặn, như đầm lầy và rừng ngập mặn, bãi cát và cồn cát, thảm cỏ biển, các rạn san hô và hào. Các dịch vụ môi trường HST biển là lợi ích mà con người thu được từ HST biển. Biển và đại dương cung cấp cho con người các sản phẩm sinh thái và dịch vụ môi trường như hải sản, điều hòa khí hậu, giảm thiểu tác hại từ bão, làm sạch chất thải, giải trí, bảo tồn đa dạng sinh học. Theo Forest Trends and The Katoomba Group (2010), các dịch vụ HST biển là một nguồn tài nguyên quan trọng cho các cộng đồng ven biển, cũng như các nền kinh tế quốc gia và thương mại quốc tế. Các dịch vụ HST toàn cầu đã được định giá khoảng 33 nghìn tỷ USD mỗi năm, với gần 2/3 dịch vụ (xấp xỉ 20 nghìn tỷ USD) đến từ môi trường biển. Trên khía cạnh kinh tế, các dịch vụ HST được xem như là cổ tức mà xã hội nhận được từ nguồn vốn tự nhiên này. Duy trì kho dự trữ nguồn vốn tự nhiên cho phép cung cấp các dịch vụ HST bền vững trong tương lai, góp phần cải thiện phúc lợi của con người. Những hiểu biết về khoa học tự nhiên là cần thiết để hiểu được mối quan hệ giữa đa dạng sinh học và việc cung cấp các dịch vụ HST. Giá trị của các dịch vụ HST biển không chỉ trở thành một vấn đề mới nổi mà còn là một vấn đề xã hội ngày càng quan trọng. Đặc biệt, con người được hiểu là một phần không thể thiếu của các HST, đó có thể được xem là một chức năng ở quy mô không gian nào (Hình 3).

1.3. Phục hồi và phát triển vốn tự nhiên của biển trong bối cảnh phát triển kinh tế biển xanh

Phục hồi có nghĩa là “khôi phục cái đã mất đi” (Hoàng Phê, 1997). Theo đó, phục hồi vốn tự nhiên biển chính là việc khôi phục lại các nguồn vốn đã bị suy giảm về số lượng, chất lượng hoặc mất đi. Do vậy, nếu phân vốn tự nhiên biển theo các dạng tài nguyên có/không thể tái tạo, các việc phục hồi này hướng nhiều đến việc khôi phục lại các nguồn vốn của biển như nguồn lợi thủy sản, HST và đa dạng sinh học biển. Phát triển là sự biến đổi hoặc làm cho biến đổi từ “ít đến nhiều, hẹp



Hình 3. Con đường từ cấu trúc và quy trình của hệ sinh thái đến phúc lợi con người
 Nguồn: De Groot và cộng sự, 2010

đến rộng, thấp đến cao, đơn giản đến phức tạp” (Hoàng Phê, 1997). Theo quan điểm của triết học thì “phát triển là sự tăng lên về lượng và hoàn thiện về chất”. Theo nghĩa đó, việc phát triển bền vững các nguồn vốn tự nhiên biển bao gồm: (i) Phát triển về mặt số lượng các nguồn vốn tự nhiên thông qua hoạt động điều tra, thăm dò phát triển các mỏ mới, khu vực mới, loại vốn tự nhiên mới; (ii) Phát triển về mặt giá trị của nguồn vốn tự nhiên thông qua hoạt động như: sử dụng hiệu quả, bền vững các nguồn vốn đó cho phát triển kinh tế; làm cho giá trị kinh tế của các nguồn vốn tự nhiên được cao hơn; chuyển hóa và nuôi dưỡng được các nguồn thu từ vốn tự nhiên biển.

Theo Ngân hàng Thế giới thì kinh tế biển xanh là mô hình kinh tế là sử dụng bền vững tài nguyên đại dương cho tăng trưởng kinh tế, cải thiện sinh kế và việc làm và sức khỏe của HST đại dương; hoặc theo Ủy ban châu Âu định nghĩa là “tất cả các hoạt động kinh tế liên quan đến đại dương, biển và đảo. Nó bao gồm một loạt các lĩnh vực hình thành hoặc mới nổi liên quan đến nhau”. Các hoạt động kinh tế trên biển như: (i) năng lượng tái tạo để cập đến sử dụng bền vững năng lượng đại dương có thể đóng vai trò quan trọng cho phát triển kinh tế xã hội (KT - XH); (ii) vận tải biển với trên 80% hàng hóa quốc tế được vận chuyển bằng đường biển; (iii) du lịch đại dương và đời bờ có thể mang lại việc làm và tăng trưởng kinh tế; (iv) ứng phó với BĐKH do các tác động của sự thay đổi khí hậu đại dương, gia tăng mực nước biển, xói lở bờ biển...; (v) quản lý chất thải do 80% chất thải đại dương từ các hoạt động kinh tế trên đất liền tạo ra.

Tuy nhiên, các hoạt động kinh tế trên biển và trên đất liền đều có tương tác lớn đến các nguồn vốn tự nhiên của biển như tài nguyên hóa thạch, đa dạng sinh học (ĐDSH), HST, thủy sản, tài nguyên vị thế của biển... Trong những thập kỷ vừa qua hầu hết các chiến lược, chính sách phát triển và tăng trưởng kinh tế chủ yếu tập trung khuyến khích tích lũy nhanh vốn vật chất, tài chính và con người mà thiếu quan tâm tới sự cạn kiệt và xuống cấp của vốn tự nhiên, gây ảnh hưởng nghiêm trọng tới cuộc sống của các thế hệ ngày nay cũng như để lại những rủi ro và thách thức to lớn cho các thế hệ tương lai. Xu hướng phát triển của con người đang phụ thuộc ngày càng lớn vào tình trạng và chất lượng của vốn tự nhiên, mô hình tăng trưởng thiếu bền vững cùng những hạn chế, yếu kém trong công tác bảo vệ tài nguyên làm cho tình trạng và chất lượng của vốn



tự nhiên hiện đang suy giảm và suy thoái, thậm chí suy kiệt, đe dọa sự bền vững của tầng trưởng, phát triển kinh tế và phúc lợi của con người. Việc tìm ra biện pháp giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa tầng trưởng, phát triển kinh tế với bảo tồn và phát triển các nguồn vốn tự nhiên đang được quan tâm bởi nhiều quốc gia, các tổ chức quốc tế, nhà khoa học để tìm kiếm các công cụ kỹ thuật, biện pháp chính sách phù hợp.

2. KHUNG CHÍNH SÁCH CHO BẢO TỒN, PHÁT TRIỂN VỐN TỰ NHIÊN BIỂN TRONG BỐI CẢNH PHÁT TRIỂN KINH TẾ BIỂN XANH Ở VIỆT NAM

2.1. Tổng quan về khung chính sách để bảo tồn, phát triển vốn tự nhiên để phát triển kinh tế biển xanh

Trong nền kinh tế thị trường, có 4 vấn đề căn bản thuộc về môi trường cần được chú trọng giải quyết: (i) quyền tài sản để cập đến việc xác định rõ quyền tài sản là cơ sở quan trọng để giải quyết những xung đột và thỏa thuận để biết ai là chủ thể liên quan đến những vấn đề môi trường như ai gây ra ô nhiễm, ai bị ô nhiễm, ai là chủ thể quản lý, ai được lợi, ai bị thiệt trong tranh chấp môi trường; (ii) ngoại ứng để cập đến ngoại ứng tiêu cực (ô nhiễm) và ngoại ứng tích cực (chất lượng môi trường tốt, cảnh quan đẹp); (iii) hàng hóa công là loại hàng hóa mọi người được quyền tiếp cận không phải trả tiền (không khí, cảnh quan đẹp, bãi biển chung, hồ nước chung...); (iv) thiếu thông tin và thông tin không chính xác dẫn đến đưa ra các chính sách và biện pháp kinh tế thiếu chuẩn xác, giá cả trên thị trường phản ánh không đúng giá trị của môi trường.

Dưới độ kinh tế, để phục hồi, phát triển nguồn vốn tự nhiên thì việc hạn chế các khiếm khuyết của thị trường ở trên là nền tảng căn bản để thiết lập các biện pháp chính sách. Có 2 nguyên tắc căn bản thường được nhắc đến là: (i) Nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả tiền” thông qua các biện pháp như: Thuế môi trường, phí môi trường, xử phạt...; (ii) Nguyên tắc “người hưởng thụ phải trả tiền” chủ trương tạo lập một cơ chế đạt được các mục tiêu về môi trường. Đối nghịch với việc người trực tiếp gây ô nhiễm phải trả tiền, người hưởng thụ một môi trường đã được cải thiện cũng phải trả một khoản phí. Có nhiều cách khác nhau để phân loại các công cụ chính sách trong BVMT như:

Một là, theo bản chất, có thể chia công cụ quản lý môi trường thành các loại cơ bản như sau:

+ Công cụ luật pháp và chính sách: công cụ này có tính chất áp đặt bắt buộc phải thực thi (CAC).

+ Công cụ kinh tế (CCKT): CCKT sử dụng trong quản lý môi trường dựa trên những nguyên lý cơ bản của kinh tế, đặc biệt là sử dụng cơ chế thị trường để thiết kế các loại CCKT phù hợp. Loại công cụ này có tính mềm dẻo.

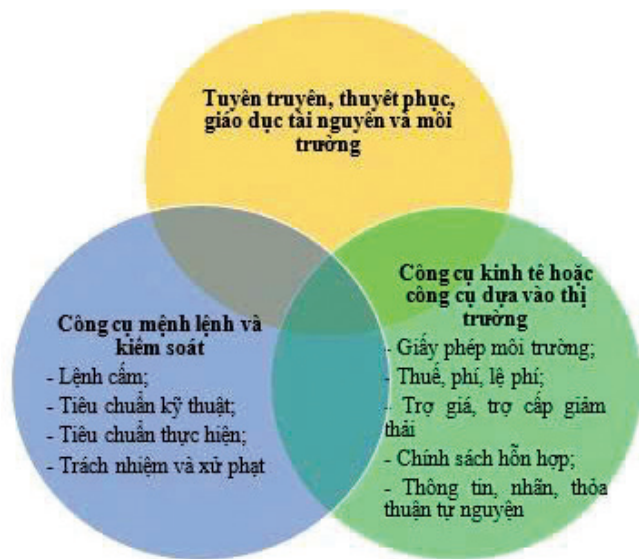
+ Công cụ kỹ thuật quản lý: công cụ này sử dụng các biện pháp và phương tiện kỹ thuật để đo lường, giám sát, kiểm tra việc thực thi các chính sách và quy định môi trường.

+ Công cụ truyền thông, giáo dục nâng cao nhận thức: công cụ này sử dụng tác động vào nhận thức của mọi tầng lớp xã hội trong việc hiểu biết pháp luật, chính sách tài nguyên và môi trường (TN&MT) (Hình 4).

Hai là, theo bản chất của mỗi công cụ có thể chia công cụ chính sách làm 4 nhóm chính, gồm: sử dụng thị trường; hình thành thị trường; quy định môi trường; tham gia cộng đồng. Các loại công cụ chính sách được liệt kê có thể áp dụng trong cả 2 trường hợp quản lý tài nguyên thiên nhiên và kiểm soát ô nhiễm (Bảng 1).

2.2. Khái quát nguồn vốn tự nhiên biển của Việt Nam

HST biển Việt Nam cũng vô cùng đa dạng và phong phú với những giá trị kinh tế to lớn, tiềm năng đa dạng sinh học cao và có đủ các loại dịch vụ HST biển tạo cơ sở nền tảng cho phát triển KT-XH hiện tại và tương lai. Đến nay, đã xác định được hơn 11.000 loài sinh vật biển cư trú trong hơn 20 kiểu HST điển hình, thuộc 6 vùng ĐDSH biển khác nhau. Vùng bờ, nơi tập trung hàng trăm cửa sông, đầm phá, vũng vịnh, các đảo và quần đảo... tạo nên một hệ thống các loại hình sinh cảnh phức tạp, đa dạng với nhiều kiểu HST: bãi triều lầy, rừng ngập mặn, cửa sông, đầm phá, vũng vịnh nhỏ, rạn san hô, châu thổ, bãi cát, bãi bùn triều, nước trôi, đầm nuôi thủy sản nước lợ... Một số HST có năng suất sinh học cao là rạn san hô, thảm cỏ biển và rừng ngập mặn. Trên các đảo còn phát hiện hơn 1.290 loài động thực vật. ĐDSH của các HST biển, hải đảo là nền tảng phát triển bền vững



Hình 4. Phân nhóm công cụ chính sách trong bảo vệ môi trường

Nguồn: Isao Endo, 2018 [107]



Bảng 1. Phân loại công cụ trong quản lý và bảo vệ môi trường

Sử dụng thị trường	Hình thành thị trường	Quy định môi trường	Tham gia cộng đồng
-Giảm trợ cấp -Thuế và phí môi trường -Lệ phí người sử dụng -Hệ thống đặt cọc hoàn trả -Trợ cấp có mục tiêu	-Quyền sở hữu và phân quyền -Giấy phép xả thải có thể chuyển nhượng -Hệ thống đền bù quốc tế	-Tiêu chuẩn -Lệnh cấm -Giấy phép thải và hạn ngạch -Phân vùng -Trách nhiệm	-Tham gia cộng đồng -Công bố thông tin

Nguồn: Sterner T., (2003)

một số ngành kinh tế biển dựa vào tài nguyên thiên nhiên như du lịch, thủy sản, y dược biển. Đây cũng là cơ sở để UNESCO công nhận Việt Nam có nhiều di sản văn hóa thiên nhiên thế giới như: Vịnh Hạ Long, 6 khu dự trữ sinh quyển thế giới [15]; 4 khu bảo tồn đất ngập nước [16]; thành lập 7 vườn quốc gia [17]; 16 khu bảo tồn biển [18]. Điều tra sơ bộ thời gian qua cho thấy trong các vùng biển Việt Nam có khoảng 35 loại hình khoáng sản với quy mô trữ lượng khai thác từ nhỏ đến lớn, thuộc các nhóm: nhiên liệu (nổi bật là dầu khí với trữ lượng khoảng 3- 4 tỷ tấn dầu quy đổi), kim loại, vật liệu xây dựng, đá quý và bán quý, khoáng sản lỏng. Dọc ven biển đã phát hiện được các sa khoáng, khoáng vật nặng của các nguyên tố hiếm quý như titan, immelit, zircon... Ngoài ra, Việt Nam còn có tiềm năng băng cháy, năng lượng từ gió, sóng, thủy triều, dòng chảy phát triển các nguồn năng lượng sạch, năng lượng tái

tạo... Đặc biệt, nguồn tài nguyên vị thế đóng vai trò chiến lược quan trọng trên vùng biển khu vực - có học giả còn cho rằng tài nguyên vị thế là tài nguyên quan trọng nhất của vùng biển Việt Nam.

2.2. Chính sách, pháp luật hiện hành liên quan đến vốn tự nhiên biển

Những năm qua, Việt Nam đã ban hành nhiều chủ trương, chính sách về bảo tồn ĐDSH nói chung và bảo tồn ĐDSH biển nói riêng. Tuy nhiên, do hệ quả của sức ép gia tăng dân số, tăng trưởng kinh tế, năng lực quản lý, sử dụng chưa hiệu quả các nguồn tài nguyên biển dẫn đến tình trạng ô nhiễm môi trường biển ngày càng nghiêm trọng. Công tác bảo tồn ĐDSH biển ở Việt Nam hiện vẫn phải đối mặt không ít khó khăn, thách thức do việc quản lý đánh bắt kém hiệu quả đang dẫn tới việc khai thác thủy sản quá mức ở nhiều vùng nước, làm suy giảm tổng lượng đánh bắt, đe dọa đối

Bảng 2. Một số chính sách pháp luật điển hình về bảo vệ môi trường, hệ sinh thái, đa dạng sinh học biển

Cơ quan ban hành	Tên văn bản
BCH	Nghị quyết số 24/NQ-TW [6]
Trung ương	Nghị Quyết số 36/NQ-TW [7]
Bộ Chính trị	Kết luận số 56/KL-TW [8]
Quốc hội	Luật Thủy sản 2003
	Luật Thủy sản sửa đổi năm 2017
	Luật ĐDSH 2008
	Luật BVMT năm 2020 áp dụng từ 1/1/2022
	Luật Tài nguyên, Môi trường biển và Hải đảo 2015
Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ	Nghị định số 57/2008/NĐ-CP về quy chế quản lý các khu bảo tồn biển Việt Nam có tầm quan trọng quốc gia và quốc tế
	Quyết định số 742/2010/QĐ-TTg phê duyệt quy hoạch hệ thống khu bảo tồn biển Việt Nam đến năm 2020
	Quyết định số 1570/QĐ-TTg phê duyệt chiến lược khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên và BVMT biển đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030
	Quyết định số 798/QĐ-TTg ban hành Kế hoạch thực hiện Chiến lược khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên và BVMT biển đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030
	Quyết định số 622/2017/QĐ-TTg ban hành Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện Chương trình nghị sự 2030 vì sự PTBV
	Quyết định số 681/2019/QĐ-TTg về Lộ trình thực hiện mục tiêu PTBV đến năm 2030

Nguồn: Tác giả tổng hợp, 2025



với các HST tự nhiên có mức ĐDSH cao. Nhiều khu rừng ngập mặn, đầm phá, bãi triều ven biển đã bị cải tạo với quy mô lớn thành các đầm nuôi thủy hải sản, khiến các khu rừng ngập mặn nguyên sinh gần như bị biến mất ở nhiều địa phương ven biển...

Việt Nam sớm quan tâm đến công tác quản lý TN&MT, HST biển thông qua việc ban hành, cập nhật trong các Nghị quyết của Trung ương [5,7,8]... trong hệ thống pháp luật hiện hành vấn đề chính sách môi trường, ĐDSH và dịch vụ HST được thể chế hóa trong một số luật như: Luật BVMT, Luật ĐDSH, Luật Thủy sản, Luật Lâm nghiệp. Nhìn chung, hệ thống pháp luật về môi trường, ĐDSH và dịch vụ HST biển ở Việt Nam khá cập nhật, phù hợp với thông lệ và xu hướng quốc tế mà Việt Nam tham gia ký kết là thành viên (Bảng 2).

Luật BVMT sửa đổi năm 2020 đã nhiều quan điểm mới liên quan đến BVMT nói chung, BVMT, ĐDSH và

HST biển nói riêng đảm bảo tính thống nhất. Một số quy định mới, nhất là về các chính sách, CCKT, cơ chế tạo nguồn lực cho BVMT. Đây sẽ là hành lang pháp lý quan trọng cho việc triển khai việc BVMT biển, bảo tồn ĐDSH và HST biển trong thời gian tới. Đặc biệt, tại điều 147 của Luật BVMT 2020 đã có quy định về khai thác, sử dụng và phát triển vốn tự nhiên và nhiều quy định khác có vai trò tạo nguồn lực cho phục hồi và phát triển vốn tự nhiên.

2.3. Các công cụ chính sách đặc thù để phục hồi, phát triển vốn tự nhiên biển

Việt Nam đã có những công cụ chính sách đặc thù có vai trò thực hiện mục tiêu phục hồi, phát triển các nguồn vốn tự nhiên biển (Bảng 3).

Theo Bảng 3 cho thấy, Việt Nam đã có một số công cụ chính sách có vai trò phục hồi, phát triển nguồn vốn tự nhiên biển, phù hợp với kinh nghiệm và phân

Bảng 3. Một số công cụ chính sách có vai trò phục hồi, phát triển nguồn vốn tự nhiên của biển

TT	Tên công cụ	Loại công cụ chính sách	Vai trò cho phục hồi và phát triển vốn tự nhiên
1	Quy hoạch không gian biển quốc gia	Mệnh lệnh - hành chính Quy định môi trường	Bảo đảm khai thác, sử dụng hiệu quả, bền vững các tài nguyên biển và hải đảo; Có thể hỗ trợ phân vùng khai thác, sử dụng, phục hồi và phát triển các nguồn vốn tự nhiên
2	Giấy phép nhậm chìm	Mệnh lệnh - hành chính Quy định môi trường	Đảm bảo không gây ra tác động có hại đến sức khỏe con người, tiềm năng phát triển kinh tế của đất nước; hạn chế tối đa ảnh hưởng xấu tới môi trường, HST biển (Quốc hội Khóa 13, 2023)
2	Giấy phép môi trường	Mệnh lệnh - hành chính Quy định môi trường	Là văn bản do cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền cấp cho tổ chức, cá nhân có hoạt động sản xuất- kinh doanh - dịch vụ được phép xả chất thải ra môi trường
3	Chi trả dịch vụ HST tự nhiên	CCKT/Công cụ dựa vào thị trường Hình thành thị trường	Là việc tổ chức, cá nhân sử dụng dịch vụ HST tự nhiên trả tiền cho tổ chức, cá nhân cung ứng giá trị môi trường, cảnh quan do HST tự nhiên tạo ra để bảo vệ, duy trì và phát triển HST tự nhiên
4	Các khoản vay từ tín dụng xanh, trái phiếu xanh	CCKT/Công cụ dựa vào thị trường Sử dụng thị trường	Tín dụng xanh là tín dụng được cấp cho dự án đầu tư: sử dụng hiệu quả tài nguyên thiên nhiên; Ứng phó với BĐKH; Quản lý chất thải; Xử lý ô nhiễm, cải thiện chất lượng môi trường; Phục hồi HST tự nhiên; Bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học; Tạo ra lợi ích khác về môi trường. Trái phiếu xanh là trái phiếu do Chính phủ, chính quyền địa phương, doanh nghiệp phát hành theo quy định của pháp luật về trái phiếu để huy động vốn cho hoạt động BVMT, dự án đầu tư mang lại lợi ích về môi trường (trong đó có sử dụng hiệu quả tài nguyên thiên nhiên, tài nguyên đất, tiết kiệm năng lượng; thích ứng với BĐKH, đầu tư phát triển vốn tự nhiên...).
5	Công cụ tạo nguồn thu cho ngân sách		
5.1	Hợp đồng chia sản phẩm dầu khí	CCKT/Công cụ dựa vào thị trường Sử dụng thị trường	Giúp thu lại khoản tô tài nguyên từ khai thác dầu khí.



TT	Tên công cụ	Loại công cụ chính sách	Vai trò cho phục hồi và phát triển vốn tự nhiên
5.2	Thuế tài nguyên áp dụng với: khoáng sản kim loại; khoáng sản không kim loại; dầu thô; khí thiên nhiên, khí than; hải sản tự nhiên, bao gồm động/ thực vật biển...	CCKT/Công cụ dựa vào thị trường Sử dụng thị trường	Giúp thu lại khoản tô tài nguyên từ khai thác khoáng sản.
5.3	Thuế thu nhập doanh nghiệp và các loại thuế, phí khác	CCKT/Công cụ dựa vào thị trường Sử dụng thị trường	Đảm bảo phân phối công bằng và giúp thu lại một phần tô tài nguyên từ khai thác tài nguyên.
5.4	Đấu giá hoặc thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản	CCKT/Công cụ dựa vào thị trường Sử dụng thị trường	Giúp thu lại một phần tô tài nguyên từ khai thác khoáng sản.
6	Ưu đãi, hỗ trợ	CCKT/Công cụ dựa vào thị trường Sử dụng thị trường	Khuyến khích đầu tư vào quan trắc TN&MT biển.
7	Bảo hiểm trách nhiệm bồi thường thiệt hại do sự cố môi trường	CCKT/Công cụ dựa vào thị trường Sử dụng thị trường	Phòng ngừa rủi ro do sự cố môi trường gây ra.
8	Ký quỹ BVMT	CCKT/Công cụ dựa vào thị trường Sử dụng thị trường	Ký quỹ phục hồi môi trường là khoản tài chính phải nộp/ đặt cọc trước khi tiến hành các hoạt động có thể gây ô nhiễm môi trường và sẽ được hoàn lại sau khi cơ quan quản lý đánh giá và xác định các hoạt động đó không gây tổn hại đến môi trường. Trong những trường hợp này, nhà sản xuất phải đặt cọc trước một khoản tiền cho cơ quan có thẩm quyền khi bắt đầu tiến hành thực hiện dự án. Số tiền này sẽ được hoàn trả lại khi dự án kết thúc và địa điểm thực hiện dự án đã được cải tạo theo quy định. Nếu chủ dự án không thực hiện thì khoản tiền đặt cọc sẽ bị giữ lại để cải tạo môi trường. Công cụ này đảm bảo rằng xã hội sẽ không phải gánh chịu các hậu quả môi trường do việc các doanh nghiệp không thực hiện các cam kết BVMT của mình [5].
9	Bồi hoàn sinh thái/ bồi hoàn ĐDSH	CCKT/Công cụ dựa vào thị trường Hình thành thị trường	Bồi hoàn ĐDSH hay đền bù sinh thái được xem là một công cụ dựa vào thị trường cho bảo tồn đa dạng sinh học. Bồi hoàn ĐDSH được xem là kết quả bảo tồn có thể đo lường được do các hành động được thiết kế để bù đắp cho các tác động bất lợi đến ĐDSH còn sót lại phát sinh từ quá trình phát triển dự án đô thị, nông nghiệp, cơ sở hạ tầng, khai khoáng... và vẫn tồn tại sau khi áp dụng các biện pháp tránh, giảm thiểu và phục hồi thích hợp. Mục tiêu của bồi hoàn ĐDSH là không để mất đi trên thực tế và thậm chí là ở mức tốt hơn về ĐDSH liên quan đến các loài, cấu trúc môi trường sống, chức năng HST và cả các giá trị văn hóa liên quan đến ĐDSH.
10	Quỹ bảo tồn và phát triển nguồn lợi thủy sản	CCKT/Công cụ dựa vào thị trường Sử dụng thị trường	Là quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, được thành lập ở trung ương và cấp tỉnh để huy động các nguồn lực của xã hội cho công tác bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản.

Nguồn: Tác giả tổng hợp (2023)



Phát triển bền vững kinh tế biển là yêu cầu tất yếu đồng thời là phương thức tiếp cận tổng hợp để đạt được các mục tiêu PTBV

loại các công cụ chính sách, thể chế, pháp luật ở Việt Nam. Tuy nhiên, một số vấn đề đặt ra như sau: (1) Các công cụ đó đang được quy định rải rác ở hệ thống pháp luật khác có liên quan dẫn đến thiếu tính hệ thống, đồng bộ; (2) Một số loại công cụ chính sách còn thiếu là các CCKT liên quan đến sử dụng các thành phần môi trường; (3) Một số công cụ đã được quy định trong pháp luật nhưng chưa được vận hành trên thực tế do thiếu các hướng dẫn hoặc quy định cụ thể; (4) Thiếu quy định về chế tài đối với các hành vi gây ô nhiễm môi trường làm ảnh hưởng đến nguồn vốn tự nhiên, nhất là ĐDSH và HST biển; (5) Thiếu các văn bản pháp luật liên ngành điều tiết hoạt động duy trì và phát triển vốn tự nhiên của biển; (6) Các cơ chế tài chính, biện pháp nhằm khuyến khích sự tham gia của cộng đồng, khu vực kinh tế tư nhân vào quá trình duy trì và phát triển các nguồn vốn tự nhiên còn hạn chế, chưa được chú trọng. Các quy định về lợi ích, quyền lợi và nghĩa vụ của người dân, doanh nghiệp chưa cụ thể; (7) Hiện cơ chế phối hợp giữa các bộ, ngành trong bảo tồn và phát triển vốn tự nhiên biển còn khá rời rạc, nhỏ lẻ, thiếu tính thống nhất và còn chồng chéo;

(8) Nhận thức và công cụ kỹ thuật, kinh tế để hỗ trợ cho việc nhận diện, đánh giá và phân tích đánh đổi, chi phí - lợi ích trong phục hồi và phát triển vốn tự nhiên của biển chưa có.

3. KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ

Phát triển bền vững kinh tế biển hay kinh tế biển xanh là yêu cầu tất yếu và là cách tiếp cận để đạt được các mục tiêu PTBV. Để phát triển được mô hình này đòi hỏi tư duy và hành động hệ thống giữa các cấp, các ngành để lựa chọn các cách tiếp cận, mô hình và công cụ chính sách phù hợp. Vốn tự nhiên của biển hết sức đa dạng, phong phú và có mối liên hệ mật thiết với việc thực hiện các mục tiêu của phát triển kinh tế biển xanh. Tuy nhiên, nguồn vốn này cũng đang chịu nhiều rủi ro, bị tác động mạnh bởi các hoạt động kinh tế trên biển cũng như trên đất liền do khai thác quá mức hoặc bị tác động bởi các chất ô nhiễm, nhiều khu vực có các nguồn vốn tự nhiên quan trọng đang bị suy thoái, cùng với đó nhiều nguồn vốn sử dụng chưa hiệu quả, bền vững. Trên cơ sở hệ thống hóa các công cụ chính sách có vai trò phục hồi, phát triển các nguồn vốn tự nhiên của biển để hỗ trợ phát triển kinh



tế biển xanh cho thấy, Việt Nam đã bước đầu thiết lập được một số công cụ chính sách để thực hiện các mục tiêu đó. Tuy nhiên, các công cụ đó cũng còn tồn tại một số bất cập, hạn chế, đặc biệt là tính hệ thống, liên ngành còn yếu và chưa trực tiếp. Để phát huy vai trò của các công cụ chính sách trong phục hồi, phát triển các nguồn vốn tự nhiên của biển, một số khuyến nghị sau: (i) Tăng cường tuyên truyền, giáo dục, nâng cao nhận thức về vị trí, vai trò của các nguồn vốn tự nhiên của biển; cơ chế, chính sách, pháp luật về các công cụ chính sách cho phục hồi, phát triển vốn tự nhiên của biển; (ii) Tiếp tục cho phép nghiên cứu, thử nghiệm các công cụ chính sách mới, có tính chất đột phá cho phục hồi, phát triển vốn tự nhiên của biển; (iii) Phát triển các bộ công cụ kỹ thuật, hỗ trợ phân tích đánh đổi giữa bảo tồn, phát triển các nguồn vốn tự nhiên với các hoạt động kinh tế để hỗ trợ công tác quy hoạch, kế hoạch phát triển KT-XH trong BVMT, ĐDSH và HST biển; (iv) Khuyến khích phát triển các mô hình, sáng kiến của cộng đồng doanh nghiệp, người dân để phát triển các mô hình kinh tế biển bền vững, phù hợp với đặc trưng về tự nhiên, văn hóa, xã hội của từng vùng, miền; (v) Hoàn thiện hệ thống quy định pháp luật hiện hành, nhất là các quy định hiện có về phục hồi, phát triển vốn tự nhiên của biển; (vi) Hoàn thiện hệ thống tổ chức bộ máy, cơ chế phối hợp chặt chẽ giữa các bộ, ngành với địa phương nhằm hình thành một bộ máy tổ chức đủ mạnh để điều phối tổng thể các hoạt động trên biển; (vii) Tiếp tục đầu tư, phát triển và ứng dụng thành tựu khoa học và công nghệ, tăng cường hợp tác quốc tế, chia sẻ kinh nghiệm trong xây dựng và thực thi công cụ chính sách để phục hồi, phát triển vốn tự nhiên của biển.

Lời cảm ơn: Nhóm tác giả xin chân thành cảm ơn Đề tài KH&CN cấp Bộ “Nghiên cứu cơ sở khoa học và thực tiễn, đề xuất chính sách công cụ kinh tế mới trong bảo tồn đa dạng sinh học” Mã số: TNMT.2024.01.12 do Viện Chiến lược, Chính sách nông nghiệp và môi trường chủ trì thực hiện đã cung cấp phương pháp, tài liệu để thực hiện bài viết này■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Chính trị, “BVMT trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước” 2004.
2. Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa 11, “Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 13/6/2013 về chủ động ứng phó với BĐKH, tăng cường quản lý tài nguyên, BVMT”.
3. Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa 11, “Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22/10/2018, của Hội nghị Trung ương 8 khóa XII, về Chiến lược PTBV kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

4. Bộ Chính trị, “Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để đảm bảo nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững”.
5. Nghị quyết số 09-NQ/TW ngày 9/2/2007 Hội nghị lần thứ 4 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa X về Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020.
6. Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22-10-2018 của Hội nghị Trung ương 8 khóa XII, “Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045”.
7. Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 3/6/2013 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XI về chủ động ứng phó với BĐKH, tăng cường quản lý tài nguyên và BVMT.
8. Kết luận số 56-KL/TW ngày 23/8/2019 của Bộ Chính trị về tiếp tục thực hiện Nghị quyết Trung ương 7 khóa XI về chủ động ứng phó với BĐKH, tăng cường quản lý tài nguyên và BVMT.
9. Quốc hội (2020). Luật BVMT số 72/2020/QH14 được Quốc hội khóa 14 thông qua ngày 17/11/2020 tại kỳ họp thứ 10.
10. Quốc hội (2015). Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo.
11. Nguyễn Thế Chinh, Giáo trình kinh tế và quản lý môi trường, Hà Nội: NXB Kinh tế quốc dân, 2003.
12. Isao Endo, “Overview of the report on Market-Based Approaches to Environmental Management in Asia, 2018,” Sustainable Development and Climate Change Department Asian Development Bank, 2018.
13. Thomas Sterner (Đặng Minh Phương dịch), Công cụ chính sách cho quản lý TN&MT, NXB Tổng hợp TP. Hồ Chí Minh, 2012.
14. UNDP (2022). Kinh tế biển xanh Việt Nam: Hướng đến kịch bản PTBV kinh tế biển.
15. Các khu dự trữ sinh quyển thế giới ven biển và hải đảo: Rừng ngập mặn Cần Giờ, Quần đảo Cát Bà, Châu thổ sông Hồng, Ven biển và biển đảo Kiên Giang, Cù Lao Chàm, Mũi Cà Mau.
16. Các khu bảo tồn đất ngập nước (Ramsar) ven biển và hải đảo: Xuân Thủy, Mũi Cà Mau, Côn Đảo, U Minh Thượng.
17. Các VQG ven biển và hải đảo: Cát Bà, Côn Đảo, Bái Tử Long, Phú Quốc, Xuân Thủy, Núi Chúa, Mũi Cà Mau.
18. Các khu bảo tồn biển: Đảo Trần, Cô Tô, Bạch Long Vĩ, Cát Bà, Hòn Mê, Côn Cỏ, Hải Vân - Sơn Chà, Cù Lao Chàm, Lý Sơn, Nam Yết, Vịnh Nha Trang, Núi Chúa, Phú Quý, Hòn Cau, Côn Đảo, Phú Quốc.
19. Viện Khoa học môi trường, 2017, Báo cáo “Đề xuất sử dụng các công cụ kinh tế như: Quỹ ủy thác, bảo hiểm... để khuyến khích doanh nghiệp áp dụng công cụ tốt nhất, thân thiện môi trường”.