

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

TRƯỜNG THỊ THANH THÙY

THỂ CHẾ THỨC ĐẨY PHÁT TRIỂN
KINH TẾ TUẦN HOÀN TRÊN ĐỊA BÀN
THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

LUẬN ÁN TIẾN SĨ
NGÀNH: KINH TẾ CHÍNH TRỊ

HÀ NỘI - 2026

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

TRƯƠNG THỊ THANH THÙY

**THỂ CHẾ THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN
KINH TẾ TUẦN HOÀN TRÊN ĐỊA BÀN
THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ
NGÀNH: KINH TẾ CHÍNH TRỊ
Mã số: 9310102

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: PGS.TS. NGUYỄN MINH QUANG



HÀ NỘI - 2026

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, trích dẫn nêu trong luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng và được trích dẫn đầy đủ theo quy định.

TÁC GIẢ



Trương Thị Thanh Thùy

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN THỂ CHẾ THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ TUẦN HOÀN TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH.....	12
1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu về thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế	12
1.2. Tổng quan các công trình liên quan đến phát triển kinh tế tuần hoàn	18
1.3. Tổng quan những công trình nghiên cứu đến thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn cấp thành phố	25
1.4. Khái quát kết quả nghiên cứu thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn, những khoảng trống khoa học và những vấn đề trọng tâm nghiên cứu của luận án	30
1.5. Khung phân tích của luận án.....	35
Chương 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ THỂ CHẾ THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ TUẦN HOÀN TRÊN ĐỊA BÀN CẤP THÀNH PHỐ VÀ KINH NGHIỆM THỰC TIỄN	36
2.1. Cơ sở lý luận về thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn trên địa bàn cấp thành phố.....	36
2.2. Nội dung, tiêu chí đánh giá và các nhân tố ảnh hưởng thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn cấp thành phố	49
2.3. Kinh nghiệm ngoài nước và trong nước về hoàn thiện thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn cấp thành phố	67
Chương 3: THỰC TRẠNG THỂ CHẾ THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ TUẦN HOÀN Ở THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH GIAI ĐOẠN 2015 - 2024	79
3.1. Bối cảnh phát triển kinh tế - xã hội ảnh hưởng đến thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn ở Thành phố Hồ Chí Minh	79
3.2. Thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn Thành phố Hồ Chí Minh giai đoạn 2015 - 2024.....	81
3.3. Đánh giá chung về thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh	119
Chương 4: PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN THỂ CHẾ THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ TUẦN HOÀN TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH ĐẾN NĂM 2030 VÀ TẦM NHÌN 2045	126
4.1. Dự báo bối cảnh và phương hướng hoàn thiện thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn	126
4.2. Giải pháp hoàn thiện thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh	136
KẾT LUẬN	168
DANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN.....	170
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	171
PHỤ LỤC	188

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

CNH, HĐH	: Công nghiệp hóa, hiện đại hóa
DNNVV	: Doanh nghiệp nhỏ và vừa
KCNST	: Khu công nghiệp sinh thái
KCX, KCN	: Khu chế xuất, khu công nghiệp
KTTH	: Kinh tế tuần hoàn
TP.HCM	: Thành phố Hồ Chí Minh

DANH MỤC CÁC BẢNG

Bảng 3.1: Tỷ lệ doanh nghiệp đầu tư công nghệ sạch theo khu vực/quốc gia	89
Bảng 3.2: Các đơn vị thực hiện nhiệm vụ liên quan đến kinh tế tuần hoàn ở Thành phố Hồ Chí Minh	94
Bảng 3.3: Các vùng nông nghiệp công nghệ cao tại TP. HCM.....	97
Bảng 3.4: Danh sách các tổ chức, đơn vị tái chế sản phẩm, bao bì trên địa bàn TP. Hồ Chí Minh	102
Bảng 3.5: Mục tiêu sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả ở TP.HCM	109
Bảng 3.6: Lực lượng lao động Thành phố Hồ Chí Minh giai đoạn 2020 - 2024.....	114
Bảng 3.7: Ước tính quy mô lao động xanh tại TP. HCM theo ngành	115
Bảng 3.8: Kế hoạch và hiện trạng chuyển đổi phương tiện vận tải công cộng xanh tại TP.HCM	118

DANH MỤC CÁC HÌNH

Hình 2.1: Hệ thống kinh tế tuần hoàn	38
Hình 2.2: Tháp phân cấp chất thải	47
Hình 2.3: Cấu trúc thể chế pháp lý trong kinh tế tuần hoàn	50
Hình 3.1: Quy mô và tốc độ tăng trưởng kinh tế của TPHCM giai đoạn 2015 - 2024.....	80
Hình 3.2: Số lượng các văn bản liên quan đến phát triển kinh tế tuần hoàn trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh giai đoạn 2021 - 2024	86
Hình 3.3: Tích hợp kinh tế tuần hoàn trong quản trị doanh nghiệp.....	87
Hình 3.4: Tỷ lệ các hoạt động/báo cáo liên quan đến bảo vệ môi trường phổ biến của doanh nghiệp (%).....	88
Hình 3.5: Tình hình xúc tiến thương mại - đầu tư của TP.HCM.....	91
Hình 3.6: Tổ chức quản lý nhà nước đối với kinh tế tuần hoàn trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh	93
Hình 3.7: Tỷ lệ điện tiết kiệm so với tổng sản lượng điện tiêu thụ toàn Thành phố giai đoạn 2021 - 2023 (%)	110
Hình 3.8: Điểm chỉ số Chính sách hỗ trợ doanh nghiệp và Cạnh tranh bình đẳng của TP.HCM theo tiêu chí của PCI giai đoạn 2021 - 2024	111

DANH MỤC CÁC HỘP

Hộp 3.1: Một số mô hình tiên phong về áp dụng năng lượng tái tạo tại TPHCM	98
Hộp 3.2: Vinamilk - điển hình trong áp dụng các tiêu chuẩn xanh, công nghệ sạch	100

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Sự phát triển của xã hội loài người đang đứng trước những thách thức sinh thái chưa từng có. Như Ph.Ăngghen đã từng cảnh báo trong tác phẩm trong tác phẩm *Biện chứng của tự nhiên*: “chúng ta cũng không nên quá tự hào về những thắng lợi của chúng ta đối với giới tự nhiên. Bởi vì cứ mỗi lần chúng ta đạt được sự thắng lợi, là mỗi lần giới tự nhiên lại trả thù chúng ta” [22]. Thực tế ngày nay đã chứng minh cảnh báo đó, khi Global Footprint Network (2018) ước tính rằng nhu cầu tài nguyên thiên nhiên cho các hoạt động kinh tế của con người hiện gấp 1,7 lần khả năng đáp ứng của trái đất [92]. Nghiêm trọng hơn, ước tính rằng đến năm 2050, tổng lượng rác thải nhựa sẽ còn lớn hơn tổng lượng cá trong các đại dương [84].

Trong bối cảnh đó, những mô hình kinh tế như: kinh tế xanh, kinh tế chia sẻ và đặc biệt là kinh tế tuần hoàn (KTTH) đã ra đời với mục đích tìm ra các hướng tiếp cận phù hợp nhằm giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa tăng trưởng, phát triển kinh tế với mục tiêu bền vững về môi trường. Tuy nhiên, phát triển KTTH là một quá trình chuyển đổi có tính hệ thống, đòi hỏi sự điều tiết, định hướng và bảo đảm thực thi thông qua thể chế. Thể chế giữ vai trò quyết định trong việc xác lập khuôn khổ pháp lý, phân bổ nguồn lực, điều phối các chủ thể tham gia và tạo động lực cho đổi mới công nghệ, qua đó bảo đảm KTTH không chỉ dừng lại ở mô hình thử nghiệm mà trở thành phương thức phát triển chủ đạo. Tuy nhiên, hiệu quả của thể chế thúc đẩy KTTH phụ thuộc lớn vào mức độ đồng bộ, ổn định và khả năng thực thi trong bối cảnh kinh tế - xã hội cụ thể của từng quốc gia, địa phương.

Trước bối cảnh đó, đối với Việt Nam - một quốc gia có diện tích xếp thứ 68 và dân số đông xếp thứ 15 trên thế giới, tuy nhiên, lượng rác thải nhựa lại đứng thứ 4 toàn cầu với 1,83 triệu tấn/năm [99] thì việc chuyển đổi sang KTTH là mệnh lệnh cấp thiết. Nhận thức được yêu cầu tất yếu của chuyển đổi

mô hình phát triển, Đảng Cộng sản Việt Nam đã xác định rõ định hướng định hướng phát triển giai đoạn 2021 - 2030: “Xây dựng nền kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn, thân thiện với môi trường” [13]. Trên cơ sở này, hệ thống luật pháp, chiến lược, đề án và chính sách liên quan đến KTTH từng bước được ban hành, hình thành hành lang thể chế chung cho việc triển khai KTTH trên phạm vi cả nước, đồng thời tạo nền tảng để các địa phương cụ thể hóa phù hợp với điều kiện phát triển của mình.

Thành phố Hồ Chí Minh (TP.HCM) là nền kinh tế năng động nhất với mức đóng góp vào khoảng 1/5 GDP của cả nước và 1/3 tổng thu ngân sách nhà nước. Thành phố được kỳ vọng là “đầu tàu” thúc đẩy của Vùng kinh tế trọng điểm phía Nam [7], và cũng là địa phương đi đầu trong cả nước ban hành Đề án liên quan đến KTTH [58]. Thành phố cũng là một trong những địa phương đi đầu trong việc ban hành đề án và triển khai các mô hình liên quan đến KTTH. Trên thực tế, nhiều mô hình kinh doanh và dự án theo hướng KTTH đã được triển khai, như đầu tư các nhà máy xử lý rác thải công nghệ cao, phát triển mô hình “không chất thải”, hình thành các sáng kiến tái chế và tái sử dụng tài nguyên trong sản xuất và tiêu dùng đô thị.

Tuy nhiên, quá trình phát triển KTTH tại TP.HCM vẫn đang đối mặt với nhiều hạn chế. Nhận thức và năng lực thực hiện KTTH của người dân và doanh nghiệp còn chưa đồng đều; hệ thống chính sách hỗ trợ, đặc biệt là các công cụ tài chính, tín dụng, công nghệ và đào tạo, còn thiếu và chưa đủ mạnh; công tác thông tin, truyền thông về KTTH chưa đáp ứng yêu cầu chuyển đổi mô hình phát triển. Bên cạnh đó, sự phối hợp giữa cơ quan quản lý nhà nước, doanh nghiệp và các cơ sở nghiên cứu khoa học - công nghệ còn hạn chế; việc tổ chức thực thi các giải pháp như phân loại rác tại nguồn, quy hoạch cơ sở tái chế và giám sát môi trường chưa thực sự quyết liệt. Những hạn chế này cho thấy vấn đề cốt lõi không chỉ nằm ở mô hình hay công nghệ, mà nằm ở chất lượng và hiệu quả của thể chế thúc đẩy phát triển KTTH ở cấp đô thị.

Trong bối cảnh yêu cầu phát triển bền vững ngày càng cấp bách, quá

trình hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng và TP.HCM đang đứng trước áp lực chuyển đổi mô hình tăng trưởng, việc nghiên cứu một cách hệ thống về thể chế thúc đẩy phát triển KTTH trên địa bàn thành phố trở nên cần thiết cả về lý luận và thực tiễn.. Xuất phát từ lý do trên, tác giả đã chọn chủ đề: ***“Thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh”*** làm đề tài nghiên cứu luận án tiến sĩ chuyên ngành kinh tế chính trị.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục đích nghiên cứu

Luận án nhằm làm sáng tỏ cơ sở lý luận và thực tiễn của thể chế thúc đẩy phát triển KTTH. Trên cơ sở đó, đánh giá thực trạng thể chế thúc đẩy phát triển KTTH tại TP.HCM; đồng thời đề xuất phương hướng và giải pháp nhằm tháo gỡ điểm nghẽn, hoàn thiện và nâng cao hiệu lực, hiệu quả của thể chế thúc đẩy phát triển KTTH trên địa bàn TP.HCM đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Luận án thực hiện những nhiệm vụ sau:

Thứ nhất, hệ thống hóa, bổ sung và hoàn thiện cơ sở khoa học về thể chế thúc đẩy phát triển KTTH, trong đó thống nhất các khái niệm, xây dựng khung tiêu chí đánh giá, các nhân tố ảnh hưởng đến thể chế thúc đẩy phát triển KTTH trên địa bàn cấp thành phố.

Thứ hai, tổng quan các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước có liên quan đến KTTH và thể chế thúc đẩy phát triển KTTH, qua đó chỉ ra các khoảng trống khoa học, đặc biệt là khoảng trống nghiên cứu về thể chế kinh tế tuần hoàn ở cấp đô thị dưới góc độ kinh tế chính trị.

Thứ ba, nghiên cứu kinh nghiệm một số địa phương về xây dựng và hoàn thiện thể chế thúc đẩy phát triển KTTH và rút ra bài học cho TP.HCM.

Thứ tư, phân tích đánh giá thực trạng thể chế thúc đẩy phát triển KTTH trên địa bàn TP.HCM giai đoạn 2015 - 2024; chỉ ra những thành tựu, hạn chế, nguyên nhân hạn chế của thể chế thúc đẩy phát triển KTTH ở TP.HCM.

Thứ năm, xác định phương hướng và đề xuất giải pháp hoàn thiện thể chế thúc đẩy phát triển KTTH trên địa bàn TP.HCM đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Từ cách tiếp cận của khoa học chuyên ngành kinh tế chính trị, luận án xác định đối tượng nghiên cứu của luận án là thể chế thúc đẩy phát triển KTTH cấp thành phố. Thể chế này được biểu hiện thông qua hệ thống các quy định, chính sách, cơ chế quản lý nhà nước, cùng với sự phối hợp của các chủ thể kinh tế - xã hội nhằm hoàn thiện quan hệ sản xuất để thúc đẩy sự phát triển của lực lượng sản xuất khi triển khai thực hiện tổng thể chiến lược phát triển KTTH trên địa bàn TP.HCM.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

3.2.1. Phạm vi về thời gian và không gian

- Về mặt thời gian: Nghiên cứu thực hiện trong giai đoạn 2015 - 2024, bao quát toàn bộ quá trình hình thành, thể chế hóa và triển khai các chính sách về KTTH ở Việt Nam và TP.HCM. Từ đó, nghiên cứu đề xuất giải pháp đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

- Về mặt không gian: Nghiên cứu phân tích, đánh giá thể chế thúc đẩy phát triển KTTH trong không gian kinh tế - xã hội trên địa bàn TP.HCM trước thời điểm sáp nhập với tỉnh Bình Dương và tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu, theo ranh giới hành chính hiện hành đến hết ngày 30/6/2025. Việc giới hạn không gian nghiên cứu này nhằm đảm bảo tính thống nhất trong phân tích thể chế, hệ thống chính sách, tổ chức bộ máy quản lý và dữ liệu thống kê phục vụ đánh giá thực trạng thể chế thúc đẩy phát triển KTTH tại TP.HCM. Tuy nhiên, các phương hướng và giải pháp được luận án đề xuất đến năm 2030, tầm nhìn 2045 sẽ xem xét đến việc mở rộng không gian phát triển và liên kết vùng của TP.HCM theo địa giới hành chính sau ngày 01/7/2025, nhằm bảo đảm tính kế thừa, liên thông và khả năng áp dụng trong bối cảnh đô thị mở rộng và thực thi chính quyền địa phương hai cấp.

3.2.2. Phạm vi nội dung

Luận án xem xét thể chế như một chỉnh thể các quan hệ kinh tế, chính trị, pháp lý và tổ chức được Nhà nước thiết lập nhằm điều tiết quá trình tái sản xuất xã hội theo hướng tuần hoàn, hiệu quả và bền vững. Cụ thể, luận án tập trung nghiên cứu thể chế chính thức: hệ thống chính sách, pháp luật; cơ chế quản lý; công cụ kinh tế; bộ máy và sự hình thành vận hành của KTTH do việc hoàn thiện thể chế đem lại.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

4.1. Phương pháp luận cơ bản

Luận án dựa trên nền tảng lý luận của chủ nghĩa Mác - Lênin, các quan điểm, đường lối phát triển kinh tế - xã hội của Đảng, Nhà nước. Đồng thời, tham khảo có chọn lọc các lý thuyết kinh tế hiện đại liên quan, kinh nghiệm thực tiễn thể chế thúc đẩy phát triển KTTH ở một số địa phương trong và ngoài nước cùng với thực trạng trên địa bàn TP.HCM giai đoạn 2015 - 2024 để làm cơ sở phân tích các quan hệ kinh tế - xã hội có liên quan đến nội dung nghiên cứu.

4.2. Phương pháp nghiên cứu

4.2.1. Phương pháp biện chứng duy vật

Luận án sử dụng phương pháp biện chứng duy vật làm phương pháp luận nền tảng trong nghiên cứu thể chế thúc đẩy phát triển KTTH. Theo đó, KTTH được xem xét như một quá trình vận động, phát triển trong mối quan hệ biện chứng giữa tăng trưởng kinh tế, sử dụng tài nguyên, bảo vệ môi trường và hệ thống thể chế. Phương pháp này cho phép luận án phân tích các mối liên hệ, tác động qua lại và những mâu thuẫn nội tại trong quá trình hình thành, vận hành và hoàn thiện thể chế KTTH tại TP.HCM, qua đó làm rõ xu hướng phát triển, các hạn chế và yêu cầu điều chỉnh thể chế trong bối cảnh chuyển đổi mô hình tăng trưởng và phát triển bền vững.

4.2.2. Phương pháp kết hợp logic với lịch sử

Trong luận án này, tiếp cận tính logic - lịch sử được thể hiện qua các bước: (1) Lược khảo kinh nghiệm thực tiễn về hoàn thiện thể chế thúc đẩy

phát triển KTTH nhằm rút ra những bài học mang tính cốt lõi, bản chất của vấn đề; (2) Chọn lọc, xem xét các hoạt động nổi bật đã được thực hiện trong thực tiễn phát triển KTTH nhằm đánh giá cơ sở hình thành, các tác động kinh tế của KTTH; (3) Xem xét bản chất để khái quát quy luật vận động của các sự kiện, hiện tượng kinh tế - xã hội trên thế giới và trong nước để chỉ rõ những tác động của nó đến sự đồng bộ thể chế KTTH; (4) Tương hợp các quan điểm, định hướng xây dựng thể chế KTTH trong quá khứ với thực trạng hiện tại để xây dựng quan điểm, giải pháp cho thời gian tới.

4.2.3. Phương pháp trừu tượng hóa khoa học

Luận án sử dụng phương pháp trừu tượng hóa khoa học để khái quát các đặc điểm bản chất của thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn, vượt qua những biểu hiện cụ thể mang tính hiện tượng. Qua việc phân tích các chính sách, mô hình quản trị và hành vi của các chủ thể tại TP.HCM, từ đó lược bỏ yếu tố ngẫu nhiên, để rút ra những yếu tố có tính quy luật, làm cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc đề xuất giải pháp hoàn thiện thể chế kinh tế tuần hoàn cấp thành phố.

4.2.4. Phương pháp tổng hợp và phân tích tài liệu

Phương pháp này được sử dụng xuyên suốt trong quá trình xây dựng luận án và được áp dụng phổ biến ở chương 1 khi tổng hợp các quan điểm lý luận, định nghĩa, tiêu chí đánh giá thể chế KTTH. Trên cơ sở các dữ liệu định tính mà thu thập được thông qua các văn bản, chính sách của Đảng, nhà nước, địa phương và tài liệu có liên quan đến thể chế thúc đẩy phát triển KTTH, chương 2 tiến hành phân tích, tổng hợp để xây dựng thành một hệ thống các quan niệm và một số vấn đề lý luận, kinh nghiệm khác, hình thành khung lý luận ở chương 2. Trong chương 3, trên cơ sở những nghiên cứu tổng hợp từ các báo cáo của các cơ quan Bộ, ngành, TP.HCM ... tiến hành phân tích và tổng hợp nhằm minh chứng cho những nhận định khoa học của luận án.

4.2.5. Phương pháp so sánh, đối chiếu

Phương pháp so sánh được nghiên cứu sinh sử dụng ở chương 1, chương 2 khi so sánh mô hình thể chế thúc đẩy phát triển KTTH của các thành phố trên thế giới và Việt Nam để tìm ra điểm tương đồng - khác biệt về hệ thống luật pháp, chính sách ưu đãi, tổ chức thực thi. Ở chương 4, nghiên cứu sinh so sánh tính hiệu quả giữa các mô hình phối hợp liên ngành hoặc giữa các công cụ thể chế (luật, chính sách, quy hoạch).

Phương pháp đối chiếu giúp đối chiếu giữa lý luận và thực tiễn (khoảng cách giữa chính sách ban hành và điều kiện thực thi chính sách) và đối chiếu các văn bản pháp lý để làm rõ sự kế thừa, bất cập hoặc xung đột giữa các cấp thể chế. Nghiên cứu sinh sử dụng phương pháp này ở chương 2 và chương 3 để đối chiếu mục tiêu đề ra với kết quả thực hiện tại ở TP.HCM.

4.2.6. Phương pháp hệ thống hóa và nghiên cứu số liệu thứ cấp

Phương pháp hệ thống hóa được sử dụng xuyên suốt luận án nhằm thu thập, phân loại, phân nhóm và trình bày các tài liệu lý luận, văn bản pháp lý, chính sách và dữ liệu thực tiễn thành một hệ thống logic. Thông qua đó, luận án thiết lập được khung lý luận tổng hợp về thể chế KTTH, phân tích đầy đủ thực trạng thể chế tại TP.HCM, và đưa ra hệ thống giải pháp theo cấu trúc hợp lý, có tính kế thừa và phát triển.

Luận án sử dụng chủ yếu số liệu thứ cấp từ các nguồn như:

- Số liệu báo cáo về các lĩnh vực phát triển kinh tế của các Sở, Ban, Ngành trên địa bàn TP.HCM;
- Số liệu báo cáo từ các cuộc điều tra khảo sát có liên quan được thực hiện trước đây như: Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI), Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh (PAPI), Chỉ số Hội nhập kinh tế quốc tế cấp địa phương (PEII)...
- Niên giám Thống kê của Cục Thống kê TP.HCM;
- Các báo cáo, tài liệu của Viện Nghiên cứu kinh tế tuần hoàn thuộc Đại học Quốc gia TP.HCM, Viện Nghiên cứu phát triển TP.HCM,...;

- Nguồn dữ liệu của Cổng thông tin điện tử của TP.HCM và nguồn thông tin, số liệu, dữ liệu từ các công trình nghiên cứu khoa học, tài liệu tham khảo, văn bản pháp quy, kỷ yếu hội thảo, hội nghị, báo chí có liên quan đến đề tài nghiên cứu, các trang website điện tử;
- Tài liệu, dữ liệu từ các tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, hiệp hội và viện nghiên cứu trong vùng...

4.2.7. Phương pháp điều tra xã hội học bằng bảng hỏi

Luận án sử dụng phương pháp điều tra xã hội học bằng bảng hỏi, kết hợp phương pháp khảo sát chuyên gia với thang đo Likert 5 mức để thu thập dữ liệu định lượng; đồng thời sử dụng các câu hỏi mở nhằm thu thập thông tin định tính bổ trợ, qua đó bảo đảm tính toàn diện và độ tin cậy của kết quả nghiên cứu.

Với mục đích nghiên cứu thực trạng phát triển KTTH trên địa bàn TP.HCM nhằm đánh giá kết quả thể chế thúc đẩy phát triển KTTH, luận án tiến hành điều tra bằng bảng hỏi, thông qua tổ chức thảo luận nhóm, các cuộc gặp trực tiếp, gửi phiếu hỏi hoặc trao đổi qua email, điện thoại... với các chuyên gia, nhà khoa học và các nhà quản lý, doanh nghiệp ở TP.HCM.

Đối tượng: các nhóm đối tượng chính gồm các chuyên gia, nhà khoa học, nhà quản lý và doanh nghiệp, trong đó có đại diện một số sở, ban ngành ở TP.HCM, viện, trường đại học và các doanh nghiệp.

Việc lựa chọn các đơn vị liên quan phục vụ việc điều tra mang tính ngẫu nhiên, với tổng số phiếu phát ra 106, thu về 106 phiếu hợp lệ. Kết quả phỏng vấn sâu hoàn toàn đảm bảo độ tin cậy để phục vụ cho quá trình phân tích, đánh giá của đề tài.

Nội dung: tập trung vào thu thập quan điểm đa chiều từ nhà quản lý, doanh nghiệp và giới nghiên cứu về: (i) mức độ phù hợp của chính sách, (ii) hiệu quả thực thi, (iii) rào cản thể chế, và (iv) các giải pháp hoàn thiện hệ thống thể chế KTTH cấp Thành phố. Đây là nguồn dữ liệu quan trọng cho phần phân tích chương 3 và đề xuất giải pháp ở chương 4 của luận án. (Mẫu phỏng vấn tại Phụ lục 1 và Phụ lục 2)

4.2.8. Phương pháp phân tích khác biệt và dự báo

Phương pháp phân tích khác biệt dùng để xác định các yếu tố gây ra sự khác biệt trong KTTH trên địa bàn TP.HCM với các địa phương khác với điều kiện lợi thế, về chủ thể thực hiện, về cơ chế, chính sách,...

Phương pháp dự báo là phương pháp mà nghiên cứu sinh sử dụng chủ yếu trong chương 4 với mục đích chính là dựa trên những dữ liệu thứ cấp sẵn có về các bối cảnh trong nước và quốc tế đang hiện hữu nhằm khái quát xu hướng phát triển cũng như các điều kiện có thể ảnh hưởng đến quá trình hoàn thiện thể chế thúc đẩy KTTH trên địa bàn TP.HCM.

5. Những đóng góp về khoa học và thực tiễn của Luận án

5.1. Đóng góp về khoa học

Thứ nhất, luận án góp phần làm rõ và hệ thống hóa cơ sở lý luận về thể chế thúc đẩy phát triển KTTH ở cấp thành phố từ tiếp cận kinh tế chính trị. Trên cơ sở kế thừa các nghiên cứu trước, luận án làm rõ đặc thù của thể chế KTTH ở cấp đô thị có vai trò trực tiếp tổ chức, điều phối và triển khai mô hình KTTH trong không gian kinh tế - xã hội cụ thể. Theo đó, luận án đề xuất cách tiếp cận thể chế KTTH gồm ba cấu phần cơ bản: (1) khung pháp lý, chính sách; (2) các chủ thể và quan hệ giữa các chủ thể; (3) bộ máy tổ chức và công cụ điều tiết, qua đó góp phần bổ sung một khung phân tích có tính hệ thống cho nghiên cứu thể chế KTTH cấp thành phố.

Thứ hai, luận án bổ sung những minh chứng cụ thể để phân tích có hệ thống về quá trình thể chế hóa KTTH tại TP.HCM trong giai đoạn 2015 - 2024.. Thông qua phân tích ba tầng thể chế (định hướng - pháp quy - công cụ điều tiết), đánh giá các lĩnh vực trọng tâm (rác thải, công nghiệp, năng lượng, nông nghiệp,...) và ý kiến của các nhóm chủ thể liên quan, luận án làm rõ những xu hướng vận động, các điểm nghẽn và nguyên nhân mang tính thể chế trong quá trình triển khai KTTH ở cấp đô thị. Những phân tích này góp phần làm phong phú thêm các nghiên cứu hiện có vốn còn thiếu các khảo sát chuyên sâu ở cấp thành phố.

Thứ ba, luận án gợi mở hướng tiếp cận lý luận về thể chế KTTH gắn với yêu cầu quản trị đa chủ thể trong bối cảnh đô thị lớn. Trên cơ sở lý luận và tham khảo kinh nghiệm quốc tế, luận án nhấn mạnh vai trò của cơ chế phối hợp ngang và điều phối đa trung tâm trong phát triển KTTH ở cấp thành phố, qua đó đóng góp thêm một cách nhìn lý luận phù hợp với thực tiễn quản trị đô thị tại TP.HCM.

5.2. Đóng góp về thực tiễn

Thứ nhất, luận án cung cấp bức tranh tương đối toàn diện và cập nhật về thực trạng thể chế thúc đẩy phát triển KTTH tại TP.HCM, dựa trên hệ thống dữ liệu phong phú gồm văn bản pháp lý, số liệu thống kê, báo cáo của sở ngành và phỏng vấn chuyên gia. Những kết quả này có giá trị tham khảo cho các cơ quan quản lý trong quá trình đánh giá và điều chỉnh chính sách.

Thứ hai, luận án làm rõ các hạn chế chủ yếu và nguyên nhân mang tính thể chế trong phát triển KTTH tại TP.HCM, như thiếu công cụ kinh tế phù hợp, thiếu tiêu chuẩn kỹ thuật, phối hợp liên ngành chưa hiệu quả và năng lực thực thi chưa đồng đều. Các phân tích được đặt trong bối cảnh quản trị đô thị cụ thể của Thành phố, qua đó giúp nhận diện đúng bản chất vấn đề cần ưu tiên xử lý.

Thứ ba, luận án đề xuất hệ thống giải pháp hoàn thiện thể chế KTTH đến năm 2030, tầm nhìn 2045 có tính khả thi và có thể áp dụng ngay. Các giải pháp được xây dựng gắn với điều kiện thực tiễn của TP.HCM và có thể được sử dụng làm tài liệu tham khảo trong quá trình xây dựng, điều chỉnh các kế hoạch, đề án và chính sách liên quan đến kinh tế tuần hoàn của Thành phố.

6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận án

Thứ nhất, góp phần bổ sung và hoàn thiện hệ thống lý luận về thể chế thúc đẩy phát triển KTTH cấp quốc gia và chủ yếu là cấp thành phố (cấp tỉnh) trong điều kiện mới của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa tại Việt Nam và hội nhập quốc tế

Luận án làm rõ cơ sở lý luận về thể chế trong phát triển kinh tế, từ góc độ kinh tế chính trị Mác - Lênin, kết hợp với lý thuyết hiện đại về KTTH, quản trị tài nguyên và phát triển bền vững. Việc tích hợp giữa khung lý luận truyền thống và lý thuyết thể chế mới tạo nền tảng học thuật để nghiên cứu sự chuyển đổi mô hình kinh tế từ tuyến tính sang tuần hoàn trong bối cảnh thể chế Việt Nam.

Thứ hai, bổ sung luận cứ khoa học cho việc thiết kế và triển khai khung pháp lý, chính sách KTTH hoàn phù hợp với đặc thù phát triển đô thị tại Việt Nam

Nghiên cứu đã bóc tách rõ mối quan hệ giữa các cấu phần thể chế, phân tích những bất cập trong thiết kế và thực thi thể chế hiện hành, từ đó đề xuất các giải pháp cải cách thể chế bảo đảm sự hài hòa giữa lợi ích kinh tế, hiệu quả môi trường và an sinh xã hội.

Thứ ba, khẳng định vai trò trung tâm của thể chế trong thúc đẩy đổi mới mô hình tăng trưởng và chuyển đổi sang kinh tế xanh, KTTH và phát thải thấp.

Thể chế được xem là nhân tố dẫn dắt, định hướng và điều phối sự vận động của toàn bộ hệ thống kinh tế - xã hội, thông qua việc thiết lập hành lang pháp lý, cơ chế khuyến khích, và các chuẩn mực hành vi cho các chủ thể trong nền kinh tế. Kết quả nghiên cứu có ý nghĩa lý luận và thực tiễn sâu sắc, đóng góp vào tiến trình thực hiện Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh, các Mục tiêu phát triển bền vững (SDGs), Thỏa thuận Paris về biến đổi khí hậu (COP26) và cam kết giảm phát thải ròng bằng “0” đến năm 2050 của Việt Nam.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục công trình của tác giả đã công bố liên quan đến luận án, danh mục tài liệu tham khảo và phụ lục, Luận án có kết cấu gồm 4 chương, 13 tiết.

Chương 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN THỂ CHẾ THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ TUẦN HOÀN TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

1.1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VỀ THỂ CHẾ THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ

1.1.1. Các công trình nghiên cứu ngoài nước liên quan đến thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế

1.1.1.1. Lý thuyết cơ bản về thể chế và phát triển bền vững

Douglas C. North (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (Thể chế, thay đổi thể chế và hiệu quả kinh tế). Nghiên cứu đã nhấn mạnh Thể chế đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững bằng cách giảm thiểu chi phí giao dịch và đảm bảo tính ổn định. Tác giả phân biệt thể chế chính thức (luật pháp, quy định) và thể chế phi chính thức (tập quán, văn hóa), đồng thời nhấn mạnh ba mục tiêu chính của việc xây dựng thể chế: (1) Giảm thiểu chi phí giao dịch; (2) Bảo vệ quyền sở hữu tài sản và khuyến khích đầu tư; (3) Tạo điều kiện cho sự đổi mới. Những thay đổi thể chế hiệu quả là điều kiện tiên quyết để đạt được tăng trưởng kinh tế bền vững [77].

Rodrik, Subramanian & Trebbi (2004), *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development* (Quy tắc thể chế: Tính ưu việt của thể chế so với vị trí địa lý và hội nhập trong phát triển kinh tế). Nghiên cứu này làm rõ vai trò quan trọng của thể chế đối với tăng trưởng kinh tế, đặc biệt nhấn mạnh tầm ảnh hưởng của các yếu tố như bảo vệ quyền sở hữu, thực thi pháp luật, và kiểm soát tham nhũng. Kết quả cho thấy, chất lượng thể chế có tác động lớn hơn so với yếu tố địa lý hay thương mại trong việc thúc đẩy phát triển kinh tế. Thể chế mạnh mẽ, minh bạch và hiệu quả giúp

giảm chi phí giao dịch, tạo môi trường thuận lợi cho đầu tư, đổi mới và nâng cao năng suất, từ đó dẫn đến tăng trưởng kinh tế bền vững và dài hạn [129].

Elinor Ostrom (2009), *Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems* (Ngoài thị trường và nhà nước: Quản trị đa trung tâm của các hệ thống kinh tế phức tạp) [78]. Nghiên cứu nhấn mạnh vai trò của các thể chế tự quản trong việc bảo vệ sự bền vững. Tác giả khẳng định rằng thể chế tự tổ chức, được xây dựng trên cơ sở tham gia của cộng đồng và phù hợp với điều kiện địa phương, là chìa khóa để đạt được phát triển bền vững. Thay vì phụ thuộc hoàn toàn vào nhà nước hoặc thị trường, việc trao quyền và khuyến khích cộng đồng tham gia vào quản lý tài nguyên chung có thể mang lại những kết quả bền vững về kinh tế, xã hội và môi trường.

Acemoglu và Robinson (2012), *Why Nations Fail* (Tại sao các quốc gia thất bại). Nghiên cứu phân biệt hai loại thể chế: Thể chế bao trùm (Inclusive Institutions): Tạo ra cơ hội cho mọi thành phần trong xã hội tham gia vào hoạt động kinh tế, bảo vệ quyền sở hữu và khuyến khích đổi mới. Thể chế loại trừ (Extractive Institutions): Thiên về khai thác tài nguyên và lao động từ một bộ phận dân cư để phục vụ lợi ích của một nhóm nhỏ, thường dẫn đến bất bình đẳng và bất ổn. Các quốc gia có thể chế bao trùm thường phát triển kinh tế bền vững hơn [65].

Như vậy, một hệ thống thể chế mạnh mẽ và hiệu quả không chỉ tạo ra nền tảng cho sự phát triển kinh tế dài hạn mà còn đảm bảo sự công bằng, bền vững và thịnh vượng chung trong xã hội. Nghiên cứu này khuyến nghị các quốc gia tập trung vào cải cách thể chế như là một trong những công cụ chiến lược để đạt được các mục tiêu tăng trưởng và phát triển bền vững.

1.1.1.2. Tiếp cận thể chế theo hướng hiện đại

World Bank (2016), *World Development Report: Digital Dividends* (Báo cáo Phát triển Thế giới: Cổ tức kỹ thuật số). Báo cáo khẳng định rằng chuyển đổi số không tự động mang lại lợi ích toàn diện nếu không đi kèm với thể chế phù

hợp và năng lực thích ứng. Công nghệ kỹ thuật số có thể làm gia tăng năng suất, mở rộng cơ hội tiếp cận dịch vụ công và tăng cường kết nối xã hội; tuy nhiên, những “cổ tức số” (digital dividends) này chỉ được hiện thực hóa đầy đủ khi các quốc gia có thể xây dựng và vận hành các thể chế đáp ứng ba yếu tố nền tảng: Môi trường thể chế thuận lợi, Chính phủ có năng lực thích ứng số và Thể chế bao trùm và minh bạch [160].

OECD (2020), *Digital Government in the Decade of Action* (Chính phủ số trong thập kỷ hành động). Nghiên cứu nhấn mạnh rằng chuyển đổi số không chỉ là ứng dụng công nghệ mà là một quá trình thay đổi thể chế toàn diện nhằm nâng cao hiệu quả quản trị, chất lượng dịch vụ công và mức độ tin cậy của người dân. Để thích ứng với chuyển đổi số, thể chế cần phát triển theo hướng linh hoạt, lấy dữ liệu làm nền tảng và hướng đến giá trị công. OECD đặc biệt nhấn mạnh vai trò của “digital-by-design institutions” - tức các thể chế được xây dựng ngay từ đầu với logic số hóa, chứ không chỉ là số hóa quy trình cũ. Đây là chìa khóa để đạt được các mục tiêu phát triển bền vững (SDGs) và thực hiện "Thập kỷ hành động" của Liên Hợp Quốc [121].

Elinor Ostrom (2010), *Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change* (Hệ thống đa tâm để ứng phó với hành động tập thể và thay đổi môi trường toàn cầu). Nghiên cứu nhấn mạnh vai trò của thể chế tự quản trong quản lý tài nguyên môi trường bền vững. Tác giả đề xuất các nguyên tắc thể chế tự tổ chức (như quyền tham gia của cộng đồng, giám sát hiệu quả) để tránh hiện tượng "bi kịch của tài sản chung" (Tragedy of the Commons). Quan điểm của tác giả cho rằng các hệ thống quản trị đa cấp (polycentric governance) hiệu quả hơn trong việc đối phó với vấn đề môi trường toàn cầu so với mô hình tập trung [79].

William Nordhaus (2013), *The Climate Casino: Risk, Uncertainty, and Economics for a Warming World* (Sòng bạc khí hậu: Rủi ro, sự không chắc chắn và kinh tế cho một thế giới đang nóng lên). Nghiên cứu tập trung nghiên cứu

kinh tế học của biến đổi khí hậu và vai trò của thể chế trong việc định giá và kiểm soát carbon. Ông nhấn mạnh tầm quan trọng của thể chế quốc tế (như Hiệp định Paris) trong việc phối hợp hành động giữa các quốc gia để giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu [155].

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022), *Climate change 2022: Impacts, adaptation and vulnerability* (Biến đổi khí hậu 2022: Tác động, thích ứng và tính dễ bị tổn thương, đưa ra các báo cáo đánh giá định kỳ, đặc biệt là AR6 (2021 - 2022)). Báo cáo của Nhóm Công tác II trong Báo cáo Đánh giá lần thứ Sáu của Ban Liên chính phủ về Biến đổi Khí hậu (IPCC) cung cấp đánh giá toàn diện về vai trò của thể chế quốc tế và khu vực trong việc quản lý rủi ro khí hậu và thúc đẩy phát triển bền vững. Báo cáo nhấn mạnh rằng các thể chế toàn cầu như Liên Hợp Quốc cần cải thiện tính hiệu quả để giải quyết vấn đề môi trường [98].

Những nghiên cứu trên cho thấy, một hệ thống thể chế hiệu quả, trong đó chứa đựng sự kết hợp linh hoạt giữa thể chế chính thức và phi chính thức, giữa cấp địa phương và toàn cầu, là điều kiện cần thiết để đảm bảo sử dụng hợp lý tài nguyên, giảm thiểu rủi ro môi trường và thúc đẩy mô hình phát KTTH.

1.1.2. Các công trình nghiên cứu trong nước liên quan đến thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế

1.1.2.1. Nghiên cứu về lý luận và vai trò của thể chế đối với phát triển kinh tế

Nguyễn Hồng Nga (2013), *Thể chế và chất lượng tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam*. Đề tài phân tích mối quan hệ giữa thể chế và chất lượng tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam. Đề tài đo lường chất lượng tăng trưởng kinh tế không chỉ qua tốc độ tăng trưởng GDP, mà còn qua các yếu tố như hiệu quả kinh tế, công bằng xã hội, và bảo vệ môi trường. Nghiên cứu đề xuất tích hợp các mục tiêu bảo vệ môi trường và công bằng xã hội vào chính sách kinh tế. Từ đó, nâng cao chất lượng tăng trưởng và phát triển kinh tế bền vững tại Việt Nam [28].

Phạm Thị Túy (2014), *Thế chế*. Tác giả định nghĩa thế chế là tập hợp các nguyên tắc định hình quan hệ và hành vi xã hội, đồng thời điều chỉnh sự vận hành của xã hội. Theo đó, thế chế bao gồm ba yếu tố cốt lõi: hệ thống pháp luật và quy tắc xã hội được công nhận; các chủ thể quản lý (nhà nước, cộng đồng, tổ chức xã hội dân sự); và cơ chế, phương pháp, thủ tục thực hiện các hoạt động xã hội [53].

Trần Quốc Toàn, Phùng Hữu Phú, Tạ Ngọc Tấn (2019), *Thế chế phát triển nhanh - bền vững. Kinh nghiệm quốc tế và những vấn đề đặt ra đối với Việt Nam trong giai đoạn mới*. Cuốn sách này làm rõ vai trò của thế chế trong phát triển, tập trung vào mối quan hệ giữa thế chế chính trị, kinh tế và xã hội. Nghiên cứu phân tích những hạn chế và "điểm nghẽn" trong thế chế phát triển của Việt Nam hiện nay. Từ đó, tác giả đề xuất các yêu cầu, nội dung và định hướng giải pháp để tiếp tục đổi mới và xây dựng thế chế tổng thể nhằm phát triển đất nước nhanh và bền vững trong giai đoạn mới, đồng thời cụ thể hóa cho từng loại thế chế thành phần [50].

Ngô Tuấn Nghĩa (2019), *Hoàn thiện thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế dựa trên đổi mới sáng tạo ở Việt Nam*. Tác giả khẳng định đổi mới sáng tạo là yếu tố cốt lõi cho năng lực cạnh tranh, tăng trưởng bao trùm và phát triển bền vững. Để đạt được điều này, cần có chính sách đúng đắn, phức hợp và liên ngành trong việc hoạch định và thực thi. Nghiên cứu tập trung nhận diện thể chế thúc đẩy kinh tế dựa trên đổi mới sáng tạo và đề xuất các biện pháp cụ thể nhằm hoàn thiện thể chế này tại Việt Nam [30].

Lê Quang Cảnh (2021), *Thế chế và phát triển: Lý luận và thực tiễn ở Việt Nam*. Cuốn sách này phân tích sâu vai trò của thế chế trong phát triển kinh tế Việt Nam, áp dụng lý thuyết kinh tế học thế chế mới. Nghiên cứu cung cấp một khung lý thuyết rõ ràng và minh họa bằng các ví dụ thực tiễn từ Việt Nam, cho thấy cải cách thế chế tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo. Từ đó, sách đề xuất các chính sách nhằm nâng cao chất lượng thế chế để thúc

đẩy phát triển bền vững. Đây là tài liệu hữu ích cho các nhà nghiên cứu và hoạch định chính sách tại Việt Nam [10].

Các nghiên cứu lý luận và thực tiễn đều khẳng định vai trò trung tâm của thể chế trong việc định hình động lực phát triển kinh tế, đảm bảo tăng trưởng chất lượng và bền vững. Việc xây dựng thể chế hiện đại cần dựa trên cơ sở lý luận vững chắc và thực tiễn Việt Nam, kết hợp với kinh nghiệm quốc tế.

1.1.2.2. Nghiên cứu về thể chế phát triển vùng và liên kết vùng

Hoàng Ngọc Phong (2016), *Thể chế kinh tế vùng ở Việt Nam*. Nghiên cứu này phân tích và đề xuất các mô hình thể chế để phát triển kinh tế vùng tại Việt Nam, đặc biệt nhấn mạnh vai trò của thể chế trong việc tối ưu hóa tiềm năng vùng. Mặc dù Việt Nam đã hình thành các vùng trọng điểm, nhưng vẫn còn nhiều hạn chế như thiếu đồng bộ trong quy hoạch, phối hợp chưa hiệu quả giữa các tỉnh và cơ quan quản lý, cùng với cơ chế tài chính vùng chưa được thiết lập. Đề tài cung cấp các giải pháp thiết thực nhằm hoàn thiện thể chế kinh tế vùng, góp phần thúc đẩy phát triển bền vững và nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia [34].

Trần Thị Hồng Minh (2023), *Thể chế liên kết vùng kinh tế - xã hội ở Việt Nam: Lý luận, thực trạng và định hướng giải pháp đến năm 2030*. Nghiên cứu này hệ thống hóa lý luận về thể chế kinh tế vùng, làm rõ vai trò của thể chế liên kết vùng trong việc tối ưu hóa nguồn lực, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và giảm thiểu mâu thuẫn lợi ích giữa các địa phương. Để thực hiện được nội dung trên, Đề tài đưa ra những giải pháp ưu tiên, cụ thể: Tăng cường vai trò pháp lý và quyền hạn của hội đồng vùng kinh tế trọng điểm; Phát triển cơ chế tài chính hỗ trợ liên kết vùng; Thúc đẩy hợp tác đa phương và Phát triển hạ tầng liên kết vùng. Nghiên cứu cung cấp khung lý thuyết và các giải pháp khả thi để nâng cao hiệu quả thể chế liên kết vùng, hướng tới tăng trưởng kinh tế bền vững và cân bằng, làm cơ sở cho chính sách phát triển kinh tế vùng trong bối cảnh hội nhập [25].

Qua những tài liệu tiêu biểu trên, có thể khái quát vai trò quan trọng của thể chế kinh tế là định hướng sự phát triển bền vững thông qua việc tối ưu hóa

nguồn lực và giảm thiểu xung đột lợi ích. Chất lượng thể chế kinh tế quyết định hiệu quả sử dụng nguồn lực, năng suất lao động và khả năng thu hút đầu tư. Thể chế chính là chìa khóa để Việt Nam đạt được sự phát triển bền vững và hội nhập quốc tế.

1.2. TỔNG QUAN CÁC CÔNG TRÌNH LIÊN QUAN ĐẾN PHÁT TRIỂN KINH TẾ TUẦN HOÀN

1.2.1. Các công trình ngoài nước liên quan đến phát triển kinh tế tuần hoàn

1.2.1.1. Lý luận về kinh tế tuần hoàn - những nội dung cốt lõi

McDonough, W., & Braungart, M. (2002), *Cradle to Cradle: Remaking the Way We Make Things* (Từ cái nôi đến cái nôi: Làm lại cách chúng ta làm ra mọi thứ). Nghiên cứu được coi là nền tảng lý luận quan trọng của KTTH hiện đại và là cơ sở để đánh giá sản phẩm. Các tác giả phản biện tư duy “Cradle to Grave” (từ nôi đến mồ) - sản phẩm được thiết kế một lần rồi trở thành rác. Thay vào đó, tác giả đưa ra mô hình “Cradle to Cradle” - sản phẩm sau khi sử dụng phải trở thành nguyên liệu đầu vào cho sản phẩm khác. Nghiên cứu khiến cho các doanh nghiệp dần phải quan tâm đến việc thiết kế mô hình sản xuất tuần hoàn, còn Nhà nước khẩn trương ban hành những chính sách để thúc đẩy áp dụng KTTH vào thực tiễn [112].

Walter R. Stahel (2019), *The Circular Economy: A User's Guide* (Nền kinh tế tuần hoàn: Hướng dẫn sử dụng). Tác giả là người có nhiều nghiên cứu chuyên sâu về KTTH và được mệnh danh là người đặt nền móng cho tư duy “vòng lặp”. Tác giả đưa ra khái niệm về “hiệu suất sản phẩm”, tức là giá trị sử dụng lâu dài thay vì tiêu dùng ngắn hạn. Nghiên cứu nhấn mạnh rằng việc kéo dài tuổi thọ sản phẩm, duy trì vòng đời sử dụng chính là tạo tăng trưởng kinh tế bền vững, đồng thời giảm tiêu hao tài nguyên và chất thải, đồng thời giới thiệu đến mô hình: Bảo trì - Tái sử dụng - Nâng cấp - Tái chế như là một hệ thống để thay thế việc tiêu dùng và vứt bỏ truyền thống.[154].

OECD (2019), *Global Material Resources Outlook to 2060* (Triển vọng tài nguyên vật liệu toàn cầu đến năm 2060). Nghiên cứu khẳng định KTTH được xác định là công cụ chủ chốt để tách rời tăng trưởng kinh tế khỏi việc sử dụng tài nguyên và phát thải. Qua đánh giá việc sử dụng tài nguyên và phát thải của một số quốc gia trên thế giới, tổ chức đã dự báo về tổng cầu vật liệu toàn cầu sẽ tăng từ 89 tỷ tấn (2017) lên 167 tỷ tấn (2060). Việc thiết kế lại vòng đời sản phẩm, tái sử dụng vật liệu và mở rộng vòng đời hàng hóa có thể giúp giảm 25 - 30% phát thải CO₂ vào năm 2060. Chính vì vậy các quốc gia cần có những chính sách cụ thể về KTTTH [123].

ISO (2024), *ISO 59004: 2024 - Circular economy: Vocabulary, principles and guidance for implementation* (ISO 59004:2024 - Kinh tế tuần hoàn: Từ vựng, các nguyên tắc và hướng dẫn thực hiện). Tiêu chuẩn ISO 59004:2024 là một trong những tài liệu quốc tế mới nhất, cung cấp hệ thống khái niệm, nguyên tắc và hướng dẫn triển khai kinh tế tuần hoàn (KTTH) theo cách tiếp cận thống nhất và có tính chuẩn hóa cao. Tài liệu làm rõ các nguyên tắc cốt lõi của KTTH như: thiết kế không tạo chất thải, duy trì giá trị vật liệu và sản phẩm trong chu trình kinh tế, cũng như phục hồi hệ sinh thái tự nhiên. Đặc biệt, ISO 59004 nhấn mạnh vai trò của thể chế, tiêu chuẩn kỹ thuật và công cụ quản trị trong việc chuyển hóa KTTH từ định hướng chính sách sang thực tiễn triển khai ở cấp tổ chức và địa phương [97].

UNIDO (2024), *National circular economy roadmaps* (Lộ trình kinh tế tuần hoàn quốc gia). Tài liệu của UNIDO (2024) tập trung phân tích quá trình xây dựng lộ trình KTTH ở các quốc gia đang phát triển, trong đó nhấn mạnh vai trò của thể chế trong điều phối, huy động nguồn lực và bảo đảm tính liên ngành của KTTH. Nghiên cứu chỉ ra rằng các lộ trình KTTH hiệu quả đều cần có khung thể chế rõ ràng, cơ chế phối hợp đa chủ thể và sự tham gia tích cực của chính quyền địa phương. Báo cáo cũng cung cấp các ví dụ điển hình về việc lồng ghép KTTH vào chiến lược phát triển công nghiệp, đô thị và tăng trưởng xanh [151].

Các nghiên cứu nền tảng đã làm rõ rằng KTTH không chỉ là vấn đề kỹ thuật mà còn gắn với đổi mới tư duy kinh tế, chính sách và mô hình kinh doanh. Những nghiên cứu này cung cấp cơ sở lý luận về KTTH vững chắc để các quốc gia định hình mô hình tăng trưởng xanh và đối phó hiệu quả với khủng hoảng khí hậu toàn cầu.

1.2.1.2. Mô hình, lĩnh vực và chính sách thích ứng phát triển kinh tế tuần hoàn

Geng et al. (2012), *Towards a national circular economy indicator system in China: An evaluation and critical analysis* (Hướng tới một hệ thống chỉ báo kinh tế tuần hoàn cấp quốc gia tại Trung Quốc: đánh giá và phân tích phê bình). Trung Quốc là một trong những quốc gia tiên phong trong việc triển khai KTTH, thể hiện qua việc ban hành Luật Thúc đẩy KTTH từ năm 2009. Nghiên cứu của Geng et al. chỉ ra rằng Trung Quốc tập trung ứng dụng KTTH chủ yếu vào các lĩnh vực công nghiệp nặng. Lý do là vì đây là những ngành tiêu tốn tài nguyên và phát sinh lượng chất thải khổng lồ [90].

Ghisellini, P., Cialani, C., & Ulgiati, S. (2016), *A review on circular economy: The expected transition to a balanced interplay of environmental and economic systems* (Tổng quan về kinh tế tuần hoàn: Sự chuyển đổi kỳ vọng hướng tới sự tương tác cân bằng giữa hệ thống môi trường và kinh tế). Nghiên cứu tổng hợp các chính sách, chiến lược và mô hình KTTH trên thế giới, từ đó đề xuất khung phân tích ba cấp độ cho KTTH. Khung này bao gồm: Cấp độ vi mô: Diễn ra tại doanh nghiệp, nhà máy, tổ chức sản xuất. Cấp độ trung mô: Diễn ra ở các khu công nghiệp, cụm doanh nghiệp. Cấp độ vĩ mô: Diễn ra ở cấp độ thành phố, vùng, quốc gia với các chiến lược, quy hoạch tài nguyên, chính sách thuế xanh và khung pháp lý tổng thể [91].

Lacy, P., Long, J., & Spindler, W. (2020), *The Circular Economy Handbook: Realizing the Circular Advantage* (Sổ tay kinh tế tuần hoàn: Nhận ra lợi thế của kinh tế tuần hoàn). Nghiên cứu nhận định KTTH là là giải pháp cho

việc tăng trưởng kinh tế không phụ thuộc vào tiêu thụ tài nguyên không tái tạo. Để thực hiện điều đó, nghiên cứu cung cấp các chiến lược và công cụ để doanh nghiệp áp dụng mô hình KTTH, bao gồm: (1) Thiết kế sản phẩm bền vững; (2) Mô hình kinh doanh dịch vụ thay vì sở hữu; (3) Tái sử dụng và tái chế nguyên vật liệu và (4) Hợp tác trong chuỗi giá trị để tối ưu hóa tài nguyên[105].

WEF (2023), *Circular Economy for Net Zero Industry Transition* (Kinh tế tuần hoàn cho quá trình chuyển đổi ngành công nghiệp phát thải ròng bằng không). Trong nghiên cứu trên, WEF tập trung vào nhóm những vật liệu không được tái chế. Nếu áp dụng các chiến lược KTTH vào các lĩnh vực then chốt (như thép, xi măng, nhôm, nhựa), thế giới có thể giảm đến 39% lượng phát thải CO₂ công nghiệp vào năm 2032. Chính vì vậy, WEF trình bày lộ trình tích hợp KTTH như một công cụ chính để đạt mục tiêu Net Zero trong công nghiệp nặng [163].

Các nghiên cứu cho thấy KTTH không chỉ là một mô hình lý thuyết mà đã được triển khai linh hoạt ở nhiều cấp độ: vi mô (doanh nghiệp), trung mô (khu công nghiệp), và vĩ mô (quốc gia, ngành). Các mô hình kinh doanh tuần hoàn đang ngày càng đa dạng, từ kéo dài vòng đời sản phẩm, chia sẻ thay vì sở hữu, đến tái sản xuất và sử dụng nguyên liệu tái chế. Bên cạnh đó, KTTH cũng được coi là công cụ chủ chốt để thực hiện mục tiêu Net Zero. Do vậy, các chính sách phải đồng thời định hướng phát triển ngành, điều chỉnh mô hình tăng trưởng và tạo hệ sinh thái hỗ trợ đổi mới.

1.2.2. Các công trình trong nước liên quan đến phát triển kinh tế tuần hoàn

1.2.2.1. Nhóm nghiên cứu về thể chế, chính sách thúc đẩy kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam

UNDP Vietnam (2021), *Circular Economy in Vietnam: Barriers and Opportunities* (Kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam: rào cản và cơ hội). Báo cáo nhấn mạnh thiếu cơ quan điều phối trung ương về KTTH là một rào cản lớn trong

triển khai chính sách tại Việt Nam. Việc phân tán trách nhiệm giữa các bộ, ngành khiến chính sách KTTH thiếu đồng bộ, giám sát kém hiệu quả và không có cơ chế chia sẻ dữ liệu giữa các bên. Báo cáo đề xuất cần thiết phải thành lập một đầu mối điều phối quốc gia về KTTH có thẩm quyền pháp lý và ngân sách phù hợp. Đồng thời xây dựng cơ chế phối hợp liên ngành để triển khai đồng bộ giữa trung ương và địa phương. Để đánh giá, giám sát hoạt động KTTH thì cần thiết lập hệ thống đánh giá định kỳ và các chỉ số giám sát (KPI) về KTTH cấp quốc gia [138].

Trần Thị Hồng Minh, Nguyễn Ánh Dương (2023), *Phát triển kinh tế tuần hoàn: Kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn ở Việt Nam*. Nghiên cứu nhận thấy việc phát triển KTTH ở Việt Nam còn gặp nhiều thách thức, cụ thể: Thiếu đồng bộ về chính sách và phối hợp giữa các cấp chính quyền; Nhận thức chưa sâu rộng từ doanh nghiệp đến cộng đồng; Thiếu cơ sở hạ tầng và công nghệ tái chế hiện đại và Thiếu các cơ chế khuyến khích hiệu quả về tài chính, thuế. Cuốn sách đã đưa ra bộ giải pháp hoàn thiện khung khổ chính sách để sớm thúc đẩy sự phát triển của mô hình KTTH phù hợp với thực tiễn ở Việt Nam; qua đó đóng góp tích cực vào quá trình phục hồi và phát triển kinh tế nhanh và bền vững ở Việt Nam [25].

Circular Innovation Lab & ISPONRE (2022), *Vietnam Circular Economy Benchmarking Study* (Nghiên cứu đối sánh về kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam). Nghiên cứu đưa ra khái niệm “bàn tròn chính sách” (Policy Roundtable) như một mô hình tổ chức điều phối đa bên, đóng vai trò kết nối các bên liên quan trong việc hoạch định, thực hiện và giám sát chính sách KTTH, gồm các đại diện: Cơ quan nhà nước - Doanh nghiệp - Viện nghiên cứu, trường đại học - Tổ chức phi chính phủ, đại diện cộng đồng. Mô hình này được đánh giá là thích hợp với bối cảnh thể chế đang chuyển đổi như Việt Nam, giúp tăng tính linh hoạt, minh bạch và huy động nguồn lực xã hội [72].

Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh (2024), *Việt Nam 40 năm đổi mới và tầm nhìn 2045*. Cuốn sách là một xác định phát triển KTTH đang gặp

nhiều rào cản, chủ yếu do nhận thức và kiến thức hạn chế, thiếu thống nhất giữa các cấp, ngành, địa phương, doanh nghiệp và người dân. KTTH đòi hỏi cách tiếp cận toàn diện, xuyên suốt các chính sách và chủ thể kinh tế. Tuy nhiên, tư duy về KTTH còn thiếu ngay từ khâu thiết kế định hướng phát triển trong các chiến lược, kế hoạch, chương trình; việc áp dụng nguyên tắc tuần hoàn vào thiết kế sản phẩm và quy trình sản xuất, kinh doanh chưa được quan tâm. Việt Nam cũng chưa hình thành bộ máy giám sát và thiếu một cơ quan đầu mối điều phối các hoạt động tổng thể về KTTH, dù nhiều đơn vị đã tham gia phát triển mô hình kinh doanh tuần hoàn [16].

Từ các nghiên cứu tiêu biểu nêu trên có thể thấy, thể chế và chính sách là yếu tố then chốt trong thúc đẩy KTTH tại Việt Nam. Các giải pháp được đề xuất đều thống nhất ở yêu cầu hoàn thiện khung pháp lý, xây dựng bộ chỉ số giám sát và tăng cường nguồn lực thể chế. Đây là tiền đề quan trọng để Việt Nam chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng xanh, bao trùm và bền vững.

1.2.2.2. Nhóm nghiên cứu về mô hình kinh tế tuần hoàn

Bùi Quang Tuấn, Hà Huy Ngọc (2023), *Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh - hành trình hướng tới mục tiêu giảm phát thải ròng bằng “0” ở Việt Nam*. Nghiên cứu đưa ra công thức tạo ra mô hình kinh doanh mới, việc làm mới của KTTH, từ đó đề xuất 05 mô hình kinh doanh tuần hoàn: (1) Mô hình cung cấp tuần hoàn, (2) Mô hình phục hồi tài nguyên, (3) Mô hình kéo dài vòng đời sản phẩm, (4) Mô hình trên nền tảng chia sẻ và (5) Mô hình xem sản phẩm là dịch vụ. Qua đánh giá thực trạng KTTH trong nước và kinh nghiệm quốc tế, tác giả chỉ ra 07 nhóm rào cản: tư duy hệ thống chưa đồng bộ, pháp luật kém hiệu lực, định hướng ngắn hạn của doanh nghiệp, thị trường hàng hóa - dịch vụ môi trường chưa phát triển, vai trò điều tiết của Nhà nước còn hạn chế, chính sách công chưa đồng bộ và thiếu tổ chức/nhân lực/dữ liệu hỗ trợ. Từ đó, nhấn mạnh yêu cầu hoàn thiện thể chế, chính sách và năng lực điều phối để thúc đẩy KTTH hiệu quả trong bối cảnh chuyển dịch xanh toàn cầu [51].

Trần Văn Miên (2023), *Phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam phù hợp với xu thế thời đại trong bối cảnh suy thoái đa dạng sinh học và biến đổi khí hậu*. Cuốn sách không chỉ nêu rõ hiện trạng và chỉ ra những thách thức, mà còn đề xuất những giải pháp thiết thực, khả thi để góp phần xây dựng nền kinh tế xanh, KTTH thân thiện với môi trường, tiết kiệm tài nguyên và phát triển bền vững đất nước. Nghiên cứu này cũng đưa ra nhiều khái niệm mới, góp phần làm rõ hơn những khái niệm và thực tiễn liên quan tới phát triển kinh tế xanh, KTTH và xây dựng lối sống xanh tại Việt Nam. Đồng thời cũng đưa ra cơ chế và chính sách khuyến khích phát triển và nâng cao năng lực cho cộng đồng trong phát triển kinh tế xanh, tăng trưởng xanh, KTTH và xây dựng lối sống xanh [24].

Nguyễn Anh Tuấn (2023), *Kinh tế tuần hoàn và những mô hình tiên phong*. Cuốn sách tập hợp 24 nghiên cứu của các chuyên gia và lãnh đạo doanh nghiệp, tập trung vào các mô hình KTTH thực tiễn. Các doanh nghiệp được giới thiệu (như Vinamilk, Tân Hiệp Phát, An Phát Holdings, Sabeco, Nestlé Việt Nam) không chỉ dừng ở "xử lý rác thải" mà đã lồng ghép nguyên tắc KTTH vào chiến lược kinh doanh cốt lõi - từ sản xuất đến tái chế và tái sử dụng. Ngoài ra, sách còn phân tích các rào cản thể chế, các chính sách khuyến khích (hoặc thiếu vắng) và đề xuất cải cách để tạo môi trường thuận lợi cho KTTH. Cuốn sách cũng gợi mở vai trò của Nhà nước trong việc: ban hành tiêu chuẩn sản xuất tuần hoàn, hỗ trợ tài chính cho doanh nghiệp chuyển đổi xanh và xây dựng hạ tầng logistics cho tái chế và thu hồi sản phẩm sau tiêu dùng [52].

Tổng quan các nghiên cứu cho thấy, mô hình KTTH ở Việt Nam đang từng bước chuyển từ giai đoạn khởi xướng sang thực thi với sự tham gia ngày càng rõ nét của cộng đồng doanh nghiệp và một số địa phương tiên phong. Để KTTH trở thành động lực thực sự cho tăng trưởng xanh và mục tiêu phát thải ròng bằng "0", Việt Nam cần khẩn trương hoàn thiện thể chế, thiết lập cơ chế điều phối hiệu quả, thúc đẩy liên kết công - tư và phát triển thị trường tái chế đồng bộ.

1.3. TỔNG QUAN NHỮNG CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU ĐẾN THỂ CHẾ THỨC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ TUẦN HOÀN CẤP THÀNH PHỐ

1.3.1. Các công trình ngoài nước liên quan đến thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn cấp thành phố

1.3.1.1. Về đô thị tuần hoàn

Prendeville, S., Cherim, E., & Bocken, N. (2018) *Circular cities: Mapping six cities in transition* (Các thành phố tuần hoàn: Bản đồ hóa sáu thành phố trong quá trình chuyển đổi). Nghiên cứu nhằm phân tích quá trình chuyển đổi sang mô hình đô thị tuần hoàn của sáu thành phố tiên phong. Thông qua mô hình “bản đồ chuyển đổi”, tác giả xác định năm trụ cột chính thúc đẩy đô thị tuần hoàn: (1) Tầm nhìn và chiến lược; (2) Lãnh đạo và quản trị; (3) Động lực thúc đẩy; (4) Mô hình kinh doanh và đổi mới và (5) Tham gia cộng đồng. Nghiên cứu nhấn mạnh rằng không có một khuôn mẫu đô thị tuần hoàn duy nhất, mà mỗi thành phố cần điều chỉnh theo điều kiện kinh tế - xã hội đặc thù [127].

Ellen MacArthur Foundation (2019), *Circular economy in cities: A suite of vision papers* (Kinh tế tuần hoàn trong đô thị: Bộ tài liệu định hướng tầm nhìn). Tài liệu định hướng một tiếp cận hệ thống, tích hợp và chuyển đổi cấu trúc đô thị từ mô hình tuyến tính sang tuần hoàn, không chỉ xử lý rác thải mà còn thiết kế lại toàn bộ chuỗi giá trị vật chất. Dựa trên thực tiễn các thành phố điển hình, tài liệu đề xuất mười công cụ chính sách để thúc đẩy chuyển đổi KTTH đô thị. Việc thực thi mô hình này đòi hỏi chính quyền địa phương đóng vai trò dẫn dắt thông qua chính sách, công cụ tài chính và khung thể chế linh hoạt, kết hợp với sự tham gia của cộng đồng, doanh nghiệp và các tổ chức trung gian [83].

OECD (2020), *The Circular Economy in Cities and Regions*, (Kinh tế tuần hoàn ở thành phố và vùng). Nghiên cứu nhấn mạnh vai trò của chính quyền địa phương và đề xuất các đô thị cần phải xây dựng một chiến lược KTTH riêng phù hợp với đặc điểm kinh tế - xã hội - hạ tầng địa phương, lồng ghép vào quy hoạch đô thị, giao thông, nhà ở và quản lý chất thải. OECD yêu cầu áp dụng đồng bộ công cụ, chính sách hỗn hợp gồm: (1) Thuế tài nguyên để định giá đúng

chi phí môi trường; (2) Chính sách EPR (Extended Producer Responsibility: Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất) nhằm yêu cầu nhà sản xuất chịu trách nhiệm xử lý sản phẩm sau tiêu dùng và (3) Quy định thiết kế sinh thái để bảo đảm sản phẩm dễ tái chế, dễ sửa chữa và có vòng đời dài [124].

Williams, J. (2021), *Circular cities: A revolution in urban sustainability*. (Các thành phố tuần hoàn: Một cuộc cách mạng trong phát triển đô thị bền vững) Nghiên cứu chỉ ra rằng các công nghệ như IoT, blockchain, in 3D và nền tảng số giúp tối ưu hóa sử dụng tài nguyên, chia sẻ năng lực hạ tầng và nâng cao khả năng theo dõi vật liệu. Từ đó đưa ra những khuyến nghị để thúc đẩy phát triển đô thị tuần hoàn, cụ thể: *Một là*, tích hợp KTTH vào chính sách đô thị tổng thể. *Hai là*, tăng cường hợp tác công - tư - cộng đồng. *Thứ ba*, thiết kế các công cụ đánh giá vòng đời đô thị [156].

Tổng quan cho thấy thành công của đô thị tuần hoàn phụ thuộc vào khả năng tích hợp các lĩnh vực quản lý đô thị (quy hoạch, môi trường, hạ tầng, công nghệ, giáo dục) dưới một thể chế phối hợp liên ngành, liên cấp và liên vùng có hiệu lực.

1.3.1.2. Về vai trò chính quyền địa phương (cấp tỉnh/ thành phố) trong phát triển kinh tế tuần hoàn

World Economic Forum, & PwC (2018). *Circular Economy in Cities: Evolving the model for a sustainable urban future* (Kinh tế tuần hoàn ở các thành phố: Cách tiếp cận thực tế dành cho các nhà lãnh đạo đô thị). Báo cáo chỉ ra rằng chính quyền đô thị có thể dẫn dắt việc chuyển đổi từ mô hình kinh tế tuyến tính sang mô hình tuần hoàn thông qua việc hoạch định chính sách, đầu tư hạ tầng và khuyến khích đổi mới sáng tạo. Báo cáo cũng nhận diện một số thách thức mà chính quyền đô thị đối mặt trong quá trình chuyển đổi, bao gồm thiếu hụt tài chính, hạn chế về năng lực và sự phối hợp giữa các bên liên quan [164].

OECD (2020), *The Circular Economy in Cities and Regions: Synthesis Report* (Báo cáo Kinh tế tuần hoàn ở thành phố và khu vực). OECD xác định chính quyền cấp thành phố đóng vai trò quan trọng là: Người thúc đẩy (làm

gương bằng cách áp dụng các mô hình KTTH trong các hoạt động của mình), Người điều phối (kết nối các bên liên quan, thúc đẩy đối thoại đa cấp và đa ngành) và Người tạo điều kiện (xây dựng môi trường pháp lý và tài chính thuận lợi, hỗ trợ sáng tạo, phát triển năng lực và cung cấp dữ liệu). OECD đề xuất khung 3Ps để hướng dẫn quá trình chuyển đổi: Con người - Chính sách - Địa điểm [124].

UN-Habitat (2021), *Waste Wise Cities Tool* (Công cụ thành phố quản lý chất thải thông minh). Báo cáo là một công cụ đánh giá và lập kế hoạch hỗ trợ các thành phố cải thiện quản lý chất thải rắn đô thị một cách hiệu quả và bền vững. Công cụ này đặc biệt hữu ích cho các thành phố ở các nước đang phát triển, nơi dữ liệu về chất thải thường không đầy đủ. Sau khi đánh giá toàn diện hệ thống quản lý chất thải rắn từ đô thị, nghiên cứu đưa ra quy trình gồm 7 bước để thu thập và phân tích dữ liệu về chất thải rắn đô thị. [141].

OECD (2024), *An international review of national and subnational circular economy monitoring frameworks* (Đánh giá quốc tế về các khung giám sát kinh tế tuần hoàn ở cấp quốc gia và cấp địa phương). Báo cáo của OECD (2024) tổng hợp và so sánh các khung đo lường, giám sát KTTH ở cấp quốc gia và cấp địa phương tại nhiều quốc gia trên thế giới. Nghiên cứu chỉ ra rằng việc thiếu hệ thống chỉ số thống nhất và dữ liệu nền là một trong những rào cản lớn đối với việc triển khai và đánh giá hiệu quả KTTH. OECD đề xuất bộ tiêu chí đo lường gắn với dòng vật chất, phát thải, đổi mới sáng tạo và năng lực thể chế của chính quyền địa phương. Báo cáo đặc biệt nhấn mạnh vai trò của chính quyền cấp thành phố trong thu thập dữ liệu, điều phối chính sách và giám sát thực hiện KTTH [122].

UNECE (2024), *Guidelines for measuring circular economy* (Hướng dẫn đo lường kinh tế tuần hoàn). Hướng dẫn của UNECE (2024) cung cấp phương pháp luận và bộ chỉ số đo lường KTTH, nhấn mạnh mối quan hệ giữa KTTH, quản trị thể chế và phát triển bền vững. Tài liệu đề xuất cách tiếp cận tích hợp giữa chỉ số môi trường, kinh tế và thể chế, đồng thời khuyến nghị vai trò của

chính quyền địa phương trong việc thu thập dữ liệu, giám sát và đánh giá tiến trình KTTH [148].

Từ các nghiên cứu quốc tế có thể thấy, chính quyền địa phương cấp tỉnh/thành phố giữ vai trò then chốt trong việc dẫn dắt quá trình chuyển đổi sang mô hình KTTH. Năng lực và vai trò chủ động của chính quyền địa phương chính là yếu tố quyết định sự thành công của mô hình KTTH đô thị.

1.3.2. Các công trình trong nước liên quan đến thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn cấp thành phố

1.3.2.1. Nhóm nghiên cứu liên quan đến thể chế, chính sách và pháp lý

Viện Nghiên cứu phát triển kinh tế - xã hội Đà Nẵng và Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc - UNDP (2022), *Lộ trình phát triển Kinh tế tuần hoàn tại thành phố Đà Nẵng*. Nghiên cứu nhấn mạnh rằng mặc dù hệ thống cơ chế, chính sách và pháp luật về KTTH tại Việt Nam đã có những nền tảng ban đầu, nhưng vẫn còn thiếu tính toàn diện và thực thi chưa hiệu quả. Việc đưa KTTH “đi vào đời sống” đòi hỏi phải bổ sung các quy định chi tiết, thiết lập bộ công cụ chính sách đa ngành, và đồng bộ hóa giữa các cấp chính quyền thành phố. Đặc biệt, nghiên cứu chỉ rõ việc lựa chọn lĩnh vực ưu tiên phù hợp với đặc thù địa phương (như du lịch, công nghiệp công nghệ cao, logistics xanh...) và cách tiếp cận liên ngành - liên vùng sẽ giúp quá trình xây dựng lộ trình KTTH trở nên hiệu quả hơn [63].

Bùi Ngọc Như Nguyệt (2023), *Thực trạng và giải pháp thúc đẩy kinh tế tuần hoàn của thành phố Đà Nẵng*. Đà Nẵng là địa phương tiên phong trong việc phát triển KTTH tại Việt Nam. Tháng 4/2022, UBND thành phố đã phê duyệt báo cáo tổng hợp nhiệm vụ, đề xuất mục tiêu, tầm nhìn, lộ trình và giải pháp phát triển KTTH đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045. *Một là*, đẩy mạnh tuyên truyền, đào tạo, nâng cao nhận thức toàn xã hội về KTTH. *Hai là*, tập trung vào giải pháp quản lý chất thải phù hợp với các quy định mới của luật Bảo vệ môi trường năm 2020. *Ba là*, khuyến khích doanh nghiệp khởi nghiệp và doanh nghiệp đang hoạt động áp dụng và chuyển đổi sang mô hình kinh doanh

tuần hoàn. *Bốn là*, thúc đẩy tiêu dùng xanh đối với các cá nhân tổ chức trên địa bàn thành phố. *Năm là*, phát triển khoa học và công nghệ hỗ trợ, thúc đẩy KTTH. *Cuối cùng*, các giải pháp hỗ trợ chung khác, như đẩy mạnh tín dụng xanh, tăng cường kinh tế chia sẻ và hợp tác, liên kết hành động [32].

Morgane Rivoal, Cao Quốc Hải và cộng sự (2023), *Bắt đầu chuyển đổi sang kinh tế tuần hoàn, với từng dòng vật liệu*. Bài viết phản ánh quá trình UNDP hợp tác cùng Viện Nghiên cứu Phát triển Kinh tế - Xã hội Thừa Thiên Huế (HueIDS) triển khai mô hình KTTH ở cấp địa phương. Mục tiêu chính là từng bước chuyển đổi mô hình kinh tế của địa phương theo hướng tuần hoàn, tuy nhiên mô hình không bắt đầu bằng cách tiếp cận tổng thể mà khởi động với từng dòng vật liệu riêng biệt, như: chất thải nhựa ven biển, phế phẩm nông nghiệp, chất thải xây dựng và rác thải điện tử. Chính quyền tỉnh Thừa Thiên Huế giữ vai trò điều phối và ban hành chính sách thúc đẩy hoạt động KTTH. Đồng thời, tạo cơ chế tài chính thử nghiệm (piloting), tạo điều kiện để doanh nghiệp và cộng đồng tham gia như: Hỗ trợ đổi mới mô hình kinh doanh; Khuyến khích phân loại rác tại nguồn; Xây dựng các “trung tâm đổi mới sáng tạo vật liệu” cấp địa phương [114].

Các nghiên cứu cho thấy thể chế, chính sách và pháp luật là nền tảng quan trọng để KTTH được triển khai hiệu quả ở cấp địa phương. Dựa trên tính hình thực tế của mỗi địa phương, chính quyền lựa chọn lĩnh vực ưu tiên, chính sách hỗ trợ, lộ trình phát triển KTTH cho phù hợp. Điều này khẳng định vai trò thiết yếu của chính quyền địa phương trong kiến tạo môi trường pháp lý, tài chính và điều hành thuận lợi cho KTTH.

1.3.2.2. Nhóm nghiên cứu liên quan đến năng lực thực thi, cơ chế hỗ trợ để phát triển kinh tế tuần hoàn

Viện Nghiên cứu phát triển kinh tế - xã hội Đà Nẵng và Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc - UNDP (2022), *Lộ trình phát triển Kinh tế tuần hoàn tại thành phố Đà Nẵng*. Nghiên cứu cho rằng một trong những giải pháp quan trọng để thúc đẩy kinh tế tuần hoàn là tăng cường khả năng tiếp cận tín dụng

xanh và nguồn vốn ưu đãi nhằm hỗ trợ doanh nghiệp, đặc biệt là doanh nghiệp nhỏ và vừa, đầu tư vào công nghệ thân thiện với môi trường và chuyển đổi mô hình sản xuất. Bên cạnh đó, việc khuyến khích đổi mới sáng tạo, tinh thần thử nghiệm và chấp nhận rủi ro được xem là động lực để thúc đẩy các mô hình KTTH mới, phù hợp với đặc thù địa phương [63].

Nguyễn Hồng Quân và cộng sự (2023), *Kinh tế tuần hoàn trong xu thế phát triển bền vững đô thị*. Bài viết khảo sát kinh nghiệm quốc tế từ các thành phố lớn như Amsterdam, Barcelona, Thâm Quyển, ... nơi ứng dụng KTTH ở nhiều cấp độ: từ cấp vi mô (hộ gia đình, doanh nghiệp) đến cấp trung bình (khu công nghiệp, tòa nhà) và cấp vĩ mô (toàn hệ thống đô thị), thông qua các biện pháp giảm - tái sử dụng - tái chế - phục hồi tài nguyên. Tác giả cũng đưa ra những thách thức mà các đô thị Việt Nam gặp phải khi chuyển đổi sang nền KTTH, cụ thể: Chưa có quy định cụ thể về bộ tiêu chí để nhận diện, đánh giá, phân loại mức độ phát triển của KTTH; Khó khăn về nguồn lực đầu tư và công nghệ và đặc biệt, các đô thị chưa được phân cấp, phân quyền và ủy quyền đồng bộ dẫn đến việc cản trở đầu tư cho quá trình chuyển đổi KTTH [36].

Các nghiên cứu đã nhấn mạnh rằng để thúc đẩy KTTH, cần nâng cao năng lực thực thi chính sách, đặc biệt tại cấp đô thị, thông qua phân quyền rõ ràng và tăng cường năng lực cho chính quyền địa phương. Đây là tiền đề để KTTH gắn chặt hơn với mục tiêu phát triển bền vững của đô thị Việt Nam.

1.4. KHÁI QUÁT KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU THỂ CHẾ THỨC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ TUẦN HOÀN, NHỮNG KHOẢNG TRỐNG KHOA HỌC VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ TRỌNG TÂM NGHIÊN CỨU CỦA LUẬN ÁN

1.4.1. Khái quát kết quả nghiên cứu thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn và dự kiến kế thừa

1.4.1.1. Khái quát kết quả nghiên cứu

Một là, khái quát kết quả nghiên cứu về thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế

Các nghiên cứu lý luận và thực tiễn đều khẳng định vai trò trung tâm của thể chế trong quá trình phát triển kinh tế, đặc biệt trong bối cảnh chuyển đổi mô

hình tăng trưởng, thực hiện các cam kết quốc tế như SDGs và COP26. Thể chế được tiếp cận không chỉ là luật pháp hay chính sách, mà là một hệ thống bao gồm cấu trúc quyền lực, cơ chế điều phối, năng lực quản trị và sự phối hợp liên ngành. Những đóng góp quan trọng của các học giả quốc tế cho thấy chất lượng thể chế ảnh hưởng trực tiếp đến năng lực đổi mới, hiệu quả điều hành và động lực thị trường. Đồng thời, quá trình đổi mới thể chế cần gắn liền với sự thích ứng đặc thù từng địa phương, đảm bảo sự hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, doanh nghiệp và người dân.

Hai là, khái quát kết quả nghiên cứu về phát triển KTTH

KTTH được xác định là mô hình phát triển mới nhằm giảm áp lực tài nguyên, giảm phát thải và hướng đến tăng trưởng bền vững. Các nghiên cứu quốc tế đã đề xuất nhiều mô hình ứng dụng như cộng sinh công nghiệp, logistics ngược, kinh tế chia sẻ... trong các lĩnh vực: xây dựng, nông nghiệp, giao thông, năng lượng. Tại Việt Nam, các nghiên cứu trong nước đã nhấn mạnh việc KTTH phải được gắn với quá trình đổi mới công nghệ, đổi mới chính sách, nâng cao nhận thức cộng đồng và hỗ trợ doanh nghiệp chuyển đổi mô hình. Tuy nhiên, nhiều nghiên cứu cũng chỉ ra khoảng trống về tiêu chí đánh giá, phân loại mức độ KTTH, cũng như sự thiếu đồng bộ trong cơ chế pháp lý và nguồn lực thực thi.

Ba là, khái quát kết quả nghiên cứu về thể chế thúc đẩy phát triển KTTH cấp thành phố

Ở cấp thành phố, chính quyền địa phương được xác định là hạt nhân trong việc tổ chức, điều phối và thực thi các chính sách KTTH. Các nghiên cứu của OECD, WEF, Ellen MacArthur Foundation đều cho rằng vai trò “đa chiều” của đô thị bao gồm: người kiến tạo (ban hành chính sách), người dẫn dắt (thí điểm mô hình) và người điều phối (kết nối các chủ thể). Các tài liệu tại Việt Nam chỉ ra rằng việc lựa chọn lĩnh vực ưu tiên theo đặc thù địa phương cùng với mô hình điều phối vật liệu theo chuỗi có thể tạo đột phá trong triển khai KTTH. Bên cạnh đó, sự thiếu phân cấp rõ ràng, hạn chế về năng lực thực thi và nguồn lực tài

chính vẫn là rào cản lớn đối với cấp chính quyền đô thị trong quá trình chuyển đổi sang KTTH.

1.4.1.2. Tổng quan những nội dung luận án có thể kế thừa

Qua những nghiên cứu trong và ngoài nước, nghiên cứu sinh có thể kế thừa những nội dung sau:

Thứ nhất, hệ thống khái niệm và khung lý luận về thể chế, đồng thời tích hợp với lý thuyết nhà nước kiến tạo, quản trị đô thị hiện đại và đổi mới sáng tạo trong phát triển bền vững. Những nghiên cứu ngoài nước cho thấy, thể chế là yếu tố trung tâm điều tiết sự thay đổi hành vi xã hội, công nghệ và mô hình phát triển.

Thứ hai, mô hình và kinh nghiệm quốc tế về thiết kế chính sách công, mô hình quản trị dữ liệu - phân quyền - cơ chế tài chính từ các thành phố này để so sánh, đối chiếu với TP.HCM. Mô hình đô thị tuần hoàn ở Amsterdam, Copenhagen, Phoenix, Tokyo... cung cấp các khung thực tiễn về cách chính quyền đô thị tổ chức quản trị, phân quyền và phối hợp đa ngành. Trong khi đó, kinh nghiệm phát triển KTTH ở Thâm Quyển, Tokyo hay Đà Nẵng thì cho thấy thể chế được thiết kế phù hợp với điều kiện chính trị - hành chính - tài chính của từng địa phương.

Thứ ba, công cụ và chính sách thúc đẩy KTTH đô thị. Bộ 10 chính sách công cụ (policy levers) được đề xuất bởi Ellen MacArthur Foundation là nguồn tham chiếu quan trọng để xác lập các nhóm giải pháp thể chế cấp thành phố. Bên cạnh đó, những nghiên cứu trong nước đã minh họa những chính sách như: phát triển khu công nghiệp sinh thái, tiêu dùng xanh, logistics ngược, tín dụng xanh, phân loại rác... để phát triển KTTH cấp thành phố.

1.4.2. Khoảng trống nghiên cứu

Thứ nhất, khoảng trống về lý luận thể chế KTTH cấp thành phố tiếp cận theo khoa học kinh tế chính trị thích ứng với bối cảnh mới

Hiện chưa có công trình nào hệ thống hóa một cách đầy đủ và khoa học về khái niệm, cấu trúc và chức năng của thể chế thúc đẩy KTTH tại đô thị. Đồng

thời, chưa có mô hình phân tích cụ thể để đo lường và đánh giá mức độ hoàn thiện thể chế trong thúc đẩy KTTH ở cấp thành phố theo cách tiếp cận của kinh tế chính trị học. Do vậy, luận án có thể đóng góp bằng việc xây dựng khung lý luận và mô hình phân tích thể chế KTTH cấp thành phố một cách có hệ thống và đặc thù.

Thứ hai, khoảng trống về cơ chế phối hợp, phân quyền và thể chế thực thi

Các nghiên cứu chưa đi sâu phân tích cơ chế phối hợp liên ngành, thể chế điều phối chính sách hoặc mức độ phân cấp, phân quyền cho thành phố trong triển khai KTTH. Các vấn đề về xung đột thể chế (giữa trung ương và địa phương, giữa các sở ngành, giữa quy hoạch KTTH và quy hoạch ngành truyền thông) chưa được nghiên cứu đầy đủ. Do vậy, luận án có thể tập trung vào đánh giá thể chế thực thi và đề xuất mô hình phối hợp thể chế hiệu quả trong bối cảnh quản trị đô thị đổi mới.

Thứ ba, khoảng trống về nghiên cứu điển hình tại TP.HCM

Các nội dung về thể chế thúc đẩy phát triển KTTH tại TP.HCM vừa có sự giao thoa với kinh tế xanh, kinh tế số, kinh tế chia sẻ vừa có sự phức hợp cao các tỉnh/thành phố khác do quy mô lớn, quản trị đa cấp, mâu thuẫn lợi ích giữa các nhóm chủ thể, tạo nên tính chất đặc thù cần được nghiên cứu riêng. Luận án có thể lấp đầy khoảng trống này bằng cách lựa chọn TP.HCM làm địa bàn nghiên cứu chính, nhằm đề xuất khung thể chế thích ứng với thực tiễn đô thị đặc biệt.

1.4.3. Những nội dung luận án cần tiếp tục làm rõ

1.4.3.1. Về lý luận

Thứ nhất, luận án cần tiếp tục làm rõ cơ sở lý luận về thể chế thúc đẩy phát triển KTTH ở cấp thành phố dưới góc độ nghiên cứu kinh tế chính trị.

Các công trình hiện nay mới dừng lại ở việc mô tả thể chế như một hệ thống quản lý, chưa chỉ ra đầy đủ bản chất kinh tế - chính trị của thể chế trong điều kiện phát triển KTTH. Do đó, luận án sẽ tập trung lý giải vai trò, chức năng và mối quan hệ biện chứng giữa thể chế - lực lượng sản xuất - quan hệ sản xuất trong quá trình chuyển đổi sang mô hình KTTH tại đô thị.

Thứ hai, cần làm rõ cấu trúc và nội dung của thể chế thúc đẩy phát triển KTTH cấp thành phố

Luận án sẽ tiếp tục xây dựng khung lý luận và mô hình phân tích nhằm đo lường mức độ hoàn thiện của từng nhóm thể chế, làm cơ sở để đánh giá thực trạng tại TP.HCM.

Thứ ba, cần phát triển hệ thống tiêu chí đánh giá thể chế thúc đẩy KTTH cấp thành phố

Trên cơ sở tổng hợp lý luận kinh tế chính trị, lý thuyết thể chế mới và các khung đánh giá quốc tế (OECD, Ellen MacArthur Foundation, UNDP), luận án xác lập hệ tiêu chí có ý nghĩa khoa học trong việc lượng hóa mức độ hoàn thiện thể chế và năng lực điều tiết của chính quyền đô thị trong phát triển KTTH.

Thứ tư, cần làm rõ cơ chế tác động của các nhân tố ảnh hưởng đến thể chế thúc đẩy KTTH

Việc chỉ ra mối quan hệ tương tác này giúp khẳng định vai trò trung tâm của thể chế trong định hướng và điều tiết mô hình phát triển KTTH.

1.4.3.2. Về thực tiễn

Thứ nhất, cần phân tích và đánh giá thực trạng thể chế thúc đẩy phát triển KTTH tại TP. Hồ Chí Minh giai đoạn 2015 - 2024 theo các nhóm nội dung thể chế.

Luận án sẽ làm rõ mức độ đồng bộ, hiệu lực và hiệu quả của từng nhóm thể chế trong việc tạo lập môi trường pháp lý, khuyến khích doanh nghiệp và cộng đồng tham gia KTTH, cũng như khả năng phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước.

Thứ hai, cần làm rõ cơ chế phối hợp và phân quyền trong thực thi thể chế KTTH cấp thành phố

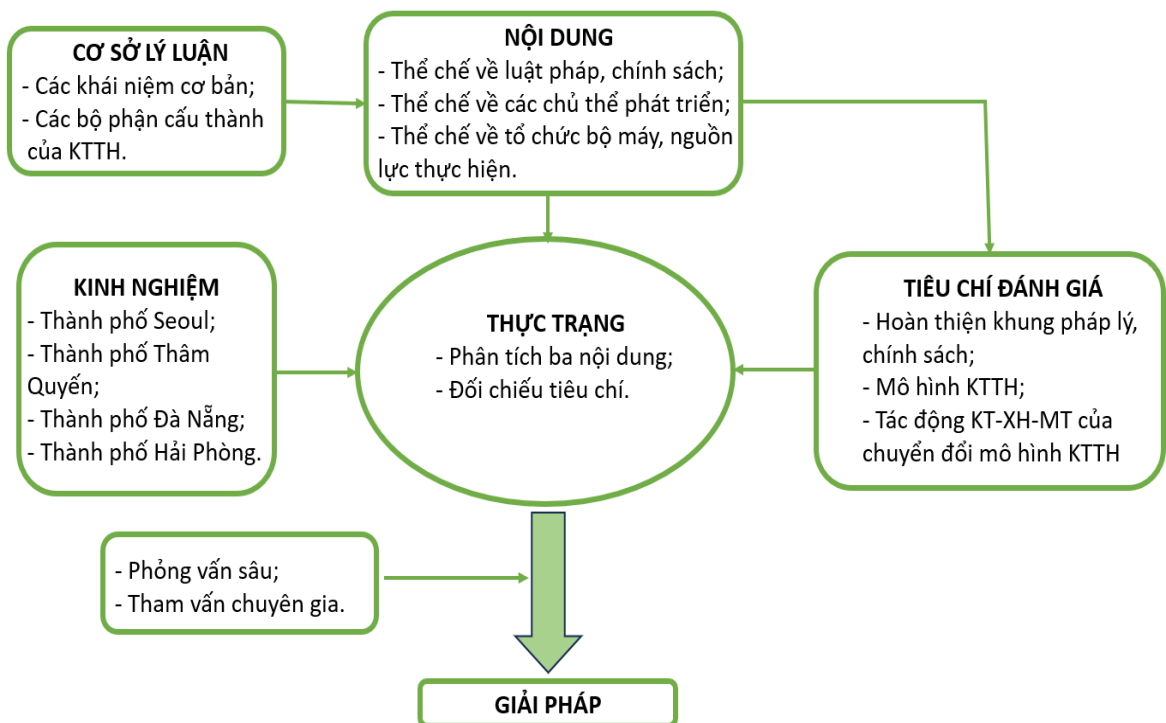
Luận án chỉ ra những bất cập về điều phối chính sách, sự chồng chéo giữa các cấp, ngành và khoảng trống trong cơ chế tài chính, dữ liệu và giám sát. Đây

là cơ sở thực tiễn để luận án đề xuất mô hình phối hợp thể chế đa cấp, liên ngành và liên vùng phù hợp với đặc thù của TP.HCM - đô thị trung tâm vùng kinh tế trọng điểm phía Nam.

Thứ ba, trên cơ sở lý luận và thực tiễn, luận án sẽ đề xuất hệ thống giải pháp hoàn thiện thể chế thúc đẩy KTTH tại TP.HCM đến năm 2030, tầm nhìn 2045.

Hệ thống giải pháp đưa ra theo hướng bảo đảm tính đồng bộ thể chế; phân quyền - phối hợp hiệu quả; phát triển công cụ kinh tế và chính sách khuyến khích; nâng cao năng lực thực thi và giám sát và thích ứng với các cam kết quốc tế về phát thải ròng bằng “0” (Net Zero).

1.5. Khung phân tích của luận án



Chương 2

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ THỂ CHẾ THỨC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ TUẦN HOÀN TRÊN ĐỊA BÀN CẤP THÀNH PHỐ VÀ KINH NGHIỆM THỰC TIỄN

2.1. CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ THỂ CHẾ THỨC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ TUẦN HOÀN TRÊN ĐỊA BÀN CẤP THÀNH PHỐ

2.1.1. Những khái niệm cơ bản

2.1.1.1. Kinh tế tuần hoàn

Những tư tưởng về tính tuần hoàn của vật chất trong sản xuất đã xuất hiện từ thực tiễn canh tác nông nghiệp truyền thống ở châu Âu từ giữa thế kỷ XVIII, nhấn mạnh việc tái sử dụng và quản lý tài nguyên một cách bền vững dựa vào việc áp dụng vòng tuần hoàn vật chất tương tự như nguyên lý của KTTH [132]. Trên cơ sở khoa học tự nhiên, Justus von Liebig (1803 -1873) - nhà hóa học người Đức, được coi là cha đẻ của hóa học nông nghiệp hiện đại tuyên bố rằng: “Nếu chúng ta không trả lại cho đất những nguyên tố đã bị cây trồng lấy đi, chúng ta đang khai thác độ phì nhiêu của đất” [108]. Các lập luận này đã hình thành nên tảng tư tưởng - khoa học quan trọng cho kinh tế tuần hoàn hiện đại, với trọng tâm là duy trì và khép kín các vòng tuần hoàn vật chất giữa hệ thống kinh tế và tự nhiên.

Kế thừa và phát triển các quan điểm đó, trong bộ Tư bản, C. Mác sử dụng khái niệm “Stoffwechsel” (trao đổi chất) để mô tả mối quan hệ vật chất giữa con người và tự nhiên được trung gian hóa thông qua lao động. “Lao động trước hết là một quá trình diễn ra giữa con người và tự nhiên, một quá trình trong đó, bằng hoạt động của chính mình, con người làm trung gian, điều tiết và kiểm tra sự trao đổi chất giữa họ và tự nhiên” [23, tr.266]. C.Mác đồng thời chỉ ra rằng phương thức sản xuất tư bản chủ nghĩa đã làm đứt gãy quá trình trao đổi chất này, đặc biệt trong nông nghiệp, khi đất đai bị khai thác cạn kiệt mà không được hoàn trả dưỡng chất tương ứng.

Không chỉ dừng ở phê phán, C.Mác còn nhận thức rõ tiềm năng kỹ thuật của việc tái lập tính tuần hoàn. Trong bộ Tư bản, ông đề cập đến việc tái sử dụng chất thải trong sản xuất, coi phế liệu là những nguyên liệu có thể được đưa trở lại chu trình sản xuất trong cùng một ngành, hoặc giữa các ngành khác nhau. “Những thứ thải ra trong sản xuất... những nguyên liệu phế thải đó được đưa trở lại vào chu trình sản xuất, hoặc là trong cùng một ngành công nghiệp, hoặc là trong một ngành công nghiệp khác” [23]. Đây chính là tư tưởng sơ khai về tận dụng phế liệu (waste valorization), phản ánh khả năng biến chất thải thành đầu vào mới nhờ tiến bộ khoa học - kỹ thuật, qua đó tiết kiệm tài nguyên và giảm chi phí xã hội.

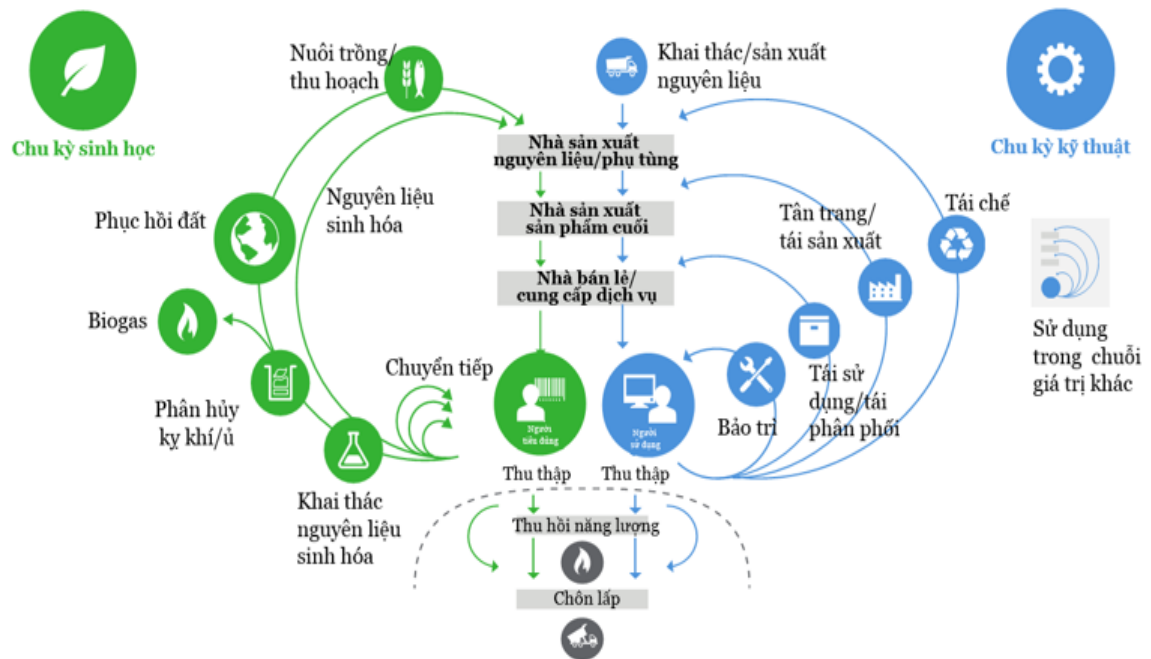
Ở bình diện triết học, trong Bản thảo kinh tế - triết học năm 1844, C.Mác khẳng định con người là một bộ phận hữu cơ của tự nhiên và coi giới tự nhiên là “thân thể vô cơ” của con người. Từ lập trường này, các tiếp cận xã hội sinh thái kế thừa C.Mác để phê phán chủ nghĩa tư bản đã hàng hóa hóa tự nhiên, làm trầm trọng thêm sự tha hóa của con người đối với môi trường sống. Do đó, KTTH không chỉ là một mô hình kỹ thuật - quản lý tài nguyên, mà còn là yêu cầu tái lập mối quan hệ hài hòa giữa con người, sản xuất và tự nhiên trong tiến trình phát triển bền vững.

Sang nửa cuối thế kỷ XX, KTTH bắt đầu được quan tâm nghiên cứu có hệ thống khi các vấn đề về kinh tế tuyến tính (một mô hình kinh tế truyền thống dựa trên: khai thác - sản xuất - tiêu dùng - loại bỏ) ngày càng bộc lộ rõ những hạn chế của nó. Kenneth Boulding (1966) đã hình dung ra một nền kinh tế “con tàu không gian trái đất”, trong đó tài nguyên là hữu hạn và con người phải thiết lập một hệ sinh thái tuần hoàn có khả năng tái tạo liên tục các dạng vật chất [70]. Trong Báo cáo “The Potential for Substituting Manpower for Energy” (Tiềm năng thay thế năng lượng bằng lao động con người) gửi Ủy ban châu Âu năm 1982, Walter R. Stahel (Kiến trúc sư người Thụy Sĩ) đề xuất mô hình “Economy in loops” (Nền kinh tế theo vòng lặp) nhằm kéo dài vòng đời sản phẩm và tái sử

dụng tài nguyên thông qua: Bảo trì - Tái sử dụng - Sửa chữa - Tận trang. Báo cáo này đặt nền móng tư duy “vòng đời sản phẩm” và “nền kinh tế vòng lặp”, sau này trở thành trung tâm của các lý thuyết về KTTH.

Mặc dù có nhiều lý thuyết nền tảng trước đó, tuy nhiên, khái niệm về KTTH chính thức được phát triển sau năm 2000.

Định nghĩa bởi Quỹ Ellen MacArthur (Ellen MacArthur Foundation, 2013): *KTTH là một mô hình kinh tế được thiết kế theo hướng phục hồi và tái tạo với mục tiêu duy trì sản phẩm, bộ phận và vật liệu ở mức độ hữu dụng và giá trị cao nhất trong suốt vòng đời của chúng* [80]. Khái niệm này nhấn mạnh đến thiết kế lại toàn bộ chuỗi giá trị ngay từ đầu hướng tới tận dụng triệt để tài nguyên, tránh lãng phí và tiêu hao tài nguyên mới. Mặc dù, đây là khái niệm được đánh giá có ảnh hưởng và ứng dụng trên toàn cầu nhưng chưa làm rõ mức độ áp dụng, không đề cập đến yếu tố xã hội và thể chế.



Hình 2.1: Hệ thống kinh tế tuần hoàn

Nguồn: Quỹ Ellen MacArthur, 2019

Định nghĩa bởi Ủy ban châu Âu (European Commission, 2015): *KTTH hướng tới việc duy trì giá trị của sản phẩm, vật liệu và tài nguyên trong nền kinh*

tế càng lâu càng tốt, đồng thời giảm thiểu việc phát sinh chất thải [86]. Cốt lõi của định nghĩa này duy trì giá trị trong nền kinh tế và giảm phát sinh chất thải. Định nghĩa này được sử dụng làm cơ sở trong Kế hoạch hành động KTTH của EU bắt đầu từ năm 2015 và cập nhật năm 2020. Điều này cho thấy rằng định nghĩa mang tính ứng dụng cao, dễ áp dụng ở các cấp độ doanh nghiệp, chính quyền địa phương và quốc gia. Tuy nhiên, định nghĩa chưa đề cập đến xây dựng thiết kế hệ thống ban đầu, chưa phản ánh đủ chu trình khép kín của KTTH.

Chương trình Môi trường Liên Hợp Quốc (UNEP, 2018) đưa ra định nghĩa: *KTTH là một nền kinh tế giảm thiểu chất thải, giữ tài nguyên được sử dụng trong thời gian lâu nhất có thể và đảm bảo khả năng thu hồi và tái tạo chúng sau khi kết thúc vòng đời sử dụng* [149]. Khái niệm đã tập trung vào ba hành động then chốt có thể đo lường, đó là: giảm chất thải, kéo dài thời gian sử dụng và thu hồi, tái tạo. Điều này dễ áp dụng đối với những quốc gia đang phát triển. Tuy nhiên, định nghĩa này không nhấn mạnh thiết kế hệ thống từ đầu và không đề cập đến hệ sinh thái đổi mới sáng tạo.

Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD, 2019) nêu ra định nghĩa: *KTTH là một phương thức để đạt được tăng trưởng kinh tế bền vững thông qua việc tách rời hoạt động kinh tế khỏi việc tiêu thụ các nguồn tài nguyên hữu hạn* [123]. Khái niệm nhấn mạnh KTTH như một công cụ hỗ trợ tăng trưởng kinh tế bền vững chống lại mô hình tăng trưởng tuyến tính truyền thống điều này tạo cơ sở cho các quốc gia và khu vực hoạch định chính sách. Tuy nhiên, khái niệm chưa làm rõ công cụ hay phương pháp để triển khai mô hình KTTH.

Từ quan niệm của các tổ chức quốc tế và theo lộ trình thời gian, để phù hợp với điều kiện của Việt Nam, tại Luật Bảo vệ môi trường 2020 (sửa đổi), KTTH được định nghĩa là *mô hình kinh tế trong đó hoạt động sản xuất, tiêu dùng được thiết kế theo cách giảm thiểu chất thải, phát thải và tăng cường tái sử dụng, tái chế, tái tạo tài nguyên trong suốt vòng đời sản phẩm, từ khâu thiết kế, sản xuất đến tiêu thụ và xử lý sau tiêu dùng* [37]. Như vậy, KTTH vận hành như

một chu trình khép kín, trong đó tận dụng tất cả những gì phát sinh trong quá trình sản xuất thông qua phân loại, tái sử dụng, tái chế..., bao gồm cả năng lượng. Đây là một mô hình ưu việt, loại bỏ việc tạo ra rác thải, do đó mục tiêu xa hơn là phát triển kinh tế đi đôi với bảo vệ môi trường, hướng tới phát triển bền vững.

Từ các tiếp cận lý luận và định nghĩa của các tổ chức quốc tế cũng như quy định trong Luật Bảo vệ Môi trường năm 2020, luận án cho rằng: *KTTH là một mô hình tổ chức và vận hành nền kinh tế dựa trên việc thiết kế lại hệ thống sản xuất, tiêu dùng theo hướng khép kín, trong đó dòng vật chất, năng lượng và thông tin được tái sử dụng, tái chế, tái tạo liên tục nhằm bảo đảm hài hòa lợi ích giữa nhà nước, doanh nghiệp và xã hội trong mục tiêu phát triển bền vững.*

2.1.1.2. Thể chế, thể chế kinh tế, thể chế phát triển, thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn

*** Quan niệm về thể chế**

Thứ nhất, quan điểm trước C. Mác

Adam Smith đề cao "Bàn tay vô hình" của thị trường, cho rằng cạnh tranh tự do sẽ tối ưu hóa nguồn lực và thúc đẩy của cải dân tộc, từ đó hình thành thể chế kinh tế thị trường với sự can thiệp tối thiểu của nhà nước. Đây là cơ sở lý luận mở đường cho khoa học kinh tế hiện đại. Tuy nhiên, khi tin rằng cạnh tranh tự do sẽ tối ưu nguồn lực, nhưng thực tế cho thấy có sự xuất hiện của độc quyền, thất bại thị trường, bất bình đẳng giàu nghèo và khủng hoảng kinh tế.

Thứ hai, quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin

C. Mác nghiên cứu toàn diện thể chế kinh tế, nhấn mạnh vai trò của lực lượng sản xuất, quan hệ sản xuất (đặc biệt là sở hữu và phân phối), và mối quan hệ giữa cơ sở hạ tầng với kiến trúc thượng tầng. C. Mác và Ph. Ăngghen phê phán tính tự phát của thị trường và khẳng định vai trò định hướng quan trọng của nhà nước trong việc thiết lập và thực thi thể chế.

V.I. Lênin vận dụng sáng tạo lý luận này trong điều kiện lịch sử cụ thể của nước Nga Xô-viết. Qua "Chính sách kinh tế mới" (NEP), Lênin nhấn mạnh rằng

thể chế kinh tế không thể rập khuôn, mà cần linh hoạt, mềm dẻo và phù hợp với từng giai đoạn phát triển. Việc kết hợp yếu tố thị trường với định hướng xã hội chủ nghĩa cho thấy nhà nước không chỉ đứng ngoài mà còn giữ vai trò dẫn dắt, điều tiết, bảo đảm mục tiêu chính trị - xã hội.

Thứ ba, quan niệm của kinh tế học hiện đại (sau C. Mác)

Kinh tế học thể chế mới (NIE) tập trung nghiên cứu các thể chế, tức là những quy ước xã hội, quy định pháp lý và các chuẩn mực không chính thức, nhằm hiểu rõ cách chúng tác động đến hành vi kinh tế và sự phát triển kinh tế trong dài hạn. Ronald Coase (1960) đặt nền móng với lý thuyết về chi phí giao dịch, giải thích cách chi phí này ảnh hưởng đến phân bổ tài nguyên [74]. Douglass North (1990) mở rộng NIE, khẳng định thể chế (bao gồm ràng buộc chính thức và phi chính thức) giúp giảm bất ổn thông qua việc tạo cấu trúc vững chắc cho tương tác con người. Ông nhấn mạnh rằng phát triển kinh tế phụ thuộc vào hiệu quả của thể chế trong việc giảm chi phí giao dịch và tạo động lực kinh tế [77]. Williamson, O. E. (1985) phát triển sâu hơn về vai trò của doanh nghiệp và hợp đồng trong quản lý sự không chắc chắn và xung đột lợi ích [157]. Đến cuối những năm thế kỷ XX, Ostrom, E. (1990) bổ sung thêm rằng thể chế còn bao gồm cách các quy tắc được thiết lập, duy trì và thực thi [125]. Những nhận thức trên cho thấy sự đa dạng trong cách tiếp cận thể chế, từ các khía cạnh pháp lý đến văn hóa và xã hội.

Ở Việt Nam, những nghiên cứu về thể chế tùy theo hướng tiếp cận, từ đó cũng có nhiều định nghĩa được đưa ra, điển hình là: Từ điển Việt Nam (Hoàng Phê, 1992), thể chế được định nghĩa là: Những quy định, luật lệ của một xã hội, buộc mọi người phải tuân theo [33]. Võ Trí Thành (2016) nhấn mạnh thể chế bao gồm "luật chơi" (chính thức/phi chính thức), "cách chơi" (cơ chế/chế tài thực thi) và "người chơi" (con người/tổ chức) [49, tr.12].

Như vậy, các nhận thức về thể chế nêu trên có nhiều điểm chung và tương đồng, được cộng đồng các nhà khoa học chấp nhận. Trong nghiên cứu này,

ngiên cứu sinh tập trung vào chủ yếu các vấn đề liên quan đến thể chế kinh tế chính thức. Trên cơ sở các nội dung đã phân tích và tổng quan các nghiên cứu về chất lượng thể chế, có thể tổng hợp khái niệm về thể chế như sau:

Thể chế là hệ thống các luật lệ, quy tắc và cơ chế tổ chức chính thức do con người tạo ra điều chỉnh, định hướng hành vi của các chủ thể nhằm bảo đảm trật tự và thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội phù hợp với mục tiêu của Nhà nước trong từng giai đoạn phát triển.

** Quan niệm về thể chế kinh tế*

Trên thế giới, có nhiều cách tiếp cận khác nhau về thể chế kinh tế, theo tổng hợp của Matthews, R. C. O. (1986), thể chế kinh tế là tập hợp các quyền và nghĩa vụ ảnh hưởng đến đời sống kinh tế, bao gồm: hệ thống quyền tài sản, các quy ước/chuẩn mực hành vi, các loại hợp đồng, và thẩm quyền của các bên trong hợp đồng. Các cách tiếp cận này giúp hiểu rõ vai trò của thể chế trong việc định hình hành vi và ảnh hưởng đến hiệu quả, tăng trưởng kinh tế [110]. Các tiếp cận này không chỉ giúp hiểu rõ vai trò của thể chế trong việc định hình hành vi kinh tế mà còn giải thích được cách các thể chế ảnh hưởng đến hiệu quả kinh tế và tăng trưởng trong dài hạn.

Joskow (2004) phân loại thể chế thành pháp lý, chính trị, kinh tế và xã hội. Trong đó, thể chế kinh tế là những quy tắc, quy định và cơ chế điều chỉnh sản xuất, phân phối và tiêu dùng tài nguyên [100].

Acemoglu, Johnson, & Robinson (2005) cho rằng có hai loại thể chế kinh tế chính, đó là: Thể chế bao trùm (Bảo đảm quyền sở hữu tài sản, tự do thị trường và khuyến khích đổi mới và đầu tư) và thể chế bóc lột (Tập trung quyền lực và tài sản vào tay thiểu số và hạn chế tiếp cận thị trường và cơ hội phát triển). Họ cho rằng, tăng trưởng bền vững chỉ xảy ra khi có thể chế chính trị kiểm soát và phân bổ quyền lực hợp lý, tạo nền tảng cho thể chế kinh tế bao trùm [66].

Từ đó, *thể chế kinh tế được hiểu là hệ thống các quy tắc, chuẩn mực, cơ chế và tổ chức do Nhà nước và xã hội thiết lập nhằm điều chỉnh các quan hệ*

kinh tế giữa các chủ thể trong quá trình sản xuất, phân phối, trao đổi và tiêu dùng của cải vật chất, qua đó định hướng hành vi, phân bổ nguồn lực và thúc đẩy tăng trưởng bền vững.

Dưới góc độ nghiên cứu kinh tế chính trị, thể chế kinh tế bao gồm ba bộ phận:

Một là, toàn bộ chủ trương chính sách của Nhà nước đã được thể hiện thông qua luật và các văn bản pháp quy liên quan trong lĩnh vực kinh tế.

Hai là, các chủ thể tham gia vào nền kinh tế bao gồm: Các cơ quan Nhà nước liên quan với tư cách chủ thể quản lý Nhà nước trong nền kinh tế; Các doanh nghiệp với tư cách là người cung (hoặc cầu) trên thị trường; Các nhóm lợi ích trong xã hội; Người dân với tư cách là người tiêu dùng.

Ba là, cơ chế thực thi bao gồm nguồn lực để thực thi, cơ chế thưởng xứng đáng, cơ chế xử phạt nghiêm minh nhằm bảo đảm vận hành có hiệu lực và hiệu quả những chủ trương, chính sách trên.

** Quan niệm về thể chế phát triển*

Phát triển là quá trình vận động tiến lên từ thấp đến cao, từ chưa hoàn thiện đến hoàn thiện về mọi mặt. Quá trình đó diễn ra vừa tuần tự vừa nhảy vọt đưa tới sự ra đời của cái mới thay thế cái cũ cả về lượng và về chất. Trong cách tiếp cận của kinh tế học thể chế phát triển, phát triển không đơn thuần được hiểu là tăng trưởng kinh tế hay cải thiện thu nhập mà là kết quả của quá trình cải thiện toàn diện hệ thống thể chế, bao gồm: luật pháp, cơ cấu tổ chức, chế độ sở hữu và chuẩn mực xã hội nhằm tạo ra một môi trường kinh tế - xã hội ổn định, hiệu quả và bền vững.

Douglass C. North (1990) coi thể chế là "luật lệ của cuộc chơi" định hình khung khổ cho hành vi kinh tế. Thể chế tốt "giải phóng năng lực con người" thúc đẩy tăng trưởng, trong khi thể chế yếu kìm hãm năng suất [77].

Acemoglu & Robinson (2005) lập luận rằng sự phát triển của một quốc gia phụ thuộc vào thể chế kinh tế - chính trị đảm bảo quyền tiếp cận, cạnh tranh

và đổi mới cho đa số dân cư, thay vì phục vụ lợi ích thiểu số. Họ nhấn mạnh rằng cải cách thể chế gắn liền với phân bổ lại quyền lực chính trị - kinh tế là yếu tố then chốt cho tăng trưởng bền vững [66].

Dani Rodrik (2004) tập trung vào tính đa dạng và bối cảnh hóa của thể chế phát triển. Ông cho rằng phát triển không phụ thuộc vào một mô hình thể chế duy nhất, mà là khả năng thiết kế thể chế phù hợp với đặc điểm kinh tế - xã hội của từng quốc gia, đảm bảo các chức năng cốt lõi là khuyến khích sản xuất, đổi mới và công bằng xã hội [128].

Như vậy, dưới góc nhìn kinh tế về thể chế phát triển, phát triển là một quá trình không thể đạt được bằng tăng trưởng đơn thuần hay can thiệp ngắn hạn. Thay vào đó, phát triển bền vững đòi hỏi phải được gắn kết chặt chẽ với một hệ thống thể chế đầy đủ và hiệu quả, bao gồm các cấu phần như khung pháp lý rõ ràng, quyền sở hữu được bảo đảm, cơ cấu tổ chức hợp lý và các giá trị xã hội hướng đến tính bao trùm, minh bạch và khả năng thích ứng. Chính sự hội tụ của các yếu tố này thì mới tạo ra nền tảng cho tăng trưởng kinh tế dài hạn, đổi mới sáng tạo, và phát triển bền vững. Vậy, với quan điểm của nghiên cứu sinh, *Thể chế phát triển là hệ thống các quy tắc, chính sách, cơ chế và cấu trúc tổ chức được thiết lập và vận hành nhằm tạo lập môi trường thuận lợi cho đổi mới sáng tạo, sử dụng hiệu quả tài nguyên, và thúc đẩy quá trình phát triển bền vững.*

** Quan niệm về thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn*

KTTH là một mô hình kinh tế tiên tiến, tập trung vào việc tối ưu hóa tài nguyên, giảm thiểu chất thải và tái sử dụng sản phẩm, tạo ra giá trị lâu dài trong toàn bộ chuỗi sản xuất và tiêu dùng. Đây là mô hình đặc biệt phù hợp với các mục tiêu phát triển bền vững của nhân loại, bao gồm bảo vệ môi trường, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế bền vững và đảm bảo sự công bằng xã hội. Để hiện thực hóa tiềm năng của KTTH, việc xây dựng và triển khai một hệ thống thể chế toàn diện là điều kiện tiên quyết. Hệ thống này cần bao gồm các chính sách khuyến khích, khung pháp lý chặt chẽ, cơ sở hạ tầng hỗ trợ, và các cơ chế hợp tác giữa

chính phủ, doanh nghiệp và cộng đồng, nhằm thúc đẩy sự chuyển đổi mạnh mẽ sang mô hình kinh tế tuần hoàn trong mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội.

Tập hợp nghiên cứu từ các khái niệm trên gắn với mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án có thể khái quát: *Thể chế thúc đẩy phát triển KTTH là hệ thống các văn bản pháp luật, chính sách, cơ chế và cấu trúc tổ chức do Nhà nước, chính quyền địa phương và các chủ thể kinh tế - xã hội cùng thiết lập và thực thi, nhằm định hướng, điều tiết và khuyến khích quá trình chuyển đổi từ mô hình kinh tế tuyến tính sang mô hình kinh tế tuần hoàn.*

Dựa trên cơ sở thể chế thúc đẩy phát triển KTTH cấp quốc gia, hiện thực hóa vào điều kiện cụ thể ở cấp Thành phố (thành phố Hồ Chí Minh) trên ba phương diện:

Một là, các chiến lược của thành phố trong việc phát triển KTTH (luật chơi): Các chính sách và quy định cần được thiết kế phù hợp với đặc thù kinh tế, xã hội, và môi trường của thành phố hướng đến việc phát triển các khu vực đô thị bền vững.

Hai là, bộ máy quản lý và cơ chế vận hành thành phố (cách chơi) đóng vai trò trung tâm trong việc triển khai và điều phối các hoạt động thúc đẩy phát triển KTTH. nhằm đảm bảo quyền lợi của các đối tượng tham gia và giải quyết những tranh chấp về lợi ích phát sinh trong quá trình phát triển KTTH. Chất lượng bộ máy quản lý càng cao cùng với cơ chế vận hành thông suốt thì càng tạo điều kiện thuận lợi thúc đẩy phát triển KTTH. Ngược lại, bộ máy quản lý trì trệ, chậm đổi mới và cơ chế vận hành kém thông suốt sẽ làm cản trở xu hướng dòng chảy phát triển của KTTH.

Ba là, vị trí, vai trò của chủ thể tham gia (người chơi): Khuyến khích sự phối hợp giữa chính quyền thành phố, doanh nghiệp, tổ chức xã hội, và người dân và đảm bảo sự đóng góp và lợi ích công bằng cho tất cả các bên liên quan.

2.1.2. Các bộ phận cấu thành của kinh tế tuần hoàn

Trong phạm vi của luận án, thể chế không chỉ được hiểu là hệ thống quy định pháp lý, mà còn là tổng thể các quan hệ kinh tế - chính trị - xã hội được tổ

chức và điều tiết nhằm để hoàn thiện quan hệ sản xuất định hướng sự phát triển của lực lượng sản xuất theo hướng tuần hoàn, xanh và bền vững (North, 1990; Hodgson, 2006). Các công trình quốc tế về KTTH [80], [124], [150] đều cho rằng mô hình KTTH được hình thành từ những chu trình kinh tế khép kín, bao gồm các giai đoạn: thiết kế - sản xuất - phân phối - tiêu dùng - tái chế - tái sử dụng. Tuy nhiên, để các chu trình này vận hành đạt kết quả, cần có sự điều tiết và hỗ trợ của thể chế phát triển thông qua các chính sách, công cụ kinh tế và cơ chế quản trị phù hợp [103]. Vì vậy, KTTH được tiếp cận như một hệ thống gồm 5 bộ phận cơ bản, gắn liền với vai trò điều tiết của thể chế cấp thành phố.

Thứ nhất, thiết kế và sản xuất tuần hoàn

Đây là bộ phận khởi đầu của chu trình KTTH, trong đó sản phẩm được thiết kế nhằm tối đa hóa hiệu quả sử dụng tài nguyên, kéo dài vòng đời và giảm thiểu chất thải ngay từ khâu sản xuất. Cách tiếp cận “từ thiết kế để tái tạo” được xem là nền tảng của KTTH, giúp chuyển đổi mô hình sản xuất tuyến tính sang mô hình khép kín [80]. Ở cấp thể chế, điều này đòi hỏi các chính sách đổi mới công nghệ, tiêu chuẩn sản xuất xanh và khu công nghiệp sinh thái phải được ban hành và thực thi đồng bộ. Nhà nước và chính quyền đô thị đóng vai trò định hướng, kiểm soát và khuyến khích doanh nghiệp áp dụng các quy trình sản xuất sạch, tiết kiệm năng lượng, sử dụng nguyên liệu tái chế và công nghệ tái tạo [124]. Điều đó cho thấy thể chế là công cụ quan trọng trong việc điều chỉnh hành vi sản xuất theo tiêu chí xanh, sạch và tái tạo, góp phần hình thành lực lượng sản xuất mới phù hợp với yêu cầu phát triển bền vững.

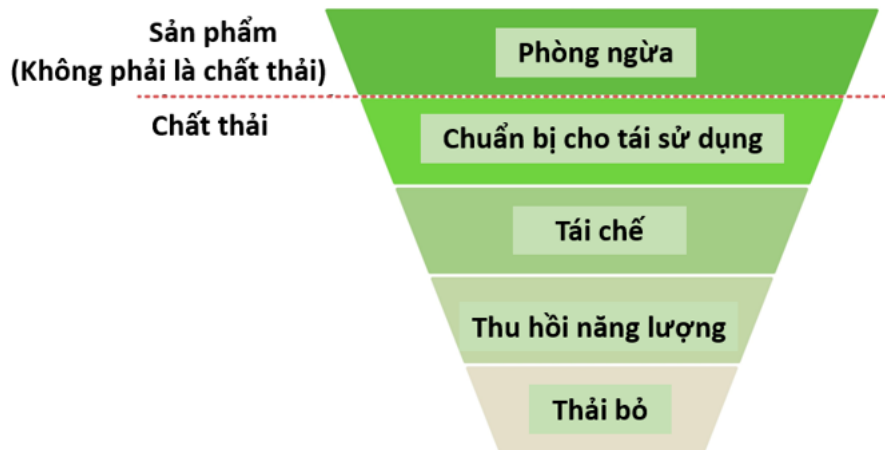
Thứ hai, phân phối và tiêu dùng bền vững

Tiêu dùng được xác định là mắt xích quan trọng trong chuỗi giá trị tuần hoàn vì nó trực tiếp quyết định quy mô và hướng đi của hoạt động sản xuất. Việc chuyển đổi sang KTTH đòi hỏi sự thay đổi căn bản trong mô hình tiêu dùng, chuyển từ xu hướng sở hữu sang chia sẻ, từ sử dụng một lần sang tái sử dụng và từ tiêu dùng thụ động sang tiêu dùng có trách nhiệm [103]. Do đó, thể chế cần

tạo điều kiện và khuyến khích tiêu dùng xanh. Điều này được thực hiện thông qua việc ban hành các chính sách về dán nhãn sinh thái, tuyên truyền, giáo dục tiêu dùng và ưu đãi tài chính cho sản phẩm thân thiện môi trường [140]. Điều này thể hiện vai trò điều tiết của Nhà nước trong việc định hướng hành vi tiêu dùng và gắn trách nhiệm giữa người sản xuất - người tiêu dùng - Nhà nước nhằm hình thành thị trường xanh và văn hóa tiêu dùng bền vững.

Thứ ba, quản lý chất thải và tái chế tài nguyên

Các nghiên cứu quốc tế đã chỉ ra rằng, các quốc gia và đô thị phát triển KTTH thành công đều thiết lập hệ thống quản lý chất thải tích hợp, trong đó phân loại tại nguồn, thu hồi vật liệu, tái chế và tái sử dụng trở thành bắt buộc [124].



Hình 2.2: Tháp phân cấp chất thải

Nguồn: [75]

Tháp Phân cấp chất thải (The Waste Hierarchy) biểu thị thứ tự ưu tiên các hành động quản lý chất thải theo mức độ tác động tích cực đến môi trường, từ giải pháp ưu tiên nhất (trên cùng) đến giải pháp ít được khuyến khích nhất (dưới cùng). Theo Điều 4 trong Directive 2008/98/EC, thứ tự ưu tiên trong quản lý chất thải phải tuân theo: Phòng ngừa → Tái sử dụng → Tái chế → Thu hồi năng lượng → Thải bỏ [76]. Mức ưu tiên cao nhất là phòng ngừa, tập trung vào việc ngăn chặn việc phát sinh chất thải ngay từ đầu, nằm ở khu vực *Sản phẩm (không*

phải chất thải). Đây là mục tiêu quan trọng nhất của KTTH. Đường gạch ngang (dấu chấm đỏ) trong hình thể hiện ranh giới giữa *Sản phẩm (không phải chất thải)* và *Chất thải*, nhấn mạnh rằng mục tiêu tối thượng là giữ sản phẩm ở trên mức *Chất thải*.

Tại Việt Nam, khuôn khổ pháp lý đang dần được hoàn thiện để thúc đẩy mục tiêu này. Cụ thể, Luật Bảo vệ môi trường 2020 và Nghị định 08/2022/NĐ-CP đã chính thức thể chế hóa Cơ chế Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR). Đây là một công cụ kinh tế chính trị quan trọng nhằm khuyến khích doanh nghiệp chịu trách nhiệm thu hồi và tái chế sản phẩm sau tiêu dùng.

Do đó, quản lý chất thải và tái chế tài nguyên được xem xét như một nội dung thể hiện rõ vai trò thể chế trong việc hình thành thị trường tái chế, tạo dòng vật liệu tuần hoàn và thúc đẩy “kinh tế rác” trở thành ngành công nghiệp xanh mới [81], [150].

Thứ tư, hạ tầng và công nghệ hỗ trợ kinh tế tuần hoàn

KTTH không thể vận hành nếu thiếu hạ tầng vật chất và công nghệ số phù hợp. Các nghiên cứu của OECD (2020) [124] và UNEP (2021) [150] chỉ ra rằng hạ tầng logistics ngược, cơ sở dữ liệu tài nguyên, công nghệ truy xuất nguồn gốc và nền tảng kỹ thuật số là yếu tố cốt lõi để tối ưu hóa dòng nguyên liệu trong chu trình sản xuất - tiêu dùng - tái chế. Thể chế trong trường hợp này giữ vai trò bảo đảm nguồn đầu tư công và khuyến khích đầu tư tư nhân vào hạ tầng xanh, đồng thời xây dựng các cơ chế chia sẻ dữ liệu, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số đô thị [87]. Ở cấp thành phố, điều này thể hiện ở việc thúc đẩy quy hoạch không gian tuần hoàn, đầu tư hệ thống logistics tái chế, cơ sở xử lý chất thải hiện đại và nền tảng dữ liệu về vật liệu - năng lượng - nước.

Thứ năm, cơ chế phối hợp và quản trị kinh tế tuần hoàn

Theo North (1990) [118] và Hodgson (2006) [96], chất lượng thể chế quyết định hiệu quả của các cơ chế phối hợp và thực thi chính sách. Trong KTTH, sự phối hợp liên ngành, liên cấp và liên vùng là yếu tố sống còn, vì chu

trình tuần hoàn vượt qua ranh giới hành chính và lĩnh vực kinh tế truyền thống. Các nghiên cứu quốc tế khẳng định thành phố chỉ có thể triển khai thành công KTTH khi có mô hình quản trị tích hợp, rõ phân quyền và có cơ chế giám sát minh bạch [124], [140]. Do đó, bộ phận này được xem là “hệ điều hành” của toàn bộ hệ thống KTTH, phản ánh năng lực thể chế trong tổ chức bộ máy, điều phối chính sách, huy động nguồn lực và đảm bảo thực thi hiệu quả.

2.2. NỘI DUNG, TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ VÀ CÁC NHÂN TỐ ẢNH HƯỞNG THỂ CHẾ THỨC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ TUẦN HOÀN CẤP THÀNH PHỐ

2.2.1. Nội dung thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn cấp thành phố

2.2.1.1. Thể chế về luật pháp, chính sách và công cụ kinh tế (khung pháp lý)

Thể chế thúc đẩy phát triển KTTH trước hết được biểu hiện trong hệ thống luật pháp, chính sách và công cụ kinh tế nhằm định hướng, điều tiết và tạo động lực cho quá trình chuyển đổi từ mô hình kinh tế tuyến tính sang mô hình tuần hoàn. Theo OECD (2020), thể chế là nền tảng của sự chuyển đổi hệ thống, đóng vai trò xác lập “luật chơi” và các điều kiện khuyến khích cho đổi mới mô hình sản xuất - tiêu dùng [124]. Luật pháp và chính sách trong KTTH không chỉ có chức năng điều chỉnh hành vi, mà còn là công cụ tạo ra “hệ sinh thái chính sách” hỗ trợ đổi mới sáng tạo, đầu tư xanh và chuỗi giá trị tái tạo [150].

Theo North (1990), thể chế là tổng thể các quy tắc chính thức và phi chính thức điều chỉnh tương tác giữa các tác nhân trong nền kinh tế [117]. Hodgson (2006) cũng khẳng định rằng thể chế không chỉ bao gồm luật lệ mà còn là các cơ chế thực thi và hệ giá trị được xã hội chấp nhận, cho phép hệ thống vận hành ổn định và thích ứng với biến động môi trường [96]. Dựa trên nền tảng này, cấu trúc thể chế pháp lý của KTTH có thể được tiếp cận theo ba tầng gắn kết chặt chẽ nhưng có vai trò khác biệt.



Hình 2.3: Cấu trúc thể chế pháp lý trong kinh tế tuần hoàn

Nguồn: Nghiên cứu sinh tự tổng hợp từ tài liệu

Tầng định hướng chiến lược: thể chế thường thể hiện dưới dạng chiến lược quốc gia, kế hoạch hành động, nghị quyết hoặc tầm nhìn phát triển bền vững, trong đó KTTH được đặt như một trụ cột của tăng trưởng xanh, giảm phát thải và sử dụng tài nguyên hiệu quả. Vai trò cốt lõi của tầng định hướng là xác lập logic phát triển mới - từ khai thác sang tái tạo, từ tuyến tính sang tuần hoàn, từ “tăng trưởng bằng mọi giá” sang “tăng trưởng trong giới hạn sinh thái” [82].

Tầng pháp quy: quy định cụ thể quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm pháp lý của các chủ thể trong chu trình vật chất - năng lượng. Theo North (1990), đây là tầng “formal rules”, tập hợp các luật, nghị định, quy chuẩn kỹ thuật và quy định thực thi tạo nên khung ràng buộc hành vi của các tác nhân kinh tế [117]. Trong KTTH, tầng pháp quy thể hiện chức năng điều chỉnh và cưỡng chế của Nhà nước, xác lập các quy tắc cụ thể liên quan đến: Quản lý tài nguyên, sản xuất, tiêu dùng, xử lý chất thải; Quyền sở hữu, nghĩa vụ trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR); Tiêu chuẩn sản phẩm, quy chuẩn môi trường và quy định kỹ thuật về tái chế, tái sử dụng và Nghĩa vụ báo cáo, giám sát và minh bạch thông tin.

Tầng công cụ điều tiết: là tầng vận hành của thể chế, nơi các nguyên tắc và quy định được chuyển hóa thành các công cụ cụ thể để định hướng hành vi, điều tiết thị trường và hỗ trợ thực thi. Điều này giúp gắn kết mục tiêu chiến lược và quy định pháp lý với hành vi thực tế của các tác nhân trong nền kinh tế, đồng thời tạo không gian để các chủ thể tự điều chỉnh và sáng tạo. OECD (2020) gọi đây là “adaptive governance toolkit” - bộ công cụ quản trị thích ứng, vừa mang tính điều tiết, vừa khuyến khích đổi mới [124].

Các tầng này tạo thành một khung thể chế đa cấp, vừa đảm bảo tính ràng buộc, vừa thúc đẩy tự điều chỉnh theo hướng linh hoạt và thích ứng phục vụ cho mục tiêu phát triển bền vững.

Ngoài những quy định bắt buộc, tiêu chuẩn tối thiểu thì các ưu đãi, khuyến khích tài chính đã tạo nên động lực kép vừa cưỡng chế vừa khuyến khích cho doanh nghiệp và xã hội.

Như vậy, khung pháp lý và chính sách của thể chế KTTH không chỉ đóng vai trò xây dựng quy tắc, mà còn kiến tạo năng lực cho các chủ thể trong hệ thống kinh tế - xã hội, đảm bảo sự đồng bộ giữa phát triển kinh tế, tiến bộ xã hội và bền vững môi trường.

2.2.1.2. Thể chế về các chủ thể phát triển kinh tế tuần hoàn

Một cấu phần trung tâm của thể chế thúc đẩy KTTH là mối quan hệ giữa các chủ thể tham gia và tương tác trong quá trình vận hành thể chế. Theo lý thuyết thể chế hiện đại, thể chế không tồn tại độc lập mà được “hiện thực hóa” thông qua hành vi và mối quan hệ giữa các tác nhân trong hệ thống kinh tế - xã hội [96]. Theo Ostrom (2009), mô hình quản trị đa trung tâm là hình thức thể chế hiệu quả nhất cho các hệ thống phức hợp như KTTH, bởi nó cho phép nhiều cấp độ ra quyết định độc lập nhưng có tính phối hợp, giảm thiểu rủi ro tập trung quyền lực, đồng thời gia tăng khả năng thích ứng trước biến động [126]. Trong cấu trúc này, mỗi nhóm chủ thể giữ một vai trò thể chế riêng:

Nhà nước và chính quyền địa phương là trung tâm hoạch định chính sách, định hướng phát triển, tạo khung pháp lý và cơ chế điều phối;

Doanh nghiệp và khu vực tư nhân là động lực thực thi và đổi mới công nghệ;

Tổ chức xã hội, học thuật và cộng đồng dân cư là lực lượng đồng kiến tạo, giám sát và điều chỉnh hành vi tiêu dùng - sản xuất theo hướng bền vững.

Sự tương tác giữa các chủ thể thông qua quan hệ hợp tác, cạnh tranh và học hỏi lẫn nhau đã tạo ra “hệ sinh thái thể chế” cho KTTH. Điều này phù hợp với quan niệm của UNDP (2021) rằng sự chuyển đổi tuần hoàn không thể chỉ do chính phủ dẫn dắt, mà phải dựa trên “mô hình hợp tác thể chế” giữa các tác nhân, trong đó thể chế đóng vai trò điều phối, trung gian và tạo lòng tin [147].

2.2.1.3. Thể chế về tổ chức bộ máy và nguồn lực thực hiện

Thể chế về tổ chức bộ máy và nguồn lực thực hiện là nhân tố cốt lõi quyết định hiệu lực và năng lực thực thi của các chính sách thúc đẩy phát triển KTTH. Một thể chế chỉ thực sự phát huy tác dụng khi các quy định, chính sách và chiến lược được chuyển hóa thành hành động cụ thể thông qua một bộ máy tổ chức có cấu trúc rõ ràng, phân định thẩm quyền, trách nhiệm và nguồn lực [124].

Về hiệu lực thể chế

Theo OECD (2020), hiệu lực thể chế không chỉ phụ thuộc vào chất lượng thiết kế chính sách mà còn vào khả năng vận hành thực tiễn của hệ thống quản trị, tức là năng lực chuyển đổi các quy tắc pháp lý thành hành động điều phối, giám sát và phản hồi hiệu quả [124]. Để đạt được điều này, cấu trúc bộ máy thể chế cần đảm bảo tính đồng bộ cả theo chiều dọc và chiều ngang. Tính đồng bộ dọc thể hiện ở sự nhất quán giữa các cấp hành chính (trung ương - địa phương - cơ sở), trong khi tính đồng bộ ngang phản ánh sự phối hợp liên thông giữa các ngành, lĩnh vực và tổ chức có liên quan. Khi hai yếu tố này được đảm bảo, quá trình ra quyết định và thực thi chính sách KTTH sẽ diễn ra nhịp nhàng, tránh tình trạng chồng chéo, cắt khúc hay trì trệ. Ngược lại, sự thiếu liên kết hoặc phân mảnh thể chế sẽ tạo ra “khoảng cách thực thi”, khiến chính sách không đạt được hiệu quả mong muốn.

Về năng lực thể chế

Yếu tố này được xem là điều kiện tiên quyết và quyết định tốc độ cũng như chất lượng của quá trình chuyển đổi KTTH [124]. Năng lực này được cấu thành từ ba nhóm nguồn lực chủ đạo, cụ thể:

Thứ nhất, năng lực tổ chức và điều phối. Đây là năng lực phản ánh khả năng thiết lập cơ chế điều phối thống nhất giữa các cấp, các ngành và các chủ thể tham gia. UNDP (2021) cho rằng năng lực này không chỉ bao gồm kỹ năng quản trị hành chính mà còn là khả năng huy động, điều phối và truyền cảm hứng cho các tác nhân trong xã hội cùng tham gia vào quá trình chuyển đổi, giúp hình thành tính “đồng kiến tạo” trong thể chế [138].

Thứ hai, nguồn lực tài chính và nhân lực. Đây là trụ cột trung tâm bảo đảm tính khả thi của thể chế. Theo Ellen MacArthur Foundation, việc thể chế hóa KTTH phải gắn liền với các cơ chế tài chính khuyến khích đổi mới công nghệ và phát triển năng lực con người, trong đó bao gồm đào tạo nhân lực xanh, phát triển kỹ năng quản trị tuần hoàn và đầu tư cho nghiên cứu - phát triển trong lĩnh vực công nghệ tái tạo [82]. Nguồn lực tài chính ổn định và nhân lực có trình độ sẽ giúp tăng cường khả năng thực thi chính sách và thúc đẩy đổi mới mô hình sản xuất - tiêu dùng.

Thứ ba, nguồn lực dữ liệu và tri thức. OECD (2020) coi “dữ liệu vật liệu, năng lượng và sản phẩm” là hạ tầng thông tin thiết yếu giúp các đô thị đo lường tiến độ chuyển đổi KTTH, nhận diện điểm nghẽn và đưa ra quyết định chính sách phù hợp [124]. Việc xây dựng hệ thống dữ liệu mở, tích hợp và có khả năng phân tích theo thời gian thực sẽ giúp thể chế tăng tính minh bạch, khả năng dự báo và tính thích ứng trong điều kiện kinh tế - xã hội biến động nhanh.

Tuy nhiên, năng lực tổ chức và nguồn lực chỉ trở thành năng lực thể chế thực sự khi được vận hành trong môi trường minh bạch và có cơ chế trách nhiệm giải trình. Minh bạch bảo đảm mọi quyết định, nguồn lực và kết quả thực hiện đều được công khai, qua đó nâng cao niềm tin của xã hội và tính chính danh của

chính quyền. Trách nhiệm giải trình là yếu tố bảo đảm việc thực thi quyền lực công được kiểm soát, giám sát và phản hồi kịp thời, ngăn chặn tình trạng “thể chế hình thức” hoặc “thể chế chiếm dụng” coi minh bạch và trách nhiệm giải trình là tiêu chí trung tâm trong đánh giá “chất lượng quản trị công”, đặc biệt đối với các mô hình đô thị tuần hoàn hiện đại [124].

2.2.2. Tiêu chí đánh giá thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn cấp thành phố

2.2.2.1. Hình thành và nhân rộng các mô hình kinh tế tuần hoàn trên địa bàn thành phố

Sự xuất hiện và mở rộng các mô hình KTTH là biểu hiện trực tiếp, rõ nét nhất cho năng lực kiến tạo của thể chế thúc đẩy phát triển KTTH ở cấp thành phố. Các mô hình KTTH không chỉ phản ánh mức độ chuyển hóa tư duy và hành động của chính quyền, doanh nghiệp và người dân từ lý thuyết sang thực hành, mà còn là minh chứng cho khả năng thể chế hóa các mục tiêu phát triển bền vững thông qua các dự án cụ thể có kết quả thực tiễn rõ ràng.

Trong bối cảnh thành phố là trung tâm của tăng trưởng kinh tế và tiêu dùng tài nguyên, tiêu chí hình thành và nhân rộng mô hình KTTH được xem là thước đo phản ánh chiều sâu, phạm vi và tính hệ thống của thể chế thúc đẩy phát triển KTTH. OECD (2020) cho rằng năng lực thể chế ở cấp đô thị thể hiện trước hết qua khả năng kiến tạo môi trường chính sách, huy động các nguồn lực và khuyến khích sáng tạo xã hội để biến các ý tưởng KTTH thành hiện thực [124]. Tiêu chí này phản ánh hiệu quả thực thi thể chế kinh tế tuần hoàn thông qua các mô hình triển khai cụ thể, gắn trực tiếp với các bộ phận như thiết kế - sản xuất tuần hoàn, quản lý chất thải - tái chế tài nguyên và hạ tầng - công nghệ hỗ trợ. Tiêu chí này có thể được cụ thể hóa qua một số khía cạnh chính sau:

Thứ nhất, số lượng mô hình KTTH được triển khai trên địa bàn. Đây là chỉ báo định lượng ban đầu cho thấy mức độ phổ biến của KTTH tại địa phương.

Các mô hình có thể đa dạng về lĩnh vực và quy mô, bao gồm: mô hình tái chế chất thải rắn sinh hoạt tại cộng đồng dân cư; mô hình sản xuất sạch hơn tại các doanh nghiệp công nghiệp; mô hình chuỗi cung ứng nông nghiệp tuần hoàn (tái sử dụng phụ phẩm làm phân bón hoặc thức ăn chăn nuôi); mô hình chợ dân sinh xanh; mô hình chia sẻ phương tiện giao thông công cộng; hay mô hình phân loại - thu gom - tái chế rác thải điện tử. Như Geng et al. (2012) nhấn mạnh, việc đo lường sự đa dạng và quy mô của các mô hình này giúp phản ánh “độ sâu lan tỏa thể chế” của KTTH trong cấu trúc kinh tế đô thị [90]. Thành phố càng có nhiều mô hình thuộc các lĩnh vực khác nhau, thể chế càng thể hiện khả năng bao trùm và khuyến khích sáng tạo xã hội.

Thứ hai, mức độ lan tỏa và khả năng nhân rộng của các mô hình. Không dừng lại ở những thí điểm ban đầu, tiêu chí này đòi hỏi các mô hình KTTH phải được sao chép, nhân rộng ở nhiều khu vực, lĩnh vực khác nhau. Việc mô hình KTTH được triển khai trên quy mô lớn, liên quận, liên ngành, liên doanh nghiệp hoặc thậm chí được tích hợp vào các chính sách phát triển ngành, quy hoạch đô thị,... là chỉ dấu cho thấy thể chế của thành phố đã có sức sống thực tiễn, có khả năng tạo ảnh hưởng và trở thành xu hướng chính trong quá trình phát triển. Khả năng nhân rộng còn được thể hiện thông qua các chương trình hỗ trợ khởi nghiệp xanh, thúc đẩy đổi mới sáng tạo trong các lĩnh vực công - nông - thương - dịch vụ dựa trên nguyên lý KTTH. Chính quyền đô thị có vai trò trong việc kết nối các mô hình với hệ thống tài chính xanh, quỹ hỗ trợ sáng tạo và mạng lưới tri thức quốc tế.

Thứ ba, chất lượng và hiệu quả hoạt động của các mô hình KTTH. Chất lượng ở đây không chỉ là về mặt kỹ thuật, công nghệ mà còn liên quan đến tính kết nối trong chuỗi giá trị, mức độ tham gia của người dân, doanh nghiệp, các tổ chức xã hội. Mô hình KTTH thành công là mô hình có tác động đa chiều: giảm phát thải, tiết kiệm tài nguyên, nâng cao giá trị sản phẩm, tạo việc làm xanh và cải thiện chất lượng sống đô thị. Thành phố cần đánh giá hiệu quả các mô hình

qua các chỉ tiêu như tỷ lệ chất thải được tái chế, lượng tài nguyên tiết kiệm được, doanh thu từ hoạt động KTTH, số lượng việc làm mới trong ngành tái chế hoặc các ngành phụ trợ xanh.

Thứ tư, mức độ hỗ trợ thể chế cho quá trình hình thành mô hình. Không thể tách rời mô hình KTTH khỏi hệ thống thể chế. Việc có các chính sách khuyến khích rõ ràng như miễn/giảm thuế, hỗ trợ mặt bằng, cấp vốn ưu đãi, hỗ trợ truyền thông, tư vấn kỹ thuật... là yếu tố thúc đẩy các chủ thể dám đầu tư và duy trì mô hình KTTH. Ngoài ra, việc lồng ghép KTTH vào chiến lược phát triển ngành, kế hoạch hành động về tăng trưởng xanh, chống biến đổi khí hậu hoặc các chương trình nghị sự về đô thị bền vững của thành phố cũng là biểu hiện của thể chế hỗ trợ.

Việc thành phố sở hữu nhiều mô hình KTTH sáng tạo, có tính thực tiễn cao và khả năng nhân rộng không chỉ chứng minh sự phù hợp của chính sách, mà còn là cơ sở quan trọng để nâng cao năng lực thể chế và khẳng định vai trò tiên phong của địa phương trong quá trình chuyển đổi phát triển bền vững.

2.2.2.2. Hoàn thiện khung pháp lý, chính sách và cơ chế quản trị kinh tế tuần hoàn cấp thành phố

Tiêu chí này tập trung vào năng lực điều tiết, phối hợp và thực thi của bộ máy quản lý trong việc hiện thực hóa các mục tiêu KTTH. Một khung thể chế hoàn thiện không chỉ dừng lại ở việc ban hành văn bản mà phải đảm bảo tính đồng bộ, minh bạch và tính hiệu lực thực thi. North (1990) cho rằng thể chế hiệu quả là hệ thống quy tắc làm giảm bất định và chi phí giao dịch, qua đó tạo điều kiện cho hợp tác và đổi mới [118]. Trong bối cảnh chuyển đổi sang KTTH, điều này đòi hỏi chính quyền đô thị phải thiết lập một khung pháp lý, chính sách và hành chính đủ năng lực để dẫn dắt sự chuyển hóa toàn diện. Do vậy, tiêu chí này tập trung đánh giá mức độ hoàn thiện khung pháp lý, chính sách và cơ chế quản trị đối với toàn bộ năm bộ phận cấu thành của KTTH, trong đó trọng tâm là cơ chế phối hợp và quản trị KTTH, đồng thời phản ánh mức độ hỗ trợ thể chế cho

thiết kế - sản xuất, tiêu dùng bền vững, quản lý chất thải và phát triển hạ tầng - công nghệ.

Thứ nhất, tính đồng bộ và ổn định của khung pháp lý

Theo OECD (2020), mức độ đồng bộ của khung pháp lý là điều kiện tiên quyết bảo đảm KTTH được thực hiện nhất quán và hiệu quả [124]. Một hệ thống chính sách bị phân mảnh, chòng chéo hoặc thiếu liên thông sẽ làm suy giảm hiệu quả của KTTH, khiến các cơ quan và doanh nghiệp khó xác định trách nhiệm và nguồn lực. Tính ổn định cũng quan trọng không kém. Các văn bản, chính sách nếu thay đổi quá nhanh hoặc thiếu lộ trình rõ ràng sẽ gây bất định cho khu vực tư nhân, làm giảm động lực đầu tư. Vì thế, việc duy trì hệ thống quy định có thời hạn thực thi rõ ràng, cơ chế giám sát, đánh giá định kỳ giúp bảo đảm khung thể chế vận hành ổn định và hiệu quả.

Thứ hai, mức độ lồng ghép KTTH vào chiến lược và quy hoạch phát triển

Một khung thể chế hoàn chỉnh đòi hỏi các mục tiêu KTTH phải được lồng ghép vào toàn bộ quy trình lập quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, lĩnh vực và đô thị. Theo Ellen MacArthur Foundation (2019), KTTH không thể là “một chương trình phụ”, mà cần trở thành nền tảng trong hoạch định chính sách phát triển kinh tế - xã hội [83]. Việc lồng ghép này bao gồm: (i) tích hợp các chỉ tiêu KTTH vào quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch công nghiệp, đô thị và năng lượng; (ii) kết nối mục tiêu KTTH với các chương trình tăng trưởng xanh, thích ứng biến đổi khí hậu; (iii) đồng bộ hoá kế hoạch hành động của các sở, ngành và cấp quản lý. Một thể chế tốt phải bảo đảm rằng mỗi chiến lược ngành đều có nội dung tuần hoàn tương ứng: tái chế, tái sử dụng, thiết kế xanh, hiệu quả tài nguyên và giảm phát thải. Đây là minh chứng cho khả năng chuyển hoá mục tiêu KTTH thành hành động cụ thể, chứ không chỉ dừng lại ở khẩu hiệu chính sách.

Thứ ba, cơ chế phối hợp liên ngành và sự tham gia của các chủ thể

Theo Ostrom (2009), năng lực của thể chế nằm ở khả năng điều phối các trung tâm ra quyết định khác nhau mà vẫn duy trì được tính thống nhất - đó là

nguyên tắc của “quản trị đa trung tâm” [126]. Trong quản lý KTTH, điều này được thể hiện ở sự phối hợp giữa các cơ quan hành chính, doanh nghiệp, viện nghiên cứu và tổ chức xã hội. Thể chế cần tạo ra các cơ chế đối thoại và tham vấn thường xuyên, giúp các bên cùng chia sẻ thông tin, cập nhật chính sách, và điều chỉnh hoạt động theo phản hồi từ thực tiễn. Đây cũng là cách để nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của bộ máy quản lý. Một khung thể chế có hiệu lực phải cho phép các tổ chức kinh tế, nghiên cứu và xã hội tham gia ngay từ khâu hoạch định, thực thi và đánh giá chính sách KTTH.

Thứ tư, cơ chế khuyến khích và công cụ chính sách kinh tế

Thể chế KTTH không chỉ dựa vào các biện pháp hành chính mà phải phát huy vai trò của các công cụ chính sách kinh tế để điều chỉnh hành vi thị trường và khuyến khích đổi mới. Các công cụ chính sách kinh tế có thể bao gồm: ưu đãi thuế, tín dụng xanh, trợ cấp đổi mới công nghệ, quỹ đầu tư vòng đời sản phẩm, chứng chỉ cacbon, và mua sắm công bền vững. Những công cụ này thúc đẩy doanh nghiệp chuyển sang mô hình sản xuất và tiêu dùng trách nhiệm, đồng thời giảm gánh nặng ngân sách cho Nhà nước trong giai đoạn đầu của quá trình chuyển đổi.

2.2.2.3. Tác động kinh tế - xã hội - môi trường của chuyển đổi mô hình phát triển kinh tế tuần hoàn

Tiêu chí này đánh giá kết quả tổng hợp của việc vận hành thể chế KTTH đối với cả năm bộ phận cấu thành, thông qua các tác động kinh tế, xã hội và môi trường ở quy mô thành phố.

Thứ nhất, tác động kinh tế

Tác động kinh tế là chỉ báo trực tiếp nhất phản ánh mức độ hiệu quả của thể chế KTTH trong việc nâng cao hiệu suất sử dụng tài nguyên và gia tăng giá trị gia tăng từ các hoạt động sản xuất - tiêu dùng. Ở cấp thành phố, tác động này có thể được đo bằng các chỉ tiêu cụ thể như: Tăng năng suất tài nguyên (GDP/tấn vật liệu sử dụng); Mức tiết kiệm chi phí xử lý chất thải;

Doanh thu và lợi nhuận từ các ngành tái chế, sửa chữa, tái sản xuất; Số lượng doanh nghiệp áp dụng mô hình KTTH hoặc chứng nhận “xanh”; Số việc làm mới được tạo ra trong các ngành tái chế, sửa chữa, thiết kế và công nghệ môi trường. Các nghiên cứu của Geng et al. (2012) và UNEP (2023) cho thấy khi thể chế được thiết kế đúng hướng, KTTH có thể gia tăng năng suất tài nguyên lên 25-30% và tạo ra hàng nghìn việc làm xanh trong khu vực đô thị [90], [140]. Việc hình thành chuỗi cung ứng tuần hoàn giữa doanh nghiệp, người tiêu dùng và khu vực công chính là biểu hiện cụ thể cho hiệu quả kinh tế mà thể chế mang lại.

Thứ hai, tác động xã hội

Tác động xã hội của KTTH thể hiện ở sự thay đổi trong nhận thức, hành vi và mức độ tham gia của người dân, doanh nghiệp, tổ chức xã hội vào tiến trình chuyển đổi. Điều này thể hiện ở chỗ tạo việc làm xanh và nâng cao chất lượng việc làm. Đồng thời, cải thiện sức khỏe cộng đồng và chất lượng sống đô thị thể hiện ở chỗ giảm phát thải khí, bụi, tiếng ồn; xử lý tốt nước thải, chất thải rắn; mở rộng không gian xanh và dịch vụ đô thị bền vững. Đối với một đô thị đông dân, mật độ sản xuất, dịch vụ cao như TP.HCM thì đây là lợi ích xã hội đặc biệt quan trọng.

Thứ ba, tác động môi trường

Một thể chế KTTH hiệu quả phải tạo ra sự cải thiện rõ rệt về hiệu quả tài nguyên và giảm thiểu ô nhiễm môi trường đô thị. Theo UNEP (2023), các đô thị áp dụng cơ chế thể chế KTTH rõ ràng có thể giảm đến 30 - 40% lượng chất thải rắn đô thị và 20% phát thải khí nhà kính trong vòng một thập niên [140]. Mặc dù mức độ này phụ thuộc vào năng lực thể chế, nhưng các kết quả thực tế cho thấy tác động môi trường là thước đo quan trọng nhất của hiệu quả chính sách KTTH. Điều này cho thấy tác động môi trường của KTTH gắn liền với năng lực thể chế trong quản lý tài nguyên, ban hành tiêu chuẩn môi trường và giám sát thực thi.

Tác động kinh tế - xã hội - môi trường là thước đo tổng hợp và phản ánh trực tiếp năng lực thực chất của thể chế KTTH cấp thành phố. Một thể chế chỉ

thực sự “hiệu lực” khi có thể chuyển hóa các quy tắc, chính sách và nguồn lực thành kết quả cụ thể cho cộng đồng và môi trường sống.

2.2.3. Nhân tố ảnh hưởng thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn cấp thành phố

2.2.3.1. Các nhân tố trực tiếp ảnh hưởng đến thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn cấp thành phố

Thứ nhất, nhận thức và cam kết của chính quyền địa phương

Lý thuyết thể chế nhấn mạnh vai trò của các quy tắc, chuẩn mực và cách thức quản trị trong việc định hình hành vi của các tổ chức và cá nhân [117]. Nhận thức và cam kết của chính quyền thành phố đóng vai trò như một yếu tố quan trọng định hình và thực thi các thể chế thúc đẩy phát triển KTTH. Khi chính quyền có nhận thức rõ ràng và cam kết mạnh mẽ, họ có xu hướng xây dựng các chính sách, quy định và cơ chế hỗ trợ bền vững.

Chính quyền thành phố phải nhận thức không chỉ lợi ích của KTTH (giảm áp lực tài nguyên, giảm phát thải, tăng cường hiệu quả kinh tế) mà còn hiểu được những thách thức trong thực hiện KTTH (thiếu vốn, công nghệ lạc hậu và nhận thức hạn chế của cộng đồng). Từ những nhận thức đó, chính quyền sẽ đưa ra các chính sách phù hợp như ưu đãi thuế cho doanh nghiệp áp dụng mô hình KTTH. Tăng cường tuyên truyền và giáo dục cộng đồng, qua đó xây dựng văn hóa KTTH. Tích hợp KTTH vào các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Nghiên cứu tại Trung Quốc cho thấy chính quyền địa phương đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy các khu công nghiệp sinh thái thông qua chính sách hỗ trợ và hướng dẫn [165]. Tại châu Âu, sự thành công của các dự án KTTH như thành phố Amsterdam phần lớn nhờ vào nhận thức rõ ràng của chính quyền về các cơ hội kinh tế từ việc tái chế và tái sử dụng tài nguyên.

Khi lãnh đạo thành phố có tầm nhìn và ưu tiên KTTH, các chính sách đi vào thực tiễn hơn, phân bổ nguồn lực hợp lý hơn và là đầu mối thiết lập môi

quan hệ hợp tác giữa doanh nghiệp và cộng đồng. Tại Nhật Bản, thành phố Kitakyushu đã trở thành một mô hình tiêu biểu nhờ sự hỗ trợ mạnh mẽ từ chính quyền trong việc xây dựng các khu công nghiệp tuần hoàn [67].

Nhận thức và cam kết của chính quyền địa phương không chỉ là yếu tố thúc đẩy phát triển KTTH mà còn là động lực chính để hình thành các thể chế hỗ trợ bền vững. Chính quyền cần nâng cao năng lực, cải thiện nhận thức và xây dựng cam kết lâu dài thông qua việc học hỏi kinh nghiệm quốc tế, đầu tư vào nguồn nhân lực, và tăng cường hợp tác công - tư.

Thứ hai, kết cấu hạ tầng và công nghệ

Cơ sở hạ tầng đóng vai trò cốt lõi trong việc triển khai các mô hình KTTH tại cấp thành phố. Hệ thống cơ sở hạ tầng xanh, bao gồm các mạng lưới giao thông công cộng, hệ thống quản lý rác thải hiện đại và các cơ sở tái chế, là điều kiện tiên quyết để hiện thực hóa các chiến lược KTTH. Nghiên cứu của Ellen MacArthur Foundation (2015) nhấn mạnh rằng việc phát triển hạ tầng hỗ trợ chu trình tái chế và sử dụng lại tài nguyên không chỉ giảm lượng rác thải mà còn tạo ra các giá trị kinh tế mới thông qua việc tái sử dụng nguyên liệu. Ví dụ cụ thể, thành phố Amsterdam, Hà Lan đã đầu tư mạnh vào cơ sở hạ tầng tái chế và năng lượng tái tạo, thúc đẩy các dự án KTTH dựa trên việc tái chế nhựa và xử lý nước thải để sản xuất năng lượng xanh [82].

Công nghệ là động lực thúc đẩy sự đổi mới trong các hệ thống KTTH. Công nghệ số, như trí tuệ nhân tạo (AI), Internet vạn vật (IoT) và blockchain, đã giúp tối ưu hóa việc quản lý tài nguyên và giảm lãng phí. Một nghiên cứu của Geng et al. (2019) cho thấy rằng các công nghệ số không chỉ cải thiện hiệu quả sử dụng tài nguyên mà còn hỗ trợ ra quyết định trong quy hoạch đô thị bền vững [90]. Thành phố Copenhagen, thông qua ứng dụng công nghệ cảm biến thông minh và dữ liệu lớn (big data), đã cải thiện đáng kể hiệu quả quản lý năng lượng và giao thông, từ đó giảm lượng phát thải CO₂ [133]. Cơ sở hạ tầng yếu kém làm tăng chi phí và giảm hiệu quả thực hiện KTTH. Ngược lại, công nghệ tiên tiến giúp tối ưu hóa quy trình tái chế và sản xuất tuần hoàn. Cơ sở hạ tầng hiện

đại và công nghệ tiên tiến là nền tảng hỗ trợ cho các hoạt động tái chế, tái sử dụng và xử lý chất thải. Như vậy, cơ sở hạ tầng và công nghệ chỉ phát huy hiệu quả khi được hỗ trợ bởi một thể chế mạnh mẽ và hợp tác đa bên.

Thứ ba, nguồn lực tài chính

Nguồn lực tài chính đóng vai trò động lực trong việc xây dựng và củng cố các thể chế thúc đẩy phát triển KTTH ở cấp thành phố. Việc huy động và phân bổ hiệu quả các nguồn lực này tạo điều kiện cho việc triển khai các chính sách và dự án KTTH, góp phần vào phát triển bền vững.

Đầu tiên là huy động nguồn lực tài chính. Việc huy động các nguồn lực tài chính trong nước và ngoài nước là cơ sở để triển khai các dự án KTTH. Việt Nam đã đạt được những kết quả tích cực trong việc huy động và sử dụng hiệu quả các nguồn lực tài chính cho phát triển kinh tế - xã hội, tạo nền tảng cho việc thúc đẩy các mô hình kinh tế mới như KTTH [6]. Tiếp theo là phân bổ nguồn lực. Phân bổ hợp lý nguồn lực tài chính giúp các thành phố triển khai hiệu quả các dự án KTTH. Việc tập trung đầu tư vào các lĩnh vực như y tế, giáo dục, văn hóa, thể thao và công nghiệp chế biến đã được đề xuất nhằm thúc đẩy phát triển bền vững. Cuối cùng là chính sách hỗ trợ. Nguồn lực tài chính mạnh mẽ cho phép các thành phố xây dựng và thực thi các chính sách hỗ trợ KTTH. Việc hoàn thiện hành lang pháp lý và tạo cơ chế khuyến khích doanh nghiệp tham gia vào KTTH là cần thiết. Theo Bùi Quang Trung (2020), việc hoàn thiện hành lang pháp lý phục vụ cho phát triển nền KTTH là một trong những giải pháp quan trọng để thúc đẩy mô hình kinh tế này tại Việt Nam [55].

Như vậy, kinh phí là yếu tố quan trọng để đầu tư vào cơ sở hạ tầng, công nghệ và các chương trình KTTH. Nguồn lực tài chính hạn chế có thể làm chậm quá trình triển khai và mở rộng các sáng kiến KTTH.

Thứ tư, sự tham gia của cộng đồng và doanh nghiệp

Sự tham gia tích cực từ cộng đồng và doanh nghiệp là yếu tố quyết định đến sự thành công của thể chế KTTH.

Cộng đồng đóng vai trò quan trọng trong việc triển khai các mô hình KTTH nhờ khả năng tạo ra áp lực xã hội và hình thành các thói quen mới trong tiêu dùng và sản xuất bền vững. Theo nghiên cứu của Lehtonen (2020), cộng đồng có thể tạo ra động lực cho việc phát triển KTTH thông qua các hoạt động như phân loại rác tại nguồn, tái chế và ủng hộ các chính sách môi trường của chính quyền địa phương. Sự tham gia này không chỉ giúp cải thiện hiệu quả của các chương trình KTTH mà còn nâng cao nhận thức chung về phát triển bền vững [107].

Doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp lớn và có trách nhiệm xã hội, có khả năng ảnh hưởng mạnh mẽ đến các thể chế thông qua việc áp dụng các mô hình KTTH. Khi doanh nghiệp chuyển đổi sang các mô hình kinh doanh tuần hoàn (như tái chế, tái sử dụng, sản xuất xanh), họ không chỉ đạt được lợi ích kinh tế mà còn góp phần xây dựng các quy định, khuyến khích chính sách từ chính quyền nhằm thúc đẩy KTTH ở cấp thành phố.

Theo nghiên cứu của Kirchherr et al. (2018), mối quan hệ giữa cộng đồng, doanh nghiệp và chính quyền địa phương là yếu tố quan trọng trong việc định hình các thể chế thúc đẩy KTTH. Các chính quyền thường phản ứng tích cực với áp lực từ cộng đồng hoặc doanh nghiệp, dẫn đến việc ban hành các chính sách hỗ trợ như quy định về tái chế, ưu đãi tài chính hoặc chiến lược phát triển bền vững [102].

Ngoài ra, sự hợp tác giữa các bên liên quan có thể tạo ra các cơ chế quản lý phối hợp, giúp tối ưu hóa việc triển khai các sáng kiến KTTH ở cấp thành phố. Điều này được hỗ trợ bởi nghiên cứu của Yuan et al. (2006), trong đó nhấn mạnh rằng sự hợp tác giữa các bên liên quan là chìa khóa để thiết lập thể chế hiệu quả trong phát triển KTTH [165].

Sự tham gia của cộng đồng và doanh nghiệp có ảnh hưởng lớn đến thể chế thúc đẩy KTTH ở cấp thành phố. Cộng đồng đóng vai trò là người khởi xướng và thúc đẩy nhận thức xã hội, trong khi doanh nghiệp là những chủ thể tiên phong về

công nghệ và tài chính. Cả hai bên cùng tác động đến các chính sách và quy định, từ đó tạo ra môi trường thuận lợi cho KTTH phát triển bền vững.

2.2.3.2. Các nhân tố gián tiếp ảnh hưởng đến thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn cấp thành phố

Thứ nhất, hệ thống pháp lý và chính sách quốc gia

Hệ thống pháp lý và chính sách quốc gia đóng vai trò then chốt trong việc định hình và thúc đẩy các thể chế hỗ trợ phát triển KTTH ở cấp thành phố. Việc xây dựng và thực thi các quy định pháp luật, cùng với các chính sách phù hợp, tạo nền tảng cho việc triển khai hiệu quả các mô hình KTTH tại địa phương. Nghiên cứu của Yuan, Bi và Moriguichi (2006) về kinh nghiệm của Trung Quốc trong việc triển khai KTTH cho thấy rằng sự hỗ trợ từ các thể chế pháp lý và chính sách quốc gia là yếu tố quyết định đến thành công của các chương trình KTTH ở cấp thành phố [165]. Việc thiết lập các tiêu chuẩn và quy định cụ thể đã tạo điều kiện thuận lợi cho việc áp dụng các mô hình KTTH tại các đô thị.

Việt Nam đã ban hành nhiều văn bản pháp luật nhằm thúc đẩy KTTH. Đáng chú ý, Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 đã đưa ra các quy định liên quan đến KTTH, tạo cơ sở pháp lý cho việc triển khai mô hình này. Ngoài ra, Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường, và Quyết định số 687/QĐ-TTg ngày 07/6/2022 phê duyệt Đề án Phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam, đều nhằm thúc đẩy việc áp dụng KTTH trên toàn quốc. Chính sách quốc gia định hướng và tạo điều kiện cho các thành phố phát triển KTTH. Việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, tập trung tháo gỡ các điểm nghẽn, xây dựng và thực thi pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch nâng cao chất lượng, hiệu quả quản trị quốc gia, đã được nhấn mạnh. Điều này bao gồm việc xây dựng khung khổ pháp luật, môi trường thuận lợi thúc đẩy phát triển, khởi nghiệp, đổi mới sáng tạo, chuyển đổi số, phát triển kinh tế số; hỗ trợ, khuyến khích sự ra đời, hoạt động của những lĩnh vực mới, mô hình kinh doanh mới. Để thúc đẩy KTTH ở

cấp thành phố, cần tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật và chính sách theo hướng đồng bộ, tạo điều kiện thuận lợi cho việc triển khai các mô hình KTTH. Điều này bao gồm việc rà soát, bổ sung các quy định pháp luật liên quan, đảm bảo tính khả thi và hiệu quả trong thực tiễn, cũng như tăng cường năng lực thực thi của các cơ quan chức năng.

Hệ thống pháp lý và chính sách quốc gia có ảnh hưởng sâu sắc đến việc hình thành và phát triển các thể chế thúc đẩy KTTH ở cấp thành phố. Việc xây dựng và hoàn thiện các quy định pháp luật, cùng với chính sách phù hợp, sẽ tạo nền tảng vững chắc cho việc triển khai hiệu quả các mô hình KTTH, góp phần vào sự phát triển bền vững của các đô thị.

Thứ hai, hội nhập quốc tế

Quá trình hội nhập kinh tế toàn cầu đã thúc đẩy các thành phố áp dụng mô hình KTTH nhằm phát triển bền vững. Việc tham gia vào các hiệp định thương mại tự do (FTA) với các nền kinh tế lớn đòi hỏi Việt Nam tuân thủ các tiêu chuẩn về môi trường và phát triển bền vững, tạo động lực cho việc triển khai KTTH. Xu hướng toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế đã làm gia tăng nhu cầu về nguyên liệu thô, trong khi nguồn tài nguyên này ngày càng cạn kiệt. Điều này tạo áp lực buộc các quốc gia, bao gồm Việt Nam, phải chuyển đổi sang mô hình KTTH để sử dụng hiệu quả tài nguyên và giảm thiểu ô nhiễm môi trường [61].

Ngoài ra, việc tham gia vào các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới với các cam kết về phát triển bền vững và bảo vệ môi trường đã thúc đẩy Việt Nam chuyển đổi sang mô hình KTTH. Điều này đòi hỏi các thành phố phải xây dựng và hoàn thiện thể chế, chính sách phù hợp để thúc đẩy KTTH, đáp ứng yêu cầu hội nhập và phát triển bền vững [17].

Như vậy, các cam kết quốc tế về phát triển bền vững (SDGs) và các hiệp định thương mại toàn cầu tạo áp lực và cơ hội để địa phương thúc đẩy KTTH. Các thành phố buộc phải hoàn thiện thể chế để đáp ứng tiêu chuẩn quốc tế và thu

hút đầu tư nước ngoài để phát triển một nền kinh tế bền vững và thân thiện với môi trường.

Thứ ba, tiến bộ công nghệ và đổi mới toàn cầu

Tiến bộ công nghệ và đổi mới sáng tạo toàn cầu đóng vai trò then chốt trong việc định hình và thúc đẩy các thể chế hỗ trợ phát triển KTTH ở cấp thành phố. Sự phát triển này không chỉ tạo ra các công nghệ mới mà còn thúc đẩy việc áp dụng các mô hình kinh tế bền vững, từ đó ảnh hưởng đến các chính sách và thể chế địa phương.

Theo Ngân hàng Thế giới (2021), việc tăng cường hấp thụ và phổ biến công nghệ, cùng với nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, là chìa khóa thúc đẩy tăng trưởng kinh tế bền vững ở Việt Nam. Báo cáo này khuyến nghị Việt Nam nên tái cân đối chính sách phát triển khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo, chuyển từ tập trung đầu tư tạo ra công nghệ tiên tiến sang thúc đẩy hấp thụ và phổ biến công nghệ giữa các doanh nghiệp. Sự lan tỏa công nghệ có thể mang lại hiệu quả năng suất và chuyển đổi kinh tế đáng kể, tạo nền tảng cho việc triển khai các mô hình KTTH tại các thành phố [159].

Ngoài ra, theo Bộ Khoa học và Công nghệ Việt Nam (2020), khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo đã đóng góp quan trọng vào việc nâng cao năng suất, chất lượng và sức cạnh tranh của nền kinh tế. Chỉ số đóng góp của năng suất các nhân tố tổng hợp (TFP) vào tăng trưởng kinh tế đã tăng từ 33,6% giai đoạn 2011-2015 lên 45,2% giai đoạn 2016 - 2020. Điều này cho thấy tiến bộ công nghệ và đổi mới sáng tạo đã thúc đẩy sự phát triển của các thể chế kinh tế, tạo điều kiện thuận lợi cho việc áp dụng các mô hình KTTH ở cấp thành phố. Việt Nam đã chứng kiến sự gia tăng đáng kể số lượng và chất lượng các doanh nghiệp khởi nghiệp sáng tạo, với khoảng 4.000 doanh nghiệp, trong đó có 2 kỳ lân và 11 doanh nghiệp được định giá trên 100 triệu USD. Sự phát triển này thúc đẩy các thể chế địa phương điều chỉnh chính sách để hỗ trợ và tận dụng tiềm năng của các doanh nghiệp này trong việc triển khai các mô hình KTTH.

Như vậy, các nhân tố trực tiếp như nhận thức của chính quyền, cơ sở hạ tầng, tài chính, và sự tham gia của cộng đồng đóng vai trò quyết định trong việc xây dựng thể chế KTTH. Đồng thời, các nhân tố gián tiếp như chính sách quốc gia, áp lực quốc tế và tiến bộ công nghệ toàn cầu cũng ảnh hưởng mạnh mẽ đến việc triển khai thành công. Thực tiễn cho thấy, sự phối hợp đồng bộ và cân bằng giữa các yếu tố này sẽ góp phần thúc đẩy phát triển KTTH, gia tăng năng lực cạnh tranh và đảm bảo tăng trưởng bền vững.

2.3. KINH NGHIỆM NGOÀI NƯỚC VÀ TRONG NƯỚC VỀ HOÀN THIỆN THỂ CHẾ THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ TUẦN HOÀN CẤP THÀNH PHỐ

2.3.1. Kinh nghiệm ngoài nước về hoàn thiện thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn cấp thành phố

2.3.1.1. Kinh nghiệm ở thành phố Seoul - Hàn Quốc

Seoul, một trong những đô thị đông dân và phát triển nhanh nhất thế giới (9.5 triệu người trên 605.25 km²), đang đối mặt với nhiều thách thức môi trường như tiêu thụ tài nguyên và ô nhiễm. Để giải quyết, chính quyền Seoul đã tiên phong xây dựng khung thể chế độc lập về KTTH. Cách tiếp cận này vượt ra ngoài việc lồng ghép đơn thuần vào chính sách môi trường, thay vào đó tập trung vào điều phối liên ngành, khuyến khích cộng đồng tham gia, và ứng dụng công nghệ số vào quản trị đô thị tuần hoàn.

Thứ nhất, khung thể chế pháp lý và chiến lược cấp thành phố

Seoul là thành phố tiên phong ở châu Á ban hành “Pháp lệnh về tuần hoàn tài nguyên” từ năm 2017. Văn bản pháp luật chuyên biệt cấp thành phố này quy định rõ: (1) Trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, quận, doanh nghiệp và người dân trong phân loại, thu gom, tái chế chất thải. (2) Mục tiêu giảm chôn lấp, tăng tỷ lệ tái chế rác hữu cơ, rác thải điện tử và vật liệu xây dựng. (3) Quyền hạn của chính quyền trong ban hành quy định kỹ thuật, thiết lập trung tâm tài nguyên tái chế, và thu phí xử lý rác theo khối lượng.

Pháp lệnh này là nền tảng cho các chương trình hành động như “Kế hoạch lưu thông tài nguyên Seoul”, “Seoul bớt nhựa hơn” và chính sách Phí chất thải dựa trên thể tích (áp dụng từ những năm 1990 và được số hóa gần đây). Chính sách này yêu cầu người dân trả phí rác không tái chế theo khối lượng, đã là công cụ thể chế mạnh mẽ, giúp tăng tỷ lệ tái chế lên hơn 66% vào năm 2021 [130].

Dựa trên khung pháp lý này, Seoul đã ban hành Kế hoạch Hành động tuần hoàn tài nguyên 5 năm (2021 - 2025) với mục tiêu nâng tỷ lệ tái chế rác sinh hoạt lên 73% vào năm 2025, loại bỏ hoàn toàn rác thải thực phẩm chôn lấp, xây dựng trung tâm tài nguyên tái chế tại mỗi quận, và ứng dụng công nghệ số. Kế hoạch này có tính pháp lý ràng buộc liên ngành, đảm bảo các sáng kiến tái chế không chồng chéo.

Ngoài ra, Seoul còn lồng ghép các nội dung KTTH vào Luật Xây dựng, Luật Quản lý chất thải và các quy định khu công nghiệp sinh thái. Điều này cho thấy một cách tiếp cận thể chế mang tính hệ thống, không rời rạc.

Thứ hai, mô hình điều phối thể chế liên ngành và liên cấp

Thành phố Seoul thiết lập một Ủy ban Điều phối tuần hoàn tài nguyên đô thị (Urban Resource Circulation Coordination Committee) do Phó Thị trưởng môi trường đứng đầu, với sự tham gia của các sở, ban, ngành và 25 quận huyện. Ủy ban này phê duyệt kế hoạch 5 năm, đánh giá hiệu quả, xây dựng chỉ số đo lường KTTH, và lồng ghép KTTH vào đầu tư công, quy hoạch đô thị. Sự phối hợp giữa thành phố và Bộ Môi trường Hàn Quốc (mô hình bán tự trị) giúp Seoul vừa linh hoạt chính sách vừa tuân thủ định hướng quốc gia [130].

Thành phố cũng phân quyền đáng kể cho 25 quận trong triển khai chính sách KTTH, bao gồm tùy chỉnh phí rác thải theo khối lượng, xây dựng trung tâm tái chế địa phương, và lựa chọn hình thức hợp tác công - tư. Việc phân quyền này đã thúc đẩy nhiều sáng kiến độc đáo ở cấp quận (ví dụ: cấm nhựa dùng một lần, tổ chức “Free Market”), giúp chính sách linh hoạt và thúc đẩy sáng tạo cộng đồng.

Thành phố tích cực huy động sự tham gia của cộng đồng và giám sát hiệu quả. Cộng đồng ở Seoul, thông qua mạng lưới dân cư và tổ chức phi chính phủ, đóng vai trò quan trọng trong: giám sát phân loại rác, giáo dục cộng đồng, quản lý trung tâm chia sẻ/sửa chữa đồ cũ, và phản hồi chính sách. Điển hình là các “Trung tâm Tài nguyên tái chế” (Recycling Resource Centers) do chính quyền tài trợ, nhưng cộng đồng trực tiếp điều hành. Mỗi trung tâm có thể xử lý từ 2 - 4 tấn rác/ngày, giảm tải cho các nhà máy xử lý trung tâm và tăng tỷ lệ tái chế hiệu quả.

Ngoài ra, chính quyền Seoul thực hiện lồng ghép KTTH vào các chương trình phát triển khác như: (1) Kế hoạch trung hòa carbon “Zero Waste Seoul”; (2) Chương trình Seoul thông minh 2030 (ứng dụng công nghệ số để theo dõi chất thải); (3) Kế hoạch phát triển logistics đô thị xanh; (4) Định hướng đô thị nén tích hợp xử lý rác tại nguồn. Việc tích hợp chính sách giúp tiết kiệm nguồn lực, tránh chồng lấn và nâng cao hiệu quả thực thi. Sự phối hợp liên ngành được đảm bảo thông qua họp định kỳ giữa các sở, đồng thời công cụ giám sát số như “Hệ thống Eco-Mileage” được sử dụng để đo hiệu quả trên quy mô toàn thành phố [131].

Thứ ba, cơ chế tài chính và ứng dụng công nghệ số

- Cơ chế tài chính và khuyến khích doanh nghiệp

Chính quyền thành phố thiết lập Quỹ tuần hoàn tài nguyên đô thị (Urban Resource Fund) để tài trợ cho các doanh nghiệp khởi nghiệp trong lĩnh vực tái chế, logistics xanh, sản phẩm tái sử dụng. Cơ chế ưu đãi thuế, giảm tiền thuê đất và hỗ trợ vốn môi (seed capital) được áp dụng thông qua các chương trình hợp tác công tư (PPP).

Các chính sách tài chính và khuyến khích chính gồm: (1) Chính sách phí rác thải theo khối lượng: người dân trả phí dựa trên lượng rác thải không tái chế, khuyến khích phân loại và giảm rác. (2) Mở rộng trách nhiệm của nhà sản xuất (EPR): doanh nghiệp có trách nhiệm thu hồi, tái chế sản phẩm sau tiêu dùng (đặc biệt là bao bì nhựa và thiết bị điện tử). (3) Quỹ tài nguyên đô thị tài trợ cho các dự án khởi nghiệp, công nghệ xử lý chất thải và logistics ngược.

- Ứng dụng công nghệ số

Seoul tích cực triển khai các nền tảng số để theo dõi dòng nguyên liệu và chất thải. Hệ thống tích điểm sinh thái Seoul (Seoul Eco Mileage) là một ví dụ, ghi nhận lượng rác tái chế hộ gia đình để đổi thành ưu đãi điện nước.

Hệ thống dữ liệu lớn (big data) và bản đồ chất thải giúp thành phố xác định các điểm nóng rác thải, đánh giá hiệu quả tái chế và định hướng đầu tư hạ tầng chính xác.

2.3.1.2. Kinh nghiệm ở thành phố Thâm Quyển - Trung Quốc

Thâm Quyển, Trung Quốc, có diện tích khoảng 1.991,64 km² và dân số ước tính khoảng 17,5 triệu người - đây là một trong những thành phố đông dân nhất và phát triển nhanh nhất của Trung Quốc, đặc biệt nổi tiếng với vai trò là một trung tâm công nghệ và tài chính phát triển nhanh chóng của Trung Quốc, đối mặt với áp lực lớn về tài nguyên và môi trường. Để giải quyết vấn đề này, thành phố đã chọn KTTH làm hướng đi chủ đạo, tập trung vào hoàn thiện thể chế qua ba trụ cột chính

Thứ nhất, khung thể chế tích hợp và định hướng chiến lược

Không giống như Seoul, Thâm Quyển chưa có một bộ luật riêng về KTTH ở cấp thành phố, nhưng lại áp dụng phương pháp “thể chế lồng ghép”, nơi các nguyên tắc KTTH được tích hợp vào quy hoạch không gian, thiết kế sản phẩm, logistics, xây dựng và quy định phát triển khu công nghiệp sinh thái.

Thành phố là một trong những địa phương thí điểm chương trình quốc gia “thành phố không rác thải” từ năm 2019, cho phép ban hành các cơ chế quản trị linh hoạt để thúc đẩy tuần hoàn tài nguyên và giảm chất thải tại nguồn [166]. KTTH được lồng ghép vào quy hoạch tổng thể đô thị và chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2035, yêu cầu các quận nội thành xây dựng kế hoạch tuần hoàn riêng. Chính sách này tạo điều kiện thể chế cho các quận và khu công

nghiệp phát triển mô hình KTTH đặc thù, thí điểm các dự án tái sử dụng nước thải, phân loại rác tại nguồn và tái chế công nghiệp.

Chính sách "Thúc đẩy khu công nghiệp sinh thái" từ năm 2015 yêu cầu các khu công nghiệp lớn xây dựng hệ thống tuần hoàn vật liệu nội khu, chia sẻ năng lượng, xử lý nước thải tái sử dụng, và chia sẻ logistics (ví dụ: Khu công nghiệp tuần hoàn năng lượng tại Guangming Science City áp dụng tái sử dụng khí thải và nước thải, tối ưu hóa nguyên vật liệu bằng AI).

Đặc biệt, Thâm Quyển đi đầu trong việc áp dụng Chính sách mở rộng trách nhiệm nhà sản xuất (EPR) với ngành công nghiệp điện tử. Các doanh nghiệp sản xuất điện thoại, laptop, pin lithium phải tài trợ cho hệ thống thu gom, tái chế, và xử lý sản phẩm sau sử dụng [111].

Thứ hai, cơ chế phối hợp liên ngành và thể chế địa phương hóa

Thâm Quyển nổi bật với cơ chế điều phối liên ngành và phân quyền thực thi mạnh mẽ. Ủy ban Cải cách và Phát triển Thành phố đóng vai trò trung tâm, phối hợp với các cục chức năng và chính quyền các quận. Thành phố còn cho phép doanh nghiệp tham gia vào quá trình đồng kiến tạo chính sách thông qua các Liên minh tuần hoàn, nơi các tập đoàn công nghệ lớn hợp tác với cơ quan công quyền để thí điểm các sáng kiến tái sử dụng. Đây là mô hình quản trị đa bên, giúp huy động nguồn lực và thúc đẩy đổi mới [111].

Đặc biệt, Thâm Quyển đã phân quyền cho các khu công nghiệp công nghệ cao quyền xây dựng hệ thống quản lý dòng nguyên vật liệu riêng, trong khi các quận được cấp ngân sách môi trường linh hoạt từ chính quyền thành phố để triển khai các chương trình tái chế cộng đồng [109].

Thứ ba, ứng dụng công nghệ và công cụ thể chế tiên tiến

Thâm Quyển tiên phong áp dụng công nghệ số vào quản lý tài nguyên và chất thải. Thể chế KTTH tại đây được hỗ trợ bởi dữ liệu lớn (big data) và trí tuệ nhân tạo để theo dõi, phân tích và tối ưu hóa luồng vật liệu trong chuỗi

giá trị (ví dụ: nhà máy tái chế điện tử và pin sử dụng cảm biến thông minh) [167]. Thành phố còn xây dựng Hệ thống Cơ sở dữ liệu vòng đời sản phẩm, cung cấp thông tin minh bạch về sản phẩm cho chính quyền, doanh nghiệp và người dân, góp phần nâng cao hiệu quả quản trị KTTH và xây dựng chuỗi cung ứng xanh.

Thế chế này đã góp phần nâng cao hiệu quả quản trị KTTH, đồng thời hỗ trợ thành phố xây dựng chuỗi cung ứng xanh và hạ tầng tuần hoàn công nghệ cao, đặt nền móng cho sự phát triển bền vững trong dài hạn [166].

2.3.2. Kinh nghiệm trong nước về hoàn thiện thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn cấp thành phố

2.3.2.1. Thành phố Đà Nẵng - Việt Nam

Đà Nẵng, thành phố biển lớn nhất miền Trung có diện tích khoảng 11.867 km² với quy mô dân số khoảng 3 triệu dân, là trung tâm kinh tế, tài chính và công nghiệp quan trọng. Với tốc độ tăng trưởng GDP cao, thành phố này đang tích cực lồng ghép KTTH vào sự phát triển của mình.

Thứ nhất, chính sách của thành phố liên quan đến phát triển KTTH

Với sự phối hợp và hỗ trợ của Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP), tháng 8/2022, Đà Nẵng đã ban hành Lộ trình Phát triển Kinh tế tuần hoàn (theo Quyết định số 1102/QĐ-UBND ngày 21/4/2022), chia thành 3 giai đoạn: Khởi động (2022 - 2025), Phát triển (2025 - 2030) và Hành động quy mô toàn thành phố (2030 - 2045). Lộ trình xác định rõ mục tiêu, ngành ưu tiên (quản lý chất thải rắn, năng lượng, khu công nghiệp sinh thái,...) và mức độ áp dụng KTTH. Giai đoạn khởi động tập trung nâng cao nhận thức và chuẩn bị nền tảng; giai đoạn phát triển triển khai dự án thí điểm; đến năm 2045, Đà Nẵng hướng tới trở thành thành phố tuần hoàn.

Ngoài ra, Đà Nẵng đã phê duyệt Đề án ""Xây dựng Đà Nẵng - thành phố môi trường giai đoạn 2021-2030"" và ban hành nhiều quy định liên quan đến: sản xuất và tiêu dùng bền vững (Kế hoạch số 5638/KH-UBND ngày 24/8/2020); sử

dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả (Quyết định số 4929/QĐ-UBND ngày 16/12/2020); sử dụng năng lượng tái tạo, năng lượng mới (Quyết định số 1737/QĐ-UBND); phát triển bền vững và các mục tiêu phát triển bền vững đến năm 2030 (Quyết định số 3442/QĐ-UBND ngày 15/9/2020); bảo vệ môi trường (Quyết định số 33/2018/QĐ-UBND ngày 01/10/2018); phân loại rác thải rắn sinh hoạt (Nghị quyết số 204/NQ-HĐND ngày 19/12/2018 và Quyết định số 1577/QĐ-UBND ngày 11/4/2019); xử lý rác thải nhựa đại dương (Kế hoạch 122/KH-UBND ngày 24/6/2021).

Thứ hai, cơ chế phối hợp liên ngành

Đà Nẵng đã xây dựng cơ chế điều phối trung tâm thông qua Ban Điều phối KTTH cấp thành phố, thường trực bởi UBND và phối hợp cùng Văn phòng KTTH (phát triển bởi UNDP, gọi là Da Nang Circular Economy Hub - DCEH). Văn phòng này đóng vai trò kết nối các sở ngành, điều phối với các cấp địa phương để triển khai KTTH, và là đầu mối hợp tác quốc tế, tổ chức hội thảo, đào tạo.

Thành phố vận hành mô hình thể chế "ba bên" (Nhà nước - Tư nhân - Cộng đồng), trong đó Nhà nước kiến tạo, doanh nghiệp thực hiện và cộng đồng giám sát. Đồng thời, Đà Nẵng tăng cường liên kết vùng, trong nước và quốc tế để tạo dựng các vòng lặp tuần hoàn hệ thống.

Thứ ba, chính sách thu hút đầu tư quốc tế

Trong quá trình chuyển đổi sang mô hình KTTH, Đà Nẵng đã chủ động xây dựng các chính sách kết nối quốc tế nhằm thu hút đầu tư, tiếp cận công nghệ và nâng cao năng lực thể chế, đơn cử:

Chính sách ưu đãi đầu tư công nghiệp hỗ trợ (2021): Hỗ trợ 100% chi phí tư vấn (tối đa 500 triệu đồng/doanh nghiệp) và kinh phí tham gia hội chợ (tối đa 150 triệu đồng/đơn vị). Đặc biệt, hỗ trợ tới 5 tỷ đồng/doanh nghiệp/năm cho nghiên cứu phát triển và chuyển giao công nghệ tiên tiến.

Thúc đẩy công nghiệp công nghệ cao (2024): Xây dựng chính sách thu

hút chuyên gia (miễn thuế thu nhập, ưu đãi về chỗ ở, visa, giấy phép lao động), phát triển trung tâm nghiên cứu thiết kế vi mạch, Khu công nghệ số và hỗ trợ tài chính cho đào tạo chuyên ngành.

Thành lập Khu thương mại tự do (2025): Trang thiết bị, vật tư nhập khẩu cho KTTH được hưởng ưu đãi thuế nhập khẩu và VAT.

Ngoài ra, Đà Nẵng đa dạng hóa đối tác quốc tế, từ hợp tác cấp thành phố đến các tổ chức đa phương như UNDP, GIZ, UNIDO, World Bank để nhận hỗ trợ kỹ thuật và kêu gọi vốn đầu tư tư nhân. Ví dụ như chính quyền Đà Nẵng đã học tập phương pháp quản lý chất thải và tài nguyên của Yokohama để triển khai các mô hình “khu dân cư không rác” tại các quận Hải Châu và Sơn Trà, đồng thời xây dựng cơ sở dữ liệu dòng vật liệu đô thị. Hay trong chương trình RECP tại Khu công nghiệp Hòa Khánh, GIZ không chỉ đào tạo hơn 200 cán bộ và doanh nghiệp mà còn đề xuất cơ chế tín dụng xanh cho các dự án tuần hoàn [94]. Thành phố cũng tăng cường hợp tác với doanh nghiệp toàn cầu như Qualcomm, Murata trong lĩnh vực công nghệ cao và AI xanh [54], nhằm chuyển giao công nghệ và tham gia chuỗi cung ứng bền vững khu vực.

2.3.2.2. Thành phố Hải Phòng - Việt Nam

Thành phố Hải Phòng có diện tích 3194,72 km² và tổng dân số khoảng 4,102 triệu người, nằm ở vị trí chiến lược của đồng bằng sông Hồng, Hải Phòng là thành phố duy nhất của miền Bắc có 5 phương thức vận tải bao gồm đường sắt, đường bộ, đường hàng không, đường thủy nội địa và hàng hải. Thành phố có tiềm năng phát triển thành trung tâm sản xuất, khu công nghiệp, khu kinh tế quy mô lớn tại Đông Nam Á. Hải Phòng là một trong những địa phương đi đầu tại Việt Nam trong việc triển khai KTTH cấp thành phố, điều đó được thể hiện qua những nội dung sau:

Thứ nhất, chiến lược KTTH cấp thành phố

Thành phố xác định KTTH là một trong ba trụ cột chiến lược (cùng kinh tế xanh và kinh tế số) trong Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2030,

tầm nhìn đến năm 2050 [2]. Chiến lược tập trung vào ba hướng chính: (1) Chuyển đổi khu công nghiệp hiện hữu sang mô hình sinh thái (ví dụ: Nam Cầu Kiền, DEEP C); (2) Phát triển khu kinh tế ven biển phía Nam thành vùng công nghiệp - dịch vụ xanh đạt chuẩn quốc tế; và (3) Thúc đẩy mô hình đô thị xanh - tái sử dụng tài nguyên tại các quận nội thành. Cụ thể, các khu công nghiệp như Nam Cầu Kiền và DEEP C đã được lựa chọn làm mô hình thí điểm triển khai cộng sinh công nghiệp, sử dụng hiệu quả tài nguyên, tái tạo năng lượng và tối ưu hóa chuỗi giá trị nội bộ [143]. Điển hình, tại DEEP C, hệ thống xử lý nước thải được tái sử dụng để làm mát, rửa đường, tưới cây; đường nội khu làm từ nhựa tái chế giúp giảm phát thải CO₂. Nam Cầu Kiền là khu công nghiệp sinh thái đầu tiên do doanh nghiệp Việt Nam làm chủ đầu tư, với quy trình sản xuất dựa, gỗ, năng lượng mặt trời, phân bón hữu cơ kết nối tuần hoàn giữa các nhà máy [2].

Điển hình, tại DEEP C, hệ thống xử lý nước thải được tái sử dụng để làm mát, rửa đường, tưới cây; đường nội khu làm từ nhựa tái chế giúp giảm phát thải CO₂. Nam Cầu Kiền là khu công nghiệp sinh thái đầu tiên do doanh nghiệp Việt Nam làm chủ đầu tư, với quy trình sản xuất dựa, gỗ, năng lượng mặt trời, phân bón hữu cơ kết nối tuần hoàn giữa các nhà máy [8].

Thứ hai, hành lang pháp lý cụ thể

Hải Phòng chủ động thể chế hóa các quy định pháp lý về KTTH vào quy hoạch ngành, khu kinh tế và kế hoạch hành động địa phương. Thành phố là một trong ba địa phương đầu tiên thí điểm chuyển đổi khu công nghiệp thông thường sang khu công nghiệp sinh thái tại Nam Cầu Kiền, theo Nghị định 35/2022/NĐ-CP. Nghị định này yêu cầu các khu công nghiệp phải đạt ít nhất một liên kết cộng sinh công nghiệp, tối thiểu 20% doanh nghiệp áp dụng sản xuất sạch hơn, và tích hợp tiêu chí hạ tầng xanh, cây xanh, hệ thống xử lý chất thải tập trung vào quy hoạch chi tiết. Ví dụ, Nam Cầu Kiền giảm 30% chất thải sinh hoạt xử lý cuối nguồn nhờ mô hình tuần hoàn sản xuất phân bón từ phụ phẩm nông nghiệp.

Để đảm bảo triển khai hiệu quả, Hải Phòng thành lập Ban Chỉ đạo phát

triển Khu công nghiệp sinh thái cấp thành phố hoạt động liên ngành, tập hợp đại diện các sở: Công Thương, Nông nghiệp và Môi trường, Kế hoạch và Đầu tư, Xây dựng. Cơ chế này giúp giảm trùng lặp chính sách, tăng tính đồng bộ giữa quy hoạch - đầu tư - sản xuất - giám sát môi trường.

Ban Quản lý Khu Kinh tế Hải Phòng cũng ban hành hướng dẫn cụ thể cho doanh nghiệp về mô hình khu công nghiệp sinh thái, đồng thời yêu cầu lồng ghép tiêu chí KTTH vào thẩm định hồ sơ đầu tư và đánh giá tác động môi trường.

Thứ ba, chính sách ưu đãi, hỗ trợ doanh nghiệp

Hải Phòng xây dựng hệ thống chính sách ưu đãi mạnh mẽ về tài chính, thuế và hạ tầng để khuyến khích doanh nghiệp tham gia KTTH: (1) Miễn tiền thuê đất/mặt nước toàn bộ thời gian thuê cho doanh nghiệp trong khu công nghiệp sinh thái. (2) Ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp: 10% trong 15 năm, miễn 4 năm đầu, giảm 50% trong 9 năm tiếp theo. (3) Miễn thuế nhập khẩu thiết bị công nghệ môi trường, nguyên liệu cho hoạt động tuần hoàn. (4) Ưu tiên tiếp cận tín dụng xanh từ các quỹ và ngân hàng phát triển và (5) Hỗ trợ kỹ thuật và chứng nhận: Đào tạo sản xuất sạch hơn, kiểm toán năng lượng, tư vấn cộng sinh công nghiệp và chứng nhận sản phẩm xanh theo tiêu chuẩn ISO 14001, EMAS, hoặc chứng nhận sản phẩm xanh [143]. Ban Quản lý khu kinh tế Hải Phòng cũng phối hợp với các tổ chức quốc tế để kết nối doanh nghiệp với chuỗi cung ứng xanh, thị trường xuất khẩu bền vững và công nghệ tiên tiến.

Thứ tư, hợp tác quốc tế

Hải Phòng đang tích cực hợp tác quốc tế để phát triển KTTH, nhận hỗ trợ từ UNIDO, GIZ, JICA, SECO. Điển hình là Dự án “Triển khai mô hình khu công nghiệp sinh thái tại Việt Nam” do UNIDO và Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì, đã được triển khai tại DEEP C Hải Phòng từ năm 2021. Thành phố cũng tham gia Mạng lưới KCNST ASEAN và Chương trình Hành động Toàn cầu về

KTTH của Liên Hợp Quốc, giúp học hỏi kinh nghiệm quốc tế (từ Amsterdam, Yokohama, Seoul) và chuẩn hóa hệ thống báo cáo, giám sát. Một ví dụ cụ thể là dự án hợp tác giữa DEEP C và JICA, tích hợp hệ thống điện mặt trời mái nhà thông minh, đáp ứng 30% nhu cầu điện của khu công nghiệp.

Nhờ tầm nhìn dài hạn, chính sách đồng bộ và hỗ trợ quốc tế, Hải Phòng đã xây dựng được nền tảng thể chế và thực tiễn vững chắc cho KTTH, với các mô hình khu công nghiệp sinh thái tại DEEP C và Nam Cầu Kiền trở thành hình mẫu cho chuyển đổi xanh và hội nhập quốc tế.

2.3.3. Giá trị tham khảo đối với thành phố Hồ Chí Minh

Qua nghiên cứu kinh nghiệm về hoàn thiện thể chế thúc đẩy phát triển KTTH ở một số địa phương nước ngoài và trong nước, có thể rút ra một số giá trị tham khảo đối với TP.HCM như sau:

Thứ nhất, xây dựng khung thể chế tích hợp và thống nhất

Kinh nghiệm quốc tế và trong nước cho thấy phát triển KTTH chỉ bền vững khi có một hành lang pháp lý rõ ràng và ràng buộc, đồng thời được lồng ghép xuyên suốt vào chiến lược phát triển đô thị. Seoul là ví dụ nổi bật khi ban hành Pháp lệnh tuần hoàn tài nguyên ở cấp thành phố và xây dựng kế hoạch hành động 5 năm nhằm xác định trách nhiệm cụ thể của từng chủ thể. Thâm Quyển tuy không có luật riêng nhưng tích hợp KTTH vào quy hoạch đô thị, khu công nghiệp sinh thái và quản lý chất thải, đồng thời áp dụng mạnh mẽ EPR và tiêu chuẩn kỹ thuật trong thẩm định dự án. Đà Nẵng và Hải Phòng trong nước cũng hình thành khung pháp lý tương đối đầy đủ, với các quyết định về lộ trình KTTH, phân loại rác, khu công nghiệp sinh thái và cơ chế hỗ trợ doanh nghiệp chuyển đổi xanh. Từ đó, TP.HCM có thể rút ra yêu cầu xây dựng văn bản định hướng KTTH cấp thành phố, gắn KTTH vào quy hoạch tổng thể, quy hoạch ngành và chương trình tăng trưởng xanh, đồng thời hoàn thiện bộ công cụ kinh tế như phí rác theo khối lượng, ưu đãi thuế, tín dụng xanh và mua sắm công xanh.

Thứ hai, thiết lập cơ chế điều phối và huy động đa chủ thể trong quản trị KTTH

Các mô hình thành công đều dựa trên quản trị đa chủ thể, trong đó chính quyền - doanh nghiệp - cộng đồng cùng tham gia. Seoul phân quyền cho quận trong tổ chức tái chế, xây dựng trung tâm tài nguyên; cộng đồng và tổ chức xã hội đóng vai trò quan trọng trong giám sát phân loại rác. Thâm Quyển phát triển “liên minh tuần hoàn” với sự tham gia của các tập đoàn công nghệ, doanh nghiệp khu công nghiệp và viện nghiên cứu, qua đó doanh nghiệp trở thành lực lượng đồng kiến tạo mô hình tái chế và logistics ngược. Ở Đà Nẵng và Hải Phòng, các doanh nghiệp hạ tầng KCN giữ vai trò trung tâm trong mô hình cộng sinh công nghiệp và tái sử dụng phụ phẩm. Kinh nghiệm này cho thấy TP.HCM cần xây dựng thể chế phân vai rõ ràng: chính quyền dẫn dắt và kiến tạo, doanh nghiệp hạ tầng và sản xuất là chủ thể thực thi, còn cộng đồng và tổ chức xã hội đảm nhiệm vai trò giám sát, lan tỏa và thúc đẩy thay đổi hành vi.

Thứ ba, tổ chức bộ máy và nguồn lực thực thi hiệu quả

Cả Seoul, Thâm Quyển, Đà Nẵng và Hải Phòng đều khẳng định tầm quan trọng của đầu mối điều phối KTTH và năng lực tổ chức thực hiện. Seoul có Ủy ban điều phối tuần hoàn tài nguyên đô thị; Thâm Quyển giao cơ quan có chức năng xây dựng kế hoạch và phát triển KTTH làm trung tâm điều phối và phân quyền mạnh cho các quận, đồng thời đầu tư đáng kể vào dữ liệu lớn và nền tảng số theo dõi dòng vật liệu. Đà Nẵng xây dựng Ban điều phối và Văn phòng KTTH với sự hỗ trợ từ UNDP, trong khi Hải Phòng có Ban chỉ đạo phát triển KCN sinh thái cùng cơ chế ưu đãi và hỗ trợ kỹ thuật doanh nghiệp. Bài học cho TP.HCM là cần một đầu mối KTTH đủ mạnh trực thuộc UBND thành phố, tăng cường phân quyền cho xã/phường/đặc khu và các Ban quản lý dự án, đồng thời chủ động huy động nguồn lực thông qua quỹ tài chính xanh, hợp tác quốc tế, và đầu tư cho hạ tầng tái chế, logistics ngược và dữ liệu KTTH.

Chương 3

THỰC TRẠNG THỂ CHẾ THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ TUẦN HOÀN Ở THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH GIAI ĐOẠN 2015 - 2024

3.1. BỐI CẢNH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI ẢNH HƯỞNG ĐẾN THỂ CHẾ THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ TUẦN HOÀN Ở THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

3.1.1. Tổng quan Thành phố Hồ Chí Minh

TP.HCM là trung tâm kinh tế - đô thị lớn nhất cả nước, với quy mô dân số đông, mật độ cao và tốc độ đô thị hóa nhanh. TP.HCM mới có quy mô vượt trội với diện tích hơn 6.772 km² và dân số trên 14 triệu người. Đơn vị hành chính cấp xã bao gồm 168 đơn vị, trong đó có 113 phường, 54 xã và 1 đặc khu. Đặc điểm này vừa tạo động lực tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ, vừa làm gia tăng áp lực lên tài nguyên, môi trường và hạ tầng đô thị, đặc biệt trong các lĩnh vực quản lý chất thải, sử dụng năng lượng và bảo vệ môi trường sinh thái. Trong bối cảnh đó, yêu cầu chuyển đổi mô hình phát triển theo hướng sử dụng hiệu quả tài nguyên, giảm phát thải và khép kín các dòng vật chất trở nên ngày càng cấp thiết.

TP.HCM đồng thời là một trong 10 đô thị lớn bị ảnh hưởng nặng nề nhất, siêu đô thị này đang phải đối mặt với tác động nghiêm trọng của biến đổi khí hậu, bao gồm nhiệt độ và lượng mưa tăng cao (có xu hướng tăng dần theo trục Tây - Nam và Đông - Bắc) cùng nguy cơ ngập úng do địa hình thấp và hệ thống sông ngòi phức tạp.

Địa hình Thành phố thấp và tương đối bằng phẳng, đặc biệt là khu vực TP.HCM cũ và một phần Bình Dương. Thành phố cũng có nhiều lợi thế khi có bờ biển dài 328 km (sau khi sát nhập với tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu), số giờ nắng cao, ổn định, tốc độ gió tại Cần Giờ, Vũng Tàu trung bình khoảng 6-7m/s; lượng chất thải rắn phát sinh trung bình khoảng 13.500 tấn/ngày; nhờ vậy, Thành phố có nhiều lợi thế, tiềm năng phát triển năng lượng tái tạo. Cơ sở hạ tầng cũng được TP.HCM đã có những bước tiến đáng kể trong phát triển đô thị nhờ việc tập trung đầu tư, cải tạo và nâng cấp cơ sở hạ tầng. Bên cạnh đó, TP.HCM còn là trung tâm kinh tế sôi động với 66 KCX, KCN đang hoạt động, sở hữu nguồn lao

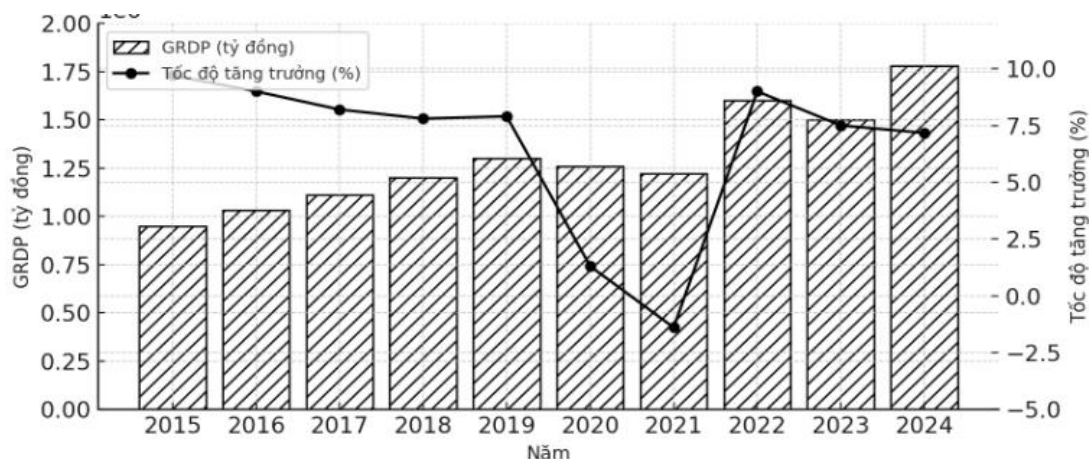
động dồi dào, chất lượng cao cùng với cơ sở vật chất, dịch vụ phát triển và thị trường tiêu thụ rộng lớn [12].

TP.HCM là địa phương có quy mô kinh tế lớn nhất cả nước, đóng góp khoảng 1/5 GDP, hơn 1/4 thu ngân sách quốc gia, dẫn đầu cả nước về thu hút FDI và xuất nhập khẩu, số doanh nghiệp đang hoạt động chiếm gần 30% cả nước. Tuy vậy, thành phố cũng là địa phương có tổng lượng phát thải khí nhà kính lớn nhất, 57.571.940 tấn CO₂, chiếm 23,3% cả nước (năm 2018), tăng 5.380.066 tấn CO₂ so với lượng phát thải khí nhà kính năm 2016 [40].

TP.HCM đồng thời là khu vực chịu tác động rõ nét của biến đổi khí hậu, nước biển dâng và ngập úng đô thị, làm gia tăng rủi ro môi trường và chi phí xã hội. Các thách thức này đặt ra yêu cầu phải đổi mới tư duy quản lý đô thị, chuyển từ mô hình phát triển tuyến tính sang mô hình KTTH gắn với tăng trưởng xanh và phát triển bền vững. Do đó, điều kiện tự nhiên, dân cư và môi trường đô thị không chỉ là bối cảnh khách quan mà còn là yếu tố trực tiếp thúc đẩy việc hình thành và hoàn thiện thể chế kinh tế tuần hoàn tại TP.HCM.

3.1.2. Bối cảnh phát triển kinh tế tại thành phố Hồ Chí Minh và tác động của đại dịch Covid-19

Trước sát nhập, TP.HCM luôn giữ vai trò, vị trí quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội của cả nước.



Hình 3.1: Quy mô và tốc độ tăng trưởng kinh tế của TPHCM giai đoạn 2015 - 2024

Nguồn: Tổng hợp từ Niên giám thống kê TP.HCM

Kinh tế TP.HCM duy trì xu hướng tăng trưởng liên tục qua các năm, ngoại trừ giai đoạn chịu tác động nghiêm trọng của đại dịch Covid-19, tuy nhiên tốc độ tăng trưởng có xu hướng chậm dần so với giai đoạn trước, làm suy giảm phần nào vai trò đầu tàu và động lực tăng trưởng kinh tế của cả nước. Nếu giai đoạn 2011 - 2015, tốc độ tăng trưởng bình quân đạt khoảng 7,2%/năm thì sang giai đoạn 2016 - 2020 chỉ còn khoảng 6,4%/năm. Dưới tác động trực tiếp của đại dịch Covid-19 trong giai đoạn 2020 - 2022, hầu hết các ngành, lĩnh vực kinh tế của Thành phố đều tăng trưởng chậm lại hoặc suy giảm, nhiều doanh nghiệp phải tạm ngừng hoạt động, tỷ lệ thất nghiệp gia tăng, tạo sức ép lớn lên ổn định kinh tế - xã hội và năng lực điều hành của chính quyền đô thị. Trong bối cảnh đó, nguồn lực ngân sách và ưu tiên chính sách của Thành phố tập trung chủ yếu cho công tác phòng, chống dịch và phục hồi kinh tế ngắn hạn, khiến việc triển khai một số chính sách môi trường, đầu tư hạ tầng tái chế và hỗ trợ doanh nghiệp chuyển đổi theo mô hình kinh tế tuần hoàn gặp không ít khó khăn. Tốc độ tăng GRDP bình quân giai đoạn 2021 - 2025 ước đạt khoảng 5,3%/năm, với hai năm đầu chịu nhiều tác động tiêu cực của đại dịch và sự phục hồi rõ nét trong các năm sau; riêng từ năm 2022 đến nay, mức tăng trưởng bình quân của Thành phố đạt khoảng 7,6 - 7,76%/năm. Đồng thời, đại dịch cũng bộc lộ những hạn chế của mô hình tăng trưởng tuyến tính, phụ thuộc nhiều vào khai thác tài nguyên và chuỗi cung ứng dài, qua đó làm nổi bật yêu cầu tái cấu trúc mô hình phát triển theo hướng KTTH nhằm nâng cao khả năng chống chịu, hiệu quả sử dụng tài nguyên và tính bền vững của tăng trưởng kinh tế đô thị trong giai đoạn hậu Covid-19.

3.2. THỂ CHẾ THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ TUẦN HOÀN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH GIAI ĐOẠN 2015 - 2024

3.2.1. Thực trạng triển khai thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh giai đoạn 2015 - 2024

3.2.1.1. Khung pháp lý và chính sách liên quan đến kinh tế tuần hoàn trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh

Với vai trò đầu tàu kinh tế của cả nước, TP.HCM không chỉ chịu sự điều chỉnh trực tiếp của hệ thống văn bản Trung ương mà còn được trao quyền tự chủ

cao để thử nghiệm các chính sách mới theo cơ chế đặc thù. Quá trình hình thành và hoàn thiện thể chế thúc đẩy phát triển KTTH tại TP.HCM phản ánh quá trình hiện thực hóa tư duy phát triển bền vững, chuyển từ tăng trưởng tuyến tính sang mô hình tái tạo và khép kín dòng vật chất - năng lượng. (Hệ thống văn bản chi tiết được thể hiện ở Phụ lục 3)

a) Tăng định hướng chiến lược - từ chủ trương của Trung ương đến cam kết hành động của Thành phố

Thể chế thúc đẩy phát triển KTTH được xây dựng trên nền tảng các chủ trương, nghị quyết của Đảng và Nhà nước về phát triển bền vững và tăng trưởng xanh. Ngay từ Chỉ thị 36-CT/TW (1998) và Nghị quyết 41-NQ/TW (2004), tư duy “tăng trưởng kinh tế không thể đánh đổi bằng sự hủy hoại tài nguyên” và yêu cầu tái sử dụng, tái chế chất thải đã được xác lập, đặt nền móng cho cách tiếp cận tuần hoàn trong quản lý tài nguyên và môi trường.

Các văn kiện tiếp theo như Nghị quyết 24-NQ/TW (2013) và Kết luận 56-KL/TW (2019) tiếp tục khẳng định vai trò của tái chế, tái sử dụng và sử dụng hiệu quả tài nguyên trong ứng phó biến đổi khí hậu và phát triển bền vững. Đặc biệt, Nghị quyết 55-NQ/TW (2020) đã mở rộng tư duy KTTH sang lĩnh vực năng lượng, tạo cơ sở chính trị cho các mô hình tái chế năng lượng từ chất thải tại các đô thị lớn.

Đại hội XIII của Đảng và Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2021 - 2030 đã chính thức đưa KTTH lên tầm định hướng chiến lược quốc gia, gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng và tái cấu trúc nền kinh tế. Song song đó, các nghị quyết về nông nghiệp, kinh tế tập thể cho thấy KTTH không bị giới hạn trong công nghiệp - đô thị mà được mở rộng sang nông nghiệp, nông thôn và hợp tác xã.

Kế thừa và phát triển tinh thần của Đại hội XIII và Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2021 - 2030, Đại hội XIV của Đảng tiếp tục khẳng định KTTH là một cấu phần trọng tâm của mô hình tăng trưởng mới, gắn với phát triển lực lượng sản xuất hiện đại và thúc đẩy các chuyển đổi chiến lược như chuyển đổi xanh, chuyển đổi số và chuyển đổi năng lượng

Trên cơ sở các định hướng này, TP.HCM đã “địa phương hóa” chủ trương Trung ương thông qua Nghị quyết 24-NQ/TW (2022) về phát triển vùng Đông Nam Bộ và Nghị quyết 31-NQ/TW (2022) về phát triển Thành phố đến năm 2030, tầm nhìn 2045, trong đó nhấn mạnh vai trò tiên phong của Thành phố trong đổi mới mô hình tăng trưởng theo hướng xanh, phát thải thấp. Quyết định 1711/QĐ-TTg (2024) phê duyệt Quy hoạch TP.HCM thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn 2050 đã cụ thể hóa định hướng phát triển Thành phố thành đô thị toàn cầu, xanh và thông minh, tạo khung chiến lược cho triển khai KTTH ở cấp đô thị.

b) Tầng pháp quy - cụ thể hóa định hướng thành khung quy tắc và kế hoạch hành động

Trên nền tảng định hướng chiến lược, hệ thống pháp quy về KTTH đã được hình thành tương đối đầy đủ ở cả cấp quốc gia và cấp thành phố. Ở cấp quốc gia, Luật Bảo vệ môi trường 2020 lần đầu tiên quy định trực tiếp về KTTH, được cụ thể hóa bởi Nghị định 08/2022/NĐ-CP với các cơ chế ưu đãi, hỗ trợ và trách nhiệm thực hiện. Cùng với đó, các luật và chiến lược liên quan đến đầu tư, chuyển giao công nghệ, sử dụng đất và tăng trưởng xanh tạo nên một khung pháp lý đa chiều cho phát triển KTTH.

Ở cấp thành phố, TP.HCM đã bước đầu xây dựng được một hệ thống pháp quy về KTTH trên cơ sở bám sát luật pháp và chiến lược quốc gia. đã ban hành nhiều văn bản quan trọng nhằm cụ thể hóa các quy định quốc gia. Quyết định 3128/QĐ-UBND (2021) về sản xuất và tiêu dùng bền vững và Quyết định 4645/QĐ-UBND (2022) về Kế hoạch phát triển KTTH giai đoạn 2022-2025, tầm nhìn 2030 được xem là các văn bản trụ cột, định hướng chuyển đổi sang KTTH trong các lĩnh vực trọng điểm. Các Quyết định 4589/QĐ-UBND (2022), 3797/QĐ-UBND (2024) đóng vai trò cầu nối giữa mục tiêu giảm phát thải và triển khai KTTH.

Đặc biệt, đối với KCX, KCN, TP.HCM đã ban hành các Quyết định 1353/QĐ-UBND và 1354/QĐ-UBND (2023) đã đặt nền tảng cho chuyển dịch

sang mô hình khu công nghiệp sinh thái, phát thải thấp, gắn với cộng sinh công nghiệp và tái sử dụng phụ phẩm. Nhìn chung, tầng pháp quy của TP.HCM vừa bảo đảm tính tương thích với pháp luật quốc gia, vừa phát huy tính chủ động, sáng tạo của địa phương.

c) Tầng công cụ điều tiết - biến quy tắc thành hành động

Tầng công cụ điều tiết là khâu then chốt để thể chế KTTH đi vào thực tiễn, bao gồm các công cụ kinh tế - tài chính, hành chính - kỹ thuật và kế hoạch hành động cụ thể. Các chính sách ưu đãi về thuế, phí, tín dụng và trợ giá cho sản phẩm, dịch vụ môi trường theo quy định của Nghị định 08/2022/NĐ-CP và các chương trình phục hồi kinh tế - xã hội tạo tiềm năng huy động nguồn lực cho các mô hình KTTH, nếu được triển khai hiệu quả ở cấp địa phương.

Song song đó, các công cụ hành chính và kỹ thuật như Quy hoạch điện VIII, danh mục công nghệ môi trường ưu tiên và các chỉ thị thúc đẩy KTTH trong ngành Công Thương tạo áp lực chuẩn hóa hoạt động sản xuất theo hướng tiết kiệm tài nguyên và tái chế.

Ở cấp thành phố, Công cụ điều tiết chủ yếu là các kế hoạch hành động cụ thể. Kế hoạch KTTH (Quyết định 4645/QĐ-UBND) và Kế hoạch tăng trưởng xanh (Quyết định 3797/QĐ-UBND) phân công nhiệm vụ cho các sở, ngành, và địa phương để thực hiện: thí điểm phân loại rác tại nguồn, tái chế rác thải nhựa, phát triển sản xuất sạch hơn, và thúc đẩy khu công nghiệp sinh thái. Quyết định 3128/QĐ-UBND (2021) về sản xuất và tiêu dùng bền vững tập trung vào phân loại rác tại nguồn, sử dụng vật liệu tái chế và dán nhãn sinh thái. Song song, các quy chuẩn kỹ thuật về khu công nghiệp sinh thái và quản lý chất thải nguy hại được ban hành đồng bộ. Đặc biệt, Nghị quyết 20/2023/NQ-HĐND cung cấp chính sách hỗ trợ mềm, khuyến khích các start-up và doanh nghiệp đổi mới sáng tạo phát triển giải pháp tuần hoàn trong nhiều lĩnh vực.

Thứ ba, không gian KCX, KCN là nơi các công cụ điều tiết có thể phát huy tác dụng tập trung và rõ nét nhất. Đề án định hướng phát triển KCX, KCN

(QĐ 1353) và Kế hoạch triển khai (QĐ 1354) mở ra cơ hội thí điểm các mô hình khu công nghiệp sinh thái theo đúng tinh thần KTTH: tái sử dụng nước, năng lượng, phụ phẩm; chia sẻ hạ tầng xử lý chất thải; hình thành các cụm doanh nghiệp cộng sinh công nghiệp. Nếu được gắn với các ưu đãi đầu tư, tiêu chí “doanh nghiệp xanh”, “KCN xanh”, những công cụ này sẽ tạo ra động lực cạnh tranh mới cho doanh nghiệp tại TP.HCM.

Mặc dù hệ thống văn bản pháp luật và chính sách về KTTH của TP.HCM được ban hành tương đối đầy đủ và bám sát định hướng quốc gia, song kết quả khảo sát cho thấy nhiều ý kiến đánh giá mức độ cụ thể hóa, tính đồng bộ và hiệu quả thực thi chính sách còn hạn chế (xem Phụ lục 2).

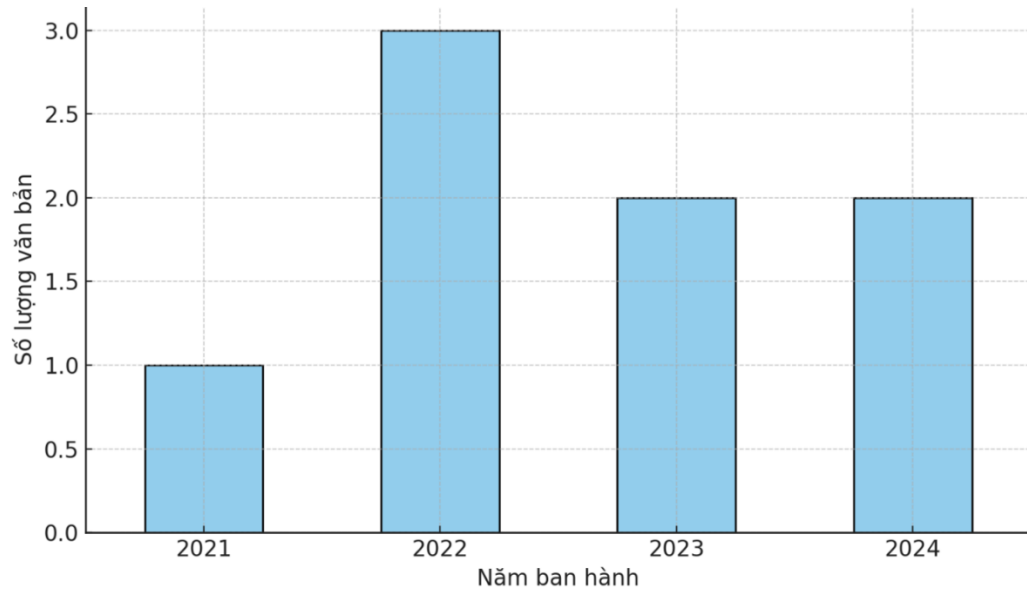
3.2.1.2. Thể chế về các chủ thể tham gia thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn

Thể chế thúc đẩy phát triển KTTH trên địa bàn TP.HCM không chỉ thể hiện ở hệ thống văn bản quy phạm pháp luật mà còn được hiện thực hóa thông qua vai trò, trách nhiệm và mức độ tham gia của các chủ thể liên quan, bao gồm chính quyền địa phương, doanh nghiệp và các tổ chức xã hội - khoa học. Thực tiễn tại TP.HCM cho thấy, mặc dù các chủ thể này đã từng bước được xác lập vai trò trong các chương trình, kế hoạch về KTTH, song mức độ phối hợp và hiệu quả tham gia còn nhiều khác biệt.

a) Chính quyền thành phố Hồ Chí Minh

Trong hệ thống các chủ thể phát triển KTTH, chính quyền TP.HCM vai trò định hướng và điều phối được thể hiện thông qua việc ban hành các chương trình, kế hoạch và cơ chế liên quan đến tăng trưởng xanh và KTTH.

Giai đoạn 2021 - 2024 ghi nhận một xu hướng gia tăng rõ rệt về số lượng và chất lượng các văn bản liên quan đến KTTH, tăng trưởng xanh và chuyển đổi mô hình KCX/KCN theo hướng bền vững. Số lượng văn bản cấp Thành phố ban hành trong giai đoạn này tăng trung bình 25 - 30% mỗi năm, phản ánh quá trình thể chế hóa ngày càng hệ thống và chiến lược.



Hình 3.2: Số lượng các văn bản liên quan đến phát triển kinh tế tuần hoàn trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh giai đoạn 2021 - 2024

Nguồn: Tổng hợp của tác giả

Tuy nhiên, phân tích cho thấy thể chế đối với chủ thể quản lý nhà nước vẫn chủ yếu dừng ở việc xác lập mục tiêu và phân công nhiệm vụ, trong khi cơ chế điều phối liên ngành, công cụ giám sát và đánh giá hiệu quả thực thi chưa được thiết kế đầy đủ. Kết quả khảo sát chuyên gia cho thấy, mặc dù số lượng văn bản và sáng kiến gia tăng, cơ chế phối hợp và trách nhiệm thực thi giữa các sở, ngành vẫn được đánh giá ở mức trung bình, phản ánh khoảng cách giữa thể chế hóa trên phương diện chính sách và hiệu quả triển khai trong thực tiễn (xem Phụ lục 2).

b) Doanh nghiệp

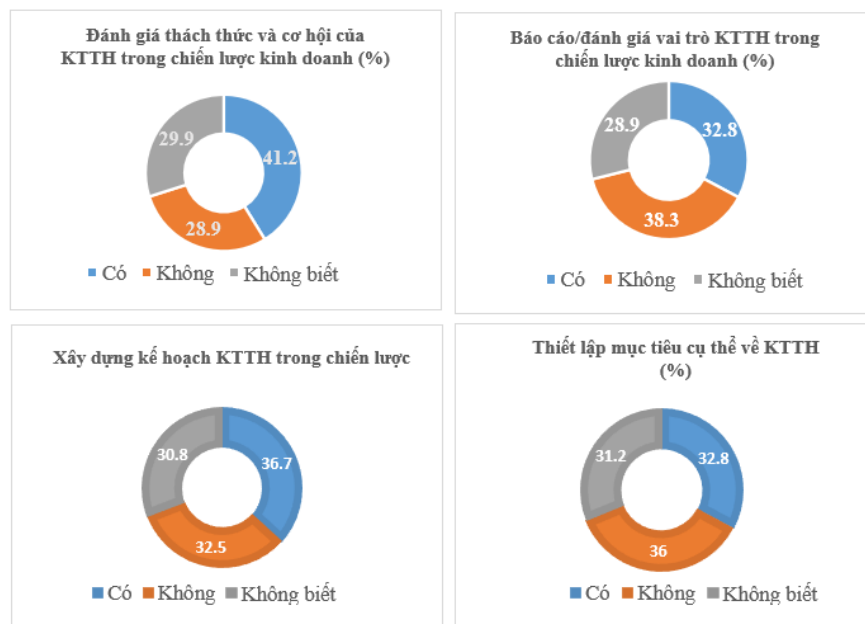
Trong khuôn khổ thể chế KTTH, doanh nghiệp đóng vai trò là lực lượng then chốt, có khả năng "vật chất hóa" các nguyên tắc tuần hoàn thành các hành vi sản xuất, phân phối và tiêu dùng cụ thể. Tốc độ hiện thực hóa mục tiêu KTTH của TP.HCM sẽ được quyết định bởi khả năng của doanh nghiệp trong việc: đổi mới công nghệ, tái thiết kế mô hình kinh doanh, giảm phát thải và tổ chức lại dòng vật liệu.

Tổng số lượng doanh nghiệp hiện đang hoạt động trên địa bàn TP.HCM là 345.560 doanh nghiệp. Năm 2024, số doanh nghiệp thành lập

mới là 48.667 doanh nghiệp, chiếm 31% cả nước; bình quân một tháng có thêm trên 4.000 doanh nghiệp thành lập mới trên địa bàn thành phố. Trong khu vực Đông Nam Bộ, TP.HCM chiếm 73,87% tổng số doanh nghiệp thành lập mới cả khu vực (cả khu vực Đông Nam Bộ có 65.883 doanh nghiệp thành lập mới). Đồng thời, số lượt đầu tư nước ngoài vào TP.HCM trong năm 2024 dẫn đầu cả nước [27].

Một bộ phận doanh nghiệp tại TP.HCM đã chủ động lồng ghép các nguyên tắc KTTH vào chiến lược sản xuất - kinh doanh, đặc biệt trong các lĩnh vực có áp lực môi trường cao.

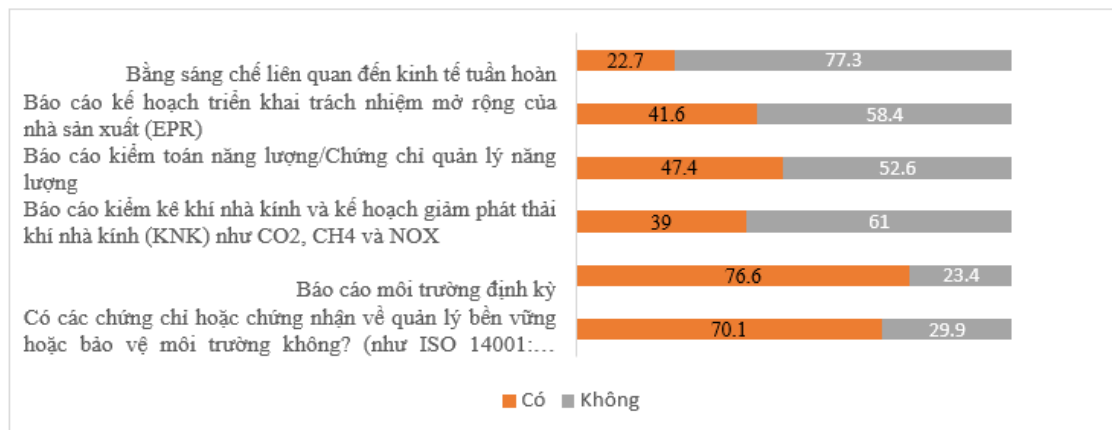
Kết quả khảo sát 308 doanh nghiệp trên địa bàn TP.HCM năm 2024 của Viện Nghiên cứu phát triển TP.HCM cho thấy mặc dù 92,2% doanh nghiệp đã từng nghe về KTTH, nhưng mức độ lồng ghép KTTH vào chiến lược vẫn còn hạn chế. Chỉ 41,2% doanh nghiệp thực hiện đánh giá thách thức và cơ hội của KTTH trong chiến lược kinh doanh; 32,8% có báo cáo hoặc đánh giá chính thức về vai trò của KTTH; 36,7% xây dựng kế hoạch triển khai; và 32,8% thiết lập mục tiêu cụ thể để theo dõi, giám sát.



Hình 3.3: Tích hợp kinh tế tuần hoàn trong quản trị doanh nghiệp

Nguồn: Viện Nghiên cứu phát triển TP.HCM

Điều này phản ánh rằng khu vực doanh nghiệp tại TP.HCM vẫn đang trong giai đoạn khởi đầu của quá trình tích hợp KTTH vào chiến lược kinh doanh. Nhận định về những khó khăn trong quá trình tham gia và triển khai các mô hình kinh tế tuần hoàn của doanh nghiệp cũng phù hợp với kết quả khảo sát, trong đó nhiều ý kiến cho rằng các rào cản về nguồn lực tài chính, công nghệ và cơ chế khuyến khích vẫn còn hiện hữu (xem Phụ lục 2)



Hình 3.4: Tỷ lệ các hoạt động/báo cáo liên quan đến bảo vệ môi trường phổ biến của doanh nghiệp (%)

Nguồn: Viện Nghiên cứu phát triển TP.HCM

Kết quả khảo sát cho thấy doanh nghiệp TP.HCM có mức độ tuân thủ môi trường khá tốt nhưng triển khai chiến lược KTTH còn hạn chế. Mức độ tuân thủ được thể hiện có 70,1% doanh nghiệp có chứng chỉ liên quan (cao hơn mức trung bình cả nước khoảng 55 - 60% [9]); 76,6% thực hiện báo cáo môi trường định kỳ. Tuy nhiên, Phần lớn chứng chỉ mang tính "tuân thủ tối thiểu" (ISO 9001, ISO 14001). Các tiêu chuẩn chiến lược về tuần hoàn tài nguyên hoặc vòng đời sản phẩm (LCA, ISO 14064) còn rất hạn chế. Ở các chỉ tiêu mang tính chiến lược hơn, tỷ lệ triển khai còn thấp. Chỉ 39% doanh nghiệp thực hiện báo cáo kiểm kê khí nhà kính và xây dựng kế hoạch giảm phát thải, thấp hơn nhiều so với mức trung bình của doanh nghiệp lớn ở EU (khoảng 82%) [89]. Báo cáo kiểm toán năng lượng (công cụ tối ưu hóa và nhận diện cơ hội tuần hoàn, chỉ được 47,4% doanh nghiệp thực hiện.

Chỉ 41,6% doanh nghiệp báo cáo kế hoạch triển khai trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR), chưa đáp ứng yêu cầu của Nghị định 08/2022/NĐ-CP. Điểm đáng chú ý là chỉ có 22,7% doanh nghiệp quan tâm đến đăng ký sáng chế/giải pháp kỹ thuật liên quan đến KTTH, phản ánh tình trạng chung khi hoạt động R&D và sáng chế tái chế ở Việt Nam còn cực kỳ thấp. UNIDO (2023) đánh giá chỉ 0,08% doanh nghiệp Việt Nam có hoạt động R&D bài bản[144]. Như vậy, doanh nghiệp TP.HCM đáp ứng tốt các yêu cầu môi trường cơ bản, nhưng cần cải thiện đáng kể việc tích hợp các công cụ và chiến lược tuần hoàn tiên tiến để đẩy nhanh mục tiêu KTTH.

Thực trạng tại TP.HCM cho thấy mức độ đầu tư công nghệ sạch, công nghệ tái chế và các giải pháp số hóa phục vụ quản trị vòng đời sản phẩm của doanh nghiệp còn thấp, chưa tương xứng với vai trò đầu tàu kinh tế của thành phố.

Bảng 3.1: Tỷ lệ doanh nghiệp đầu tư công nghệ sạch theo khu vực/quốc gia

STT	Khu vực/quốc gia	Tỷ lệ doanh nghiệp đầu tư công nghệ sạch	Nguồn
1.	Liên minh Châu Âu (EU)	45 - 50%	European Commission (2023) [88]
2.	Hàn Quốc	38%	UNIDO (2023) [144]
3.	ASEAN (trung bình)	~30%	Asian Development Bank (2023)
4.	Việt Nam	15%	Asian Development Bank (2023) [68]
5.	TP. Hồ Chí Minh	16.2%	Viện Nghiên cứu phát triển TP.HCM

Nguồn: Tác giả tự tổng hợp

Theo kết quả nghiên cứu của Viện Nghiên cứu phát triển TP.HCM năm 2024, chỉ 16.2% doanh nghiệp tại thành phố đầu tư vào công nghệ sạch hoặc công nghệ sản xuất ít phát thải, cao hơn mức trung bình của Việt Nam (khoảng 15%) và đặc biệt thấp so với mức trung bình ASEAN (khoảng 30%). Điều này phản ánh năng lực đầu tư công nghệ của doanh nghiệp TP.HCM mới ở giai

đoạn khởi đầu, chưa hình thành động lực mạnh để tạo đột phá trong chuyển đổi tuần hoàn.

Nhìn chung, mức độ tham gia của doanh nghiệp còn hạn chế, nhất là đối với doanh nghiệp nhỏ và vừa, do thiếu cơ chế khuyến khích đủ mạnh, hạn chế về nguồn lực tài chính và công nghệ, cũng như thiếu các tiêu chuẩn kỹ thuật và hướng dẫn cụ thể. Điều này cho thấy thể chế hiện hành chưa tạo được động lực kinh tế rõ ràng để thúc đẩy doanh nghiệp chuyển đổi từ mô hình tăng trưởng tuyến tính sang mô hình tuần hoàn.

c) Cộng đồng, tổ chức xã hội và hệ thống các trường đại học, viện nghiên cứu

Đối chủ thể này, vai trò chủ yếu được thể hiện ở việc nâng cao nhận thức, lan tỏa tri thức và hỗ trợ thử nghiệm các mô hình KTTH.

** Cộng đồng dân cư và người tiêu dùng*

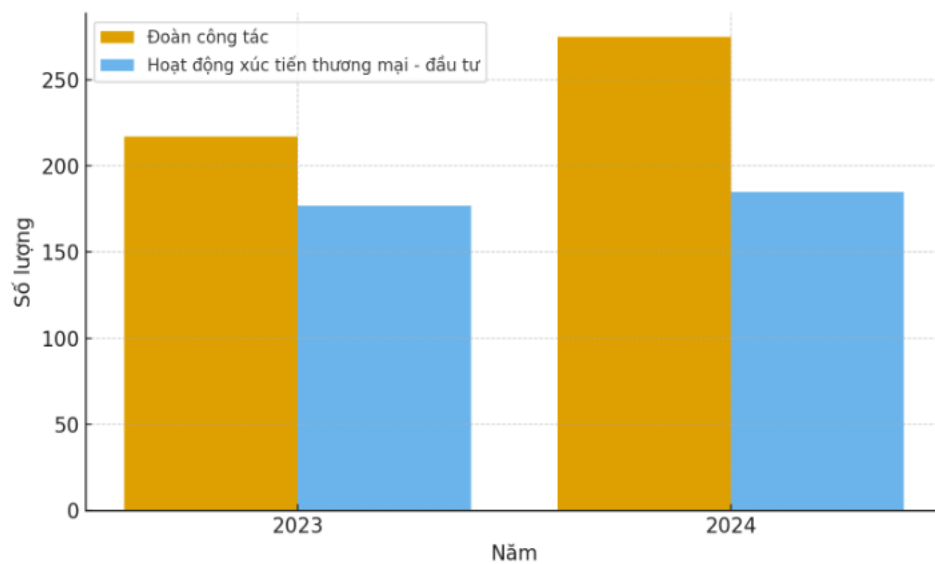
Cộng đồng là lực lượng thực hành KTTH, được huy động thông qua các hoạt động quy mô lớn và cấp cơ sở, cụ thể: Thành phố đã triển khai các chiến dịch cộng đồng thường niên như “Ngày hội Sống xanh”, “Ngày Chủ nhật xanh”, “Chống rác thải nhựa”, “Ngày không túi ni-lông”,... Trong năm 2024, “Ngày hội Sống xanh” đã thu hút hơn 9.800 lượt khách tham quan và thu gom được một lượng lớn chất thải để tái chế [43].

Ở cấp cơ sở, các tổ chức như Hội Liên hiệp Phụ nữ và Đoàn Thanh niên đóng vai trò nòng cốt trong vận động phân loại rác, tiết kiệm và ưu tiên sản phẩm xanh ở cấp phường/xã. Một sự kiện đổi rác đã thu gom được khoảng 1,5 tấn rác tái chế và một chương trình “Ngày Chủ nhật xanh” đã thu dọn tới 10 tấn rác [45].

Bên cạnh đó, Thành phố cũng từng bước hình thành các mô hình tự quản và giám sát cộng đồng trong bảo vệ môi trường, với gần 300 mô hình “Tổ tự quản về bảo vệ môi trường”, phần lớn tập trung ở các huyện ngoại thành. Một minh chứng cụ thể là tại Phường 14, quận Gò Vấp, từ năm 2021 đến tháng 6/2023, đã lập biên bản xử lý 38 trường hợp vi phạm đổ rác và thu phạt hơn 52 triệu đồng [5].

** Các tổ chức xã hội, nghề nghiệp và phi lợi nhuận (NGOs)*

Các tổ chức này đóng vai trò trung gian quan trọng, kết nối cộng đồng - doanh nghiệp - chính quyền. TP.HCM hiện có hơn 30 tổ chức hoạt động tích cực trong lĩnh vực môi trường và tuần hoàn, trong đó nổi bật như GreenHub, Live & Learn, CHANGE, ENV hay các hội nghề nghiệp. Các tổ chức này triển khai các chương trình truyền thông và giáo dục cộng đồng, hỗ trợ doanh nghiệp áp dụng mô hình giảm nhựa, giảm phát thải và quản lý chất thải bền vững. Ngoài ra, NGOs còn giữ vai trò “kết nối sáng kiến” khi liên kết doanh nghiệp - trường đại học - địa phương để hình thành các mô hình thí điểm KTTH. Tuy nhiên, nguồn lực của nhiều tổ chức vẫn hạn chế và chưa hình thành mạng lưới phối hợp liên ngành bền vững.



Hình 3.5: Tình hình xúc tiến thương mại - đầu tư của TP.HCM

Nguồn: Sở Kế hoạch và Đầu tư TP.HCM

Biểu đồ cho thấy TP.HCM đã tăng cường đáng kể các hoạt động đối ngoại và xúc tiến thương mại - đầu tư, thể hiện nỗ lực mở rộng kinh tế và thu hút vốn quốc tế. Cụ thể, năm 2024 Thành phố tiếp đón 275 đoàn trong và ngoài nước đến tìm hiểu môi trường đầu tư - kinh doanh (tăng 26,7% so với năm 2023) và tổ chức 185 chương trình xúc tiến thương mại - đầu tư, tăng nhẹ so với năm 2023.

** Các viện nghiên cứu, trường đại học và tổ chức giáo dục*

Nhóm viện nghiên cứu và trường đại học có vai trò đặc biệt quan trọng trong cung cấp luận cứ khoa học, mô hình công nghệ và nguồn nhân lực cho quá trình chuyển đổi KTTH của TP.HCM.

Thành phố có trên 15 viện - trường tham gia trực tiếp vào các chương trình xanh, tiêu biểu như Viện Nghiên cứu phát triển TP.HCM và Viện Nghiên cứu Phát triển Kinh tế Tuần hoàn, Đại học Quốc gia TP.HCM đóng vai trò quan trọng trong nghiên cứu và đào tạo chuyên sâu về KTTH, phối hợp với các tổ chức quốc tế như UNDP tổ chức nhiều khóa tập huấn cho doanh nghiệp.

TP.HCM là trung tâm giáo dục đại học hàng đầu với hơn 80 trường đại học, tạo tiềm năng lớn về nguồn nhân lực cho KTTH. Nhóm các trường kỹ thuật - công nghệ như Đại học Bách khoa TP.HCM, Đại học Khoa học Tự nhiên TP.HCM, Đại học Sư phạm Kỹ thuật TP.HCM và Đại học Công nghiệp TP.HCM giữ vai trò trong đào tạo nhân lực kỹ thuật cho các ngành môi trường, năng lượng và công nghệ xanh. Bên cạnh đó, các trường chuyên ngành như Đại học Tài nguyên và Môi trường TP.HCM, Đại học Nông Lâm TP.HCM cung cấp các chương trình đào tạo đặc thù phục vụ các lĩnh vực quản lý tài nguyên, môi trường và kinh tế xanh, tuần hoàn. Hiện nay, một số trường đã tham gia các bảng xếp hạng đại học xanh và thực hiện mục tiêu phát triển bền vững (SDGs). Trong số 1.591 trường của 112 quốc gia tham gia xếp hạng SDGs, Việt Nam có 9 trường, trong đó TP.HCM có Đại học Kinh tế TP.HCM (nhóm 301 - 400) và Đại học Tôn Đức Thắng (nhóm 401 - 600) [135], cho thấy sự chủ động của các cơ sở giáo dục đại học trong thúc đẩy định hướng phát triển bền vững.

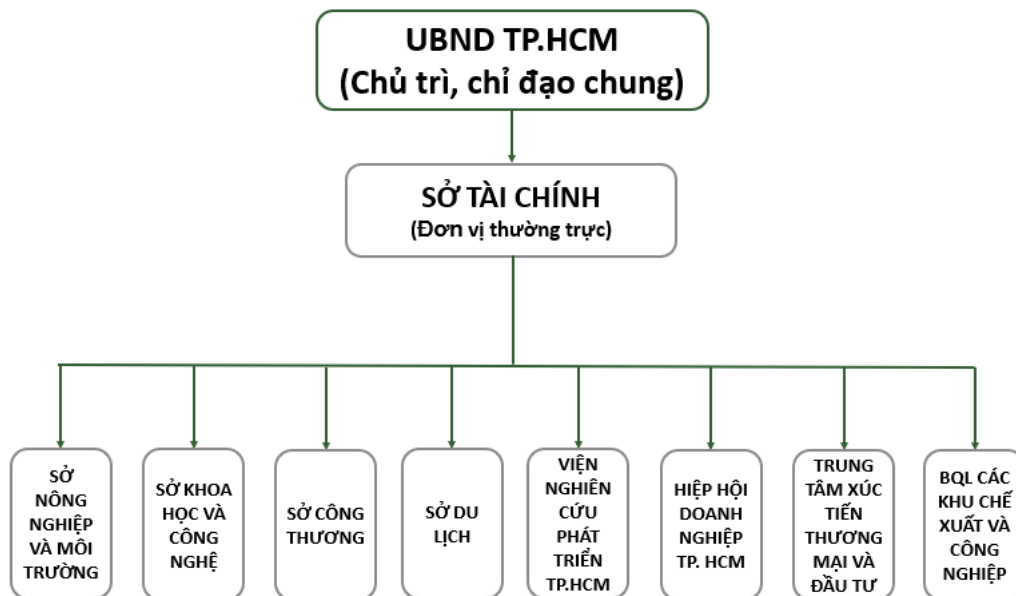
TP.HCM là một trong 02 địa phương có số lượng cơ sở giáo dục nghề nghiệp lớn nhất cả nước, gồm: khoảng 77 trường cao đẳng và 78 trường trung cấp chuyên nghiệp. Các cơ sở này đa dạng về hình thức sở hữu và loại hình đào tạo đóng vai trò trong đào tạo nghề và các doanh nghiệp tham gia hoạt động đào tạo nghề phục vụ nhu cầu đào tạo nâng cao chất lượng nguồn nhân lực. Các trường cao đẳng như Trường Cao đẳng nghề TP. HCM, trường Cao đẳng Sài Gòn cũng đang từng bước tích hợp các yếu tố “xanh”, “tuần hoàn” vào chương

trình đào tạo. Đặc biệt, trường Cao đẳng Sài Gòn đã tiên phong xây dựng chương trình đào tạo chuyên sâu về "Logistics Xanh", áp ứng nhu cầu cấp thiết của ngành kinh tế quan trọng của Thành phố [57].

3.2.1.3. Tổ chức bộ máy và cơ chế phối hợp liên ngành

KTTH có tính liên ngành cao, đòi hỏi sự phối hợp đồng bộ giữa nhiều sở, ngành và cấp chính quyền địa phương để tránh tình trạng phân mảnh, triển khai rời rạc và khó đạt hiệu quả.

Đối với TP.HCM, việc thiết lập một cơ chế phối hợp ràng buộc hữu cơ giữa các cơ quan nhà nước là then chốt để thể chế hóa KTTH thành công. Thành phố đã xây dựng nền tảng cho cơ chế phối hợp liên ngành thông qua việc giao nhiệm vụ cụ thể cho các sở, ban, ngành trong các văn bản quan trọng: Quyết định số 503/QĐ-UBND (2022), Quyết định số 4645/QĐ-UBND (2022) số 3797/QĐ-UBND (2023) của UBND TP.HCM. Các văn bản này tạo cơ sở pháp lý để ràng buộc trách nhiệm và thúc đẩy sự hợp tác giữa các cơ quan, đảm bảo tính đồng bộ trong triển khai KTTH.



Hình 3.6: Tổ chức quản lý nhà nước đối với kinh tế tuần hoàn trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh

Nguồn: Tác giả tự tổng hợp

Căn cứ vào các quyết định đã ban hành, Thành phố đã xây dựng mô hình phối hợp với ba tầng chính:

- Tầng chỉ đạo, điều hành: Ủy ban nhân dân Thành phố

UBND TP.HCM giữ vai trò trung tâm trong việc ban hành các kế hoạch, chương trình hành động KTTH; chỉ đạo liên ngành, phân bổ ngân sách và nguồn lực và phê duyệt các đề án chuyển đổi khu công nghiệp, chương trình tiêu dùng bền vững, tài chính xanh,...

- Tầng điều phối: Sở Tài chính

Trước khi sát nhập là Sở Kế hoạch và Đầu tư có trách nhiệm trong việc nghiên cứu định hướng chuyển đổi KTTH trên địa bàn Thành phố; là cơ quan đầu mối chủ trì, kết hợp với các sở liên quan thực hiện công tác liên quan đến KTTH. Đồng thời là cơ quan chủ trì, đầu mối trong việc theo dõi, báo cáo tình hình triển khai KTTH trên địa bàn TP.HCM.

- Tầng phối hợp thực hiện: các sở, ban, ngành liên quan

Các đơn vị này phối hợp theo từng chức năng chuyên ngành đã được UBND Thành phố giao, cụ thể:

Bảng 3.2: Các đơn vị thực hiện nhiệm vụ liên quan đến kinh tế tuần hoàn ở Thành phố Hồ Chí Minh

STT	Đơn vị	Vai trò phối hợp
1	Sở Nông nghiệp và Môi trường	- Quản lý rác thải, tài nguyên; - Đẩy mạnh nông nghiệp tuần hoàn, nông nghiệp xanh, nông nghiệp sinh thái và nông nghiệp bền vững.
2	Sở Khoa học và công nghệ	- Hỗ trợ nghiên cứu, đổi mới công nghệ tuần hoàn; - Hỗ trợ kết nối doanh nghiệp trong phát triển KTTH; - Số hóa, dữ liệu KTTH.

STT	Đơn vị	Vai trò phối hợp
3	Sở Công thương	Hỗ trợ xây dựng các trung tâm dịch vụ sửa chữa, bảo hành, phục hồi, thu hồi sản phẩm sau sử dụng; thí điểm áp dụng mô hình cho thuê sản phẩm, thiết bị.
4	Sở Tài chính	- Thiết kế chính sách tài chính xanh, ưu đãi đầu tư tuần hoàn, tín chỉ carbon; - Đẩy mạnh đầu tư công xanh; - Tích hợp KTTH vào chiến lược đầu tư, phát triển.
5	Sở Du lịch	Triển khai các tour KTTH.
6	Sở Ngoại vụ	Tăng cường hợp tác quốc tế trong KTTH
7	Viện Nghiên cứu phát triển TP.HCM	- Triển khai kế hoạch KTTH và rà soát văn bản trung ương liên quan; - Tổ chức hội thảo, hội nghị, đào tạo nâng cao nhận thức và kiến thức liên quan; - Phối hợp cơ quan trung ương triển khai cơ chế thử nghiệm KTTH.
8	Các xã/phường/đặc khu	Triển khai, thực hiện các hoạt động liên quan đến KTTH.
9	Hiệp hội Doanh nghiệp TP.HCM	Nghiên cứu xây dựng các trung tâm, đơn vị tư vấn và triển khai chuyển đổi số và cung cấp nguồn nhân lực số,...
10	Trung tâm Xúc tiến thương mại và đầu tư	Hỗ trợ xúc tiến thương mại đầu tư, kết nối cung cầu, quảng bá sản phẩm, dịch vụ kinh doanh bền vững,...
11	Khu Chế xuất công nghiệp	Triển khai xây dựng khu công nghiệp sinh thái.

Nguồn: Tác giả tự tổng hợp từ các văn bản của TP.HCM

Qua hình trên cho thấy, chính quyền Thành phố đã xây dựng cơ chế phối hợp liên ngành, có sự phân công tương đối rõ các nhiệm vụ của từng đơn vị. Kết quả khảo sát cho thấy cơ chế phối hợp giữa các sở, ngành và địa phương trong triển khai KTTH tại TP.HCM hiện nay chủ yếu được đánh giá ở mức trung bình; nhiều ý kiến cho rằng còn thiếu đầu mối điều phối thống nhất và cơ chế ràng buộc trách nhiệm rõ ràng giữa các chủ thể liên quan (xem Phụ lục 2).

3.2.2. Kết quả thực hiện thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh giai đoạn 2015 - 2024

Căn cứ tiêu chí chung về đánh giá thể chế thúc đẩy KTTH cấp thành phố đã được cụ thể hoá tại chương 2, các đánh giá về kết quả thực hiện thể chế thúc đẩy phát triển KTTH trong mục này được tổng hợp trên cơ sở phân tích văn bản chính sách, số liệu thứ cấp và kết quả khảo sát 106 phiếu đối với chuyên gia, cán bộ quản lý và doanh nghiệp (xem Phụ lục 2).

3.2.2.1. Triển khai và nhân rộng mô hình kinh tế tuần hoàn

Trong giai đoạn 2015 - 2024, TP.HCM đã từng bước hình thành và triển khai các mô hình kinh tế tuần hoàn trong nhiều lĩnh vực khác nhau, nổi bật là nông nghiệp đô thị, sản xuất công nghiệp - khu công nghiệp, và quản lý chất thải gắn với năng lượng tái tạo. Mặc dù quy mô và mức độ lan tỏa của các mô hình còn chưa đồng đều, song sự xuất hiện ngày càng rõ nét của các thực hành tuần hoàn cho thấy tác động bước đầu của thể chế KTTH trong việc định hướng lại hành vi sản xuất và sử dụng tài nguyên.

Trên thực tế, thể chế nông nghiệp tuần hoàn đã được hiện thực hóa thông qua việc hình thành và mở rộng các vùng nông nghiệp công nghệ cao trong trồng trọt, chăn nuôi và nuôi trồng thủy sản. Đáng chú ý, sự phát triển của một số mô hình (như cá cảnh công nghệ cao, bò sữa công nghệ cao) vượt ra ngoài phạm vi quy hoạch ban đầu, phản ánh tính linh hoạt và sức lan tỏa của động lực thị trường khi được “kích hoạt” bởi khung chính sách phù hợp (Bảng 3.3).

Bảng 3.3: Các vùng nông nghiệp công nghệ cao tại TP. HCM

STT	Các vùng nông nghiệp công nghệ cao	Năm 2015	Năm 2020	Năm 2025
1	Vùng trồng trọt công nghệ cao	Rau, dưa lưới, ớt ngọt, hoa lan, hoa chuông, giống cây trồng các loại	Rau, dưa lưới, ớt ngọt, hoa lan, chuông, giống cây trồng các loại	Rau, dưa lưới, ớt ngọt, hoa lan, chuông, giống cây trồng các loại
2	Vùng chăn nuôi công nghệ cao	Heo, bò sữa, giống vật nuôi công nghệ cao	Heo, bò sữa, giống vật nuôi công nghệ cao	Heo, bò sữa, giống vật nuôi công nghệ cao
3	Vùng nuôi tôm công nghệ cao	Tôm thẻ chân trắng, tôm sú, giống thủy sản công nghệ cao	Tôm thẻ chân trắng, tôm sú, giống thủy sản công nghệ cao	Tôm thẻ chân trắng, tôm sú, giống thủy sản công nghệ cao
4	Vùng nuôi cá cảnh công nghệ cao	Cá cảnh	Cá cảnh; Giống cá cảnh công nghệ cao	Cá cảnh; Giống cá cảnh công nghệ cao

Nguồn: Báo cáo của Sở Nông nghiệp và Môi trường TP.HCM năm 2024

Vai trò của Khu Nông nghiệp Công nghệ cao TP.HCM tiếp tục được khẳng định như một hạt nhân thể chế - công nghệ, tạo không gian thử nghiệm và lan tỏa mô hình sản xuất tuần hoàn. Tuy nhiên, thực tiễn cũng cho thấy sự lệch pha giữa quy hoạch và kết quả thực hiện, khi một số lĩnh vực (nuôi trồng thủy sản công nghệ cao) chưa phát triển tương xứng, đặt ra yêu cầu điều chỉnh chính sách và cơ chế hỗ trợ theo hướng linh hoạt hơn.

Việc mở rộng áp dụng các tiêu chuẩn VietGAP và nông nghiệp hữu cơ cho thấy kết quả bước đầu trong chuẩn hóa sản xuất và sử dụng tài nguyên hiệu quả, dù quy mô còn khiêm tốn. Tính đến năm 2025, TP.HCM hiện có hơn 2.300 tổ chức, cá nhân được chứng nhận VietGAP với gần 4.800 ha canh tác. Về nông nghiệp hữu cơ, thành phố có 7 cơ sở được cấp giấy chứng nhận

đạt tiêu chuẩn quốc gia, với tổng diện tích 4,59 ha [56]. Đây có thể xem là “nền móng thể chế” cho việc chuyển từ nông nghiệp sạch sang nông nghiệp tuần hoàn hoàn chỉnh trong giai đoạn tiếp theo.

Bên cạnh đó, các mô hình nông nghiệp tuần hoàn điển hình như mô hình 4F của Tập đoàn Quế Lâm hay mô hình Éch - Cá - Cây của Hợp tác xã Phát Đạt cho thấy khả năng vật chất hóa nguyên tắc tuần hoàn thành chu trình sản xuất khép kín. Tuy nhiên, các mô hình này hiện vẫn mang tính cục bộ, quy mô nhỏ, chưa được thể chế hóa thành các chương trình nhân rộng theo chuỗi giá trị, phản ánh giới hạn của thể chế trong việc chuyển từ “thí điểm” sang “phổ cập”.

** Mô hình sản xuất sạch hơn và KCN sinh thái*

Trong lĩnh vực công nghiệp, kết quả thực hiện thể chế KTTH thể hiện rõ nhất thông qua các mô hình sản xuất sạch hơn, tiết kiệm năng lượng và khu công nghiệp sinh thái. Việc doanh nghiệp chủ động đầu tư điện mặt trời mái nhà, thu hồi nhiệt thải và tối ưu hóa năng lượng cho thấy tác động trực tiếp của các công cụ chính sách năng lượng, môi trường và cam kết Net-zero.

Hộp 3.1: Một số mô hình tiên phong về áp dụng năng lượng tái tạo tại TPHCM

Khu Công nghệ cao TP.HCM (SHTP): Đặt mục tiêu đến năm 2025, hơn 50% tổng năng lượng tiêu thụ sẽ đến từ các nguồn tái tạo, cao hơn nhiều so với mục tiêu chung của thành phố. Nhiều doanh nghiệp trong SHTP đã lắp đặt hệ thống điện mặt trời mái nhà với công suất hàng trăm kWp mỗi hệ thống, bao gồm các công ty lớn như Intel, Schneider, Sacom - Chíp Sáng (SCS) [21].

Khu công nghiệp Hiệp Phước: Đã triển khai mô hình khu công nghiệp sinh thái với sự hỗ trợ của Tổ chức Phát triển Công nghiệp Liên Hợp Quốc (UNIDO), trong đó có các giải pháp về sử dụng năng lượng hiệu quả và năng lượng tái tạo [64]. Sau hơn 2 năm, hơn 30 doanh nghiệp tham gia dự án sản xuất sạch hơn đã áp dụng gần 300 giải pháp kỹ thuật, giúp giảm hơn 23.000 tấn CO₂ mỗi năm và tiết kiệm khoảng 66 tỷ đồng chi phí sản xuất nhờ tối ưu hóa năng lượng, nước và nguyên vật liệu.

Các mô hình tiên phong tại Khu Công nghệ cao TP.HCM và Khu công nghiệp Hiệp Phước minh chứng cho khả năng kết hợp giữa thể chế địa phương và hỗ trợ quốc tế (UNIDO) trong thúc đẩy chuyển đổi tuần hoàn. Việc giảm phát thải CO₂ và tiết kiệm chi phí sản xuất từ các giải pháp kỹ thuật cho thấy KTTH không chỉ mang ý nghĩa môi trường mà còn tạo lợi ích kinh tế rõ rệt, góp phần nâng cao tính chấp nhận của doanh nghiệp.

Tuy nhiên, số liệu về điện mặt trời mái nhà và điện sinh khối cũng chỉ ra rằng khoảng cách giữa tiềm năng và mức độ khai thác thực tế còn rất lớn. Tính đến nay, Thành phố có 14.210 dự án/hệ thống điện mặt trời mái nhà với tổng công suất là 358,38 MWp [48]. Tuy nhiên, Thành phố chưa khai thác đúng tiềm năng, chỉ mới chiếm khoảng 7% công suất trung bình toàn hệ thống điện. Hiện nay, tổng khối lượng chất thải rắn sinh hoạt phát sinh trên địa bàn TPHCM khoảng 9.700-10.000 tấn/ngày; có xu hướng tăng hàng năm với tỷ lệ gia tăng bình quân khoảng 5%/năm [41]. Với lượng chất thải rắn sinh hoạt phát sinh ngày càng nhiều, Thành phố có nhiều lợi thế, tiềm năng trong phát triển nguồn năng lượng điện sinh khối từ chất thải rắn. Tuy nhiên hiện nay thành phố chỉ có 02 nhà máy đốt rác phát điện là nhà máy đốt rác phát điện của Công ty Cổ phần VietStar (công suất 40MW) và Nhà máy đốt rác phát điện của Công ty Cổ phần Đầu tư phát triển Tâm Sinh Nghĩa (công suất 40MW) và có 05 dự án chuyển đổi công nghệ xử lý chất thải rắn sinh hoạt sang đốt phát điện đang triển khai với tổng công suất đến năm 2030 là 340 MW. Điều này phản ánh những hạn chế của thể chế hiện hành trong việc tháo gỡ rào cản kỹ thuật, tài chính và cơ chế mua bán điện, làm giảm tốc độ nhân rộng mô hình.

- Tái sử dụng nước thải đã xử lý

Đối với tái sử dụng nước thải đã xử lý trong KCX, KCN, dù hạ tầng kỹ thuật cơ bản đã được đầu tư, song việc thiếu quy chuẩn kỹ thuật cụ thể đã khiến thể chế chưa thể “kích hoạt” đầy đủ các thực hành tuần hoàn ở cấp độ hệ thống. Đây là minh chứng điển hình cho độ trễ giữa khung pháp lý và khả năng triển

khai thực tế. Theo Báo cáo công tác môi trường năm 2024, các KCX, KCN của TP.HCM (17 khu, 1.527 doanh nghiệp) đều trang bị đầy đủ hệ thống xử lý nước thải và khí thải cục bộ, với hầu hết các khu đều có trạm xử lý tập trung và hệ thống quan trắc tự động, liên tục kết nối về Sở Tài nguyên và Môi trường để giám sát chất lượng đầu ra. Tuy nhiên, theo Ban Quản lý các KCX, KCN TP.HCM (HEPZA), các vấn đề môi trường vẫn còn tồn tại dai dẳng, đặc biệt tại các KCX, KCN hoạt động trên 20 năm.

Doanh nghiệp có hệ thống quản lý năng lượng (ISO 50001), hệ thống quản lý môi trường (ISO 14001) và áp dụng công nghệ sạch/cacbon thấp còn rất hạn chế. Trên phạm vi cả nước chỉ có vài chục doanh nghiệp được chứng nhận, cho thấy hiệu quả tiết kiệm năng lượng chưa được khai thác đầy đủ. Tại TP.HCM, chỉ một số doanh nghiệp lớn, như Vinamilk và một vài đơn vị sản xuất - chế biến khác, áp dụng mô hình này.

Hộp 3.2: Vinamilk - điển hình trong áp dụng các tiêu chuẩn xanh, công nghệ sạch

Công ty Cổ phần Sữa Việt Nam Vinamilk là một trong những doanh nghiệp điển hình sử dụng năng lượng hiệu quả nhờ áp dụng ISO 50001. 100% nhà máy đã xây dựng hệ thống quản lý năng lượng theo tiêu chuẩn ISO 50001, tăng cường sử dụng các nguồn năng lượng sạch như CNG, biomass, và năng lượng mặt trời. Hiện tại, tỷ lệ năng lượng xanh/sạch trong hoạt động sản xuất của công ty chiếm 86,8%. Áp dụng thành công ISO 14001 để tối ưu hóa sản xuất và giảm lãng phí. Công ty đã tích cực giảm bao bì nhựa (muỗng, ống hút) và nghiên cứu các bao bì uống trực tiếp. Đặc biệt, Vinamilk đang nghiên cứu và ứng dụng các loại nhựa sinh học có khả năng phân hủy, đồng thời ưu tiên sử dụng các vật liệu tái tạo như giấy, gỗ, và tinh bột [20].

Tiêu chuẩn ISO 14001 (Hệ thống quản lý môi trường) là minh chứng quan trọng cho cam kết bảo vệ môi trường, đặc biệt khi nhiều tập đoàn đa quốc gia yêu cầu nhà cung cấp phải đạt chứng chỉ này. Tại TP.HCM, Công ty TNHH

Nhựa Kỹ thuật Sakura là điển hình đã thành công đạt được chứng nhận ISO 14001. Công ty này thể hiện cam kết xây dựng môi trường sản xuất xanh, bền vững bằng cách lựa chọn nguyên vật liệu thân thiện và tối ưu hóa quy trình sản xuất để giảm thiểu tác động tiêu cực đến môi trường.

Việc hướng dẫn xây dựng khu công nghiệp sinh thái theo Thông tư 05/2025/TT-BKHĐT (có hiệu lực từ 15/03/2025) là bước tiến pháp lý quan trọng, dù chưa có thống kê chứng nhận chính thức. Chính quyền TP.HCM đã chủ động với Đề án Định hướng phát triển KCX, KCN (2023 - 2045), tập trung chuyển đổi các khu này theo hướng công nghệ cao, sáng tạo, kinh tế xanh và KTTH. Thành phố đang thí điểm chuyển đổi 5 KCX, KCN (Tân Thuận, Hiệp Phước, Tân Bình, Cát Lái, Bình Chiểu). Trong đó, KCN Hiệp Phước là KCN duy nhất được định hướng phát triển thành KCNST và đã đạt 76% yêu cầu của khung quốc tế vào cuối năm 2023.

Theo Điều 81 Luật Bảo vệ Môi trường 2020, chủ nguồn thải được tự quyết định phương thức quản lý chất thải (tái sử dụng, tái chế tại chỗ hoặc chuyển giao cho đơn vị khác). Mặc dù chất thải nguy hại được quản lý chặt chẽ bằng chứng từ điện tử (theo Thông tư 02/2022/BTNMT), mục tiêu của hệ thống là kiểm soát hành trình chứ không phải thống kê chi tiết phương pháp xử lý cuối cùng. Do đó, việc tổng hợp một tỷ lệ tái chế chính xác cho toàn ngành là bất khả thi. Bên cạnh đó, từ ngày 01/01/2024, quy định về Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR) tại Điều 54 Luật Bảo vệ Môi trường 2020 và Nghị định 08/2022/NĐ-CP đã chính thức có hiệu lực. Bộ Nông nghiệp và Môi trường đã công bố danh sách các tổ chức, đơn vị tái chế nhằm hỗ trợ nhà sản xuất, nhập khẩu thực hiện trách nhiệm tái chế sản phẩm, bao bì của mình.

Bảng 3.4: Danh sách các tổ chức, đơn vị tái chế sản phẩm, bao bì trên địa bàn TP. Hồ Chí Minh

STT	Nội dung	Đơn vị thực hiện
1	Nhà sản xuất, nhập khẩu ủy quyền (05 công ty)	Công ty TNHH thực phẩm Ân Nam; Công ty TNHH La Vie; Công ty TNHH nước giải khát Suntory Pepsico Việt Nam; Công ty Cổ phần tập đoàn TH; Công ty TNHH URC Việt Nam.
2	Tái chế bao bì (11 công ty)	Công ty TNHH Dung Ngọc; Công ty TNHH Môi trường Quý Tiến; Công ty TNHH Thủy Tinh Malaya -Việt Nam; Công ty cổ phần giấy Sài Gòn; Công ty Cổ phần Năng lượng tái tạo DVA; Công ty TNHH Minh Hiếu Sài Gòn; Công ty CP - Tổng Công ty Nước - Môi trường Bình Dương; Công ty TNHH giấy Kraft Vina; Công ty TNHH Giấy Đồng Tiến Bình Dương; Công ty TNHH Cheng Loong Bình Dương Paper; Công ty Cổ phần kho vận giao nhận ngoại thương Mộc An Châu.
3	Tái chế pin, ắc quy (03 công ty)	Công ty TNHH Dung Ngọc; Công ty TNHH TM DV Xử lý môi trường Việt Khải; Công ty Cổ phần kho vận giao nhận ngoại thương Mộc An Châu.
4	Tái chế sản phẩm điện, điện tử (04 công ty)	Công ty TNHH Dung Ngọc; Công ty TNHH Môi trường Quý Tiến; Công ty CP - Tổng Công ty Nước - Môi trường Bình Dương; Công ty TNHH TM DV Xử lý môi trường Việt Khải.

Nguồn: Báo cáo về công tác bảo vệ môi trường ở TP.HCM năm 2024

Về địa điểm cơ sở trực tiếp tái chế, có 11 đơn vị tái chế tại Bà Rịa - Vũng Tàu, 05 đơn vị tái chế tại Bình Dương và 02 đơn vị tái chế tại TP. HCM (cũ).

** Lĩnh vực xử lý chất thải rắn*

TP. HCM hiện có 02 khu xử lý chất thải rắn sinh hoạt đang hoạt động, gồm:

Khu liên hợp xử lý chất thải rắn Tây Bắc, huyện Củ Chi: (1) Nhà máy xử lý chất thải rắn sinh hoạt của Công ty cổ phần VietStar: diện tích 29 ha, tiếp nhận khối lượng xử lý khoảng 1.800 tấn/ngày. Công nghệ xử lý: sản xuất compost, tái chế nhựa. (2) Nhà máy xử lý chất thải rắn sinh hoạt của Công ty Cổ phần Đầu tư Phát triển Tâm Sinh Nghĩa: diện tích 20,5 ha, khối lượng xử lý khoảng 1.000 tấn/ngày. (3) Bãi chôn lấp số 3 (là bãi chôn lấp hợp vệ sinh dự phòng) của Công ty TNHH Môi trường Đô thị Thành phố Hồ Chí Minh: diện tích 23 ha, công suất tối đa khoảng 1.500 tấn/ngày, áp dụng công nghệ chôn lấp hợp vệ sinh.

Khu liên hợp xử lý chất thải rắn và nghĩa trang Đa Phước: gồm Bãi chôn lấp Đa Phước của Công ty TNHH xử lý chất thải Việt Nam (VWS): diện tích 128 ha; khối lượng tiếp nhận khoảng 6.800-7.200 tấn/ngày; công nghệ xử lý: chôn lấp hợp vệ sinh.

TP.HCM đang tập trung chuyển đổi công nghệ xử lý chất thải rắn sinh hoạt sang đốt phát điện với 05 dự án đang triển khai, tổng công suất sau chuyển đổi là 8.500 tấn/ngày. 2 dự án đã có quyết định chủ trương đầu tư (Vietstar và Tâm Sinh Nghĩa, mỗi dự án 2.000 tấn/ngày). 3 dự án còn lại đang hoàn thiện thủ tục pháp lý (Tasco Củ Chi, VWS, và Môi trường Đô thị, tổng cộng 4.500 tấn/ngày). Bên cạnh đó, Thành phố đang kêu gọi nhà đầu tư thực hiện dự án xử lý chất thải rắn mới theo phương thức Đối tác Công Tư (PPP). Cụ thể, Công ty Cổ phần Cơ điện lạnh (REE) đang lập Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi cho dự án Xây dựng nhà máy xử lý CTR và thu hồi năng lượng tại Khu liên hợp Tây Bắc. Sau khi thẩm định và có chủ trương đầu tư, Thành phố sẽ tổ chức đấu thầu rộng rãi để lựa chọn nhà đầu tư theo quy định pháp luật.

3.2.2.2. Hoàn thiện khung pháp lý, chính sách và cơ chế quản trị kinh tế tuần hoàn cấp thành phố

**** Về tính đồng bộ và ổn định của khung pháp lý***

Tại TP.HCM, khung pháp lý thúc đẩy phát triển KTTH đã được hình thành tương đối đầy đủ và có tính thống nhất cao, thể hiện sự xuyên suốt từ chủ trương của Trung ương đến định hướng của Thành ủy, Hội đồng nhân dân, Ủy

ban nhân dân Thành phố và sự tham gia của các sở, ngành, địa phương. Trong giai đoạn 2020 - 2024, Thành phố từng bước xây dựng được một trục chính sách KTTH tương đối hoàn chỉnh với các văn bản nền tảng như Quyết định số 503/QĐ-UBND, 4589/QĐ-UBND, 4645/QĐ-UBND (năm 2022) và Nghị quyết số 98/2023/QH15. Hệ thống văn bản này bảo đảm sự thống nhất về quan điểm, góp phần giảm chồng chéo chính sách, nâng cao tính dự báo và tạo nền tảng cho chuyển đổi KTTH trong dài hạn.

Kết quả khảo sát chuyên gia, cán bộ quản lý và doanh nghiệp (Phụ lục 2) cho thấy mức độ phù hợp của các chủ trương, chính sách KTTH của TP.HCM với chủ trương quốc gia và cam kết quốc tế được đánh giá chủ yếu ở mức tốt và rất tốt. Tuy nhiên, tính cụ thể và khả thi khi triển khai mới đạt mức trung bình đến tốt; cơ chế giám sát, đánh giá hiệu quả và tính đồng bộ giữa các ngành, lĩnh vực còn hạn chế; khả năng khuyến khích doanh nghiệp và người dân tham gia chưa cao. Điều này cho thấy khung pháp lý đã tương đối đầy đủ về định hướng nhưng còn bất cập ở khâu cụ thể hóa và tổ chức thực hiện.

Một điểm tiến bộ quan trọng là việc lồng ghép KTTH vào quy hoạch và chiến lược phát triển đô thị của Thành phố. Hệ thống chính sách được xây dựng theo hướng ổn định, liên kết và có tính kế thừa, với tầm nhìn đến năm 2030 và 2050, phù hợp với Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 và cam kết phát thải ròng bằng “0”. Sự liên kết theo chiều ngang giữa các sở, ngành được thể hiện thông qua việc triển khai đồng thời các chương trình như phân loại rác tại nguồn, phát triển khu công nghiệp sinh thái và giảm khai thác nước ngầm. Đặc biệt, KTTH đã được tích hợp chính thức vào Quy hoạch TP.HCM thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn 2050, trở thành cấu phần ràng buộc trong tổ chức không gian và chiến lược phát triển đô thị, với trọng tâm là quản lý chất thải, năng lượng tái tạo, logistics xanh và phát triển cụm công nghiệp xanh - tuần hoàn.

Bên cạnh đó, TP.HCM đã chủ động thúc đẩy nghiên cứu khoa học - công nghệ và xây dựng các công cụ phục vụ hoạch định chính sách KTTH, như bộ công cụ đánh giá tăng trưởng xanh, các nghiên cứu định hướng chuyển đổi KTTH, nghiên cứu thực thi trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất

(EPR) và hoàn thiện khung chính sách tăng trưởng xanh đến năm 2030, tầm nhìn 2050. Các hoạt động này góp phần hình thành nền tảng dữ liệu và công cụ kỹ thuật hỗ trợ xây dựng, giám sát và đánh giá chính sách, qua đó nâng cao tính ổn định, giảm rủi ro thực thi và tăng khả năng dự báo của khung pháp lý KTTH cấp đô thị.

**** Về cơ chế phối hợp liên ngành và sự tham gia của các chủ thể***

Cơ chế phối hợp hiện nay của TP.HCM thể hiện khá rõ tinh thần “quản trị đa trung tâm” theo hướng nhiều chủ thể cùng tham gia ra quyết định nhưng vẫn duy trì được sự thống nhất trong định hướng chính sách. Trên thực tế, Thành phố đã phân công nhiệm vụ cụ thể cho từng sở, ngành và ban quản lý nhằm triển khai hiệu quả các mục tiêu KTTH.

Thứ nhất, các sở, ban, ngành giữ vai trò nòng cốt trong tổ chức thực thi.

Các cơ quan quản lý chuyên ngành được giao nhiệm vụ phối hợp với Bộ, ngành Trung ương, hiệp hội doanh nghiệp và các tổ chức liên quan để triển khai các chương trình về kinh tế tuần hoàn, sản xuất - tiêu dùng bền vững, sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả. Bên cạnh đó, các sở ngành đồng thời thực hiện công tác tuyên truyền, đào tạo và tập huấn về KTTH trong phạm vi chức năng của mình, nhằm nâng cao nhận thức và năng lực triển khai cho đội ngũ cán bộ và doanh nghiệp.

Thứ hai, Ban Quản lý các KCX, KCN và Khu Công nghệ cao (HEPZA và SHTP) là đơn vị then chốt trong thúc đẩy mô hình KTTH ở cấp khu vực.

Các ban quản lý vừa đảm nhiệm nhiệm vụ phổ biến chính sách để nâng cao nhận thức doanh nghiệp, vừa thúc đẩy kết nối các hoạt động thương mại, đầu tư và hợp tác khoa học - công nghệ. Đồng thời, các đơn vị này còn được giao chủ trì xây dựng cơ sở dữ liệu KTTH trong KCX, KCN và tích hợp vào hệ thống dữ liệu dùng chung của Thành phố, tạo nền tảng quan trọng cho quản trị dựa trên dữ liệu trong tương lai.

Thứ ba, Sở Khoa học và Công nghệ đóng vai trò “hạt nhân đổi mới sáng tạo”.

Cơ quan này chủ trì các nhiệm vụ nghiên cứu, phát triển công nghệ, hỗ trợ

khởi nghiệp và triển khai các dự án đổi mới sáng tạo phục vụ KTTH. Điều này góp phần thiết lập mối liên kết giữa nghiên cứu - công nghệ - sản xuất, tạo động lực hình thành các mô hình KTTH dựa trên đổi mới sáng tạo.

Qua kết quả khảo sát ở Phụ lục 2, cơ chế phối hợp trong triển khai kinh tế tuần hoàn hiện nay chủ yếu được đánh giá ở mức “khá” và “chưa hiệu quả”. Nhiều ý kiến cho rằng sự phối hợp còn mang tính rời rạc, thiếu đầu mối điều phối thống nhất và chưa có cơ chế rõ ràng để liên kết các ngành, lĩnh vực và địa phương.

Nhìn chung, TP.HCM cần tiếp tục hoàn thiện các cơ chế đối thoại liên ngành thường xuyên, tham vấn chuyên gia, viện trường, doanh nghiệp và tổ chức xã hội để KTTH trở thành chương trình thực thi sâu rộng và được đồng hành bởi nhiều chủ thể.

**** Về cơ chế khuyến khích và các công cụ chính sách kinh tế***

Quyết định 4589/QĐ-UBND về tăng trưởng xanh và Nghị quyết 98/2023/QH15 về cơ chế đặc thù được xem là hai trụ cột quan trọng tạo “khung thể chế mở” cho phép Thành phố áp dụng các công cụ kinh tế mới (ưu đãi đầu tư, đất đai, tín dụng), đưa KTTH trở thành định hướng tích hợp trong hệ thống ra quyết định tài chính. Ở cấp giải pháp, Thành phố đã đề xuất phát triển sản phẩm tài chính xanh, cơ chế bảo lãnh tín dụng và hỗ trợ vốn ưu đãi cho doanh nghiệp nhỏ và vừa đầu tư công nghệ sạch, đồng thời thu hút tài trợ quốc tế cho dự án xanh. Tuy nhiên, đa số cơ chế này vẫn dừng lại ở mức định hướng và chưa hình thành hệ thống công cụ kinh tế hoàn chỉnh (như thuế - phí theo mức độ tuần hoàn, mua sắm công xanh bắt buộc, thị trường carbon địa phương, tín dụng xanh quy mô lớn), khiến động lực chuyển đổi của doanh nghiệp chưa thực sự mạnh mẽ.

Một khảo sát năm 2024 của Viện Nghiên cứu phát triển TP.HCM đối với các doanh nghiệp về nguồn kinh phí thực hiện R&D và đổi mới sáng tạo cho thấy:

Quỹ phát triển khoa học và công nghệ của doanh nghiệp: Theo Thông tư 05/2022/TT-BKHCN, TP.HCM có khoảng 127 doanh nghiệp đã thành lập Quỹ Phát triển KH&CN, trích lập được hơn 6.020 tỷ đồng, nhưng mới chỉ chi sử dụng hơn 2.108 tỷ đồng. Ngoài ra, 21 doanh nghiệp đã điều chuyển 93,5 tỷ đồng về Quỹ phát triển KH&CN Thành phố. Điều này cho thấy cơ chế trích lập và sử dụng Quỹ chưa đủ hấp dẫn, do thủ tục kiểm soát chi chưa linh hoạt và thiếu hướng dẫn đối với các khoản chi mới như chuyển đổi số, chuyển đổi xanh, và R&D KTTH. Kết quả khảo sát cũng chỉ ra rằng chỉ 6% doanh nghiệp tiếp cận được nguồn Quỹ này.

Quỹ Bảo vệ môi trường TP.HCM: thành lập năm 2013 trực thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường, là tổ chức tài chính nhà nước hỗ trợ các dự án bảo vệ môi trường, với ưu đãi nổi bật là lãi suất thấp (3,46%/năm), cho vay tối đa 70% tổng mức đầu tư (tối đa 5 năm) và hồ sơ linh hoạt. Trong giai đoạn 2020 - 2024 (tính từ ngày 01/01/2020 đến hết ngày 01/11/2024), Quỹ đã hỗ trợ 94 dự án với số tiền giải ngân hơn 100 tỷ đồng và hàng năm đều giải ngân hết vốn hiện có. Tuy nhiên, hạn chế lớn nhất là vốn điều lệ quá thấp (chỉ khoảng 59,4 tỷ đồng), không thể đáp ứng nhu cầu đầu tư công nghệ cao (tái chế, năng lượng, xử lý chất thải). Hậu quả là chỉ 2,2% doanh nghiệp tiếp cận được Quỹ.

Tài chính xanh: Bắt đầu từ năm 2015 với Chỉ thị số 03/CT-NHNN ngày 24/03/2015 của Ngân hàng Nhà nước về thúc đẩy tăng trưởng tín dụng xanh và quản lý rủi ro môi trường và xã hội trong hoạt động cấp tín dụng. Tính đến 31/3/2024 có: 47 tổ chức tín dụng có phát sinh tín dụng xanh; Tổng dư nợ đạt 637.000 tỷ đồng ($\approx 4,5\%$ tổng dư nợ); 77% là tín dụng trung - dài hạn, chủ yếu cho năng lượng tái tạo, nông nghiệp xanh, nước sạch. Dù quy mô tăng, nhưng doanh nghiệp KTTH tại TP.HCM gặp nhiều rào cản khi tiếp cận với tài chính xanh vì một số lý do sau: *Thứ nhất*, thiếu danh mục định nghĩa “dự án xanh” thống nhất khiến khó chứng minh đủ điều kiện vay. *Thứ hai*, vốn ngân hàng chủ yếu cho vay ngắn hạn nên khó cân đối áp dụng vào sản xuất - kinh doanh. *Thứ ba*, thẩm định phức tạp và yêu cầu hồ sơ cao. *Thứ*

tu, nhân lực ngân hàng chưa có chuyên môn sâu về đánh giá rủi ro môi trường - xã hội. Do đó, tín dụng xanh vẫn tập trung ở các tổ chức tín dụng lớn, khó tiếp cận đối với DNNVV.

Chính sách hỗ trợ lãi suất từ Công ty Đầu tư Tài chính Nhà nước TP HCM (HFIC): TP.HCM đã ban hành Quyết định 42/2024/QĐ-UBND về việc thực hiện chính sách hỗ trợ lãi suất đối với các dự án thuộc lĩnh vực ưu tiên, bao gồm cả các dự án tạo động lực cho chuyển đổi xanh và KTTH. Quyết định cho phép hỗ trợ 50 - 100% lãi suất vay vốn từ HFIC cho các lĩnh vực như công nghệ cao, đổi mới sáng tạo, chuyển đổi số - chuyển đổi xanh, nông nghiệp công nghệ cao và 4 ngành công nghiệp trọng yếu. Mức hỗ trợ tối đa 200 tỷ đồng/dự án trong không quá 7 năm, với các mức chi tiết là 70% lãi suất cho xây dựng công trình và 85% cho đầu tư công nghệ. Đây được xem là công cụ tài chính mạnh nhất hiện nay của Thành phố nhằm thúc đẩy KTTH ở cấp doanh nghiệp.

TP.HCM đã bước đầu hình thành hệ thống chính sách KTTH, song các công cụ hiện hữu còn phân tán, quy mô nhỏ và chưa được tích hợp thành một hệ thống kinh tế đầy đủ. Mức độ tiếp cận của doanh nghiệp, đặc biệt là DNNVV, còn thấp. Thành phố đang thiếu các cơ chế tài chính mang tính thị trường quan trọng như thuế xanh, tín dụng tuần hoàn, ưu đãi khấu hao nhanh cho công nghệ sạch và thị trường carbon. Do đó, để tạo động lực thúc đẩy KTTH, TP.HCM cần sớm hoàn thiện một “gói chính sách kinh tế tuần hoàn” có tính hệ thống, dài hạn và dễ tiếp cận cho cộng đồng doanh nghiệp.

3.2.2.3. Tác động kinh tế - xã hội - môi trường của chuyển đổi mô hình phát triển kinh tế tuần hoàn

a) Tác động kinh tế của chuyển đổi mô hình phát triển KTTH

*** Tiết kiệm chi phí và nâng cao hiệu quả sử dụng tài nguyên**

Việc áp dụng các mô hình tuần hoàn trong năng lượng, chất thải, công nghiệp và đô thị giúp Thành phố giảm đáng kể mức tiêu thụ tài nguyên thô và chi phí xử lý. Một số lĩnh vực đã có kết quả cụ thể:

- Tiết kiệm và sử dụng năng lượng hiệu quả

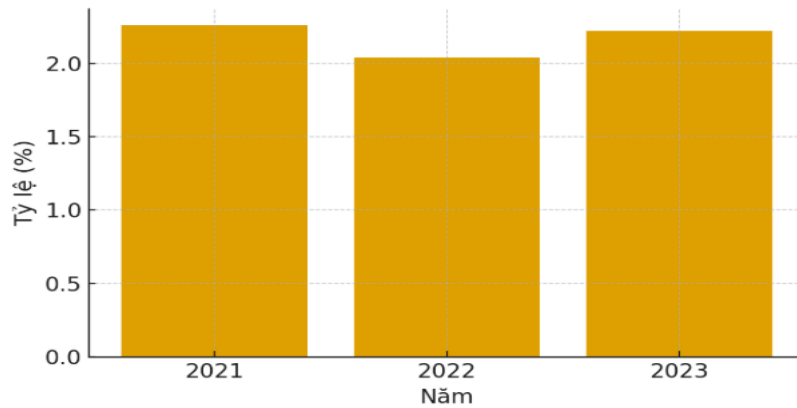
TP.HCM đã tích cực triển khai Chương trình quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả (giai đoạn 2019 - 2030) thông qua các kế hoạch hành động cụ thể. Những nỗ lực này đã mang lại kết quả tích cực, nhất là trong lĩnh vực tiết kiệm điện và phát triển năng lượng tái tạo. Chính quyền đã thể chế hóa mục tiêu này qua hai văn bản quan trọng là Kế hoạch số 4485/KH-UBND (2020) và Quyết định số 6012/QĐ-UBND (2023), đặt ra các mục tiêu tham vọng tập trung vào ba lĩnh vực chính.

Bảng 3.5: Mục tiêu sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả ở TP.HCM

STT	Lĩnh vực	Mục tiêu Giai đoạn 2023 - 2025 và các năm tiếp theo	Mục tiêu đến năm 2030
1	Tiết kiệm điện	Hàng năm tiết kiệm tối thiểu 2% tổng điện năng tiêu thụ.	Chưa đề cập cụ thể
2	Tổn thất điện năng	Giảm tổn thất điện năng trên toàn hệ thống điện dưới 3,5% vào năm 2025.	Chưa đề cập cụ thể
3	Năng lượng tái tạo	Chưa đề cập cụ thể trong giai đoạn này.	Phấn đấu 50% các tòa nhà công sở và 50% nhà dân sử dụng điện mặt trời mái nhà tự sản, tự tiêu.
4	Chiếu sáng công cộng	Đến hết năm 2025, phấn đấu 100% chiếu sáng đường phố sử dụng đèn LED.	Chưa đề cập cụ thể

Nguồn: Nghiên cứu sinh tự tổng hợp từ các văn bản của TP.HCM

Giai đoạn 2021 - 2023, theo Tổng công ty Điện lực TP. HCM (EVNHCMC), mỗi năm Thành phố đã tiết kiệm trung bình 2,17%, tương đương tiết kiệm khoảng 560 triệu kWh/năm.



Hình 3.7: Tỷ lệ điện tiết kiệm so với tổng sản lượng điện tiêu thụ toàn Thành phố giai đoạn 2021 - 2023 (%)

Nguồn: Tổng công ty Điện lực TP. HCM

- Các mô hình tái chế, tái sử dụng chất thải rắn, chất thải công nghiệp đã giúp giảm chi phí chôn lấp, giảm nhu cầu đầu tư mới cho bãi rác và tiết kiệm tài nguyên trong các ngành vật liệu xây dựng, nông nghiệp, sản xuất linh kiện.

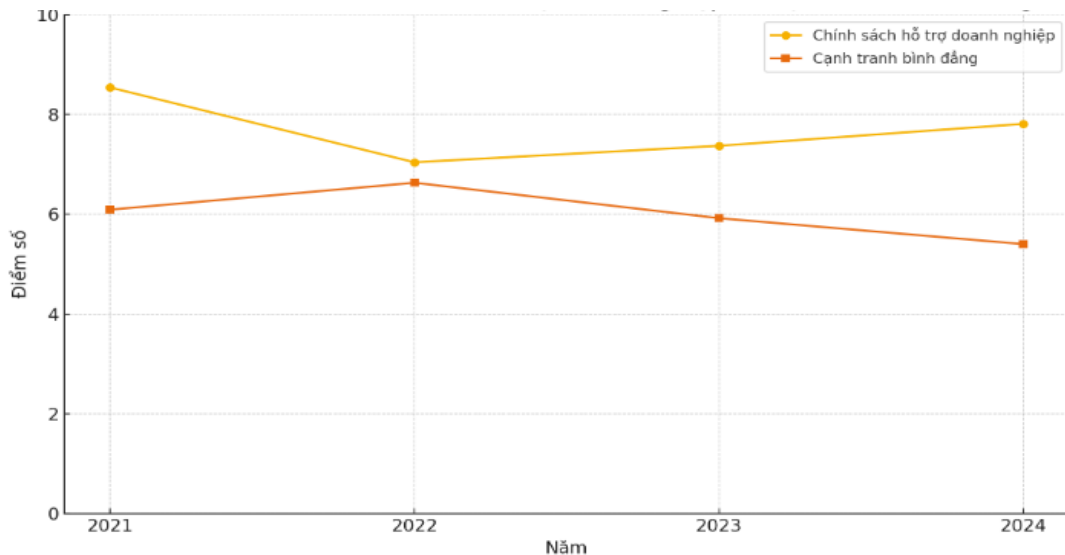
Chuyển đổi tuần hoàn trong quản lý chất thải ở TP.HCM đang tạo ra lợi ích kinh tế rõ rệt thông qua việc giảm chôn lấp và tiết kiệm chi phí đầu tư bãi rác. Theo Sở Nông nghiệp - Môi trường TP.HCM, khối lượng chất thải rắn sinh hoạt phát sinh trung bình khoảng 13.000 tấn/ngày giai đoạn 2023 - 2024 [1]. Trong đó, khoảng 31% chất thải đã được xử lý bằng tái chế, ủ compost hoặc đốt phát điện, chỉ còn 69% phải chôn lấp. Điều này giữ lại khoảng 4.000 tấn rác/ngày khỏi bãi chôn lấp, giúp kéo dài thời gian sử dụng các ô chôn lấp hiện hữu và trì hoãn nhu cầu đầu tư bãi rác mới quy mô lớn (với chi phí hàng trăm triệu USD)[19]. Ở cấp dự án, Nhà máy Đốt rác Phát điện Tâm Sinh Nghĩa (2.000-2.600 tấn/ngày) không chỉ giảm 40-50% rác chôn lấp khu vực Tây Bắc mà còn sử dụng tro xỉ sau đốt để sản xuất gạch không nung[46]. Tương tự, tại Khu xử lý Củ Chi, Công ty Vietstar mỗi tháng sản xuất khoảng 7.500 tấn phân compost và 300 tấn hạt nhựa PE tái chế mỗi tháng, cung cấp đầu vào cho nông nghiệp và ngành sản xuất nhựa[4]. Như vậy, các mô hình này không chỉ giảm áp lực mở rộng bãi rác mà còn tạo ra giá trị kinh tế mới trong các ngành vật liệu xây dựng, nông nghiệp, sản xuất, hiện thực hóa tinh thần “rác thải là tài nguyên” của KTTH.

** Thúc đẩy hình thành các ngành kinh tế mới và dòng đầu tư xanh*

Đến cuối năm 2024, TP.HCM đã đạt kết quả tích cực trong hỗ trợ hệ sinh thái khởi nghiệp đổi mới sáng tạo theo Quyết định 672/QĐ-UBND.

Nâng cao năng lực đổi mới sáng tạo: Hỗ trợ 5.063 doanh nghiệp về sở hữu trí tuệ, chuyển giao công nghệ, đổi mới sản phẩm, vượt 168,8% chỉ tiêu. Hỗ trợ dự án: Đào tạo và huấn luyện cho 693 dự án (đạt 69,3% chỉ tiêu). Tiếp cận vốn: 276 doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo đã tiếp cận vốn đầu tư mạo hiểm, vượt 276% chỉ tiêu. Đặc biệt, trong lĩnh vực KTTH, Chương trình hỗ trợ dự án ưu tiên (theo Nghị quyết 20/2023/NQ-HĐND) đã tiếp nhận 133 dự án. Trong đợt xét duyệt đầu tiên, 17 nhiệm vụ tương ứng 74 dự án (64 tiền ươm tạo/ươm tạo, 10 tăng tốc) đã được hỗ trợ với tổng kinh phí 8,9 tỷ đồng, khẳng định sự quan tâm và nguồn lực cụ thể dành cho các sáng kiến KTTH.

Trong Bộ chỉ số Đổi mới sáng tạo cấp địa phương (PII), TP.HCM xếp thứ 2 cả nước trong hai năm liên tiếp (2023, 2024) với điểm mạnh về hạ tầng số, tỷ lệ doanh nghiệp có hoạt động đổi mới sáng tạo và tín dụng cho khu vực tư nhân, dù vẫn còn hạn chế về chính sách thúc đẩy khoa học công nghệ và tính năng động của chính quyền địa phương.



Hình 3.8: Điểm chỉ số Chính sách hỗ trợ doanh nghiệp và Cạnh tranh bình đẳng của TP.HCM theo tiêu chí của PCI giai đoạn 2021 - 2024

Nguồn: <https://pcivietnam.vn/ho-so-tinh/tphcm>

Theo kết quả Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (CPI), chỉ số Chính sách hỗ trợ doanh nghiệp và Cạnh tranh bình đẳng của TP.HCM chứng kiến sự sụt giảm về điểm số lần lượt là 0,73 và 0,69. Bên cạnh đó, xét theo kết quả PGI (Chỉ số xanh cấp tỉnh) thì tiêu chí Chính sách ưu đãi và dịch vụ hỗ trợ doanh nghiệp trong bảo vệ môi trường năm 2024 đạt 5.94 điểm tăng gấp 4 lần so với năm 2022 với 1.87 điểm.

- Về vật liệu tái chế và công nghệ môi trường

Tuy chưa có số liệu phân tách riêng hoàn toàn cho TP.HCM nhưng theo báo cáo “Cơ hội đầu tư tái chế tại Việt Nam” [15] cho biết ngành tái chế đang được định hướng phát triển mạnh với nhiều cơ hội đầu tư tại Việt Nam nói chung và TP.HCM nói riêng.

- Về thu hút đầu tư xanh và công nghiệp tái chế

Theo của Sở Công Thương TP.HCM (2023) ghi nhận rằng số lượng doanh nghiệp hoạt động tại TP.HCM lên tới ~380.000 doanh nghiệp, trong đó có doanh nghiệp lớn, doanh nghiệp đầu tư công nghệ cao, đổi mới sáng tạo - tạo điều kiện tốt cho việc phát triển chuỗi giá trị tuần hoàn [38].

Trong văn bản định hướng chính sách, Đề án Chuyển đổi Xanh của TP.HCM và các kế hoạch hành động giai đoạn 2024 - 2030 xác định rõ ba trụ cột: tài chính xanh, dịch vụ hỗ trợ chuyển đổi xanh và công nghiệp tái chế. Những cột trụ này nhằm mục đích tạo ra nguồn lực kinh tế mới và lan tỏa cho khu vực tư nhân tham gia mạnh mẽ hơn, từ hoạt động đổi mới công nghệ, phát triển vật liệu tuần hoàn, tới cung cấp dịch vụ hỗ trợ doanh nghiệp xanh.

** Góp phần duy trì tăng trưởng kinh tế theo hướng chất lượng cao*

Chuyển đổi sang mô hình KTTH đang giúp TP.HCM từng bước dịch chuyển từ mô hình tăng trưởng theo chiều rộng sang tăng trưởng theo chiều sâu, kết quả hiện nay đáng ghi nhận ở các khía cạnh sau.

- Hiệu quả sử dụng tài nguyên

Giai đoạn trước đây, tăng trưởng kinh tế của Thành phố chủ yếu dựa vào

đầu tư mở rộng vốn và lao động. Tuy nhiên, theo báo cáo của Viện Nghiên cứu Phát triển TP.HCM, đóng góp của năng suất tổng hợp các nhân tố (TFP) cho tăng trưởng kinh tế đã tăng lên khoảng 42% vào năm 2020 - tăng 13,7 điểm phần trăm so với năm 2010 [11]. Điều này cho thấy một phần quan trọng của tăng trưởng hiện nay đã được tạo ra từ việc sử dụng tài nguyên, vốn và lao động hiệu quả hơn, thay vì chỉ mở rộng khối lượng đầu tư.

- Đổi mới sáng tạo và giá trị gia tăng cao

TP.HCM đang dẫn đầu cả nước về chuyển đổi số và nền kinh tế số. Theo Chỉ số Chuyển đổi số (DTI) năm 2024, Thành phố đứng đầu các tỉnh, thành với tỷ trọng đóng góp của khu vực kinh tế số đạt khoảng 22% GRDP và dự kiến tăng lên 25% vào năm 2025 [153]. Việc này thể hiện rõ hướng chuyển sang các ngành có giá trị gia tăng cao, sử dụng ít tài nguyên hơn và gắn với công nghệ - chính sách xanh - tuần hoàn. Bên cạnh đó, theo Chỉ số Đổi mới địa phương (PII) năm 2024, TP.HCM nằm trong top 2 địa phương dẫn đầu cả nước về năng lực đổi mới sáng tạo.

- Mức phát thải thấp hơn và tăng trưởng xanh

Theo báo cáo của ClimateWorks Centre, chiến lược chuyển đổi công nghiệp theo hướng “low-carbon” và mô hình vùng công nghiệp tuần hoàn (NZIP) ở TP.HCM được nhận định là động lực mới cho tăng trưởng vùng và khu vực [73]. Việc này cho thấy Thành phố không chỉ tập trung vào tăng trưởng mà còn hướng tới phát thải thấp hơn, giảm áp lực tài nguyên và môi trường trong dài hạn.

Nhờ các yếu tố trên, TP.HCM đang hội tụ các điều kiện để chuyển sang mô hình tăng trưởng chất lượng cao nhờ vào hiệu quả, đổi mới và bền vững. Điều này phù hợp với định hướng phát triển xanh, tuần hoàn mà Thành phố đã ban hành trong các văn bản chiến lược.

b) Tác động xã hội của chuyển đổi mô hình phát triển KTTH

- Hình thành và gia tăng lực lượng “việc làm xanh”

**Bảng 3.6: Lực lượng lao động Thành phố Hồ Chí Minh
giai đoạn 2020 - 2024**

	2020	2021	2022	2023	2024
Lực lượng lao động ĐVT: Người	4.915.176	4.622.501	4.690.312	4.843.590	4.915.128
Lao động qua đào tạo chuyên môn kỹ thuật ĐVT: %	38,8	35,6	35,6	36	37,5

Nguồn: Tổng hợp từ Niên giám thống kê Thành phố Hồ Chí Minh

Lực lượng lao động của TP.HCM giai đoạn 2020-2024 có xu hướng phục hồi mạnh mẽ sau đại dịch COVID-19, đến năm 2024 đã tăng gần tương đương mức trước dịch, phản ánh khả năng hấp thụ lao động cao và sự trở lại của lao động nhập cư. Tuy nhiên, tỷ lệ lao động qua đào tạo chuyên môn kỹ thuật lại cho thấy xu hướng biến động và chưa có sự bứt phá. Sau khi đạt 38,8% vào năm 2020, tỷ lệ này giảm sâu xuống 35,6% trong giai đoạn 2021-2022 do gián đoạn đào tạo nghề. Đến năm 2024, tỷ lệ này tăng nhẹ lên 37,5% nhưng vẫn chưa đạt mức của năm 2020, cho thấy cần đẩy mạnh hơn nữa chất lượng nguồn nhân lực.

Theo nghiên cứu của World Bank, Việt Nam hiện có 39 ngành nghề xanh, chiếm 3,6% tổng số việc làm cả nước [62]. Áp dụng tỷ lệ này cho lực lượng lao động 7,4 triệu người của TP.HCM vào năm 2025, quy mô nhân lực xanh của Thành phố ước đạt khoảng 205.555 người. Tuy nhiên, tiềm năng tương lai là rất lớn khi có đến 88 ngành nghề được dự đoán sẽ trở thành việc làm xanh, chiếm 41% tổng số việc làm trên thị trường, tập trung vào các vị trí liên quan đến phát triển bền vững như an toàn lao động, nghiên cứu và kiểm soát chất lượng.

Bảng 3.7: Ước tính quy mô lao động xanh tại TP. HCM theo ngành

Ngành	Số lượng lao động xanh	Các vị trí việc làm xanh
Năng lượng và Cấp nước	1.500	Kỹ sư năng lượng tái tạo, Kỹ thuật viên vận hành nhà máy điện gió/mặt trời, Chuyên gia lưới điện thông minh.
Xây dựng	11.000	Kiến trúc sư/Kỹ sư công trình xanh, Chuyên gia tư vấn LEED/LOTUS, Quản lý dự án xây dựng bền vững, Chuyên gia vật liệu xanh.
Giao thông vận tải	10.000	Kỹ sư ô tô điện, Chuyên gia quy hoạch giao thông công cộng, Chuyên gia logistics xanh, Kỹ thuật viên trạm sạc.
Công nghiệp	45.000	Kỹ sư môi trường, Chuyên gia sản xuất sạch hơn, Chuyên gia quản lý năng lượng (Energy Manager), Chuyên gia kinh tế tuần hoàn.
Quản lý chất thải và tái chế	3.000	Kỹ sư công nghệ tái chế, Chuyên viên quản lý chất thải rắn, Kỹ thuật viên vận hành nhà máy xử lý rác.
Nông nghiệp và du lịch	2.000	Kỹ sư nông nghiệp công nghệ cao, Chuyên gia du lịch sinh thái, Quản lý khu nghỉ dưỡng xanh.
Dịch vụ chuyên nghiệp (tài chính, tư vấn, R&D)	25.000	Chuyên viên tài chính xanh, Chuyên gia tư vấn ESG, Nhà khoa học R&D về công nghệ sạch, Kiểm toán viên môi trường.

Nguồn: UBND TP.HCM

- Thay đổi hành vi xã hội theo hướng lối sống xanh, tiêu dùng bền vững
- + Các chiến dịch cộng đồng thường niên

Các chiến dịch thường niên như “Ngày hội Sống xanh” (thu hút hơn 9.800 lượt tham gia năm 2024, thu gom 1.300 quần áo cũ, 11.500 vỏ chai nhựa,... [43]) và “Ngày Chủ nhật xanh” đã trở thành sự kiện văn hóa cộng đồng quy mô lớn. Ở cấp phường, xã, các tổ chức như Hội Liên hiệp Phụ nữ và Đoàn Thanh niên đóng vai trò nòng cốt trong việc vận động người dân thực hành tiết kiệm, phân loại rác, và ưu tiên sản phẩm thân thiện với môi trường. Một sự kiện đổi rác

đã thu gom được khoảng 1,5 tấn rác tái chế [45] và một chương trình “Ngày Chủ nhật xanh” đã thu dọn tới 10 tấn rác.

Những nỗ lực từ hoạt động tuyên truyền, giáo dục và sinh hoạt cộng đồng đã mang lại những kết quả tích cực rõ rệt về mặt nhận thức: Tiếp cận thông tin cao: 98,2% hộ gia đình đã được tiếp cận thông tin về bảo vệ môi trường. Thay đổi hành vi tích cực: 89,9% học sinh, sinh viên, công chức, viên chức đã áp dụng các hành vi bảo vệ môi trường trong sinh hoạt hàng ngày [43].

Mặc dù còn nhiều thách thức về cơ chế phối hợp, nguồn lực và công cụ chính sách, nhưng những kết quả trên cho thấy chuyển đổi KTTH đang tạo ra nền tảng xã hội quan trọng cho sự phát triển bền vững của Thành phố.

c) Tác động môi trường của chuyển đổi mô hình phát triển KTTH

- Giảm áp lực lên hạ tầng xử lý chất thải nhờ tăng cường tái chế - tái sử dụng

Mỗi ngày TP.HCM thải khoảng 9.700 -10.000 tấn rác/ngày và tăng trung bình 5%/năm. Việc thúc đẩy tái chế, tái sử dụng, phân loại rác tại nguồn cùng các mô hình tái chế tư nhân (Plastic People, ReForm, GreenHub...) đã từng bước hình thành “vòng tuần hoàn vật liệu” trong tiêu dùng đô thị. Đặc biệt, từ năm 2015, 17/17 KCX, KCN trên địa bàn đã có hệ thống thu gom, xử lý nước thải riêng, với tổng công suất 100.700 m³/ngày, đêm, vận hành trung bình 45.021 m³/ngày,đêm. Toàn bộ KCX,KCN đều có hệ thống quan trắc nước thải tự động, liên tục kết nối với Sở Nông nghiệp và Môi trường, góp phần giảm thiểu nguy cơ xả thải trái phép và nâng cao khả năng giám sát môi trường [42].

Song song đó, nhiều doanh nghiệp đã chuyển từ mô hình “thải bỏ” sang mô hình “thu hồi - tái chế”, tái sử dụng phụ phẩm công nghiệp, từ đó giảm nhu cầu nguyên liệu thô và giảm áp lực lên bãi rác. Đây là dấu hiệu rõ ràng cho thấy KTTH đang dần lan tỏa vào khu vực sản xuất.

- Cải thiện chất lượng nước mặt và tăng năng lực kiểm soát nguồn thải

Nhằm tăng cường quản lý và bảo vệ nguồn nước, TP.HCM đã triển khai các chính sách kiểm soát khai thác, sử dụng tài nguyên nước và chất lượng

nước mặt/nước ngầm. Trong giai đoạn 2022 - 2024, các cơ quan chức năng định kỳ hàng năm đã khảo sát và phân tích các chỉ tiêu chất lượng nước (như COD, BOD5, DO, pH) tại 18 vị trí cố định trên các tuyến kênh chính, thuộc hệ thống kênh Đông và công trình thủy lợi Hóc Môn - Bắc Bình Chánh. Kết quả phân tích được so sánh với QCVN 08-MT:2015/BTNMT để đánh giá diễn biến chất lượng nước. Việc làm này tạo căn cứ quan trọng để kiểm soát các nguồn thải vào nguồn tiếp nhận, đảm bảo chất lượng nước mặt phù hợp với mục đích sử dụng [42].

Chất lượng nước mặt nội đô TP.HCM đang cải thiện ở các khu vực tăng cường phân loại và thu gom rác. Nước biển ven bờ Cần Giờ chủ yếu bị ảnh hưởng từ nguồn nước thượng lưu, không phải từ ô nhiễm công nghiệp nội thành. TP.HCM cũng đang thí điểm tái sử dụng nước thải đã xử lý (tưới cây, rửa đường) trong các KCX, KCN, cho thấy tiềm năng lớn để áp dụng KTTT trong ngành công nghiệp nước, dù hiện vẫn cần có quy chuẩn kỹ thuật cụ thể.

- Cải thiện chất lượng không khí, giảm phát thải khí nhà kính

Chương trình Giảm ô nhiễm môi trường giai đoạn 2020-2030 của TP.HCM đặt mục tiêu tham vọng là Giảm 90% ô nhiễm không khí tăng thêm từ giao thông và đảm bảo 100% cơ sở sản xuất xử lý khí thải đạt quy chuẩn. Để hiện thực hóa mục tiêu, UBND Thành phố đã ban hành Kế hoạch 1558/KH-UBND, xác định 05 mục tiêu giảm phát thải cụ thể cho các lĩnh vực chính (giao thông, công nghiệp, xây dựng, v.v.). Kế hoạch này tập trung giám sát, cảnh báo ô nhiễm bụi PM10 và PM2.5. Kết quả quan trắc cho thấy xu hướng giảm bụi mịn đáng kể: chỉ số PM10 đạt quy chuẩn tại 33/36 vị trí (2021-2024), và chỉ số PM2.5 đạt 100% tại 36/36 vị trí quan trắc theo QCVN 05:2023 [42].

Với khối lượng rác lớn nhất cả nước, TP.HCM đang thúc đẩy mô hình đốt rác phát điện: Hai nhà máy (VietStar và Tâm Sinh Nghĩa) có công suất 40 MW mỗi nhà máy, đóng góp quan trọng cho mục tiêu giảm methane, loại khí nhà kính mạnh gấp 28 lần CO₂.

Để thực hiện Kế hoạch Giảm nhẹ phát thải khí nhà kính trong lĩnh vực giao thông vận tải đến năm 2030, Sở Giao thông vận tải (nay là Sở Giao thông Công chánh) đang tích cực tham mưu cho UBND Thành phố trình HĐND Thành phố ban hành chính sách dựa trên nghiên cứu Đề án kiểm soát khí thải phương tiện giao thông trên địa bàn. Mục tiêu là thiết lập cơ chế pháp lý và kỹ thuật để hạn chế và quản lý chất lượng khí thải của các phương tiện. Song song đó, Thành phố đang nỗ lực chuyển đổi đội xe buýt và thí điểm các mô hình giao thông chia sẻ nhằm giảm thiểu khí thải.

Bảng 3.8: Kế hoạch và hiện trạng chuyển đổi phương tiện vận tải công cộng xanh tại TP.HCM

Loại phương tiện	Quy mô hiện tại	Cơ cấu năng lượng	Kế hoạch chuyển đổi
Xe buýt Công cộng	2.064 phương tiện (128 tuyến)	15 xe buýt điện; 489 xe sử dụng nhiên liệu sạch CNG; 1.234 xe sử dụng nhiên liệu diesel.	Năm 2024: Thay thế 28 xe CNG trên 15 năm bằng xe CNG mới. Năm 2025: Thay thế 89 xe CNG trên 15 năm bằng xe CNG mới; Thay thế 179 xe Diesel trên 10 năm bằng xe điện.
Xe đạp Công cộng	Dịch vụ thí điểm Mobike tại 43 vị trí (Quận 1)	Thân thiện môi trường (không phát thải)	Đã được UBND Thành phố chấp thuận chủ trương triển khai thí điểm.

Nguồn: Sở Giao thông công chánh TP.HCM

Việc đưa Tuyến đường sắt đô thị số 1 (Bến Thành - Suối Tiên) vào vận hành thương mại từ 22/12/2024 là bước tiến chiến lược thúc đẩy KTTH. Chỉ trong hơn 1.5 tháng (đến 09/02/2025), tuyến Metro này đã thực hiện 9.776 lượt tàu, tạo ra phương thức vận tải hành khách có mức phát thải carbon thấp và hiệu suất cao. Sự vận hành của Metro số 1 góp phần quan trọng vào Kế hoạch Giảm nhẹ phát thải khí nhà kính của Thành phố, minh chứng rõ ràng cho vai trò của KTTH trong việc giảm phát thải và cải thiện chất lượng không khí.

- Đóng góp vào bảo tồn thiên nhiên, tăng diện tích xanh và nâng cao chất lượng đô thị

Quy hoạch TP.HCM thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn 2050, xác định khu dự trữ sinh quyển Cần Giờ (với hơn 75.740 ha rừng ngập mặn) và các vùng sinh thái là “trụ cột bảo vệ môi trường đô thị và giảm phát thải carbon”. Mục tiêu sinh thái quan trọng được đặt ra bao gồm: Tăng diện tích cây xanh đô thị lên 8-10 m²/người vào năm 2030 (hiện tại chỉ ~2,42 m²/người - thấp hơn rất nhiều so với tiêu chuẩn WHO là 9 m²/người); Tỷ lệ đất công viên đạt 1,8-2% diện tích đô thị năm 2030, hướng tới tiệm cận mức 3-4% ở các đô thị bền vững châu Á. Cần Giờ được xác định là “lá phổi xanh” quan trọng, đóng vai trò chính trong việc hấp thụ CO₂ và bảo vệ bờ biển [44].

TP.HCM đang triển khai một loạt dự án nhằm mở rộng không gian xanh và bảo vệ hệ sinh thái tự nhiên, phù hợp với định hướng KTTH. Thành phố đang nghiên cứu thành lập mới Khu bảo tồn thiên nhiên Cần Giờ (mở rộng) và nâng cấp rừng phòng hộ Cần Giờ thành khu bảo tồn cấp quốc gia. Bên cạnh đó, Thành phố đã đẩy mạnh phục hồi rừng ngập mặn, với hơn 7.000 ha rừng ngập mặn được trồng mới và phục hồi trong giai đoạn 2000 - 2023, giúp giảm xói mòn bờ biển và tăng cường khả năng hấp thụ carbon [140]. Đối với cây xanh đô thị, giai đoạn 2021 - 2023, TP.HCM thành phố cũng đã phát triển được gần 30ha/10ha mảng xanh công cộng (đạt 296%); trồng mới và cải tạo 26.132 cây xanh công cộng (đạt 87%) [47].

3.3. ĐÁNH GIÁ CHUNG VỀ THỂ CHẾ THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ TUẦN HOÀN TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

3.3.1. Thành tựu

Thứ nhất, hình thành hệ thống văn bản định hướng phát triển KTTH tương đối đầy đủ và thống nhất

Trong giai đoạn 2021 - 2024, số lượng văn bản quy phạm pháp luật, chương trình, kế hoạch, đề án liên quan tới tăng trưởng xanh, KTTH và chuyển đổi mô hình phát triển công nghiệp theo hướng bền vững gia tăng mạnh, với mức tăng trung bình 25 - 30%/năm. Điều này cho thấy sự chuyển dịch từ cách

tiếp cận “ứng phó từng phần” sang “kiến tạo thể chế đồng bộ”. Các văn bản trọng tâm có thể kể đến như Kế hoạch triển khai tăng trưởng xanh; Kế hoạch phát triển KTTH; Đề án phát triển các khu chế xuất, khu công nghiệp theo hướng KTTH; Quy hoạch TP.HCM thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn 2050 với hai phương án quan trọng là phát triển KTTH và phát triển cụm công nghiệp xanh - tuần hoàn; cùng với các nghị quyết, hướng dẫn về phân loại rác tại nguồn, giảm phát thải, quản lý chất thải nhựa. Kết quả khảo sát cán bộ cho thấy mức độ đồng bộ của hệ thống văn bản được đánh giá ở mức “Tốt” và “Khá”, phản ánh sự thống nhất giữa các sở, ngành và giữa Thành phố với chủ trương Trung ương, qua đó tạo nền tảng thể chế quan trọng để KTTH chuyển từ định hướng thành chính sách có khả năng triển khai trong thực tiễn.

Thứ hai, lồng ghép KTTH vào quy hoạch và chiến lược phát triển đô thị

KTTH đã được nâng tầm vị thế, trở thành cơ chế cấu trúc chi phối các trụ cột phát triển chính của TP.HCM, bao gồm quy hoạch sử dụng đất, phát triển công nghiệp, năng lượng, giao thông và quản lý chất thải đô thị. Sự dịch chuyển mô hình này được thể chế hóa thông qua Quy hoạch TP.HCM giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn 2050, cùng với Phương án phát triển KTTH và Cụm công nghiệp xanh - tuần hoàn, tạo nền tảng pháp lý rõ ràng cho giai đoạn sau 2030. Cụ thể, quy hoạch xác định Cần Giờ là không gian hấp thụ carbon và bảo tồn tự nhiên, đồng thời yêu cầu các cụm công nghiệp tương lai phải đạt tiêu chí xanh - tuần hoàn ngay từ giai đoạn hình thành. Về mặt đô thị, Thành phố định hướng mô hình “thành phố 15 phút”, đô thị nén - xanh - thông minh, nhằm tối ưu hóa sử dụng đất và gắn liền với yêu cầu quản lý tài nguyên hiệu quả, tạo ra sự dịch chuyển toàn diện mô hình đô thị.

Thứ ba, hình thành và mở rộng các mô hình KTTH trong nhiều lĩnh vực

TP.HCM đang chủ động hình thành và mở rộng các mô hình KTTH đa dạng, được củng cố bởi một chuỗi chính sách liên tục của Thành phố. Trong nông nghiệp, các mô hình tuần hoàn như VAC - VRAC, nông nghiệp công nghệ cao và 4F (Farm - Food - Feed - Fertilizer) đã được mở rộng tại các huyện ngoại thành, giúp hình thành các chu trình tuần hoàn cục bộ, giảm hóa chất và tái sử

dụng phụ phẩm hiệu quả. Thành phố hiện có hơn 1.700 ha rau VietGAP và 419 sản phẩm OCOP. Trong công nghiệp, thông qua hợp tác quốc tế và tại SHTP, nhiều doanh nghiệp đã áp dụng sản xuất sạch hơn, tối ưu hóa năng lượng và tái sử dụng nước thải. Điển hình là KCN Hiệp Phước đã đạt 76% tiêu chí khu công nghiệp sinh thái quốc tế vào năm 2023. Đặc biệt, trong quản lý chất thải rắn (hơn 10.000 tấn/ngày), Thành phố đã vận hành hai nhà máy đốt rác phát điện (80 MW) và đang triển khai thêm 5 dự án lớn (dự kiến 340 MW vào năm 2030), tạo nền tảng vững chắc cho chu trình “rác - năng lượng - sản xuất”, giảm sự phụ thuộc vào chôn lấp truyền thống.

Thứ tư, cơ chế phối hợp liên ngành và huy động chủ thể đa dạng đã được tăng cường

TP.HCM đã thiết lập mô hình quản trị KTTH theo tinh thần “quản trị đa trung tâm”, thể hiện qua sự phối hợp ngang khá cao và hiệu quả giữa các cơ quan chủ chốt (Sở Nông nghiệp và Môi trường, Sở Tài chính, Sở Kế hoạch và Đầu tư, UBND các cấp, Ban Quản lý các KCX, KCN, SHTP) và cộng đồng doanh nghiệp. Các đơn vị này thúc đẩy tuyên truyền, đào tạo, hỗ trợ đánh giá tác động môi trường, đổi mới công nghệ và xây dựng cơ sở dữ liệu KTTH. Về công cụ kinh tế - tài chính, dù còn ở giai đoạn khởi đầu, Thành phố đã hình thành một khung hỗ trợ quan trọng bao gồm: tín dụng xanh; các chương trình hỗ trợ DNNVV; Quỹ Bảo vệ môi trường cho vay ưu đãi (3,46%/năm); Quyết định 42/2024/QĐ-UBND hỗ trợ lãi suất lên đến 100% cho dự án chuyển đổi xanh; cùng với Quỹ Khoa học và Công nghệ doanh nghiệp với quy mô lớn (khoảng 6.020 tỷ đồng). Những nền tảng này là cơ sở quan trọng để khuyến khích doanh nghiệp chuyển đổi sang mô hình tuần hoàn và phát thải carbon thấp.

3.3.2. Hạn chế, nguyên nhân

3.3.2.1. Hạn chế

Một là, công cụ khuyến khích phát triển KTTH còn yếu và thiếu

Về công cụ kinh tế hỗ trợ phát triển KTTH, TP.HCM hiện đang đối diện với hạn chế lớn là phần lớn các biện pháp khuyến khích mới chỉ dừng lại ở mức định hướng, thiếu các cơ chế vận hành cụ thể và chi tiết. Điều này làm giảm hiệu

quả tạo động lực thị trường, do thiếu vắng các công cụ mang tính cấu trúc như: hệ thống thuế ưu đãi phân cấp theo mức độ tuần hoàn của doanh nghiệp; chương trình mua sắm công xanh bắt buộc để tạo thị trường đầu ra ổn định cho sản phẩm tuần hoàn; hoặc sự hình thành một thị trường carbon địa phương có thể giao dịch được. Đồng thời, dù đã có các chính sách tài chính ưu đãi cho các mô hình KTTH nhưng việc triển khai quy mô lớn vẫn bị cản trở bởi thiếu các bộ tiêu chí rõ ràng để thẩm định mức độ tuần hoàn của dự án, khiến các công cụ tài chính chưa phát huy được hết tiềm năng hỗ trợ.

Hai là, nhiều văn bản, chính sách mang tính cụ thể hóa thấp

Một hạn chế lớn đang cản trở việc thực thi KTTH là tính cụ thể hóa thấp của nhiều chính sách, đặc biệt liên quan đến các tiêu chuẩn kỹ thuật bắt buộc. Điều này thể hiện rõ qua sự thiếu vắng các quy chuẩn chi tiết về: thiết kế sinh thái, nhãn sinh thái, tiêu chuẩn tái chế vật liệu, chuẩn tuần hoàn trong công nghiệp, và quy chuẩn tái sử dụng nước thải cho các mục đích cụ thể. Sự thiếu hụt các tiêu chuẩn kỹ thuật rõ ràng này tạo ra rào cản lớn, khiến doanh nghiệp gặp khó khăn trong việc áp dụng các quy tắc KTTH vào thực tế sản xuất và vận hành, dẫn đến sự thiếu đồng bộ và kém hiệu quả trong quá trình chuyển đổi.

Ba là, nhận thức và năng lực thực thi KTTH chưa đồng đều

Một bộ phận lớn cán bộ và doanh nghiệp chưa hiểu một cách đầy đủ về KTTH (vượt ra ngoài khuôn khổ xử lý rác thải), dẫn đến việc chưa quen thuộc với các cơ chế mới mang tính cấu trúc và thị trường. Sự thiếu hụt này thể hiện qua việc thiếu kỹ năng đánh giá và quản trị dự án tuần hoàn phức tạp, đặc biệt là các dự án liên ngành, khiến việc triển khai các chính sách và tận dụng các công cụ tài chính mới (như tín dụng xanh, tín chỉ carbon) bị giảm hiệu quả. Để quá trình chuyển đổi xanh đạt được mục tiêu, Thành phố cần tăng cường đào tạo chuyên sâu và đồng bộ hóa kiến thức để nâng cao năng lực thực thi ở tất cả các cấp.

Bốn là, phối hợp liên ngành còn mang tính hình thức

Mặc dù cơ chế quản trị đa trung tâm đã có bước tiến, cơ chế phối hợp liên ngành tại TP.HCM vẫn còn mang tính hình thức ở một số khía cạnh. Sự hợp tác

này chưa thật sự trở thành thực tiễn vận hành bền vững, thể hiện qua việc các hoạt động đối thoại đa chủ thể (giữa chính quyền, doanh nghiệp, viện trường) và tham vấn định kỳ với doanh nghiệp chưa được duy trì một cách chặt chẽ. Đặc biệt, cơ chế chia sẻ dữ liệu liên ngành - yếu tố then chốt cho quản trị thông minh - còn hạn chế. Tình trạng này làm giảm hiệu quả tổng thể của mô hình quản trị, khiến các quyết định chính sách và sự hỗ trợ doanh nghiệp chưa đạt được mức độ đồng bộ và kịp thời cần thiết.

Năm là, thiếu dữ liệu nền tảng cho hoạch định chính sách

Hiện tại, hệ thống dữ liệu nền tảng phục vụ hoạch định chính sách KTTH của TP.HCM đang tồn tại nhiều khoảng trống đáng kể. Các dữ liệu quan trọng mang tính cấu trúc như: phân tích dòng nguyên - vật liệu (MFA), đánh giá vòng đời sản phẩm (LCA), dòng thải chi tiết trong các KCX, KCN, và mức độ tái chế thực tế theo ngành/lĩnh vực vẫn chưa được xây dựng một cách đầy đủ và đồng bộ. Sự thiếu hụt dữ liệu này là rào cản lớn, gây khó khăn cho các cơ quan chức năng trong việc đánh giá tác động chính xác, mô phỏng các kịch bản chuyển đổi, và tối ưu hóa chính sách hỗ trợ doanh nghiệp và cộng đồng. Để nâng cao chất lượng quản trị KTTH, việc đầu tư xây dựng một hệ thống dữ liệu môi trường và KTTH tập trung là nhiệm vụ cấp bách.

3.3.2.2. Nguyên nhân

Thứ nhất, nhận thức về KTTH chưa đồng đều và chưa đi vào chiều sâu

Một trong những nguyên nhân cốt lõi dẫn đến hạn chế của quá trình thể chế hóa KTTH là nhận thức không đồng đều giữa các cấp quản lý, doanh nghiệp và cộng đồng. Mặc dù 92,2% doanh nghiệp “đã nghe về KTTH”, nhưng chỉ 41,2% đưa KTTH vào đánh giá cơ hội - thách thức trong chiến lược kinh doanh; 36,7% xây dựng kế hoạch triển khai; và chỉ 32,8% đặt mục tiêu, chỉ tiêu cụ thể. Điều này phản ánh KTTH mới dừng ở mức “nhận thức bề mặt”, chưa chuyển hóa thành tư duy quản trị hay động lực thay đổi mô hình sản xuất - tiêu dùng.

Ở khu vực công, đội ngũ cán bộ cũng có mức độ hiểu biết không đồng đều. Một số nhóm chính sách như tín dụng xanh, ưu đãi thuế tuần hoàn, EPR, hay các công cụ đánh giá vòng đời (LCA), quản lý dòng vật liệu (MFA)... chưa

được hiểu đúng hoặc chưa được sử dụng trong thực thi. Điều này dẫn tới sự lúng túng khi chuyển ý tưởng KTTH thành nhiệm vụ cụ thể; nhiều kế hoạch còn mang tính chung chung, thiếu chỉ tiêu đo lường, thiếu tiêu chuẩn kỹ thuật để thực hiện.

Trong cộng đồng, mặc dù phong trào “sống xanh”, phân loại rác và tiêu dùng xanh có lan tỏa, nhưng việc thay đổi hành vi vẫn chậm và không bền vững, phần lớn do thiếu thông tin đầy đủ, thiếu cơ chế khuyến khích và thiếu các dịch vụ tái chế - thu gom hỗ trợ.

Thứ hai, phối hợp liên ngành còn hình thức, chưa tạo được chu trình vận hành thực chất

Mặc dù các quyết định như 503/QĐ-UBND, 4645/QĐ-UBND, 3797/QĐ-UBND đã giao nhiệm vụ rõ ràng. Cơ chế đối thoại đa chủ thể, tham vấn định kỳ với doanh nghiệp, viện trường và cơ chế chia sẻ dữ liệu liên ngành chưa thật sự trở thành thực tiễn vận hành bền vững. Sự thiếu vắng này khiến các sở, ngành vẫn hoạt động theo trục ngành dọc thay vì phối hợp ngang theo tinh thần “đa trung tâm”, dẫn đến hệ quả là chính sách bị phân mảnh, nhiều nhiệm vụ bị trùng lặp hoặc bỏ trống, thiếu thống nhất trong giải thích, hướng dẫn doanh nghiệp, khiến các mô hình KTTH còn đơn lẻ và chưa lan tỏa thành hệ sinh thái.

Hơn nữa, cơ chế thử nghiệm và phản hồi còn yếu. Mặc dù Nghị quyết 98/2023/QH15 cho phép Thành phố “thí điểm”, các thí điểm KTTH như: EPR, mô hình đô thị tuần hoàn, cụm công nghiệp sinh thái, tín dụng xanh,... còn ít, chưa được thiết lập thành một chu trình bài bản từ: thử nghiệm → đánh giá → nhân rộng → thể chế hóa.

Bên cạnh đó, hệ thống dữ liệu nền tảng phục vụ hoạch định chính sách KTTH còn nhiều khoảng trống. Các dữ liệu quan trọng như phân tích dòng nguyên - vật liệu (MFA), đánh giá vòng đời sản phẩm (LCA), dòng thải chi tiết trong các KCX, KCN và mức độ tái chế thực tế theo ngành/lĩnh vực chưa được xây dựng đầy đủ và đồng bộ, gây khó khăn lớn cho việc đánh giá tác động, mô phỏng kịch bản và tối ưu hóa chính sách.

Thứ ba, hạn chế về tài chính, công nghệ và nhân lực

Mặc dù hiện nay TP.HCM đã có các Quỹ hỗ trợ, tuy nhiên các quỹ hỗ trợ hiện nay quá nhỏ (Quỹ Bảo vệ Môi trường chỉ 59,4 tỷ đồng) hoặc cơ chế sử dụng phức tạp (Quỹ Khoa học - Công nghệ trích lập 6.020 tỷ đồng nhưng chỉ sử dụng 2.108 tỷ đồng), dẫn đến tỷ lệ doanh nghiệp tiếp cận nguồn vốn rất thấp (chỉ 5,9% tiếp cận Quỹ KH-CN). Tín dụng xanh cũng khó tiếp cận do thiếu tiêu chí phân loại dự án xanh rõ ràng và nhu cầu vốn dài hạn, lớn không phù hợp với nguồn vốn ngắn hạn của ngân hàng.

TP.HCM đang thiếu hụt trầm trọng công nghệ tái chế chất lượng cao, công nghệ xử lý nước thải tái sử dụng, công nghệ thu hồi vật liệu tại các KCX, KCN, cùng với việc thiếu các trung tâm sửa chữa tái sử dụng sản phẩm và cơ sở dữ liệu kỹ thuật vật liệu tuần hoàn. Sự thiếu hụt này dẫn đến tỷ lệ đầu tư công nghệ sạch chỉ 16,2%, thấp hơn nhiều so với các khu vực phát triển như EU (45-50%) hay Hàn Quốc (38%).

KTTH đòi hỏi kiến thức liên ngành phức tạp, nhưng đội ngũ công chức và doanh nghiệp đều thiếu chuyên gia chủ chốt và chưa được đào tạo chuyên sâu. Sự thiếu hụt này làm tăng rủi ro và độ phức tạp trong việc xây dựng hồ sơ dự án, đánh giá vòng đời sản phẩm, và quản trị các dự án tuần hoàn.

Nhìn chung, những hạn chế này cho thấy quá trình chuyển đổi sang KTTH tại TP.HCM là một thách thức đa chiều, đòi hỏi không chỉ ý chí chính trị mà còn cả sự cải cách toàn diện về quản trị, đầu tư nguồn lực và phát triển năng lực từ mọi cấp độ của hệ thống chính trị và xã hội.

Chương 4

PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN THỂ CHẾ THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ TUẦN HOÀN TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH ĐẾN NĂM 2030 VÀ TẦM NHÌN 2045

4.1. DỰ BÁO BỐI CẢNH VÀ PHƯƠNG HƯỚNG HOÀN THIỆN THỂ CHẾ THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ TUẦN HOÀN

4.1.1. Dự báo bối cảnh thế giới và trong nước tác động đến thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn

- *Bối cảnh thế giới*

Trong thập niên 2020 - 2030, chuyển đổi sang KTTH và kinh tế xanh đã trở thành xu thế phát triển chủ đạo toàn cầu, được xem như “cuộc cách mạng công nghiệp xanh của thế kỷ XXI” nhằm đối phó với ba khủng hoảng lớn: biến đổi khí hậu, cạn kiệt tài nguyên và ô nhiễm chất thải [136]. Theo Chương trình Môi trường Liên hợp quốc, thế giới phát sinh khoảng 2,3 tỷ tấn chất thải rắn đô thị năm 2023, và nếu duy trì mô hình kinh tế tuyến tính hiện nay, lượng chất thải đô thị sẽ tăng thêm 60% vào năm 2050, vượt quá khả năng xử lý của nhiều quốc gia [145]. Cùng với đó, nhu cầu khai thác tài nguyên toàn cầu được dự báo sẽ tăng gấp ba lần vào năm 2050, lên tới hơn 160 tỷ tấn/năm, vượt xa giới hạn an toàn của Trái đất [137].

Trong bối cảnh đó, KTTH được xác định là mô hình phát triển tất yếu nhằm giảm tiêu thụ tài nguyên, giảm phát thải, thúc đẩy tăng trưởng xanh, đồng thời hỗ trợ thực hiện nhiều mục tiêu phát triển bền vững (SDGs), đặc biệt SDG 12 về sản xuất và tiêu dùng bền vững và SDG 8 về tăng trưởng kinh tế bao trùm. Các nghiên cứu của Quỹ Ellen MacArthur (2021) cho thấy KTTH có thể giúp cắt giảm 39% lượng phát thải khí nhà kính trong các ngành công nghiệp vật chất (thép, xi măng, nhựa, nhôm), đồng thời tạo ra hàng triệu việc làm mới trong lĩnh vực tái chế, tái sử dụng và dịch vụ sửa chữa vào năm 2030 [85].

Song song, yêu cầu chuyển đổi xanh đang trở thành chuẩn mực bắt buộc trong quan hệ kinh tế - thương mại toàn cầu. Liên minh châu Âu đã áp dụng Cơ chế Điều chỉnh biên giới Carbon (CBAM) từ năm 2023 - 2026, buộc các nhà xuất khẩu phải khai báo lượng phát thải carbon và tiến tới trả thuế carbon đối với thép, xi măng, phân bón, nhôm, điện và hydro. Nhiều tập đoàn đa quốc gia áp dụng chặt chẽ bộ tiêu chuẩn ESG (Environment, Social, Governance) và yêu cầu nhà cung cấp phải chứng minh tỷ lệ tái chế, truy xuất nguồn gốc vòng đời sản phẩm (LCA), và mức phát thải carbon trong chuỗi cung ứng [124]. Các nước thuộc G7 và EU đang tiến tới cấm hoặc hạn chế các sản phẩm nhựa dùng một lần, đồng thời áp dụng yêu cầu tái chế bắt buộc đối với bao bì, thiết bị điện tử và sản phẩm dệt may.

Bối cảnh quốc tế này tạo ra áp lực thể chế mạnh mẽ đối với các đô thị lớn, đặc biệt các trung tâm sản xuất - thương mại như TP.HCM. Việc siết chặt tiêu chuẩn môi trường từ các thị trường xuất khẩu chủ lực như EU, Hoa Kỳ, Nhật Bản buộc TP.HCM phải nhanh chóng xây dựng và hoàn thiện các cơ chế chính sách về KTTH để hỗ trợ doanh nghiệp chuyển đổi mô hình sản xuất theo hướng xanh - tuần hoàn. Điều này đòi hỏi Thành phố phải chuyển từ cơ chế khuyến khích sang cơ chế điều tiết mang tính bắt buộc và thị trường hóa, bao gồm: bắt buộc phân loại rác tại nguồn, cơ chế trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR), tiêu chuẩn thiết kế sinh thái (eco-design), tín chỉ carbon đô thị và chuẩn hóa báo cáo phát thải theo thông lệ quốc tế.

Ngoài ra, sự phát triển của công nghệ số, trí tuệ nhân tạo (AI), dữ liệu lớn (Big Data), IoT trong quản lý dòng vật chất đang tăng tốc quá trình chuyển đổi sang KTTH ở cấp đô thị. Các mô hình “circular city” tại Amsterdam, Seoul, Tokyo, Singapore đã tích hợp hệ thống dữ liệu số để tối ưu hóa thu gom, tái chế, quản lý khí thải và năng lượng tái tạo. Điều này tạo ra yêu cầu cấp thiết đối với TP.HCM trong việc xây dựng thể chế dữ liệu môi trường, thúc đẩy chuyển đổi số, thử nghiệm mô hình khu công nghiệp

sinh thái - đô thị tuần hoàn và khuyến khích các mô hình kinh doanh dựa trên tái sử dụng, chia sẻ và tuần hoàn tài nguyên.

Từ đó có thể khẳng định, xu thế chuyển đổi xanh toàn cầu đang trở thành áp lực và đồng thời là cơ hội để TP.HCM hoàn thiện thể chế về KTTH, nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh, thích ứng với các yêu cầu mới của thị trường quốc tế và hướng tới mục tiêu phát triển bền vững.

- *Bối cảnh trong nước*

Thứ nhất, cam kết COP26 và yêu cầu chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng tuần hoàn

Tại Hội nghị COP26 năm 2021, Việt Nam đã đưa ra cam kết mạnh mẽ đạt phát thải ròng bằng “0” vào năm 2050, giảm 30% khí mê-tan vào năm 2030, đồng thời chuyển đổi toàn diện sang mô hình tăng trưởng xanh và phát triển bền vững [93]. Đây được xem là một bước ngoặt chiến lược, kéo theo yêu cầu cải cách sâu rộng về thể chế, chính sách và công cụ quản lý môi trường - tài nguyên. Trong hai năm sau COP26, nhiều văn bản chiến lược đã được Chính phủ ban hành như: Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2021 - 2030, Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu đến năm 2050, Đề án phát triển kinh tế tuần hoàn và Kế hoạch hành động quốc gia về KTTH đến năm 2035. Các văn bản này đều khẳng định KTTH là trụ cột quan trọng để đạt mục tiêu Net Zero, đặc biệt trong lĩnh vực năng lượng, chất thải, nông nghiệp và công nghiệp chế biến - chế tạo.

Đối với TP.HCM, trung tâm kinh tế lớn nhất cả nước thì cam kết COP26 đặt ra những yêu cầu mới mang tính bắt buộc. Thành phố hiện đóng góp khoảng 23% GDP cả nước nhưng cũng phát sinh lượng chất thải rắn đô thị lớn nhất Việt Nam, khoảng 9.700 - 10.000 tấn/ngày, với tỷ lệ chôn lấp còn trên 65%, cao hơn nhiều so với chuẩn mực của các đô thị lớn trong khu vực. Đây là áp lực khiến Thành phố phải tái cấu trúc thể chế quản lý chất thải, chuyển từ chôn lấp sang tái chế - thu hồi năng lượng và áp dụng bắt buộc phân loại rác tại nguồn.

Cam kết Net Zero cũng buộc các địa phương lớn như TP.HCM phải nội luật hóa các công cụ của KTTH: EPR (trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất), tiêu chuẩn thiết kế sinh thái (eco-design), hệ thống kiểm kê carbon, tín chỉ carbon địa phương và cơ chế thúc đẩy kinh tế xanh - kinh tế số - KTTH. Đồng thời, yêu cầu của EU về CBAM và yêu cầu ESG của nhà đầu tư quốc tế khiến Thành phố phải sớm hoàn thiện hệ thống quy định hỗ trợ doanh nghiệp chuyển đổi xanh, nhất là các ngành xuất khẩu chủ lực như dệt may, điện tử, nhựa, cơ khí.

Như vậy, cam kết COP26 vừa là động lực, vừa là sức ép thể chế, đòi hỏi TP.HCM phải thiết kế một hệ thống chính sách KTTH đồng bộ, chuyển từ “khuyến khích” sang “bắt buộc - thị trường hóa - số hóa”, phù hợp với lộ trình giảm phát thải và mục tiêu Net Zero quốc gia.

Thứ hai, sắp xếp đơn vị hành chính và yêu cầu đổi mới quản trị đô thị theo hướng xanh - tuần hoàn

Trong giai đoạn 2025 - 2030, Việt Nam triển khai một trong những cải cách thể chế quan trọng nhất kể từ khi thực hiện đổi mới: sắp xếp đơn vị hành chính các cấp, cấp huyện, cấp xã theo Nghị quyết 76/2025/UBTVQH15, cấp tỉnh theo Nghị quyết 202/2025/QH15 của Quốc hội. Đây không chỉ là biện pháp tinh gọn bộ máy mà còn là bước tái cấu trúc không gian hành chính - kinh tế, tạo nền tảng quản trị mới cho tiến trình phát triển KTTH. Hai nghị quyết này đặt nền móng cho một mô hình quản trị đô thị và quản trị vùng liên thông, giảm phân mảnh, số hóa, tối ưu hóa tài nguyên, tạo điều kiện để phát triển các mô hình KTTH quy mô lớn, vượt khỏi phạm vi từng huyện, từng quận. Sự thay đổi này tác động to lớn đối với yêu cầu đổi mới quản trị đô thị theo hướng tuần hoàn của TP.HCM, cụ thể:

Một là, củng cố bộ máy tinh gọn - tăng năng lực quản lý môi trường và chất thải theo mô hình tuần hoàn

Sắp xếp đơn vị hành chính giúp giảm số lượng đầu mối quản lý, đặc biệt ở cấp xã - phường, từ đó tăng tính tập trung, nhất quán và liên tục trong

triển khai các chính sách về KTTH như phân loại rác tại nguồn, EPR, quản lý dòng vật chất và vận hành hệ thống thu gom - tái chế đô thị. Khi quy mô đơn vị hành chính lớn hơn, TP.HCM có điều kiện: Hoạch định vùng thu gom - tái chế tối ưu; Giảm trùng lặp trong quản lý chất thải; Tăng năng lực thanh tra môi trường; Chuẩn hóa quy trình dịch vụ công ích theo hướng xanh - thông minh. Điều này khắc phục tình trạng hiện nay khi hệ thống quản lý rác thải của Thành phố bị phân tán giữa 21 quận, huyện và TP Thủ Đức, mỗi nơi một mô hình, tạo rào cản cho các chính sách KTTH mang tính hệ thống.

Hai là, mở rộng không gian phát triển và tái cấu trúc quy hoạch đô thị theo hướng sinh thái, tuần hoàn

Việc thực hiện Nghị quyết 202/2025/QH15 về sắp xếp cấp tỉnh, theo đó TP.HCM được sáp nhập thêm tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu và tỉnh Bình Dương, đã tạo bước chuyển quan trọng trong tổ chức không gian phát triển vùng. Quy mô hành chính - kinh tế mới không chỉ mở rộng diện tích, dân số và năng lực kết nối của Thành phố, mà còn tái định hình cấu trúc kinh tế - sinh thái liên hoàn, tạo điều kiện mạnh mẽ để triển khai các mô hình đô tuần hoàn quy mô lớn. Trước hết, việc mở rộng địa giới cho phép TP.HCM gia tăng đáng kể quỹ đất phát triển, bao gồm: quỹ đất công nghiệp - logistics ở Bình Dương; quỹ đất cảng biển, năng lượng và công nghiệp nặng tại Bà Rịa - Vũng Tàu; cùng với khu đô thị - thương mại - dịch vụ hiện hữu tại TP.HCM. Sự kết hợp này mở ra khả năng phân vùng chức năng theo hướng sinh thái - tuần hoàn, giảm áp lực lên khu vực đô thị lõi, đồng thời bố trí các cơ sở xử lý chất thải, tái chế, năng lượng tái tạo và khu công nghiệp sinh thái ở các khu vực phù hợp hơn về môi trường và hạ tầng. Hơn nữa, cấu trúc mới cho phép tổ chức các mô hình khu công nghiệp sinh thái, cụm công nghiệp tuần hoàn, trung tâm tái chế công nghệ cao ở quy mô liên tỉnh, khắc phục giới hạn trước đây khi TP.HCM thiếu quỹ đất cho công nghiệp sạch và cơ sở xử lý chất thải hiện đại.

Ba là, nâng cao hiệu lực, hiệu quả thể chế và trách nhiệm giải trình trong triển khai kinh tế tuần hoàn

Sắp xếp đơn vị hành chính và mở rộng không gian quản trị của TP.HCM đã tạo điều kiện quan trọng để tinh gọn bộ máy, giảm phân mảnh chức năng và nâng cao chất lượng quản trị môi trường đô thị. Trong mô hình mới, việc giảm bớt số lượng đầu mối hành chính và hợp nhất các chức năng quản lý giúp hạn chế tình trạng chồng chéo, dồn đẩy trách nhiệm hoặc thiếu thống nhất trong triển khai các nhiệm vụ liên quan đến KTTH.

Trước hết, bộ máy hành chính tinh gọn cho phép tăng tốc độ ban hành và thực thi các quy định về KTTH. Khi các địa phương được hợp nhất, quy trình ban hành văn bản, phân cấp, phân quyền và hệ thống chỉ đạo điều hành trở nên thống nhất, giúp rút ngắn thời gian triển khai các nhiệm vụ tuần hoàn trên phạm vi rộng. *Thứ hai*, sự hợp nhất hành chính tạo điều kiện để chuẩn hóa các tiêu chuẩn môi trường đô thị trên toàn vùng TP.HCM mở rộng. Việc trước đây mỗi địa phương áp dụng các mức tiêu chuẩn khác nhau là rào cản lớn đối với KTTH. Trong không gian hành chính mới, Thành phố có thể thống nhất các quy định, từ đó đảm bảo tính đồng bộ, nhất quán và khả thi của các chính sách tuần hoàn. *Thứ ba*, mô hình quản trị mới giúp tăng cường trách nhiệm giải trình của chính quyền cơ sở. Với cơ cấu đơn vị hành chính lớn hơn, rõ chức năng hơn, mỗi cấp chính quyền phải chịu trách nhiệm cụ thể về kết quả phân loại rác tại nguồn, chất lượng thu gom, tái chế, việc cấp phép môi trường, kiểm tra, giám sát doanh nghiệp và đảm bảo tuân thủ các quy định về tuần hoàn vật chất. *Cuối cùng*, bộ máy hành chính thống nhất và quy mô lớn hơn giúp nâng cao hiệu lực thể chế đối với các hoạt động cần sự phối hợp liên ngành như: vận hành khu liên hợp xử lý chất thải vùng, thiết lập chuỗi cung ứng xanh, tổ chức các cụm công nghiệp sinh thái liên tỉnh, hay quản lý các dòng vật chất.

Như vậy, việc sắp xếp đơn vị hành chính không chỉ mang ý nghĩa tinh gọn bộ máy mà còn là điều kiện thể chế then chốt để TP.HCM nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản trị KTTH, đảm bảo tính minh bạch, trách nhiệm và khả năng điều hành đồng bộ trên một không gian KTTH rộng lớn hơn, phù hợp với yêu cầu phát triển bền vững trong giai đoạn mới.

4.1.2. Phương hướng hoàn thiện thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn

Thứ nhất, hoàn thiện khung pháp lý và chính sách đồng bộ và minh bạch

Đây là nền tảng thể chế, định hình hành vi của mọi chủ thể trong nền kinh tế. Một khung pháp lý vững chắc thể hiện quyết tâm chính trị của nhà nước, tạo ra sân chơi bình đẳng, giảm thiểu rủi ro và khuyến khích đầu tư vào các lĩnh vực ưu tiên. Để làm được điều này, Thành phố cần:

- Xây dựng Kế hoạch Hành động KTTH cấp Thành phố cụ thể và có tính pháp lý cao

Trong Kế hoạch này cần cụ thể hóa danh mục ngành, lĩnh vực ưu tiên kèm theo các tiêu chí đo lường cụ thể (ví dụ: tỉ lệ tái chế, giảm phát thải, hiệu quả sử dụng tài nguyên). Đồng thời, đặt ra các mốc thời gian cụ thể cho từng giai đoạn, từng nhóm ngành để chuyển đổi sang KTTH, với các mục tiêu định lượng (KPIs) và trách nhiệm giải trình rõ ràng cho từng sở, ban, ngành, địa phương.

Thành phố cần ban hành các quy định pháp lý chi tiết và thống nhất. Việc thiếu các thông tư, quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật cụ thể là một rào cản lớn. Chẳng hạn, tiêu chuẩn về chất lượng sản phẩm tái chế (nhựa tái sinh, vật liệu xây dựng từ phế thải) sẽ tạo niềm tin cho người tiêu dùng và thị trường. Các quy trình xử lý chất thải theo chu trình tuần hoàn cần được chuẩn hóa để dễ dàng áp dụng. Đặc biệt, việc thiếu hướng dẫn cụ thể cho cộng sinh công nghiệp (ví dụ: loại chất thải nào được phép trao đổi, quy trình cấp phép, hợp đồng mẫu) đang kìm hãm tiềm năng hợp tác giữa các doanh nghiệp. Việc ban

hành các hướng dẫn này giúp giảm chi phí tuân thủ cho doanh nghiệp và tạo điều kiện cho các mô hình kinh doanh mới phát triển.

- Xây dựng các chính sách ưu đãi tài chính và phi tài chính đủ mạnh

Chính sách ưu đãi là công cụ không thể thiếu để khuyến khích doanh nghiệp và cá nhân chuyển đổi, đặc biệt khi chi phí ban đầu cho KTTH thường cao. Các chính sách ưu đãi tập trung vào những nội dung sau:

Một là, ưu đãi thuế, phí và tín dụng xanh hấp dẫn. Nghiên cứu và đề xuất các mức ưu đãi về thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế đất, phí bảo vệ môi trường cao hơn cho các dự án KTTH. Đa dạng hóa các sản phẩm tín dụng xanh với lãi suất cạnh tranh, thời gian vay dài hơn, và điều kiện tiếp cận linh hoạt hơn cho các doanh nghiệp KTTH, đặc biệt là doanh nghiệp vừa và nhỏ (SMEs) và khởi nghiệp.

Hai là, phát triển thị trường tín chỉ carbon. Tận dụng cơ chế đặc thù theo Nghị quyết 98/2023/QH15 để xây dựng cơ chế mua bán tín chỉ carbon hiệu quả, tạo nguồn thu cho các dự án xanh và KTTH.

Ba là, chính sách mua sắm công xanh và ưu tiên sản phẩm tuần hoàn. Nhà nước và các đơn vị công lập cần đi đầu trong việc ưu tiên mua sắm các sản phẩm, dịch vụ được sản xuất theo nguyên tắc tuần hoàn, tái chế, tái sử dụng, tạo thị trường đầu ra ổn định cho các doanh nghiệp KTTH.

Bốn là, ưu đãi cho doanh nghiệp hạ tầng KTTH và doanh nghiệp sinh thái. Có chính sách cụ thể hỗ trợ các công ty phát triển hạ tầng (ví dụ: hạ tầng thu gom, phân loại, tái chế chất thải) và doanh nghiệp đạt chứng nhận doanh nghiệp sinh thái, bao gồm cả hỗ trợ về đất đai, vốn, và tiếp cận công nghệ.

Việc hoàn thiện khung pháp lý và chính sách không chỉ là nhiệm vụ của các cơ quan lập pháp và hành pháp mà còn đòi hỏi sự tham gia và phản hồi tích cực từ cộng đồng doanh nghiệp và các tổ chức xã hội, để đảm bảo tính khả thi và hiệu quả của các quy định trong thực tiễn của TP.HCM.

Thứ hai, nâng cao năng lực quản trị và đa dạng hóa mô hình KTTH

KTTH là mô hình phát triển có tính liên ngành, liên lĩnh vực, việc phân tán nhiệm vụ cho nhiều cơ quan đơn lẻ dễ dẫn đến xung đột, chồng chéo hoặc bỏ sót chính sách. Do đó, cần thành lập đầu mối quản lý điều phối có quyền lực và nguồn lực đủ mạnh là một trong những nguyên nhân chính gây ra sự phân mảnh và chồng chéo trong quá trình triển khai. Nếu ở cấp quốc gia thì cần có Ban chỉ đạo quốc gia về KTTH ở cấp Trung ương với vai trò là điều phối chính sách vĩ mô, tích hợp KTTH vào chiến lược quốc gia, giám sát kết quả thực hiện và chỉ đạo các địa phương triển khai theo lộ trình thống nhất. Ở cấp Thành phố, Ban chỉ đạo cấp Thành phố như cần được thành lập với sự tham gia của UBND, các sở, ngành và đại diện doanh nghiệp/tổ chức xã hội với vai trò điều phối chính sách, giám sát thực hiện và lồng ghép KTTH vào các quy hoạch, kế hoạch phát triển. Đây không chỉ là việc bổ nhiệm một cá nhân hay thành lập một ban mới, mà cần có cơ chế pháp lý đủ mạnh để đầu mối này có thể chỉ đạo, điều phối hiệu quả, thậm chí là đưa ra các quyết định có tính ràng buộc đối với các đơn vị liên quan.

Bên cạnh đó cần thiết nâng cao năng lực cán bộ và nguồn nhân lực. Đội ngũ cán bộ quản lý nhà nước hiện tại còn hạn chế về chuyên môn KTTH, thiếu kỹ năng lồng ghép các tiêu chí tuần hoàn vào công tác quy hoạch, đầu tư công, quản lý sản xuất và tiêu dùng bền vững. Điều này là do KTTH là lĩnh vực tương đối mới, chưa được đào tạo sâu rộng trong các chương trình truyền thống. Việc nâng cao năng lực không chỉ dừng lại ở việc đào tạo kiến thức mà còn phải trang bị kỹ năng thực hành, tư duy hệ thống và khả năng giải quyết vấn đề liên ngành. Đồng thời, việc phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao cho KTTH cũng đòi hỏi sự hợp tác chặt chẽ giữa nhà nước, doanh nghiệp và các cơ sở giáo dục.

Hơn nữa, cần xây dựng một bộ chỉ số KTTH cấp Thành phố (KPIs) bao gồm các chỉ số về tài nguyên (tiêu thụ vật liệu, nước), chất thải (tái chế,

tái sử dụng), phát thải (carbon, ô nhiễm), và hiệu quả kinh tế (gia tăng giá trị từ hoạt động tuần hoàn). Hệ thống này cần được ứng dụng công nghệ số để thu thập dữ liệu tự động, phân tích và công bố định kỳ, giúp các nhà hoạch định chính sách, doanh nghiệp và công chúng có cái nhìn rõ ràng về tiến độ và hiệu quả của việc triển khai KTTH.

Thứ ba, tăng cường dữ liệu, nghiên cứu và hợp tác có chọn lọc

Dữ liệu được coi là “dầu mỏ mới” trong nền kinh tế số, trong bối cảnh KTTH, dữ liệu chính xác là yếu tố then chốt để quản lý, điều hành và định hướng phát triển. TP.HCM hiện đang đối mặt với hạn chế về dữ liệu liên quan đến KTTH, từ lượng chất thải phát sinh, tỉ lệ tái chế, đến hiệu quả sử dụng tài nguyên. Việc thiếu dữ liệu đáng tin cậy khiến việc đánh giá hiện trạng, đặt ra mục tiêu và đo lường tiến độ trở nên khó khăn. Sự thiếu minh bạch về dữ liệu có thể dẫn đến quyết sách dựa trên cảm tính, phân bổ nguồn lực kém hiệu quả, và giảm niềm tin của nhà đầu tư - những người cần thông tin rõ ràng về hiệu quả và rủi ro của các dự án KTTH. Một hệ thống dữ liệu toàn diện dựa trên cơ sở nguồn chính thống sẽ cung cấp "bức tranh tổng thể" giúp chính quyền ra quyết định dựa trên bằng chứng, đồng thời tạo cơ sở cho việc công khai, minh bạch hóa, tăng cường trách nhiệm giải trình của các bên liên quan.

Các nước phát triển đã có những bước tiến vượt bậc về công nghệ và mô hình KTTH. Tuy nhiên, việc áp dụng nguyên mẫu vào TP.HCM có thể không hiệu quả do khác biệt về cơ sở hạ tầng, chi phí, văn hóa và trình độ công nghệ. Việc thiếu các chương trình nghiên cứu và phát triển (R&D) phù hợp với bối cảnh địa phương có thể dẫn đến việc “thụ động” trong việc áp dụng công nghệ, hoặc đầu tư vào các công nghệ không phù hợp, gây lãng phí nguồn lực. Việc đẩy mạnh R&D không chỉ nâng cao năng lực nội tại của thành phố mà còn tạo ra các ngành công nghiệp mới, công việc mới và lợi

thế cạnh tranh trong tương lai. Nó cũng thể hiện vai trò của nhà nước trong việc kiến tạo thị trường và giảm thiểu rủi ro cho các hoạt động đổi mới.

Việc thiếu chủ động trong việc học hỏi và cụ thể hóa kinh nghiệm quốc tế có thể khiến TP.HCM lặp lại những sai lầm mà các quốc gia khác đã trải qua, hoặc bỏ lỡ những cơ hội phát triển. Hợp tác quốc tế không chỉ mang lại kiến thức, công nghệ mà còn cả nguồn lực tài chính thông qua các dự án viện trợ phát triển (ODA), quỹ khí hậu hay đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) xanh. Điều này cũng giúp TP.HCM nâng cao vị thế trên trường quốc tế như một đô thị tiên phong trong phát triển bền vững.

4.2. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN THỂ CHẾ THỨC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ TUẦN HOÀN TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

4.2.1. Nhóm giải pháp về nâng cao nhận thức của cơ quan quản lý các cấp, doanh nghiệp, người dân và cộng đồng về kinh tế tuần hoàn

Việc triển khai KTTH tại TP.HCM đang đối mặt với một rào cản lớn: nhận thức còn hạn chế và thiếu đồng đều trong toàn xã hội. Từ doanh nghiệp nhỏ và vừa coi KTTH là khái niệm xa vời, người dân vẫn giữ thói quen tiêu dùng tuyến tính, đến các mô hình cộng đồng xanh còn nhỏ lẻ và chưa có sự lan tỏa rộng khắp. Để khắc phục, TP.HCM cần một giải pháp thể chế mang tính chiến lược nhằm nâng cao nhận thức, xây dựng hành vi sản xuất - tiêu dùng - sinh hoạt tuần hoàn, tạo nền tảng vững chắc cho việc thực thi chính sách hiệu quả.

4.2.1.1. Xây dựng chiến lược truyền thông - giáo dục về kinh tế tuần hoàn toàn Thành phố

Thành phố cần thiết lập Kế hoạch Truyền thông tổng thể giai đoạn 2025 - 2030 và tổ chức chiến dịch định kỳ. Việc ban hành một kế hoạch truyền thông dài hạn do Sở Nông nghiệp và Môi trường chủ trì, phối hợp với các đơn vị truyền thông lớn như HTV, VOH và Sở Khoa học và Công nghệ, thể hiện ý chí chính trị của thành phố trong việc ưu tiên vấn đề này. Điều

này tạo ra một lộ trình rõ ràng, thay vì các hoạt động đơn lẻ, manh mún. Việc tổ chức các chiến dịch định kỳ giúp duy trì sự chú ý, tạo hiệu ứng lan tỏa và biến các khái niệm về KTTH thành một phần của đời sống thường nhật. Đây là cách để Chính phủ kiến tạo nhu cầu xã hội đối với KTTH. Chiến lược này không chỉ dừng lại ở việc cung cấp thông tin mà còn nhằm mục đích kiến tạo một "văn hóa tuần hoàn" trong cộng đồng, nơi các nguyên tắc KTTH trở thành một phần tự nhiên của tư duy và hành động.

Ngoài việc tăng cường nội dung KTTH trên các kênh truyền thông đại chúng lớn như HTV, VOV thì các fanpage phường/xã/đặc khu cũng góp phần quan trọng trong việc tuyên truyền về lối sống tuần hoàn. Việc lồng ghép vào các chương trình quen thuộc như “Người dân TP.HCM với môi trường xanh” hay “Tiêu dùng thông minh - sống tuần hoàn” là rất quan trọng. Điều này giúp tiếp cận đa dạng đối tượng, từ người lớn đến thanh thiếu niên, thông qua các định dạng dễ hiểu và gần gũi. Bên cạnh đó, việc kết hợp với người nổi tiếng, người có ảnh hưởng (KOLs) trên các kênh cộng đồng và cá nhân là một bước đi chiến lược trong kỷ nguyên số. Các KOLs có khả năng tạo ra sự quan tâm nhanh chóng, thay đổi nhận thức và thúc đẩy hành vi thông qua sự tin tưởng và sức ảnh hưởng cá nhân, đặc biệt là đối với giới trẻ và các nhóm dân cư đang tìm kiếm hình mẫu. Đây là cách để tận dụng sức mạnh của mạng xã hội và truyền miệng để lan tỏa thông điệp. Mục tiêu là biến KTTH từ một khái niệm trừu tượng thành những câu chuyện, hành động cụ thể, truyền cảm hứng và dễ dàng áp dụng trong cuộc sống hàng ngày.

4.2.1.2. Tăng cường nhận thức và năng lực của đội ngũ cán bộ quản lý các cấp

Để thể chế thúc đẩy phát triển KTTH được triển khai hiệu quả, việc nâng cao nhận thức và năng lực cho đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức ở TP.HCM là yêu cầu mang tính quyết định. Thành phố cần tổ chức các khóa

đào tạo và bồi dưỡng định kỳ, xây dựng bộ tài liệu chuẩn hóa, cập nhật liên tục các kiến thức, mô hình và kinh nghiệm quốc tế về KTTH. Việc mời chuyên gia trong nước và nước ngoài tham gia tập huấn giúp đội ngũ cán bộ nắm bắt được xu hướng chính sách mới, tiêu chuẩn toàn cầu, cũng như những công cụ pháp lý, kỹ thuật phục vụ quá trình chuyển đổi.

Bên cạnh việc đào tạo, Thành phố cần đẩy mạnh truyền thông nội bộ thông qua chuyên trang điện tử, hội thảo liên ngành, phong trào “Văn phòng xanh” trong các cơ quan công quyền. Nhận thức về KTTH cũng cần được lồng ghép vào tiêu chí đánh giá công vụ, gắn với các sáng kiến, mô hình hoặc giải pháp cụ thể mà các sở, ngành và từng cán bộ đề xuất, đảm nhận. Cách tiếp cận này không chỉ tạo động lực mà còn tăng tính trách nhiệm trong thực thi chính sách. Ở phạm vi rộng hơn, đội ngũ cán bộ, công chức là những người tham gia nghiên cứu, hoạch định và thẩm định chính sách cần được trang bị đầy đủ nhận thức về quan điểm của Đảng và Nhà nước đối với phát triển KTTH. Điều này bảo đảm sự thống nhất trong quá trình tham mưu, soạn thảo văn bản pháp luật, thiết kế cơ chế, chính sách, xây dựng chương trình và đề án phát triển KTTH ở TP.HCM.

Ngoài ra, TP.HCM nên mở rộng hợp tác quốc tế, tăng cường gửi cán bộ tham dự các mạng lưới đô thị tuần hoàn, chương trình trao đổi kinh nghiệm tại các quốc gia có hệ sinh thái KTTH phát triển. Đây là kênh quan trọng để cán bộ tiếp cận mô hình quản trị tiên tiến, phương pháp đánh giá vòng đời sản phẩm (LCA), cơ chế tài chính xanh, cũng như giải pháp vận hành chuỗi cung ứng tuần hoàn.

4.2.1.3. Xây dựng chương trình đào tạo, tập huấn chuyên đề cho doanh nghiệp

Các DNNVV thường gặp hạn chế về thông tin, nguồn lực và kỹ năng, khiến việc tiếp cận và áp dụng mô hình KTTH trở nên khó khăn. Do đó, các

chương trình đào tạo và hỗ trợ chuyên biệt đóng vai trò hết sức quan trọng để giúp họ vượt qua các rào cản này.

Một giải pháp thiết thực là TP.HCM phối hợp với các đơn vị như VCCI, Ban Quản lý các KCX, KCN để tổ chức các hội thảo và khóa tập huấn theo lĩnh vực. Hội thảo chia sẻ kinh nghiệm từ các tập đoàn lớn như Vinamilk, Unilever, Nestlé không chỉ cung cấp minh chứng thực tiễn về lợi ích kinh tế - môi trường của KTTH mà còn phá bỏ quan niệm sai lầm rằng KTTH chỉ phù hợp với doanh nghiệp lớn hoặc các ngành sử dụng nhiều tài nguyên. Đây chính là “hiệu ứng gương mẫu”, tạo động lực lan tỏa mạnh mẽ tới các DNNVV.

Bên cạnh đó, các khóa tập huấn chuyên sâu theo từng ngành (thực phẩm, dệt may, bao bì, logistics...) giúp doanh nghiệp nhận diện rõ các cơ hội áp dụng KTTH trong hoạt động sản xuất - kinh doanh: tối ưu quy trình, thiết kế lại sản phẩm, tiết kiệm nguyên liệu, cải thiện quản lý chuỗi cung ứng. Quan trọng hơn, các chương trình tư vấn về mô hình kinh doanh tuần hoàn, hỗ trợ đăng ký chứng chỉ xanh, nhãn sinh thái và tiếp cận tài chính xanh giúp doanh nghiệp có “công cụ” và “nguồn lực” cụ thể để triển khai chuyển đổi, thay vì chỉ dừng lại ở nhận thức.

Đối với cộng đồng doanh nghiệp, đặc biệt là các DNNVV, việc xác định đúng vai trò của họ là trung tâm của phát triển KTTH có ý nghĩa quyết định. Thành phố cần tập trung nâng cao nhận thức để khuyến khích doanh nghiệp chuyển đổi mô hình sản xuất - kinh doanh theo hướng tuần hoàn, đảm bảo hài hòa mục tiêu kinh tế, xã hội và môi trường. Đồng thời, việc nâng cao hiểu biết và trách nhiệm trong thực thi cơ chế trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất là yêu cầu bắt buộc đối với doanh nghiệp trong bối cảnh mới. Sự phối hợp giữa doanh nghiệp và người dân trong quản lý vòng đời sản phẩm - từ thiết kế, tiêu dùng đến thu hồi - sẽ tạo ra nền tảng quan trọng để vận hành hiệu quả các mô hình KTTH.

4.2.1.4. Lòng ghép kinh tế tuần hoàn vào hệ thống giáo dục

Giáo dục là kênh dài hạn và bền vững nhất để thay đổi tư duy và hành vi của thế hệ tương lai. Đề xuất Sở Giáo dục và Đào tạo phối hợp với Sở Nông nghiệp và Môi trường để xây dựng bộ tài liệu giáo dục KTTH và tích hợp vào các môn học như Khoa học, Địa lý, Giáo dục công dân, kỹ năng sống là một bước đi chiến lược. Điều này giúp các khái niệm về KTTH (như phân loại rác, tái chế, tiết kiệm tài nguyên) trở thành một phần của kiến thức nền tảng từ nhỏ. Các hoạt động ngoại khóa gắn với thực tế (vườn rau học đường, chương trình tái chế) giúp học sinh trải nghiệm thực tế, biến kiến thức thành hành động. Ở bậc đại học, việc khuyến khích các trường xây dựng học phần bắt buộc hoặc tự chọn về KTTH, sản xuất bền vững, đổi mới sinh thái sẽ trang bị cho sinh viên những kiến thức và kỹ năng chuyên sâu cần thiết để trở thành những chuyên gia, nhà quản lý, kỹ sư của nền kinh tế tuần hoàn trong tương lai. Đây là chiến lược đầu tư vào vốn con người để phục vụ cho sự phát triển dài hạn của KTTH. Từ đó tạo ra một thế hệ công dân có ý thức tuần hoàn từ sớm, đồng thời đào tạo ra đội ngũ chuyên gia, lao động chất lượng cao cho các ngành liên quan đến KTTH.

4.2.1.5. Phát huy vai trò của người dân và nhân rộng mô hình cộng đồng xanh, dân cư không rác thải

Người dân và người tiêu dùng giữ vai trò đặc biệt quan trọng trong quá trình triển khai KTTH, bởi họ vừa là đối tượng thụ hưởng, vừa là chủ thể trực tiếp tham gia vào các hoạt động tuần hoàn. Sự thay đổi hành vi tiêu dùng, từ sử dụng tiết kiệm, tránh lãng phí đến phân loại rác tại nguồn, là điều kiện tiên quyết để các mô hình thu gom, tái chế và tái sử dụng vận hành trơn tru. Bên cạnh đó, người dân còn là lực lượng giám sát xã hội đối với doanh nghiệp trong việc tuân thủ các quy định về bảo vệ môi trường, sử dụng tài nguyên và thực thi trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất. Do đó, mức độ tham gia và đồng thuận của cộng đồng có ảnh hưởng trực tiếp đến

hiệu quả hoạch định chính sách và thành công của mô hình KTTH trên địa bàn TP.HCM

Để phát huy vai trò này, Thành phố cần đẩy mạnh hỗ trợ kỹ thuật và tài chính (thông qua ngân sách hoặc xã hội hóa) cho các mô hình cộng đồng như “Tổ dân phố không rác”, “Khu phố phân loại rác tại nguồn”, “Chợ dân sinh tuần hoàn”. Việc hỗ trợ ban đầu giúp giảm gánh nặng cho các khu dân cư khi triển khai thử nghiệm, đồng thời tạo ra những “điểm sáng” để các địa phương khác học hỏi và nhân rộng. Hợp tác với các tổ chức xã hội như GreenHub, ChangeVN hoặc các nhóm tình nguyện môi trường sẽ mang lại lợi thế về kinh nghiệm truyền thông, giáo dục cộng đồng và tổ chức hoạt động thay đổi hành vi.

Ngoài ra, Thành phố có thể triển khai các chương trình thi đua thường niên như: “Khu phố tuần hoàn”, “Phường xanh TP.HCM”, nhằm khuyến khích cạnh tranh lành mạnh, tôn vinh các sáng kiến hay, đồng thời lan tỏa các mô hình thành công trên diện rộng. Các hình thức khuyến khích xã hội này không chỉ tác động đến hành vi cá nhân mà còn thúc đẩy hình thành cộng đồng tự quản về KTTH, nơi người dân chủ động duy trì, giám sát và nâng cao chất lượng môi trường sống.

Mục tiêu lâu dài là xây dựng mạng lưới các cộng đồng xanh liên kết với nhau, tạo nền tảng xã hội vững chắc để KTTH trở thành lối sống phổ biến, không chỉ dựa trên quy định hành chính mà xuất phát từ nhu cầu và hành vi tự thân của người dân. Đây là điều kiện để KTTH phát triển bền vững, có tính lan tỏa rộng và phù hợp với đặc thù đô thị của TP.HCM trong bối cảnh mới.

4.2.1.6. Ứng dụng nền tảng số để truyền thông và kết nối trong hệ sinh thái kinh tế tuần hoàn

Việc ứng dụng công nghệ số đóng vai trò then chốt trong mở rộng tiếp cận thông tin, thúc đẩy thay đổi hành vi và tạo ra sự kết nối giữa các chủ thể

trong hệ sinh thái KTTH. Trước hết, TP.HCM cần xây dựng Cổng thông tin KTTH Thành phố như một nền tảng tập trung, tích hợp đầy đủ dữ liệu, bản đồ số các điểm thu gom, tái chế, danh mục mô hình tuần hoàn thành công, kho tài liệu đào tạo - truyền thông, cũng như hướng dẫn về cơ chế trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất và tiêu dùng bền vững. Đây sẽ là “trung tâm tri thức số” giúp người dân, doanh nghiệp và cán bộ quản lý dễ dàng tiếp cận và cập nhật thông tin chính thống.

Đồng thời, Thành phố nên phát triển ứng dụng di động KTTH với các tính năng thân thiện như: hướng dẫn phân loại rác theo từng hộ gia đình, định vị điểm thu gom gần nhất, “đổi rác lấy quà”, bảng theo dõi lượng chất thải giảm được và gợi ý các lựa chọn tiêu dùng xanh. Việc số hóa hoạt động phân loại, thu gom không chỉ mang lại sự tiện lợi mà còn giúp người dân cảm thấy được đồng hành và ghi nhận trong quá trình thay đổi hành vi.

Bên cạnh các nền tảng thông tin, TP.HCM có thể triển khai các chương trình tương tác số dưới dạng thử thách cộng đồng như “Sống tuần hoàn 30 ngày”, “Không rác nhựa”, hay “Nhà tôi xanh, Phường tôi xanh”, kết hợp cơ chế tích điểm và nhận phần thưởng sinh thái. Việc “trò chơi hóa” quá trình thay đổi hành vi giúp tăng sự hứng thú, tạo động lực duy trì thói quen tốt và mở rộng phạm vi lan tỏa trong cộng đồng.

Ứng dụng công nghệ số còn mang lại lợi ích quan trọng đối với công tác quản lý nhà nước thông qua việc thu thập dữ liệu hành vi, theo dõi mức độ tham gia của người dân, doanh nghiệp và đánh giá hiệu quả các hoạt động KTTH. Dữ liệu này giúp Thành phố tối ưu hóa chiến lược truyền thông, điều chỉnh mô hình thu gom, tái chế và xây dựng chính sách dựa trên bằng chứng.

Tóm lại, nâng cao nhận thức về KTTH không chỉ là một giải pháp hỗ trợ mà là nội dung cốt lõi trong thể chế KTTH của TP.HCM. Việc triển khai đồng bộ, đa tầng và sáng tạo các giải pháp này sẽ giúp TP.HCM biến

KTTH thành một xu hướng văn hóa sống mới, lan tỏa từ cộng đồng đến chính quyền, từ doanh nghiệp đến từng người dân, tạo nền tảng vững chắc cho sự phát triển bền vững.

4.2.2. Nhóm giải pháp về hoàn thiện khung pháp lý, cơ chế chính sách, tiêu chuẩn và công cụ kỹ thuật liên quan đến kinh tế tuần hoàn trên địa bàn Thành phố

Đây chính là giải pháp nền tảng cho quá trình chuyển đổi kinh tế toàn diện. Hiện nay, Việt Nam chưa có một luật riêng biệt về KTTH. Các quy định liên quan còn nằm rải rác trong nhiều văn bản khác nhau, chủ yếu mang tính lồng ghép và định hướng chung. Việc thiếu một luật riêng biệt về KTTH ở cấp quốc gia, cũng như sự phân tán của các quy định hiện hành, tạo ra một khuôn khổ pháp lý rời rạc và chồng chéo. Điều này không chỉ gây khó khăn cho các doanh nghiệp trong việc xác định nghĩa vụ và quyền lợi, mà còn làm lúng túng các cơ quan quản lý trong việc đánh giá và triển khai KTTH. Kinh nghiệm quốc tế từ các quốc gia đạt thành tựu trong KTTH như Hàn Quốc, Nhật Bản, Trung Quốc đều cho thấy họ sở hữu các bộ luật riêng biệt, toàn diện về KTTH. Điều này chứng tỏ một khung pháp lý tập trung, rõ ràng là tiền đề vững chắc để thúc đẩy một mô hình kinh tế mới.

Ở TP.HCM, các chương trình và kế hoạch hiện có của TP.HCM như Quyết định 503/QĐ-UBND (Đề án phát triển KTTH, kinh tế số, kinh tế chia sẻ), Quyết định 3128/QĐ-UBND (Kế hoạch hành động sản xuất và tiêu dùng bền vững), hay Quyết định 4645/QĐ-UBND (Kế hoạch Phát triển KTTH giai đoạn 2022-2025) đều mang tính định hướng tổng quát. Chúng thiếu cơ sở pháp lý ràng buộc trách nhiệm, công cụ kiểm tra, đánh giá cụ thể, và không đủ “sức nặng” để lồng ghép KTTH vào các khía cạnh cốt lõi như quy hoạch đô thị, đầu tư công, quản lý ngành hoặc các chương trình phát triển đô thị. Thực tiễn cho thấy, do thiếu quy định pháp lý rõ ràng và chế tài cụ thể, nhiều doanh nghiệp không mặn mà đầu tư vào công nghệ tái chế, sử dụng tài

nguyên thứ cấp, hay thực hiện trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất. Đồng thời, chính quyền cấp phường/xã/đặc khu gặp lúng túng trong việc nội luật hóa mục tiêu KTTH vào quy hoạch và quản lý địa phương. Vì vậy, giải pháp hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật và chính sách liên quan là cấp thiết nhằm tạo hành lang pháp lý ổn định, thúc đẩy đồng bộ các chủ thể tham gia vào tiến trình tuần hoàn hóa kinh tế. Cụ thể:

4.2.2.1. Xây dựng và ban hành Đề án tổng thể về phát triển kinh tế tuần hoàn mang chiến lược lâu dài.

Việc ban hành Đề án tổng thể phát triển KTTH là bước đi có ý nghĩa nền tảng, nhằm tạo ra khung khổ pháp lý thống nhất và tầm nhìn chiến lược dài hạn cho toàn bộ quá trình chuyển đổi của TP.HCM. Đây sẽ là văn bản có giá trị pháp lý và chỉ đạo cao nhất ở cấp Thành phố liên quan đến KTTH, tương tự các “Circular Economy Strategies” mà Liên minh Châu Âu, Nhật Bản, Singapore hay Seoul đã ban hành. Trong bối cảnh TP.HCM là đô thị đặc biệt, đông dân nhất cả nước, đóng góp kinh tế cao và có cấu trúc ngành phức tạp, một Đề án tổng thể là điều kiện bắt buộc để đảm bảo sự đồng bộ, nhất quán và liên tục trong chính sách.

Thứ nhất, xác định rõ nguyên tắc pháp lý và mô hình quản trị KTTH phù hợp với đặc thù TP.HCM

Đề án phải làm rõ các nguyên tắc pháp lý cốt lõi trong tổ chức và vận hành KTTH, như: Nguyên tắc vòng đời sản phẩm; nguyên tắc trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất; nguyên tắc hạn chế chôn lấp; ưu tiên tái sử dụng - tái chế trước khi xử lý; nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả tiền” và nguyên tắc phối hợp liên ngành và dữ liệu mở. Trong bối cảnh một đô thị lớn, đa trung tâm, mật độ dân cư cao và hệ sinh thái doanh nghiệp đa dạng như TP.HCM, các nguyên tắc này không chỉ mang tính định hướng mà còn là cơ sở để thiết kế mô hình quản trị KTTH mang tính đa ngành, có khả năng

kết nối các lĩnh vực sản xuất - tiêu dùng - dịch vụ - chất thải - năng lượng - xây dựng - giao thông trong cùng một hệ thống vòng tròn vật chất.

Thứ hai, tích hợp KTTH vào quy hoạch, kế hoạch và đầu tư công của Thành phố

Điểm đột phá quan trọng nhất của Đề án là yêu cầu tích hợp KTTH ngay từ giai đoạn hoạch định quy hoạch và đầu tư công, thay vì bổ sung sau khi dự án đã được phê duyệt như cách làm truyền thống, cụ thể:

(1) Đưa tiêu chí KTTH vào quá trình lập quy hoạch đô thị

Cụ thể như: Sử dụng vật liệu tái chế, vật liệu xanh trong thiết kế công trình; Tối ưu vòng đời sử dụng của các công trình hạ tầng; Quy hoạch không gian phù hợp cho tái chế, logistics xanh, xử lý chất thải; Kết nối các dòng vật chất giữa các khu vực (khu công nghiệp - khu dân cư - thương mại).

(2) Áp dụng KTTH vào đầu tư công

Mỗi dự án giao thông, xây dựng trường học, công viên, thoát nước, chiếu sáng, hạ tầng ven kênh rạch... đều phải được đánh giá theo: khả năng tái sử dụng vật liệu; lượng chất thải xây dựng phát sinh và phương án xử lý; tuổi thọ công trình, khả năng tháo dỡ và tái chế sau này; mức độ hiệu quả năng lượng và phát thải carbon trong vận hành. Đây là sự chuyển đổi căn bản từ “đầu tư theo vòng đời ngắn hạn” sang “đầu tư theo vòng đời tuần hoàn”.

(3) Coi KTTH là nguyên tắc nền tảng

Trước đây, KTTH chỉ được xem như một hạng mục của ngành môi trường hoặc một giải pháp xử lý chất thải. Nhưng từ nay, KTTH trở thành nguyên tắc xuyên suốt, chi phối mọi khâu của quản lý đô thị và phát triển kinh tế - xã hội. Sự nâng cấp thể chế này có ý nghĩa sâu sắc, đặt ra trách nhiệm cụ thể cho mọi cơ quan chức năng. Điều đó có nghĩa là mọi sở, ngành đều có trách nhiệm cụ thể về KTTH, đồng thời, mọi chính sách, dự án, chương trình đều phải “soi chiếu” theo các mục tiêu KTTH. KTTH trở thành

nhiệm vụ liên ngành, đòi hỏi sự phối hợp ngang giữa các sở, ngành. Sự thay đổi cơ chế quản trị đa trung tâm này tạo ra cơ sở để hình thành và vận hành các công cụ hỗ trợ thiết yếu, bao gồm: cơ chế phối hợp dữ liệu liên ngành, cơ chế tài chính xanh cho KTTH, hệ thống đánh giá, giám sát hiệu quả tuần hoàn, và nền tảng số về dòng vật chất và chất thải, qua đó tăng cường năng lực quản trị và thúc đẩy quá trình chuyển đổi tuần hoàn.

4.2.2.2. Đề xuất ban hành Nghị quyết của Hội đồng nhân dân Thành phố về phát triển kinh tế tuần hoàn giai đoạn 2026 - 2030

Sau khi Đề án tổng thể về phát triển KTTH được ban hành, việc xây dựng và phê duyệt Nghị quyết của Hội đồng nhân dân Thành phố là bước tiếp theo nhằm chuyển hóa định hướng chiến lược thành cơ chế pháp lý mang tính ràng buộc, bảo đảm triển khai hiệu quả ở cấp thực thi. Nghị quyết này không chỉ mang tính triển khai mà còn đóng vai trò định hình toàn bộ hệ thống chính sách KTTH của TP.HCM trong giai đoạn 2026 - 2030.

a) Vai trò của Nghị quyết HĐND Thành phố trong hoàn thiện thể chế KTTH

Nghị quyết của Hội đồng nhân dân Thành phố giữ vai trò là cầu nối then chốt giữa tầm nhìn chiến lược và hiệu lực thực thi KTTH, nhờ vào tính pháp lý cao và sự bắt buộc thi hành đối với chính quyền các cấp, cơ quan chuyên môn và các chủ thể liên quan. Văn bản này thực hiện nhiệm vụ thể chế hóa bằng cách: cụ thể hóa các mục tiêu, nguyên tắc và định hướng chiến lược từ Đề án tổng thể; đồng thời xác lập trách nhiệm pháp lý rõ ràng cho từng sở, ngành và địa phương trong triển khai KTTH. Việc có Nghị quyết Hội đồng nhân dân tạo ra cơ sở vững chắc để Chính quyền Thành phố ban hành các văn bản dưới nghị quyết (quyết định của Ủy ban nhân dân, hướng dẫn chuyên ngành), bảo đảm tính pháp lý trong huy động nguồn lực, phân cấp, phân quyền liên quan đến KTTH. Quan trọng hơn, việc này tạo ra niềm tin và tín hiệu chính sách dài hạn cho cộng đồng doanh nghiệp, nhà đầu tư

và đối tác quốc tế, khuyến khích họ yên tâm đầu tư và tham gia vào quá trình chuyển đổi tuần hoàn của Thành phố.

b) Các nội dung trọng tâm cần được quy định trong Nghị quyết

Đề Nghị quyết thực sự khả thi và mang tính ràng buộc, cần bao gồm các nhóm nội dung sau:

Mục tiêu và chỉ tiêu định lượng: Nghị quyết cần đặt ra các chỉ tiêu bắt buộc và khuyến khích có thể đo lường được cho giai đoạn 2026 - 2030, ví dụ: Tỷ lệ phân loại rác tại nguồn theo từng xã/phường/đặc khu; Tỷ lệ tái chế, tái sử dụng chất thải (sinh hoạt, công nghiệp, xây dựng); Chỉ tiêu giảm chôn lấp theo từng năm và tỷ lệ doanh nghiệp thực hiện báo cáo tuần hoàn vật liệu, LCA, cơ chế trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất. Các chỉ tiêu này phải gắn với trách nhiệm báo cáo của từng cơ quan.

Quy định các ngành/lĩnh vực bắt buộc áp dụng KTTH: Hội đồng nhân dân cần ban hành danh mục các lĩnh vực bắt buộc hoặc ưu tiên áp dụng KTTH, như: xây dựng, sản xuất nhựa và bao bì, công nghiệp chế biến - chế tạo và KCX, KCN. Mỗi nhóm ngành cần có bộ tiêu chí, lộ trình thực hiện và chuẩn kỹ thuật tương ứng.

Phân cấp và ràng buộc trách nhiệm thực hiện: Nghị quyết cần quy định rõ trách nhiệm của các sở, ngành chuyên môn (Sở Nông nghiệp và Môi trường là đầu mối triển khai, Sở Công Thương thúc đẩy mô hình kinh doanh tuần hoàn, Sở Xây dựng chịu trách nhiệm về tái chế vật liệu xây dựng, Sở Tài chính tích hợp KTTH vào đầu tư công) và Ủy ban nhân dân xã/phường/đặc khu (thực hiện phân loại rác tại nguồn). Cần kèm theo cơ chế thưởng - phạt, đánh giá thi đua và yêu cầu công khai tiến độ.

Cơ chế ưu đãi và hỗ trợ tài chính - kỹ thuật: Nghị quyết cần quy định hoặc giao Ủy ban nhân dân ban hành các chính sách như: Hỗ trợ lãi suất hoặc tín dụng ưu đãi cho doanh nghiệp đầu tư công nghệ tuần hoàn; Ưu đãi thuế và phí cho cơ sở tái chế công nghệ cao; Cơ chế đặt hàng - đấu

thầu xanh trong đầu tư công; và hỗ trợ kỹ thuật chuyên sâu (đánh giá vòng đời, kiểm toán rác thải). Cơ chế giám sát, đánh giá và công bố thông tin: Nghị quyết cần quy định rõ hệ thống chỉ số KTTH, yêu cầu báo cáo định kỳ theo quý/năm và công bố công khai chỉ số KTTH theo từng ngành/xã/phường/đặc khu.

Việc ban hành Nghị quyết Hội đồng nhân dân này được xem là một chương trình cải cách thể chế có trọng tâm, nhằm tạo nền tảng pháp lý vững chắc cho chuyển đổi kinh tế đô thị (liên quan đến tái kiến tạo mô hình tăng trưởng, tiêu dùng bền vững, đầu tư công xanh), nâng cao năng lực quản trị đô thị và điều phối liên ngành (đảm bảo quy trình ra quyết định nhất quán, dữ liệu tích hợp và trách nhiệm giải trình cao) và cuối cùng là đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế và cam kết Net Zero 2050.

4.2.2.3. Xây dựng Bộ tiêu chuẩn, quy chuẩn tuần hoàn cấp Thành phố cho từng ngành/lĩnh vực

Để khắc phục triệt để hạn chế về thiếu tiêu chuẩn kỹ thuật và thiếu tính cụ thể hóa trong chính sách, TP.HCM cần phải ban hành một Bộ tiêu chuẩn, quy chuẩn tuần hoàn cấp Thành phố có tính ràng buộc cho từng ngành/lĩnh vực. Bộ tiêu chuẩn này phải được thiết kế theo hướng chuyển trọng tâm phát triển KTTH ngay từ khâu “thiết kế ban đầu” và “tạo lập thị trường nguyên liệu thứ cấp”, thay vì chỉ tập trung vào xử lý chất thải ở cuối vòng đời sản phẩm.

Trước hết, cần ban hành lộ trình bắt buộc áp dụng tiêu chuẩn tuần hoàn theo ngành nhằm bảo đảm tính khả thi và tránh gây sốc chính sách. Giai đoạn 2026 - 2028 nên ưu tiên áp dụng bắt buộc đối với các ngành có mức tiêu thụ vật liệu và phát sinh chất thải lớn như xây dựng và sản xuất nhựa. Giai đoạn 2028 - 2030 mở rộng sang các ngành dệt may và điện tử - những lĩnh vực có chuỗi cung ứng phức tạp, liên quan mật thiết đến xuất khẩu và yêu cầu tiêu chuẩn môi trường quốc tế. Việc quy định lộ trình rõ

ràng giúp doanh nghiệp có thời gian chuẩn bị, đồng thời tạo sự ổn định và dự báo được trong môi trường chính sách.

Về nội dung kỹ thuật, các nhóm tiêu chuẩn trọng tâm cần được cụ thể hóa như sau:

Nhóm tiêu chuẩn tái chế vật liệu và quản lý chất thải: Cần quy định tỷ lệ tái chế tối thiểu đối với nhựa, kim loại, giấy, thủy tinh và chất thải xây dựng. Đồng thời, ban hành tiêu chuẩn về độ tinh khiết vật liệu tái chế để được công nhận là nguyên liệu thứ cấp và chuẩn hóa quy trình thu gom - phân loại - tiền xử lý cho từng dòng chất thải. Các tiêu chuẩn này là cơ sở để hình thành thị trường nguyên liệu tái chế minh bạch và ổn định.

Nhóm tiêu chuẩn về thiết kế sinh thái: Ban hành hướng dẫn và quy chuẩn áp dụng, yêu cầu doanh nghiệp sản xuất phải thiết kế sản phẩm dễ tháo rời - dễ sửa chữa - dễ tái chế, hạn chế sử dụng vật liệu khó tái chế (như composite) và quy định về tỷ lệ vật liệu tái chế bắt buộc trong sản phẩm (ví dụ: 20 - 30% với bao bì nhựa). Cách tiếp cận này giúp chuyển dịch trọng tâm từ “xử lý sau tiêu dùng” sang “ngăn ngừa chất thải từ khâu thiết kế”.

Chuẩn hóa tái sử dụng nước thải theo mục đích sử dụng: Thành phố cần ban hành các ngưỡng kỹ thuật cụ thể cho từng mục đích tái sử dụng. Đối với nước tái sử dụng cho tưới cây, rửa đường, vệ sinh công cộng, cần quy định tiêu chuẩn về độ đục, vi sinh và kim loại nặng ở mức phù hợp với mục đích không tiếp xúc trực tiếp. Đối với nước tái sử dụng trong khu công nghiệp, cần quy định chặt chẽ hơn về chỉ số các chất nguy hại đặc thù theo từng ngành. Việc phân tầng tiêu chuẩn theo mục đích sử dụng vừa bảo đảm an toàn môi trường, vừa nâng cao tính khả thi trong triển khai.

Nhãn sinh thái cấp Thành phố: Phát triển nhãn tuần hoàn TP.HCM áp dụng cho các sản phẩm đạt ngưỡng giảm 30 - 50% phát thải hoặc sử dụng 20% nguyên liệu thứ cấp. Nhãn này cần được khuyến khích bằng cách yêu cầu các siêu thị, trung tâm thương mại ưu tiên trưng bày và phân phối sản phẩm có nhãn.

Chuẩn tuân hoàn trong KCX, KCN và Cộng sinh công nghiệp: Ban hành Bộ chuẩn cho tỷ lệ chia sẻ năng lượng - nhiệt thải, tỷ lệ tái sử dụng nước thải sau xử lý, tỷ lệ tái chế chất thải rắn công nghiệp, và xác định Chỉ số hiệu quả sử dụng tài nguyên (RMI). Đồng thời, cần xây dựng hợp đồng mẫu cho hoạt động cộng sinh công nghiệp, trong đó quy định rõ loại chất thải hoặc phụ phẩm được phép trao đổi, điều kiện kỹ thuật khi chuyển giao, cơ chế kiểm soát rủi ro môi trường và trách nhiệm pháp lý của các bên khi phát sinh sự cố. Việc chuẩn hóa hợp đồng giúp giảm rủi ro pháp lý và tạo niềm tin cho doanh nghiệp khi tham gia trao đổi dòng vật chất.

Quy chuẩn tái chế chi tiết theo dòng thải: Xây dựng khung kỹ thuật đầy đủ cho từng dòng thải cụ thể, ví dụ: quy định về tái chế cơ học - tái chế hóa học đối với nhựa, tiêu chuẩn tinh khiết 95% đối với kim loại, và yêu cầu thu hồi 70% vật liệu từ chất thải xây dựng. Việc cụ thể hóa các tiêu chuẩn kỹ thuật và chỉ tiêu định lượng này không chỉ giúp tạo ra thị trường nguyên liệu thứ cấp ổn định, mà còn cung cấp cơ sở pháp lý minh bạch để áp dụng cho tín dụng xanh, ưu đãi thuế, và thẩm định đầu tư công.

4.2.2.4. Xây dựng Bộ tiêu chí phân loại dự án kinh tế tuần hoàn để áp dụng cho tài chính xanh và đầu tư công

Đây là công cụ để ngân hàng, cơ quan tài chính và đầu tư công sử dụng chung. Bộ tiêu chí cần gồm 4 nhóm:

(1) Tiêu chí môi trường: Giảm phát thải CO₂ (tối thiểu 10 - 30%); Giảm tiêu thụ tài nguyên (nước - năng lượng - vật liệu); Tỷ lệ tái chế/tái sử dụng.

(2) Tiêu chí tuần hoàn: Mức độ tái chế nội bộ; Khả năng chia sẻ tài nguyên với doanh nghiệp khác; Tỷ lệ sử dụng nguyên liệu thứ cấp.

(3) Tiêu chí công nghệ: Sử dụng công nghệ sạch, công nghệ tiết kiệm năng lượng; Mức độ đổi mới.

(4) Tiêu chí kinh tế - xã hội: Tạo việc làm xanh; Lợi ích cộng đồng; Mức độ phù hợp với chiến lược KTTH của Thành phố.

4.2.2.5. Hoàn thiện công cụ kinh tế để thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn cấp thành Thành phố

Các công cụ kinh tế chính là cơ chế truyền dẫn động lực, định hình hành vi của doanh nghiệp và thị trường theo hướng tuần hoàn hóa. Do đó, Thành phố cần chuyển từ cách tiếp cận khuyến khích chung sang thiết kế các công cụ kinh tế có điều kiện, có ràng buộc và có khả năng vận hành theo cơ chế thị trường.

Thứ nhất, điều kiện hóa ưu đãi theo mức độ thực hành tuần hoàn

Thay vì áp dụng ưu đãi dàn trải theo ngành hoặc danh mục dự án, Thành phố cần gắn mức hưởng ưu đãi với các chỉ số định lượng như tỷ lệ tái chế nội bộ, mức sử dụng nguyên liệu thứ cấp và cường độ phát thải carbon. Doanh nghiệp đạt mức tuần hoàn cao hơn sẽ được hưởng ưu đãi lớn hơn về thuế, tiền thuê đất hoặc tiếp cận tín dụng xanh. Cơ chế này biến ưu đãi từ hỗ trợ hành chính thành công cụ khuyến khích dựa trên kết quả, tạo cạnh tranh tích cực trong chuyển đổi mô hình sản xuất.

Thứ hai, thiết lập nghĩa vụ mua sắm công xanh

Để hình thành cầu thị trường ổn định cho sản phẩm tuần hoàn, cần quy định tỷ lệ tối thiểu (ví dụ 20-30%) giá trị mua sắm công phải dành cho sản phẩm, dịch vụ đáp ứng tiêu chí tuần hoàn. Tiêu chí này cần được tích hợp vào hồ sơ mời thầu và quy trình đánh giá kỹ thuật. Khi khu vực công chủ động tạo cầu, doanh nghiệp sẽ có động lực đầu tư công nghệ tái chế và thiết kế sinh thái, qua đó tái cấu trúc chuỗi cung ứng theo hướng bền vững.

Thứ ba, thí điểm cơ chế trao đổi tín chỉ carbon cấp đô thị

Trong khuôn khổ Luật Bảo vệ môi trường 2020, TP.HCM có thể thí điểm cơ chế trao đổi tín chỉ carbon trong phạm vi khu chế xuất, khu công nghiệp. Việc này giúp lượng hóa giá trị kinh tế của hoạt động giảm phát thải, tạo động lực tài chính cho các dự án tiết kiệm năng lượng và tái chế vật liệu. Đồng thời, quá trình thí điểm giúp Thành phố tích lũy kinh nghiệm quản trị phát thải và chuẩn bị điều kiện tích hợp vào thị trường carbon quốc gia.

4.2.3. Nhóm giải pháp về hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước và cơ chế phối hợp liên ngành đối với kinh tế tuần hoàn

Với quy mô của TP.HCM, việc thúc đẩy KTTH càng đòi hỏi một bộ máy điều hành hiệu lực, phối hợp đồng bộ và có khả năng tích hợp KTTH vào toàn bộ hệ thống chính sách công.

4.2.3.1. Thành lập thiết chế điều phối kinh tế tuần hoàn cấp Thành phố

Hiện tại, các đề án và kế hoạch liên quan đến KTTH, kinh tế số, kinh tế chia sẻ... của TP.HCM vẫn đang được điều phối phân tán giữa các sở, ban, ngành như Sở Nông nghiệp và Môi trường, Sở Kế hoạch và Đầu tư, Sở Công Thương và Viện Nghiên cứu Phát triển TP.HCM. Việc thiếu một ban chỉ đạo liên ngành chuyên trách là một điểm nghẽn lớn. Chính vì vậy, kiến nghị Ủy ban nhân dân TP.HCM thành lập Ban chỉ đạo phát triển KTTH hoặc tích hợp nhiệm vụ này vào Ban Chỉ đạo tăng trưởng xanh hoặc Ban Chỉ đạo phát triển bền vững. Ban chỉ đạo có quyền yêu cầu báo cáo liên ngành và quyền điều chỉnh kế hoạch khi chậm tiến độ. Ban chỉ đạo nên do một lãnh đạo cấp cao của thành phố đứng đầu (Chủ tịch hoặc Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố), với sự tham gia của đơn vị chủ lực như:

- Tổ công tác tham mưu: có nhiệm vụ xây dựng kế hoạch triển khai Đề án; tổ chức theo dõi, giám sát, tổng hợp kết quả thực hiện và định kỳ hằng năm báo cáo Ủy ban nhân dân Thành phố. Đồng thời, chủ trì và phối hợp với các sở, ban, ngành để tích hợp nội dung KTTH vào kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của Thành phố.

- Sở Nông nghiệp và Môi trường:

Sở Nông nghiệp và Môi trường giữ vai trò nòng cốt trong tổ chức thực hiện các nhiệm vụ liên quan đến phát triển nông nghiệp bền vững, quản lý tài nguyên - môi trường và triển khai kinh tế tuần hoàn KTTH trên địa bàn Thành phố. Các nhiệm vụ trọng tâm được tổng hợp như sau:

Một là, đổi mới công nghệ, phát triển nông nghiệp bền vững và thúc đẩy mô hình tuần hoàn. Sở có nhiệm vụ định hướng phát triển nông nghiệp đô

thị, nông nghiệp công nghệ cao; Tăng cường nghiên cứu và ứng dụng công nghệ sinh học; Tổ chức tái sử dụng và tái chế phụ phẩm nông nghiệp và Hỗ trợ doanh nghiệp, hợp tác xã, hộ sản xuất và làng nghề trong đổi mới công nghệ, thiết bị để nâng cao hiệu suất sử dụng năng lượng, giảm phát thải và tiến tới các mô hình sản xuất tuần hoàn trong nông nghiệp.

Hai là, quản lý tài nguyên nước, ứng phó với biến đổi khí hậu và bảo đảm an toàn hệ thống thủy lợi. Sở huy động nguồn lực đầu tư, nâng cấp và hiện đại hóa hệ thống đê điều, hồ chứa, kênh mương và công trình phòng chống thiên tai; Đầu tư hiện đại hóa hệ thống thủy lợi; Thực hiện quản lý tổng hợp tài nguyên nước; Tăng cường các giải pháp thích ứng với biến đổi khí hậu trong nông nghiệp, giảm rủi ro thiên tai và bảo đảm an ninh nguồn nước dài hạn.

Ba là, tham mưu chính sách, giám sát môi trường và tích hợp mục tiêu KTTH vào quy hoạch phát triển. Sở tham mưu Ủy ban nhân dân Thành phố ban hành và triển khai các chính sách bảo vệ môi trường; Chủ trì phối hợp với các sở, ngành, địa phương trong giám sát môi trường và tích hợp các yêu cầu bảo vệ môi trường và KTTH vào quy hoạch đô thị, sử dụng đất, quy hoạch nông nghiệp, thủy lợi và quy hoạch tài nguyên nước

Bốn là, nhiệm vụ trực tiếp về xử lý chất thải và tiêu chuẩn kỹ thuật. Sở chủ trì tham mưu xây dựng Kế hoạch hành động KTTH đến năm 2035 của Thành phố, bao gồm bộ tiêu chí, cơ chế giám sát, đánh giá và hệ thống chỉ số; Tổ chức triển khai phân loại rác tại nguồn, giảm thiểu - thu hồi - tái sử dụng - tái chế chất thải. Đồng thời, phối hợp với các cơ quan Trung ương xây dựng, hoàn thiện các tiêu chuẩn kỹ thuật về: tái chế chất thải rắn sinh hoạt và chất thải công nghiệp; tái sử dụng nước thải, bùn thải trong nông nghiệp và cộng sinh công nghiệp; quy định vận chuyển chất thải theo hướng an toàn, tuần hoàn và giảm phát thải.

- Sở Công thương

Sở Công Thương giữ vai trò trung tâm trong quá trình chuyển đổi mô hình công nghiệp của TP.HCM theo hướng xanh - hiệu quả - tuần hoàn.

Một là, thúc đẩy doanh nghiệp chuyển đổi xanh và mô hình sản xuất tuần hoàn.

Sở xây dựng và triển khai các chương trình hỗ trợ doanh nghiệp về kiểm toán năng lượng, phân tích vòng đời sản phẩm (LCA), tái sử dụng - tái chế chất thải trong nội bộ doanh nghiệp và giữa các doanh nghiệp. Đồng thời, hướng dẫn doanh nghiệp đáp ứng các tiêu chuẩn về môi trường, chất lượng sản phẩm, nhãn xanh, chứng chỉ carbon, tiêu chuẩn quốc tế, giúp tạo lợi thế cạnh tranh và duy trì xuất khẩu.

Hai là, phát triển khu công nghiệp sinh thái và chuỗi tuần hoàn trong sản xuất.

Sở chủ trì thúc đẩy chuyển đổi các khu công nghiệp, cụm công nghiệp sang mô hình khu công nghiệp sinh thái; Tạo điều kiện hình thành các chuỗi tuần hoàn trong công nghiệp và phối hợp trong quy hoạch hạ tầng công nghiệp để đảm bảo các khu công nghiệp có đủ không gian cho trung tâm tái chế, kho nguyên liệu thứ cấp, bãi tập kết chất thải tạm thời và hạ tầng thu gom - xử lý đạt chuẩn.

Ba là, sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả, giảm phát thải khí nhà kính

Sở Công Thương giữ vai trò chủ trì và phối hợp triển khai các giải pháp tiết kiệm năng lượng xuyên suốt chuỗi sản xuất, đặc biệt tập trung vào các ngành tiêu thụ nhiều năng lượng như: dệt may, nhựa, hóa chất, luyện kim và thực phẩm. Nhiệm vụ cụ thể bao gồm: tổ chức kiểm toán năng lượng định kỳ và hướng dẫn doanh nghiệp xây dựng lộ trình giảm tiêu hao năng lượng, chuyển đổi sang các thiết bị và công nghệ hiệu suất cao. Đồng thời, Sở Công Thương chịu trách nhiệm giảm phát thải khí nhà kính bằng cách

thúc đẩy các chương trình cắt giảm khí nhà kính trong công nghiệp, khuyến khích sử dụng điện mặt trời mái nhà, năng lượng sinh khối, hệ thống thu hồi nhiệt và các giải pháp carbon thấp khác. Ngoài ra, Sở cũng khuyến khích doanh nghiệp tham gia thị trường carbon, xây dựng các dự án giảm phát thải theo quy định của Luật Bảo vệ môi trường 2020 để tạo nguồn thu và động lực chuyển đổi.

Bốn là, phát triển năng lượng sạch và các giải pháp năng lượng tái tạo

Sở Công thương có trách nhiệm phải thúc đẩy phát triển các nguồn năng lượng tái tạo như điện mặt trời mái nhà, điện gió nhỏ và năng lượng sinh khối để phục vụ trực tiếp cho doanh nghiệp và các cơ sở công nghiệp. Cần đề xuất cơ chế khuyến khích lắp đặt rộng rãi hệ thống điện mặt trời áp mái, hệ thống lưu trữ năng lượng và áp dụng công nghệ tiết kiệm điện tiên tiến trong sản xuất. Cuối cùng, phối hợp các sở, ngành chặt chẽ để từng bước xây dựng một hệ thống cung ứng năng lượng sạch đồng bộ, hỗ trợ quá trình chuyển đổi năng lượng bền vững của Thành phố.

Năm là, truyền thông, giáo dục và nâng cao nhận thức về sản xuất và tiêu dùng bền vững

Để thực hiện được điều này, cần đẩy mạnh truyền thông về tiết kiệm năng lượng, sản xuất sạch và tiêu dùng bền vững thông qua báo chí, truyền hình, mạng xã hội, cổng thông tin điện tử của Sở và Thành phố. Đồng thời, tích hợp nội dung KTTH, tiết kiệm năng lượng, giảm phát thải vào các chương trình đào tạo cho doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề, trường nghề và cơ sở giáo dục. Cuối cùng, tổ chức các hội thảo, triển lãm, tuần lễ năng lượng sạch nhằm lan tỏa mô hình sản xuất tuần hoàn, minh chứng hiệu quả kinh tế - môi trường để doanh nghiệp mạnh dạn chuyển đổi.

- Sở Khoa học và Công nghệ

Sở Khoa học và Công nghệ giữ vai trò hạt nhân trong việc kiến tạo hệ sinh thái đổi mới sáng tạo, cung cấp giải pháp công nghệ và hỗ trợ mô hình kinh doanh mới phục vụ chuyển đổi sang KTTH.

Một là, đẩy mạnh hệ sinh thái khởi nghiệp đổi mới sáng tạo trong các lĩnh vực KTTH. Các lĩnh vực, bao gồm: tái chế - tái sử dụng vật liệu, xử lý chất thải, năng lượng tái tạo, công nghệ sinh học và các mô hình kinh doanh tuần hoàn mới. Sở có trách nhiệm tài trợ và hỗ trợ nghiên cứu khoa học liên quan đến giảm phát thải, đánh giá vòng đời sản phẩm (LCA) và công nghệ tuần hoàn trong các ngành nông nghiệp - công nghiệp - dịch vụ.

Hai là, chịu trách nhiệm ứng dụng và chuyển giao công nghệ xanh trong các lĩnh vực trọng điểm. Điều này thực hiện bằng cách thử nghiệm và nhân rộng các giải pháp như: sản xuất sạch hơn, thu hồi nhiệt, tái chế chất thải, xử lý nước thải đạt chuẩn tái sử dụng, công nghệ phân loại rác tự động và thiết bị tiết kiệm năng lượng. Để hỗ trợ doanh nghiệp chuyển đổi, Sở cần tham mưu cùng Sở Tài chính xây dựng cơ chế hỗ trợ doanh nghiệp đổi mới công nghệ (hỗ trợ lãi suất, quỹ phát triển khoa học - công nghệ, ưu đãi thuế đối với công nghệ tuần hoàn).

Ba là, cần thúc đẩy chuyển đổi số và ứng dụng công nghệ thông tin trong KTTH. Sở khuyến khích doanh nghiệp ứng dụng nền tảng số để tối ưu hóa chuỗi cung ứng và giảm chi phí vận hành. Đồng thời, Sở phải hỗ trợ phát triển các nền tảng số phục vụ KTTH (bản đồ điểm thu gom, định vị nguyên liệu thứ cấp, ứng dụng phân loại rác, hệ thống chia sẻ dữ liệu carbon và hệ thống truy xuất nguồn gốc sinh thái), qua đó kiến tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho đổi mới sáng tạo KTTH và kết nối TP.HCM với các mạng lưới khoa học - công nghệ quốc tế.

- Sở Giáo dục và Đào tạo

Sở Giáo dục và Đào tạo đóng vai trò then chốt trong việc xây dựng nền tảng tri thức và thay đổi nhận thức về KTTH cho thế hệ tương lai của TP.HCM thông qua giáo dục. Nhiệm vụ trọng tâm là tích hợp nội dung về KTTH và phát triển bền vững vào chương trình giảng dạy. Sự tích hợp này phải được thực hiện một cách xuyên suốt và đồng bộ ở tất cả các cấp học, từ

mầm non, phổ thông cho đến các chương trình đào tạo nghề. Mục tiêu là trang bị cho học sinh, sinh viên và người lao động những hiểu biết sâu sắc về KTTH, nguyên tắc 3R, công nghệ xanh và trách nhiệm môi trường.

- Ủy ban nhân dân các xã/phường/đặc khu trên địa bàn Thành phố

Đây là cấp chính quyền gần dân nhất, chịu trách nhiệm tổ chức thực thi, giám sát và tạo sự đồng thuận xã hội để các chính sách của Thành phố đi vào cuộc sống. Các nhiệm vụ trọng tâm bao gồm:

Một là, tổ chức triển khai các mục tiêu và kế hoạch KTTH của Thành phố, lồng ghép vào kế hoạch phát triển hằng năm và 5 năm của địa phương.

Hai là, xây dựng và giám sát các chỉ tiêu KTTH phù hợp với đặc thù địa bàn, đặc biệt là phân loại rác tại nguồn, giảm rác thải, tiết kiệm năng lượng và thúc đẩy tiêu dùng xanh.

Ba là, tuyên truyền và vận động người dân, doanh nghiệp tham gia mô hình khu phố xanh, tổ dân phố không rác, chợ tuần hoàn; nâng cao nhận thức về giảm rác, tái sử dụng, tái chế và giảm nhựa dùng một lần.

Bốn là, thu thập, tổng hợp và báo cáo dữ liệu KTTH định kỳ, đánh giá kết quả thực hiện, nêu rõ hạn chế và đề xuất giải pháp.

Năm là, phối hợp với quận/huyện và các sở ngành trong giám sát môi trường, triển khai mô hình KTTH và xử lý các vi phạm về môi trường ở khu dân cư.

- Ban Quản lý các KCX, KCN Thành phố, Ban Quản lý Khu công nghệ cao:

Ban Quản lý các KCX, KCN và Khu Công nghệ cao là “cánh tay nối dài” của chính quyền trong thúc đẩy KTTH tại cộng đồng doanh nghiệp. Các nhiệm vụ trọng tâm gồm:

Một là, nâng cao nhận thức và hướng dẫn doanh nghiệp áp dụng mô hình sản xuất sạch hơn, tiết kiệm tài nguyên và phát triển mô hình tuần hoàn trong khu công nghiệp.

Hai là, thúc đẩy liên kết giữa các doanh nghiệp để hình thành các chuỗi tuần hoàn, cộng sinh công nghiệp và chia sẻ hạ tầng tái chế - xử lý chất thải.

Ba là, chủ trì xây dựng và vận hành hệ thống cơ sở dữ liệu KTTH của KCX, KCN, kết nối với cơ sở dữ liệu chung của Thành phố để giám sát dòng vật chất, chất thải và hiệu quả tuần hoàn.

Bốn là, triển khai các mô hình KCN sinh thái, biến các khu công nghiệp trở thành trung tâm thực hành KTTH, từ đó nhân rộng ra toàn Thành phố.

- Các trường đại học, Viện nghiên cứu: đóng vai trò nòng cốt trong nghiên cứu chuyên sâu về KTTH, hợp tác với tổ chức quốc tế và doanh nghiệp để đề xuất các giải pháp cộng sinh công nghiệp và mô hình KTTH phù hợp với thực tiễn TP.HCM.

- Các chủ dự án đầu tư, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ: là đối tượng chính của chính sách, cần được khuyến khích chủ động xây dựng, điều chỉnh chiến lược sản xuất kinh doanh theo hướng tuần hoàn và thiết lập hệ thống quản lý phù hợp.

4.2.3.2. Xây dựng đơn vị chuyên trách kinh tế tuần hoàn trong bộ máy hành chính

Để bảo đảm việc triển khai KTTH được đồng bộ và liên tục, mỗi sở, ngành cần thành lập bộ phận hoặc tổ công tác chuyên trách về KTTH. Bộ phận này chịu trách nhiệm: Lồng ghép mục tiêu và nhiệm vụ KTTH vào kế hoạch, chương trình của ngành; Phối hợp liên ngành trong triển khai các mô hình KTTH, đặc biệt các mô hình đòi hỏi chia sẻ hạ tầng, dữ liệu hoặc dòng vật chất; Theo dõi, tổng hợp và báo cáo tiến độ, kết quả thực hiện cho Ban Chỉ đạo KTTH Thành phố.

Ở cấp Thành phố, Văn phòng Ban Chỉ đạo KTTH có thể đặt tại Ủy ban nhân dân TP, Sở Nông nghiệp và Môi trường hoặc Sở Khoa học và Công nghệ, với chức năng là đầu mối kỹ thuật và điều phối liên ngành, bao gồm:

- Hỗ trợ triển khai các nhiệm vụ của Kế hoạch hành động KTTH;
- Xây dựng và vận hành cơ sở dữ liệu KTTH thống nhất;
- Tổ chức truyền thông, tập huấn và kết nối với các tổ chức quốc tế, chuyên gia và đối tác công nghệ.

Văn phòng này đóng vai trò là trung tâm điều hành tác nghiệp, bảo đảm sự phối hợp thông suốt giữa các cơ quan và duy trì hiệu quả của toàn bộ hệ thống KTTH của Thành phố.

4.2.3.3. Đào tạo, nâng cao năng lực cho đội ngũ công chức thực thi kinh tế tuần hoàn

Tổ chức các lớp bồi dưỡng, tập huấn chuyên sâu về KTTH cho cán bộ tại các sở, ban, ngành và quận/huyện, tập trung vào: Công cụ quản trị KTTH (LCA, EPR, eco-design...); Phân tích chuỗi giá trị tuần hoàn; Hướng dẫn tích hợp KTTH vào quy hoạch ngành và đầu tư công.

Hợp tác với các tổ chức quốc tế như UNDP, GIZ, World Bank để cập nhật tri thức, tiếp cận mô hình quản lý tiên tiến và kỹ thuật số hóa trong quản trị tuần hoàn.

Việc hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước đối với KTTH không chỉ là thay đổi về mặt tổ chức mà còn là sự chuyển đổi về tư duy điều hành, năng lực phối hợp và tinh thần trách nhiệm công vụ. Với vai trò là đô thị đặc biệt và trung tâm kinh tế của cả nước, TP. Hồ Chí Minh cần đi đầu trong việc xây dựng một bộ máy quản lý hiện đại, linh hoạt, liên ngành và có khả năng dẫn dắt quá trình chuyển đổi KTTH một cách hiệu quả và bền vững.

4.2.4. Nhóm giải pháp hoàn thiện thể chế thúc đẩy phát triển hạ tầng và công nghệ cho kinh tế tuần hoàn

Phát triển hạ tầng và công nghệ cho KTTH không chỉ là vấn đề đầu tư kỹ thuật, mà trước hết là vấn đề thiết kế và vận hành thể chế nhằm định hướng dòng vật chất, khuyến khích đổi mới công nghệ và điều phối sự tham gia của các chủ thể. Thực tiễn tại TP.HCM cho thấy, hạn chế chủ yếu hiện nay không nằm ở việc Thành phố thiếu công nghệ, mà ở chỗ chưa hình thành

được các thiết chế trung gian, cơ chế chính sách và công cụ điều phối để kết nối công nghệ với nhu cầu tái chế - tái sử dụng ở quy mô đô thị. Do đó, nhóm giải pháp này tập trung vào việc hoàn thiện thể chế nhằm thúc đẩy phát triển hạ tầng và công nghệ KTTH một cách có hệ thống, lâu dài và khả thi.

4.2.4.1. Hoàn thiện thể chế quy hoạch và cơ chế hình thành các cụm tái chế công nghệ cao cấp vùng Thành phố

TP.HCM cần chuyển từ tư duy xử lý chất thải phân tán sang tư duy tổ chức không gian tái chế theo vùng, thông qua việc hình thành các cụm tái chế công nghệ cao cấp vùng Thành phố. Để làm được điều này, cần hoàn thiện thể chế quy hoạch theo hướng coi hạ tầng tái chế là một cấu phần bắt buộc của hệ thống hạ tầng đô thị, tương đương với hạ tầng giao thông, năng lượng và logistics.

TP.HCM cần xây dựng cơ chế quy hoạch chuyên biệt cho hạ tầng tái chế và tái sử dụng, coi các cụm tái chế công nghệ cao là một cấu phần bắt buộc trong không gian phát triển đô thị tuần hoàn. Trên cơ sở đó, Thành phố cần ban hành cơ chế lựa chọn, bố trí quỹ đất và tích hợp các cụm tái chế vào quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch công nghiệp và logistics, ưu tiên các khu vực có lợi thế về kết nối hạ tầng như Củ Chi, Bình Chánh hoặc Nhà Bè. Mục tiêu chính của việc hình thành “công nghiệp tái chế thế hệ mới” này là nâng tỷ lệ tái chế của Thành phố từ mức ~ 15% hiện nay lên 35 - 45% vào năm 2030. Các cụm tái chế này sẽ có chức năng đa dạng, hoạt động như một trung tâm tuần hoàn khép kín, bao gồm: Trung tâm tiền xử lý rác thải và Nhà máy tái chế chuyên sâu

Về thể chế đầu tư, cần áp dụng các cơ chế ưu đãi đặc thù (thuế, tiền thuê đất, tín dụng xanh, bảo lãnh đầu tư) nhằm thu hút doanh nghiệp tham gia phát triển “công nghiệp tái chế thế hệ mới”. Đồng thời, Thành phố cần ban hành bộ tiêu chuẩn kỹ thuật và quy chuẩn môi trường riêng cho các cụm tái chế công nghệ cao, nhằm bảo đảm áp dụng công nghệ tiên tiến, giảm thiểu phát thải thứ cấp và hình thành mô hình vận hành khép kín. Khi được

thể chế hóa đầy đủ, các cụm tái chế này sẽ đóng vai trò hạt nhân của hệ sinh thái KTTH, góp phần nâng cao tỷ lệ tái chế, giảm áp lực xử lý chất thải và tạo nguồn nguyên liệu thứ cấp ổn định cho sản xuất.

4.2.4.2. Thiết lập cơ chế chính sách khuyến khích đầu tư công nghệ tái chế cho các dòng rác đặc thù

Đầu tư công nghệ tái chế cho các dòng rác đặc thù đòi hỏi chi phí lớn, trình độ kỹ thuật cao và thời gian thu hồi vốn dài, do đó không thể chỉ trông chờ vào động lực thị trường. TP.HCM cần hoàn thiện thể chế theo hướng Nhà nước đóng vai trò kiến tạo, lựa chọn lĩnh vực ưu tiên và chia sẻ rủi ro với khu vực tư nhân.

Trước hết, Thành phố cần ban hành danh mục các dòng rác đặc thù ưu tiên tái chế bằng công nghệ cao trên cơ sở đánh giá dòng vật chất đô thị, bao gồm nhựa phức hợp, pin và rác điện tử, chất thải công nghiệp chứa kim loại hiếm. Trên cơ sở đó, cần xây dựng cơ chế hỗ trợ có trọng tâm như hỗ trợ nghiên cứu - phát triển, ưu đãi thuế cho công nghệ sạch, hỗ trợ tiếp cận mặt bằng và kết nối với các chương trình đổi mới sáng tạo.

Bên cạnh đó, cần gắn chặt đầu tư công nghệ tái chế với các công cụ thể chế hiện hành như trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, tiêu chuẩn sản phẩm xanh và chính sách mua sắm công bền vững. Cách tiếp cận này giúp chuyển hóa hoạt động tái chế từ “xử lý môi trường” sang một ngành kinh tế có giá trị gia tăng cao, góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh và thu hút FDI công nghệ cao vào TP.HCM.

4.2.4.3. Mở các trung tâm sửa chữa, tái sử dụng tại mỗi xã/phường/đặc khu

TP.HCM cần hoàn thiện thể chế theo hướng đưa tái sử dụng trở thành một cấu phần chính thức của hệ thống hạ tầng KTTH, thông qua việc phát triển mạng lưới các trung tâm sửa chữa, tái sử dụng ở cấp xã/phường/đặc khu để thay đổi thứ tự ưu tiên trong quản lý chất thải theo đúng tinh thần KTTH: tái sử dụng → tái chế → xử lý.

Mục tiêu là mỗi xã/phường/đặc khu phải có tối thiểu 01 trung tâm từ giai đoạn 2026 - 2030, hợp tác chặt chẽ với các trường nghề, doanh nghiệp sửa chữa và tái chế. Chức năng chính của các Hub này rất đa dạng:

Dịch vụ sửa chữa: Sửa chữa đồ điện tử, gia dụng, xe đạp, thiết bị nhỏ.

Hoạt động tái sử dụng: Khai thác, làm mới đồ nội thất, bàn ghế, vật dụng gia đình; tổ chức các gian hàng trao đổi đồ cũ (swap market).

Điểm thu gom: Thu gom và phân loại rác điện tử trước khi chuyển lên các cụm tái chế công nghệ cao.

Về mặt thể chế, Thành phố cần ban hành quy định khung về mô hình tổ chức, chức năng và cơ chế hoạt động của các trung tâm này, làm rõ vai trò của chính quyền cơ sở, doanh nghiệp, cơ sở đào tạo nghề và tổ chức xã hội. Đồng thời, cần có cơ chế hỗ trợ về mặt bằng, tài chính ban đầu và kết nối dữ liệu để bảo đảm các trung tâm hoạt động bền vững.

Việc thể chế hóa các trung tâm sửa chữa, tái sử dụng không chỉ góp phần giảm lượng rác sinh hoạt đưa đi xử lý, mà còn thúc đẩy hình thành văn hóa tiêu dùng bền vững, khuyến khích người dân kéo dài vòng đời sản phẩm và tham gia trực tiếp vào quá trình KTTH của đô thị.

4.2.4.4. Chuyển đổi khu công nghiệp hiện hữu thành khu công nghiệp sinh thái

Chuyển đổi khu công nghiệp hiện hữu thành khu công nghiệp sinh thái cần được đặt trong khuôn khổ thể chế quản trị dài hạn, thay vì chỉ là cải tạo hạ tầng kỹ thuật đơn lẻ. TP.HCM cần ban hành lộ trình chuyển đổi cụ thể, gắn với tiêu chí, tiêu chuẩn và cơ chế giám sát rõ ràng, phù hợp với hướng dẫn quốc tế và điều kiện phát triển của Thành phố. Vì vậy, việc chuyển đổi các khu công nghiệp hiện hữu thành khu công nghiệp sinh thái cần là một mục tiêu chiến lược của TP.HCM nhằm thúc đẩy KTTH ở cấp độ hệ thống. Mục tiêu đặt ra là đến năm 2030, tối thiểu 5/23 khu công nghiệp của Thành phố phải trở thành khu công nghiệp sinh thái, dựa theo các mô hình quốc tế như UNIDO.

Khu công nghiệp sinh thái đòi hỏi sự thay đổi toàn diện về hạ tầng và quy trình, với các yêu cầu cốt lõi như: *Cộng sinh công nghiệp*: Tổ chức kết nối doanh nghiệp theo dòng vật liệu để chia sẻ và trao đổi phụ phẩm, cùng với việc chia sẻ năng lượng (steam, nhiệt thải) và nước thải sau xử lý giữa các doanh nghiệp. *Hạ tầng xanh*: Phát triển hệ thống hạ tầng xanh bao gồm pin mặt trời, tái chế tại chỗ và logistics xanh và *Quản lý số hóa*: Thiết lập nền tảng dữ liệu cộng sinh công nghiệp để theo dõi dòng vật chất và tối ưu hóa hiệu quả. Quá trình chuyển đổi sẽ được thực hiện từng bước, từ các doanh nghiệp sạch → cụm tuần hoàn → Khu công nghiệp sinh thái → vùng công nghiệp tuần hoàn. Tác động kỳ vọng từ việc chuyển đổi này là giảm phát thải 10 - 15% CO₂/năm tại các Khu công nghiệp, đồng thời tăng hiệu quả sử dụng tài nguyên tới 30%, biến các khu công nghiệp thành hạt nhân của hệ sinh thái tuần hoàn đô thị.

Để thực hiện được điều này, về thể chế điều phối, cần xác lập vai trò trung tâm của Ban quản lý khu công nghiệp như một chủ thể điều phối cộng sinh công nghiệp, có thẩm quyền kết nối doanh nghiệp theo dòng vật chất, năng lượng và nước. Đồng thời, cần phát triển các công cụ kinh tế và nền tảng số hóa để hỗ trợ chia sẻ thông tin, giám sát dòng tài nguyên và đánh giá hiệu quả KTTH trong khu công nghiệp. Việc hoàn thiện thể chế chuyển đổi khu công nghiệp sinh thái sẽ giúp các khu công nghiệp trở thành hạt nhân của hệ sinh thái KTTH đô thị, góp phần giảm phát thải, nâng cao hiệu quả sử dụng tài nguyên và tăng sức hấp dẫn của TP.HCM trong thu hút đầu tư bền vững.

Nhóm giải pháp hoàn thiện thể chế thúc đẩy phát triển hạ tầng và công nghệ cho KTTH nhằm tạo nền tảng cho quá trình chuyển đổi mô hình phát triển của TP.HCM theo lộ trình dài hạn. Giai đoạn đến năm 2030 tập trung hình thành các thiết chế, hạ tầng và cơ chế chính sách cốt lõi cho tái chế, tái sử dụng và cộng sinh công nghiệp; trong khi tầm nhìn đến năm 2045 hướng tới hoàn thiện hệ sinh thái hạ tầng - công nghệ KTTH hiện đại, đồng bộ và

có khả năng hội nhập quốc tế. Qua đó, TP.HCM từng bước chuyển từ mô hình quản lý chất thải sang mô hình quản trị tài nguyên, nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực và tăng cường năng lực cạnh tranh bền vững của đô thị.

4.2.5. Nhóm giải pháp về tài chính bền vững và cơ chế khuyến khích thị trường

Nhóm giải pháp này tập trung hoàn thiện thể chế tài chính và cơ chế thị trường nhằm khắc phục các điểm nghẽn hiện nay trong phát triển KTTH tại TP.HCM, như: thiếu công cụ tài chính đủ mạnh và ổn định, quy mô các quỹ hỗ trợ còn nhỏ, tiêu chí thẩm định dự án tuần hoàn chưa rõ ràng, khả năng tiếp cận vốn xanh của doanh nghiệp còn hạn chế, đặc biệt là doanh nghiệp nhỏ và vừa. Trọng tâm của nhóm giải pháp là chuyển vai trò của Nhà nước từ hỗ trợ hành chính sang kiến tạo thị trường, từng bước hình thành hệ sinh thái tài chính tuần hoàn, trong đó các tín hiệu về giá, thuế, đầu tư công và thị trường carbon đóng vai trò dẫn dắt, tạo động lực để doanh nghiệp chủ động và có khả năng thực hiện chuyển đổi sang KTTH.

4.2.5.1. Thành lập Quỹ Đầu tư kinh tế tuần hoàn Thành phố Hồ Chí Minh

Để khắc phục hạn chế lớn về nguồn lực tài chính và cơ chế hỗ trợ còn phân tán (hiện Quỹ Bảo vệ môi trường TP.HCM chỉ có 59,4 tỷ đồng, quá nhỏ so với nhu cầu), TP.HCM cần triển khai giải pháp chiến lược là Thành lập Quỹ Đầu tư KTTH TP.HCM, với vốn điều lệ ban đầu từ 1.000 đến 2.000 tỷ đồng. Nguồn vốn của Quỹ được huy động đa dạng từ ngân sách Thành phố, các tổ chức tài chính và đối tác quốc tế (GIZ, UNIDO, ADB), cùng sự tham gia của khu vực doanh nghiệp. Việc thành lập Quỹ theo mô hình quỹ đầu tư phát triển địa phương nhằm khắc phục tình trạng thiếu linh hoạt và hiệu quả giải ngân thấp của các quỹ hiện hữu, đồng thời tạo một công cụ tài chính chuyên biệt cho KTTH.

Quỹ này được thành lập theo mô hình quỹ đầu tư phát triển địa phương nhằm giải quyết sự phức tạp và thiếu linh hoạt trong cơ chế giải

ngân các quỹ hiện hữu (ví dụ: Quỹ Khoa học - Công nghệ doanh nghiệp có 6.020 tỷ đồng nhưng giải ngân thấp). Về cơ chế hoạt động, Quỹ cần được thiết kế với các công cụ hỗ trợ đa dạng, bao gồm:

Cho vay ưu đãi: cung cấp các khoản vay ưu đãi (lãi suất 0-3%/năm) cho các dự án công nghệ cao như: tái chế nhựa phân tử, tái chế kim loại, tái sử dụng nước thải trong Khu công nghiệp, công nghệ thu hồi nhiệt/năng lượng, và các trung tâm sửa chữa - tái sử dụng.

Bảo lãnh tín dụng: giúp các DN NVV dễ dàng tiếp cận được nguồn vốn ngân hàng thương mại.

Đồng đầu tư: tham gia góp vốn cùng doanh nghiệp trong các dự án Khu công nghiệp sinh thái.

Việc vận hành Quỹ theo nguyên tắc minh bạch, có tiêu chí thẩm định rõ ràng gắn với hiệu quả môi trường - kinh tế sẽ góp phần nâng tỷ lệ doanh nghiệp tiếp cận vốn tuần hoàn từ mức thấp hiện nay lên khoảng 30 - 40% vào năm 2030, qua đó tạo động lực tài chính dài hạn cho quá trình chuyển đổi KTTH của Thành phố.

4.2.5.2. Mở rộng mua sắm công xanh như một công cụ thể chế tạo cầu thị trường

Bên cạnh hỗ trợ vốn, TP.HCM cần sử dụng mua sắm công xanh như một công cụ thể chế quan trọng để tạo “cầu thị trường” ổn định cho sản phẩm và dịch vụ tuần hoàn. Giải pháp này hướng tới việc quy định tỷ lệ tối thiểu khoảng 30 - 50% giá trị mua sắm công của Thành phố phải là sản phẩm xanh trong giai đoạn 2026 - 2030, kỳ vọng lên 80% trong giai đoạn 2035 - 2045, khắc phục tình trạng hiện nay khi mua sắm công xanh mới chỉ mang tính khuyến khích.

Để bảo đảm khả năng thực thi, Thành phố cần ban hành danh mục sản phẩm xanh bắt buộc áp dụng, bao gồm: giấy - nhựa - kim loại tái chế, sản phẩm dệt may tái chế, vật liệu xây dựng thân thiện môi trường, và thiết bị tiết kiệm năng lượng. Đồng thời, các cơ quan mua sắm công phải ưu tiên các

doanh nghiệp: đạt nhãn xanh Việt Nam/nhãn sinh thái; sử dụng $\geq 20\text{-}30\%$ nguyên liệu tái chế; hoặc có chứng chỉ vòng đời sản phẩm (LCA). Việc thể chế hóa mua sắm công xanh sẽ giúp Nhà nước đóng vai trò “khách hàng dẫn dắt”, tạo thị trường đầu ra ổn định, giảm rủi ro cho doanh nghiệp tuần hoàn và khuyến khích mở rộng đầu tư vào công nghệ tái chế, tái sử dụng.

4.2.5.3. Thí điểm cơ chế “thuế tuần hoàn” theo tinh thần Nghị quyết 98/2023/QH15

Để tăng cường động lực thị trường và giảm phụ thuộc vào các biện pháp hành chính, TP.HCM cần tận dụng cơ chế đặc thù theo Nghị quyết 98/2023/QH15 để thí điểm các công cụ thuế mang tính khuyến khích KTTH, thường được gọi là “thuế tuần hoàn”. Cơ chế này cần được thiết kế theo hướng thưởng - phạt rõ ràng, tạo tín hiệu chính sách dài hạn cho doanh nghiệp. Cơ chế này cần được triển khai theo hai hướng chính:

Giảm thuế thu nhập doanh nghiệp: Giảm thuế TNDN từ 3 - 5% cho các doanh nghiệp đạt các tiêu chí chuyển đổi rõ ràng, bao gồm: đạt tỷ lệ tái chế $\geq 30\%$ nguyên liệu đầu vào; giảm $\geq 15\%$ phát thải so với năm gốc; hoặc đã xây dựng mô hình cộng sinh công nghiệp có chứng nhận.

Miễn/giảm thuế sử dụng đất: Áp dụng miễn/giảm thuế sử dụng đất cho các doanh nghiệp trong các Khu công nghiệp sinh thái, đặc biệt là các doanh nghiệp cam kết tham gia chia sẻ năng lượng - nước - phụ phẩm trong mạng lưới cộng sinh.

Việc thí điểm cơ chế thuế này sẽ tạo ra tín hiệu chính sách mạnh mẽ và dài hạn, khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư vào công nghệ tuần hoàn và thực hành sản xuất xanh, qua đó thúc đẩy quá trình chuyển đổi KTTH trên diện rộng.

4.2.5.4. Phát triển thị trường carbon cấp Thành phố

Để khắc phục hạn chế về cơ chế tài chính và khuyến khích doanh nghiệp giảm phát thải, TP.HCM cần triển khai giải pháp chiến lược là phát triển thị trường carbon cấp Thành phố, nhằm cung cấp một nền tảng tài chính dựa trên thị trường. Nhiệm vụ trọng tâm là thiết lập Sàn giao dịch

carbon TP.HCM liên thông với Bộ Nông nghiệp và Môi trường và các thị trường quốc tế (Verra, Gold Standard), khắc phục tình trạng doanh nghiệp chưa thể tiếp cận thị trường carbon do thiếu nền tảng cấp đô thị.

Để thị trường vận hành hiệu quả, cần yêu cầu các KCX, KCN thực hiện kiểm kê khí nhà kính định kỳ, đồng thời cho phép giao dịch tín chỉ phát thải giữa các doanh nghiệp. Cơ chế giao dịch cho phép: Doanh nghiệp giảm phát thải được bán tín chỉ giảm phát thải và doanh nghiệp có phát thải cao được mua bù trừ để đáp ứng mục tiêu giảm thiểu.

Bên cạnh đó, Thành phố cần ban hành các chính sách hỗ trợ cụ thể như miễn phí kiểm toán carbon cho DNNVV, nhằm giảm rào cản kỹ thuật và chi phí gia nhập thị trường. Kết quả kỳ vọng là đến năm 2030, 20 - 30% doanh nghiệp công nghiệp có thể tham gia giao dịch carbon, tạo ra nguồn thu từ tín chỉ carbon giúp bù đắp chi phí chuyển đổi xanh và tăng động lực đầu tư công nghệ và góp phần hoàn thiện thể chế KTTH dựa trên cơ chế thị trường.

Thông qua việc hoàn thiện các công cụ thể chế như quỹ đầu tư chuyên biệt, mua sắm công xanh, ưu đãi thuế mang tính khuyến khích và thị trường carbon, Nhà nước từng bước chuyển từ vai trò hỗ trợ hành chính sang kiến tạo và dẫn dắt thị trường. Sự kết hợp đồng bộ giữa các công cụ tài chính và cơ chế thị trường không chỉ giúp tháo gỡ các điểm nghẽn về nguồn lực và động lực đầu tư, mà còn tạo lập hệ sinh thái tài chính tuần hoàn có tính ổn định và dài hạn. Qua đó, các giải pháp này góp phần nâng cao khả năng thực thi thể chế kinh tế tuần hoàn, thúc đẩy doanh nghiệp chủ động chuyển đổi mô hình sản xuất - kinh doanh theo hướng tuần hoàn và bền vững, phù hợp với mục tiêu phát triển của TP.HCM đến năm 2030, tầm nhìn 2045.

KẾT LUẬN

KTTH được xác định là một trong những xu hướng chủ đạo để giải quyết đồng thời các vấn đề về tăng trưởng kinh tế, khai thác tài nguyên hiệu quả và bảo vệ môi trường. Tại Việt Nam, KTTH đã được xác lập là định hướng chiến lược tại nhiều văn bản pháp lý quan trọng đến các nghị quyết, chiến lược quốc gia và chương trình hành động cấp thành phố. Trong đó, TP. Hồ Chí Minh - trung tâm kinh tế lớn nhất cả nước, có vai trò tiên phong trong việc thể chế hóa và triển khai KTTH như một mô hình phát triển mới.

Dựa trên cách tiếp cận thể chế, luận án đã làm rõ vai trò trung tâm của thể chế trong việc tạo lập môi trường thuận lợi, thúc đẩy, điều tiết và định hình hành vi của các chủ thể liên quan đến KTTH, từ cơ quan nhà nước, doanh nghiệp, người tiêu dùng đến tổ chức xã hội. Kết quả nghiên cứu đã góp phần khẳng định:

Thứ nhất, luận án đã xây dựng được khung khái niệm và hệ tiêu chí phân tích thể chế thúc đẩy phát triển KTTH. Hệ tiêu chí này không chỉ mang tính khái quát lý luận mà còn có tính thực tiễn cao, có thể áp dụng để đánh giá năng lực thể chế tại cấp thành phố, khu vực đô thị hoặc địa phương.

Thứ hai, qua phân tích thực trạng cho thấy, Thành phố đã bước đầu xác lập khung thể chế cơ bản cho phát triển KTTH, thông qua việc ban hành các kế hoạch, đề án và chính sách về KTTH. Tuy nhiên, thể chế hiện hành vẫn còn những hạn chế đáng kể về tính đồng bộ, năng lực thực thi và khả năng phối hợp liên ngành. Một số chính sách chưa được cụ thể hóa thành quy định bắt buộc, chưa lồng ghép sâu vào các quy hoạch ngành, trong khi nguồn lực triển khai còn phân tán và thiếu cơ chế giám sát hiệu quả.

Thứ ba, trên cơ sở phân tích khoảng trống thể chế và những yếu tố cản trở, luận án đã đề xuất một hệ thống giải pháp toàn diện nhằm hoàn thiện thể chế thúc đẩy KTTH tại TP. Hồ Chí Minh. Các giải pháp tập trung vào: (1)

Nhóm giải pháp về nâng cao nhận thức của cơ quan quản lý các cấp, doanh nghiệp, người dân và cộng đồng về KTTH; (2) Nhóm giải pháp về hoàn thiện khung pháp lý, cơ chế chính sách, tiêu chuẩn và công cụ kỹ thuật liên quan đến kinh tế tuần hoàn trên địa bàn Thành phố; (3) Nhóm giải pháp về hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước và cơ chế phối hợp liên ngành đối với KTTH; (4) Nhóm giải pháp phát triển hạ tầng và công nghệ cho KTTH và (5) Nhóm giải pháp về tài chính bền vững và cơ chế khuyến khích thị trường. Các giải pháp này được xây dựng trên nguyên tắc tiếp cận hệ thống, chú trọng vai trò liên kết đa chiều và đảm bảo sự tham gia của tất cả các bên liên quan trong quá trình chuyển đổi mô hình phát triển từ tuyến tính sang tuần hoàn.

**DANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ
LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN**

1. Trương Thị Thanh Thùy (2023), “Kinh nghiệm xây dựng lộ trình phát triển kinh tế tuần hoàn cho Việt Nam”, *Tạp chí Tài chính*, Kỳ 2, (Tháng 10/2023) tr.146-148.
2. Trương Thị Thanh Thùy (2025), “Thế chế phát triển kinh tế tuần hoàn ở Thâm Quyển và bài học kinh nghiệm cho Thành phố Hồ Chí Minh”, *Tạp chí Tài chính*, Kỳ 2, (Tháng 6/2025) tr.189-191.
3. Trương Thị Thanh Thùy (2025), “Thế chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn cấp địa phương: nghiên cứu trường hợp Thành phố Hồ Chí Minh”, *Tạp chí Quản lý nhà nước điện tử*, ngày 02/6/2025.
4. Trương Thị Thanh Thùy (2025), “Hoàn thiện chính sách và mô hình quản lý cấp địa phương để thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh”, *Tạp chí Cộng sản*, Số 1.067 (Tháng 8/2025), tr.84-90.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

* Tài liệu trong nước

1. Quốc Anh (2025), *Kỳ vọng những dự án xử lý rác mới*. Truy cập link: <https://nld.com.vn/ky-vong-nhung-du-an-xu-ly-rac-moi-196250209205518608.htm>
2. Ban Quản lý Khu Kinh tế Hải Phòng. (2023), *Báo cáo tổng kết chuyển đổi xanh trong khu kinh tế ven biển*. Hải Phòng.
3. Nguyễn Bảo (2023), *HTX nông nghiệp tại TP.HCM hướng đến phát triển nông nghiệp tuần hoàn*. Tạp chí Du lịch TP. HCM. Truy cập tại: <https://tcdulichthphcm.vn/chuyen-hay/htx-nong-nghiep-tai-tphcm-huong-den-phat-trien-nong-nghiep-tuan-hoan-c17a56764.html>
4. Báo Người Lao động (2021), *Nỗ lực xây nhà máy xử lý rác*. Truy cập tại: <https://nld.com.vn/moi-truong/no-luc-xay-nha-may-xu-ly-rac-20210615213225686>.
5. Báo Người Lao Động, *Cần phản ánh, gọi 1022*, truy cập tại: <https://nld.com.vn/thoi-su/can-phan-anh-goi-1022-20231029221936725.htm>
6. Nguyễn Thị Hải Bình (2019), *Huy động và sử dụng hiệu quả các nguồn lực tài chính cho phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam*. Tạp chí Tài chính. Truy cập ngày 24 tháng 12 năm 2024, từ <https://tapchitaichinh.vn/huy-dong-va-su-dung-hieu-qua-cac-nguon-luc-tai-chinh-cho-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-viet-nam.html>.
7. Bộ Chính trị (2005), *Nghị quyết số 53/NQ-TU ngày 29/8/2005*, Hà Nội.
8. Bộ Kế hoạch và Đầu tư & UNIDO. (2023), *Thúc đẩy phát triển khu công nghiệp sinh thái tại Việt Nam - Báo cáo kỹ thuật năm 2023*, Hà Nội.
9. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2023), *Báo cáo môi trường quốc gia 2023*, Hà Nội, Việt Nam.
10. Lê Quang Cảnh (2023), *Thế chế và phát triển: Lý luận và thực tiễn ở Việt Nam*, Nxb Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội.

11. Đại học Kinh tế TP.HCM (UEH) (2024), [Podcast] *The role of science, technology and innovation in the effective mobilization and use of resources to develop the Southern Key Economic Region - Part 1*. UEH News. Truy cập từ <https://www.ueh.edu.vn/en/news/%5Bpodcast%5D-the-role-of-science-technology-and-innovation-in-the-effective-mobilization-and-use-of-resources-to-develop-the-southern-key-economic-region-part-1-70378>
12. Đài Truyền hình TP. Hồ Chí Minh. (2025), *Khu công nghiệp tại TP.HCM sẵn sàng thu hút nhà đầu tư*. <https://www.google.com/search?q=HTV.com.vn>.
<https://htv.com.vn/khu-cong-nghiep-tai-tp-hcm-san-sang-thu-hut-nha-dau-tu-222250720114724493.htm>
13. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Hà Nội.
14. Giang, H. (2024), Thành phố Hồ Chí Minh: Xanh, sạch từ mỗi góc phố, khu dân cư. Truy cập tại: <https://mattran.org.vn/cac-cuoc-van-dong-phong-trao-thi-dua/thanh-pho-ho-chi-minh-xanh-sach-tu-moi-goc-pho-khu-dan-cu-56018.html>
15. Minh Hiệp (2024), *Cơ hội đầu tư tái chế tại Việt Nam*. Truy cập tại: <https://www.hcmcpv.org.vn/tin-tuc/co-hoi-dau-tu-tai-che-tai-viet-nam-1491925971>
16. Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh (2024), *Việt Nam 40 năm đổi mới và tầm nhìn 2045*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội.
17. Hồ Quế Hậu (2022), *Tác động của hội nhập quốc tế đến phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam*. Tạp chí Kinh tế và Phát triển, (304), 45-56. Lấy từ <https://ktpt.neu.edu.vn/Uploads/Bai%20bao/2022/So%20304/380721.pdf>
18. <https://www.qdnd.vn/kinh-te/cac-van-de/tp-ho-chi-minh-thuc-day-doanh-nghiep-tu-nhan-tang-toc-but-pha-819707> Phương Nam (2024), *TP. Hồ Chí Minh thúc đẩy doanh nghiệp tư nhân tăng tốc bứt phá*. Truy cập tại: <https://www.qdnd.vn/kinh-te/cac-van-de/tp-ho-chi-minh-thuc-day-doanh-nghiep-tu-nhan-tang-toc-but-pha-819707>

19. Hà Hương (2026), *10 điều ít biết về bãi rác Đa Phước*. Truy cập tại: <https://znews.vn/10-dieu-it-biet-ve-bai-rac-da-phuoc-post676696>
20. KNA CERT. (2024), *Các công ty áp dụng ISO 14001 thành công tại Việt Nam*. ISO-KNA. Truy cập tại: <https://isokna.com.vn/cac-cong-ty-ap-dung-iso-14001>
21. Bảo Lâm (2025), *Khu công nghiệp đầu tiên đặt mục tiêu dùng 50% năng lượng tái tạo*. VnExpress. Truy cập tại: <https://vnexpress.net/khu-cong-nghiep-dau-tien-dat-muc-tieu-dung-50-nang-luong-tai-tao-4903067.html>
22. C.Mác, Ph.Ăngghen (1994), *Toàn tập*, tập 20, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
23. C.Mác, Ph.Ăngghen (2002), *Toàn tập*, tập 23, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
24. Trần Văn Miên (Chủ biên) (2023), *Phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam phù hợp với xu thế thời đại trong bối cảnh suy thoái đa dạng sinh học và biến đổi khí hậu*. Nhà xuất bản Tri thức.
25. Trần Thị Hồng Minh (2023), *Thế chế liên kết vùng kinh tế - xã hội ở Việt Nam: Lý luận, thực trạng và định hướng giải pháp đến năm 2030*, Đơn vị chủ trì Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
26. Trần Thị Hồng Minh, Nguyễn Anh Dương (2023), *Phát triển kinh tế tuần hoàn: Kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn ở Việt Nam*. Nhà xuất bản Dân trí, Hà Nội.
27. Phương Nam (2025), *TP Hồ Chí Minh thúc đẩy doanh nghiệp tư nhân tăng tốc, bứt phá*, tại trang <https://www.qdnd.vn/kinh-te/cac-van-de/tp-ho-chi-minh-thuc-day-doanh-nghiep-tu-nhan-tang-toc-but-pha-819707>
28. Nguyễn Hồng Nga (2013), *Thế chế và chất lượng tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam* [Báo cáo đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ, mã số B2011-34-02]. Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia TP.HCM.

29. Ngày hội Sống Xanh (2024), *Hội Liên hiệp Phụ nữ TP. HCM tổ chức “Đổi rác tái chế - Trao quà Sống Xanh”*, truy cập từ <https://moitruongachau.com/vn/ngay-hoi-song-xanh-2024-hoi-lien-hiep-phu-nu-tp-hcm-to-chuc-doi-rac-tai-che-trao-qua-song-xanh.html>
30. Ngô Tuấn Nghĩa (2019), *Hoàn thiện thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế dựa trên đổi mới sáng tạo ở Việt Nam*, Tạp chí Cộng sản.
31. Mai Ngọc (2023) TP.HCM: Quy hoạch năng lượng mới, năng lượng tái tạo đạt 15% công suất hệ thống. VOV Giao thông. <https://vovgiaothong.vn/newsaudio/tphcm-quy-hoach-nang-luong-moi-nang-luong-tai-cao-dat-15-cong-suot-he-thong-d34625.html>
32. Bùi Ngọc Như Nguyệt (2023), *Thực trạng và giải pháp thúc đẩy kinh tế tuần hoàn của thành phố Đà Nẵng* <https://isponre.gov.vn/vi/news/doi-thoai/thuc-trang-va-giai-phap-thuc-day-kinh-te-tuan-hoan-cua-thanh-pho-da-nang-2372.html?utm>
33. Hoàng Phê (Chủ biên) (1992), *Từ điển tiếng Việt*. Nhà xuất bản Khoa học Xã hội.
34. Hoàng Ngọc Phong (Chủ nhiệm) (2016), *Thể chế kinh tế vùng ở Việt Nam - Hiện trạng và giải pháp*. Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Nhà nước, mã số KX.01.13/11-15, thuộc Chương trình KX.01/11-15. Viện Chiến lược phát triển - Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Hà Nội
35. Lê Du Phong (2008), *Các rào cản về thể chế kinh tế đối với phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam*. Nxb. Chính trị Quốc gia. Hà Nội.
36. Nguyễn Hồng Quân và cộng sự (2023), *Kinh tế tuần hoàn trong xu thế phát triển bền vững đô thị*. Tạp chí Môi trường, số 7/2023
37. Quốc hội (2020), *Luật Bảo vệ môi trường năm 2020* (số 72/2020/QH14), ngày 17/11/2020.
38. Sở Công Thương TP.HCM. (2024), *TP.HCM triển khai đồng bộ các giải pháp thúc đẩy kinh tế tuần hoàn*. Truy cập từ <https://scp.gov.vn/tin-tuc/t13962/tp-ho-chi-minh-trien-khai-dong-bo-cac-giai-phap-thuc-day-kinh-te-tuan-hoan>

39. Sở Kế hoạch và Đầu tư (2024), *Báo cáo về tình hình triển khai tăng trưởng xanh năm 2024*.
40. Sở Tài nguyên và Môi trường (2021), *Báo cáo kiểm kê khí gây hiệu ứng nhà kính TPHCM trên địa bàn TPHCM ban hành kèm Quyết định 4323/QĐ-UBND ngày 24/12/2021*.
41. Sở Tài nguyên và Môi trường (2024), *Công văn số 262/STNMT-CTR ngày 09/01/2024 về Báo cáo kết quả triển khai Kế hoạch phát triển kinh tế tuần hoàn giai đoạn 2022-2025, tầm nhìn đến năm 2030 trên địa bàn Thành phố năm 2023 và định hướng thực hiện năm 2024*.
42. Sở Tài nguyên và Môi trường TP.HCM (2025), *Báo cáo việc thực hiện chính sách, pháp luật về bảo vệ môi trường (Công văn số 1626/STNMT-CCBVMT ngày 28/3/2025)*.
43. Sở Tài nguyên và Môi trường Thành phố Hồ Chí Minh (2025), *Báo cáo công tác bảo vệ môi trường năm 2024*, Thành phố Hồ Chí Minh.
44. Sở Xây dựng TP.HCM. (2024), *Báo cáo hiện trạng hệ thống cây xanh đô thị*, Thành phố Hồ Chí Minh.
45. Tạp chí Giáo dục TP.HCM (2025), *Giáo dục học sinh tích cực bảo vệ môi trường*. Truy cập tại: <https://giaoduc.edu.vn/giaoduc-hoc-sinh-tich-cuc-bao-ve-moi-truong/>.
46. Tạp chí Năng lượng Việt Nam (2024), *Khởi công dự án Nhà máy đốt rác phát điện Tâm Sinh Nghĩa (TP HCM)*, Truy cập tại: <https://nangluongvietnam.vn/khoi-cong-du-an-nha-may-dot-rac-phat-dien-tam-sinh-nghia-tp-hcm-32887.html>
47. Tạp chí Thương hiệu & Công luận (2024), *TP. Hồ Chí Minh đặt chỉ tiêu trồng mới và cải tạo 12.000 cây xanh trong giai đoạn 2024-2025*. <https://thuonghieucongluan.com.vn/tp-ho-chi-minh-dat-chi-tieu-trong-moi-va-cai-cao-12-000-cay-xanh-trong-giai-doan-2024-2025-a220014.html>

48. Tập đoàn Điện lực Việt Nam. (2023), *Thành phố Hồ Chí Minh kỳ vọng đạt 1.500 MW điện mặt trời mái nhà vào năm 2030*. Truy cập tại: <https://www.evn.com.vn/d6/news/Thanh-pho-Ho-Chi-Minh-ky-vong-dat-1500-MW-dien-mat-troi-mai-nha-vao-nam-2030-100-668-121702.aspx>
49. Võ Trí Thành (2026), “Thế chế, kinh tế học thế chế và cải cách ở Việt Nam”, *Tạp chí Công nghệ ngân hàng*, Số 125, tháng 8, tr.12
50. Trần Quốc Toàn, Phùng Hữu Phú, Tạ Ngọc Tấn (2019), *Thế chế phát triển nhanh và bền vững kinh nghiệm quốc tế và những vấn đề đặt ra đối với Việt Nam trong giai đoạn mới*, Nxb Chính trị quốc gia sự thật, Hà Nội.
51. Bùi Quang Tuấn, Hà Huy Ngọc (2023), *Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh - hành trình hướng tới mục tiêu giảm phát thải ròng bằng “0” ở Việt Nam*. Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
52. Nguyễn Anh Tuấn (2023), *Kinh tế tuần hoàn và những mô hình tiên phong* (xuất bản song ngữ Nxb. Công thương), Hà Nội.
53. Phạm Thị Túy (2014), *Thế chế*, Tạp chí Lý Luận chính trị,
54. Minh Trang (2024), *Đà Nẵng xây dựng nhiều chính sách ưu đãi đón làn sóng đầu tư ngành vi mạch* <https://baochinhphu.vn/da-nang-xay-dung-nhieu-chinh-sach-uu-dai-don-lan-song-dau-tu-nganh-vi-mach-102240126152728404.htm>
55. Bùi Quang Trung (2020), *Một số giải pháp thúc đẩy phát triển nền kinh tế tuần hoàn tại Việt Nam*. Viện Chiến lược, Chính sách Tài nguyên và Môi trường. Truy cập tại: <https://iced.org.vn/mot-so-giai-phap-thuc-day-phat-trien-nen-kinh-te-tuan-hoan-tai-viet-nam/>
56. Đức Trung (2025), *Nông nghiệp đô thị: Ứng dụng công nghệ cao để phát triển bền vững*. Truy cập tại: <https://www.sggp.org.vn/nong-nghiep-do-thi-ung-dung-cong-nghe-cao-de-phat-trien-ben-vung-post825847.html>.

57. Trường Cao đẳng nghề TP. HCM (2025), *Đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao gắn với bảo vệ môi trường*, truy cập tại: <http://www.caodangnghehcm.edu.vn/truong-cao-dang-nghe-TP. HCM-dao-tao-nguon-nhan-luc-chat-luong-cao-gan-voi-bao-ve-moi-truong.html>
58. Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh (2022), *Quyết định số 503/QĐ-UBND ngày 18/02/2022 về Phê duyệt Đề án “Phát triển kinh tế số, kinh tế chia sẻ và kinh tế tuần hoàn trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh giai đoạn 2020 - 2025, tầm nhìn đến năm 2030”*.
59. Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh (2023), *Quyết định số 1353/QĐ-UBND ngày 11 tháng 4 năm 2023 về phê duyệt Đề án “Định hướng phát triển các khu chế xuất, khu công nghiệp Thành phố Hồ Chí Minh giai đoạn 2023 - 2030 và tầm nhìn đến năm 2045” và Quyết định số 1354/QĐUBND ngày 11 tháng 4 năm 2023 về ban hành Kế hoạch triển khai Đề án “Định hướng phát triển các khu chế xuất, khu công nghiệp Thành phố Hồ Chí Minh giai đoạn 2023 - 2030 và tầm nhìn đến năm 2045”*, Thành phố Hồ Chí Minh.
60. Phương Uyên (2025), *30 tình nguyện viên vớt rác làm sạch kênh rạch ở TP. HCM*. Truy cập tại: <https://giaoducthoidai.vn/30-tinh-nguyen-vien-vot-rac-lam-sach-kenh-rach-o-TP. HCM-post742615.html>
61. Vũ Thị Uyên (2021), *Mô hình phát triển kinh tế tuần hoàn trên thế giới và bài học cho phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam*. Truy cập tại: <https://isponre.gov.vn/vi/news/doi-thoi/mo-hinh-phat-trien-kinh-te-tuan-hoan-tren-the-gioi-va-bai-hoc-cho-phat-trien-kinh-te-tuan-hoan-o-viet-nam-2273.html>
62. Nguyễn Vi (2024), *Kinh tế xanh mở ra nhiều cơ hội việc làm nghìn USD/tháng cho nhân lực Việt*. Truy cập tại: <https://dantri.com.vn/lao-dong-viec-lam/kinh-te-xanh-mo-ra-nhieu-co-hoi-viec-lam-nghin-usdthang-cho-nhan-luc-viet-20241206155353006.htm>

63. Viện Nghiên cứu phát triển kinh tế - xã hội Đà Nẵng & Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc - UNDP (2022), *Lộ trình phát triển kinh tế tuần hoàn tại thành phố Đà Nẵng*, Viện Nghiên cứu phát triển kinh tế - xã hội Đà Nẵng.
64. Nguyễn Văn Việt (2024), *Xây dựng kinh tế xanh để bước nhanh vào kỷ nguyên mới*. Truy cập tại: <https://baotintuc.vn/kinh-te/xay-dung-kinh-te-xanh-de-buoc-nhanh-vao-ky-nguyen-moi-20241117180639405.htm>

*** Tài liệu nước ngoài**

65. Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012), *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business.
66. Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2005), *Institutions as a fundamental cause of long-run growth*. In P. Aghion & S. Durlauf (Eds.), *Handbook of economic growth* (Vol. 1A, pp. 385-472), Elsevier.
67. Asari, M., Sakai, S. I., & Yamada, H. (2004), Promoting recycling of plastics in Japan. *Journal of Material Cycles and Waste Management*, 6(1), 29-39.
68. Asian Development Bank. (2023), *ASEAN circular economy readiness report*. ADB Publications.
69. Borthakur, A., & Singh, P. (2021), *Electronic waste in India: Problems and policies*. *Journal of Environmental Management*, 278, 111-129.
70. Boulding, K. (1966), *The economics of the coming spaceship Earth*. In H. Jarrett (Ed.), *Environmental Quality in a Growing Economy*
71. Brynjolfsson, E., & McAfee, A. (2014), *The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*. W. W. Norton & Company.
72. Circular Innovation Lab, & Institute of Strategy and Policy on Natural Resources and Environment. (2022), *Benchmarking study: Circular economy policy and institutional landscape in Vietnam*. Retrieved from <https://www.circularinnovationlab.com/vietnam-benchmarking-study>

73. Climateworks Centre (2025), *Powering the future: Ho Chi Minh City's roadmap to industrial transition*. Truy cập từ: <https://www.climateworkscentre.org/news/powering-the-future-ho-chi-minh-citys-roadmap-to-industrial-transition/>
74. Coase, R. H. (1960), *The problem of social cost*. Journal of Law and Economics, 3, 1-44.
75. Department for Environment, Food & Rural Affairs. (2011, June), *Guidance on applying the Waste Hierarchy*. UK Government. Retrieved from <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a795abde5274a2acd18c223/pb13530-waste-hierarchy-guidance.pdf>
76. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (2008), *Official Journal of the European Union*, L 312, 3-30. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A02008L0098>
77. Douglas C. North (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
78. Elinor Ostrom (2009), *Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems*. American Economic Review, 100(3), 641-672.
79. Elinor Ostrom (2010), *A polycentric approach for coping with climate change*. Global Environmental Change, 20(4), 550 - 557. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959378010000634?via%3Dihub>.
80. Ellen MacArthur Foundation (2013), *Towards the circular economy: Economic and business rationale for an accelerated transition*. Cowes, UK: EMF.
81. Ellen MacArthur Foundation (2015), *Delivering the circular economy: A toolkit for policymakers*. Cowes, UK: EMF.

82. Ellen MacArthur Foundation (2015), *Growth Within: A circular economy vision for a competitive Europe*. Ellen MacArthur Foundation.
83. Ellen MacArthur Foundation (2019), *Circular economy in cities: A suite of vision papers*. Ellen MacArthur Foundation. <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy-in-cities>
84. Ellen MacArthur Foundation. (2016), *The New Plastics Economy: Rethinking the future of plastics*. <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/publications/the-new-plastics-economy-rethinking-the-future-of-plastics>
85. Ellen MacArthur Foundation. (2021), *Completing the Picture: How the Circular Economy Tackles Climate Change*. <https://ellenmacarthurfoundation.org>
86. European Commission. (2015), *Closing the loop: An EU action plan for the circular economy* (COM(2015) 614 final), Brussels. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614>
87. European Commission. (2020), *A new circular economy action plan: For a cleaner and more competitive Europe*. Brussels: EU.
88. European Commission. (2023), *Circular Economy Monitoring Framework and clean technology investment trends*. Brussels: European Commission.
89. European Environment Agency. (2023), *EU Emissions Trading System (ETS) and corporate GHG reporting*. EEA Briefing 2023.
90. Geng et al. (2012), Towards a national circular economy indicator system in China: An evaluation and critical analysis. *Journal of Cleaner Production*, 23(1), 216-224.
91. Ghisellini, P., Cialani, C., & Ulgiati, S. (2016), *A review on circular economy: The expected transition to a balanced interplay of environmental and economic systems*. *Journal of Cleaner Production*, 114, 11-32.

92. Global Footprint Network. (2018), *Earth Overshoot Day 2018: August 1 is the earliest ever*. <https://www.footprintnetwork.org/2018/07/23/earth-overshoot-day-2018-is-august-1/>
93. Government of Vietnam. (2021), *Vietnam's commitments at COP26*.
94. GIZ. (2022), *Financing Circular Economy - Insights for Practitioners*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
95. Hartono, D., & Maria, D. N. (2022), *Challenges in implementing circular economy in Indonesia: The case of eco-industrial parks*. *Journal of Environmental Management and Sustainability*, 11(1), 23-34
96. Hodgson, G. M. (2006), *What are institutions?* *Journal of Economic Issues*, 40(1), 1-25.
97. International Organization for Standardization (2024), *ISO 59004:2024 Circular economy - Vocabulary, principles and guidance for implementation*, ISO, <https://www.iso.org/standard/80655.html>
98. IPCC. (2022), *Climate change 2022: Impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (H.-O. Pörtner, D. C. Roberts, M. Tignor, et al., Eds.). Cambridge University Press. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2>
99. Jambeck, J. R., Geyer, R., Wilcox, C., Siegler, T. R., Perryman, M., Andrady, A., Narayan, R., & Law, K. L. (2015), *Plastic waste inputs from land into the ocean*.
100. Joskow, P. L. (2004), *Introduction to the New Institutional Economics: A Report card*. *OECD Journal: Institutional Frameworks and Regulatory Policy*, 1(2), 9-49.
101. Kim, J., & Lee, J. (2021), *Circular Economy Initiatives in Seoul: A Review of Local Policy Innovations*. *Journal of Cleaner Production*, 297, 126655.
102. Kirchherr, J., Reike, D., & Hekkert, M. (2018), *Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions*. *Resources, Conservation and Recycling*, 127, 221-232

103. Korhonen, J., Honkasalo, A., & Seppälä, J. (2018), Circular economy: The concept and its limitations. *Ecological Economics*, 143, 37-46.
104. La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1998), Law and finance. *Journal of Political Economy*, 106(6), 1113-1155.
105. Lacy, P., Long, J., & Spindler, W. (2020), *The Circular Economy Handbook: Realizing the Circular Advantage*.
106. Leal Filho, W., Salvia, A. L., & Pretorius, R. W. (2019), Circular Economy and the Social Dimensions of Sustainability. In *Sustainable Development Goals Series*. Springer.
107. Lehtonen, M. (2020), Social and community engagement in the circular economy: A review of theoretical approaches. *Sustainability*, 12(3), 1025
108. Liebig, J. (1840), *Organic Chemistry in its Application to Agriculture and Physiology*.
109. Liu, Y., Qu, Y., Lei, Z., & Jia, H. (2021), Understanding the evolution of circular economy policy in China: An institutional analysis. *Journal of Cleaner Production*, 286, 125399.
110. Matthews, R. C. O. (1986), The economics of institutions and the sources of economic growth. *The Economic Journal*, 96(384), 903-918.
111. Mathews, J. A., & Tan, H. (2016), *China's Circular Economy: The New Policy Framework*. Edward Elgar Publishing
112. McDonough, W., & Braungart, M. (2002), *Cradle to Cradle: Remaking the Way We Make Things*. North Point Press.
113. Ministry of the Environment Japan (MOEJ) (2021), *Circular Economy Vision*. <https://www.env.go.jp/en/>
114. Morgane Rivoal, Cao Quốc Hải và cộng sự (2023), *Bắt đầu chuyển đổi sang kinh tế tuần hoàn, với từng dòng vật liệu*. Truy cập link: <https://www.undp.org/vi/vietnam/blog/bat-dau-chuyen-doi-sang-kinh-te-tuan-hoan-voi-tung-dong-vat-lieu?utm>

115. National Environment Agency Singapore (2020), *Singapore's Zero Waste Masterplan*. <https://www.nea.gov.sg>
116. North, D. C. (1981), *Structure and change in economic history*. W. W. Norton & Company.
117. North, D. C. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
118. North, D. C. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
119. North, D. C., & Thomas, R. P. (1973), *The rise of the Western world: A new economic history*. Cambridge University Press.
120. Nguyen, H. T., Hoang, L. M., & Tran, V. D. (2020), *Barriers to circular economy adoption in Vietnam*. Journal of Cleaner Production, 276, 12345.
121. OECD (2020), *Digital government in the decade of action*. OECD Publishing.
122. OECD (2024), *An international review of national and subnational circular economy monitoring frameworks*, OECD.
<https://www.oecd.org/environment/waste/circular-economy-monitoring-frameworks.htm>
123. OECD. (2019). *Global material resources outlook to 2060: Economic drivers and environmental consequences*. OECD Publishing.
124. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2020), *Circular economy in cities and regions: Synthesis report*. Paris: OECD Publishing.
125. Ostrom, E. (1990), *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
126. Ostrom, E. (2009), *A polycentric approach for coping with climate change*. World Bank Policy Research Working Paper No. 5095.
127. Prendeville, S., Cherim, E., & Bocken, N. (2018), *Circular cities: Mapping six cities in transition*. Environmental Innovation and Societal

- Transitions, 26, 171-194. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2210422416300788>
128. Rodrik, D. (2004), *Getting institutions right*. CESifo DICE Report, 2(2), 10-15.
 129. Rodrik, D., Subramanian, A., & Trebbi, F. (2004), *Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development*, Journal of Economic Growth, 9(2), 131-165.
 130. Seoul Metropolitan Government (2020), *Resource Circulation Policy Briefing*. Retrieved from <https://english.seoul.go.kr/>
 131. Seoul Metropolitan Government (2021), *Seoul Resource Circulation Annual Report 2020*. Seoul: SMG.
 132. Smil, V. (2000), *Cycles of Life: Civilization and the Biosphere*. Scientific American Library.
 133. Stahel, W. R. (2019), *The circular economy: A user's guide*. Routledge.
 134. Tokyo Metropolitan Government (2022), *Tokyo Environmental White Paper*. <https://www.metro.tokyo.lg.jp>
 135. UI Green Metric, (2022), Overall rankings 2022: World University Rankings, <https://greenmetric.ui.ac.id/rankings/overall-rankings-2022>.
 136. UN Environment Programme (2023), *Global Waste Management Outlook*.
 137. UN International Resource Panel (2019), *Global Resources Outlook 2019: Natural Resources for the Future We Want*.
 138. UNDP Vietnam (2021), *Circular economy in Vietnam: Barriers and opportunities*, United Nations Development Programme.
 139. UNDP Vietnam (2021), *Circular Economy Pilot Models in Da Nang and Thua Thien Hue*. <https://www.undp.org/vietnam>
 140. UNEP (2023), *Blue Carbon Ecosystems in Southeast Asia*. United Nations Environment Programme.

141. UN-Habitat (2021), *Waste Wise Cities Tool*. United Nations Human Settlements Programme. <https://unhabitat.org/wwc-tool>
142. UN-Habitat (2022), *World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities*, United Nations Human Settlements Programme.
143. UNIDO (2023), *Eco-industrial Parks Implementation in Viet Nam - Annual Review*, Vienna
144. UNIDO (2023), *Green Industry and Technology Innovation Outlook 2023*, United Nations Industrial Development Organization.
145. United Nations (2024), *Municipal solid waste projections 2023-2050*.
146. United Nations Development Programme (2021), *Circular economy in Vietnam: Barriers and opportunities*. UNDP Vietnam. <https://www.undp.org/vietnam/publications/circular-economy-vietnam>
147. United Nations Development Programme (UNDP) (2021), *Global report on human development and the circular economy transition*. New York: UNDP
148. United Nations Economic Commission for Europe (2024), *Guidelines for measuring circular economy*, UNECE, <https://unece.org/statistics/publications/guidelines-measuring-circular-economy>
149. United Nations Environment Programme (2018), *Building circularity into our economies through sustainable procurement*. UNEP. Retrieved from <https://www.unep.org/resources/report/building-circularity-our-economies-through-sustainable-procurement>
150. United Nations Environment Programme (UNEP) (2021), *Global resources outlook 2021: Natural resources for the future we want*. Nairobi: UNEP.
151. United Nations Industrial Development Organization (2024), *National circular economy roadmaps*, UNIDO, <https://www.unido.org/resources-publications>

152. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2018), *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*. United Nations <https://www.un.org/en/desa/2018-revision-world-urbanization-prospects?utm>
153. VietNamNet (2025), *Ho Chi Minh City ranks top in Vietnam's digital transformation push*. Truy cập từ: <https://vietnamnet.vn/en/ho-chi-minh-city-ranks-top-in-vietnam-s-digital-transformation-push-2455141.html>
154. Walter R. Stahel (2019), *The Circular Economy: A User's Guide* (Nền kinh tế tuần hoàn: Hướng dẫn sử dụng)
155. William Nordhaus (2013), *The climate casino: Risk, uncertainty, and economics for a warming world*. Yale University Press.
156. Williams, J. (2019), *Circular cities: A revolution in urban sustainability*, Routledge <https://www.routledge.com/Circular-Cities-A-Revolution-in-Urban-Sustainability/Williams/p/book/9780367748166>
157. Williamson, O. E. (1985), *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*. Free Press.
158. World Bank (2018), *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*. World Bank Publications
159. World Bank (2021, November 3), *Innovation will be the new engine of growth for Vietnam*. World Bank. Retrieved from <https://www.worldbank.org/vi/news/press-release/2021/11/03/innovation-will-be-the-new-engine-of-growth-for-vietnam>
160. World Bank. (2016), *World development report 2016: Digital dividends*. Washington, DC: World Bank
161. World Economic Forum (2020), *The Plastics Circular Economy*. Retrieved from <https://weforum.org/>
162. World Economic Forum (2021), *Shenzhen: From Factory Town to Clean Tech Hub*. <https://www.weforum.org>

163. World Economic Forum (2023), *Circular Economy for Net-Zero Industry Transition*. Geneva: World Economic Forum. Circle Economy (2023), *The Circularity Gap Report 2023: Closing the Circularity Gap to Achieve Net-Zero Industry*. Amsterdam: Circle Economy. <https://www.circularity-gap.world>
164. World Economic Forum, & PwC (2018), *Circular Economy in Cities: Evolving the model for a sustainable urban future*. Geneva: World Economic Forum.
165. Yuan, Z., Bi, J., & Moriguchi, Y. (2006), The Circular Economy: A New Development Strategy in China. *Journal of Industrial Ecology*, 10(1-2), 4-8.
166. Zhang, D., & Wen, Z. (2020), Circular economy development in China: Policy progress, challenges and prospects. *Journal of Environmental Management*, 271, 110977.
167. Zhao, Y., & You, F. (2020), A data-driven optimization framework for sustainable design of e-waste reverse logistics network. *Resources, Conservation and Recycling*, 155, 104659.

PHỤ LỤC

Phụ lục 1

MẪU PHIẾU KHẢO SÁT PHỤC VỤ NGHIÊN CỨU LUẬN ÁN

Xin chào ông/bà, tôi tên là Trương Thị Thanh Thùy - là nghiên cứu sinh chuyên ngành Kinh tế Chính trị, thuộc Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh. Hiện tôi đang nghiên cứu đề tài: ***“Thế chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh”***. Tôi xin phép quý ông/bà một chút ít thời gian để tiếp cận rõ hơn về một số thông tin phục vụ luận án. Rất mong nhận được sự hỗ trợ từ quý ông/bà.

Mục đích: Thu thập ý kiến chuyên gia nhằm đánh giá thực trạng và đề xuất hoàn thiện thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh.

Đối tượng: Cán bộ quản lý, chuyên gia, nhà nghiên cứu, doanh nghiệp và tổ chức liên quan đến kinh tế tuần hoàn, môi trường, chính sách công, quản trị đô thị.

HƯỚNG DẪN TRẢ LỜI:

- Vui lòng đánh dấu ☒ vào ô phù hợp nhất với nhận định của Ông/Bà.
- Thang đo Likert 5 mức được sử dụng trong bảng hỏi:
 1 ☐ Rất thấp / Không đồng ý 2 ☐ Thấp 3 ☐ Trung bình 4 ☐ Khá
 5 ☐ Rất cao / Hoàn toàn đồng ý
- Các ý kiến mô tả, đề xuất hoặc ví dụ cụ thể xin ghi rõ ở phần ghi chú.

PHẦN I. THÔNG TIN CHUNG

1. Họ và tên:
2. Cơ quan/đơn vị công tác:
3. Vị trí công tác/chức danh:
4. Lĩnh vực chuyên môn chính: ☐ Chính sách công ☐ Quản lý môi trường
☐ Kinh tế đô thị ☐ Doanh nghiệp ☐ Khác:

5. Thâm niên công tác: ☐ Dưới 5 năm ☐ 5 - 10 năm ☐ 10 - 20 năm
☐ Trên 20 năm

PHẦN II. NHẬN THỨC VÀ ĐÁNH GIÁ CHUNG

Câu 1. Ông/bà đánh giá như thế nào về mức độ quan tâm của Thành phố Hồ Chí Minh đối với phát triển kinh tế tuần hoàn trong những năm gần đây?

- ☐ Rất cao ☐ Khá ☐ Trung bình ☐ Thấp ☐ Chưa rõ

Lý do hoặc ví dụ minh họa (nếu có):

Câu 2. Theo ông/bà, các chủ trương, chính sách hiện nay của thành phố Hồ Chí Minh về kinh tế tuần hoàn đã:

Nội dung đánh giá	Rất tốt	Tốt	Trung bình	Chưa tốt
Phù hợp với chủ trương quốc gia và cam kết quốc tế	☐	☐	☐	☐
Có tính cụ thể và khả thi khi triển khai	☐	☐	☐	☐
Có cơ chế giám sát, đánh giá hiệu quả	☐	☐	☐	☐
Có tính đồng bộ giữa các ngành/lĩnh vực	☐	☐	☐	☐
Khuyến khích được doanh nghiệp và người dân tham gia	☐	☐	☐	☐

Câu 2a. Hãy cho biết ý kiến của ông/bà về việc thực hiện chủ trương, chính sách, kế hoạch triển khai kinh tế tuần hoàn trong lĩnh vực công tác của ông/bà:

- Lĩnh vực:

- Các chính sách/chương trình liên quan (nếu biết):

.....

- Mức độ thực hiện: ☐ Hiệu quả ☐ Tương đối ☐ Chưa rõ ☐ Chưa thực hiện

- Những khó khăn/vướng mắc chính:

.....

- Đề xuất, khuyến nghị:

.....

Câu 2b. Theo ông/bà, tác động của các chủ trương, chính sách của thành phố Hồ Chí Minh đối với phát triển kinh tế tuần hoàn trong thời gian qua như thế nào?

Khía cạnh tác động	Tác động tích cực rõ rệt	Có tác động nhưng chưa mạnh	Tác động hạn chế	Chưa thấy tác động
Nâng cao nhận thức của doanh nghiệp và người dân	☐	☐	☐	☐
Thúc đẩy đổi mới công nghệ, tái chế và tái sử dụng	☐	☐	☐	☐
Tạo động lực thu hút đầu tư xanh, đầu tư tuần hoàn	☐	☐	☐	☐

Góp phần hình thành mô hình sản xuất - tiêu dùng bền vững	☐	☐	☐	☐
Cải thiện quản lý nhà nước và phối hợp liên ngành	☐	☐	☐	☐

PHẦN III. CƠ CHẾ PHỐI HỢP VÀ VẬN HÀNH THỂ CHẾ

Câu 3. Cơ chế phối hợp giữa các sở, ngành và quận/huyện trong triển khai KTTH hiện nay: ☐ Hiệu quả cao ☐ Khá ☐ Chưa hiệu quả ☐ Rời rạc ☐ Không có cơ chế rõ ràng

Xin cho ý kiến cụ thể:

.....

.....

.....

Câu 4. Theo ông/bà, những rào cản về thể chế hoặc hành chính nào trong việc thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh:

☐ Thiếu văn bản hướng dẫn ☐ Phân công - phối hợp chưa rõ ☐ Thiếu nguồn lực ☐ Thiếu khuyến khích DN ☐ Thiếu giám sát ☐ Khác: ...

Xin cho ý kiến cụ thể:

.....

.....

.....

Câu 5. Mức độ phối hợp giữa khu vực công và tư nhân trong kinh tế tuần hoàn ở thành phố Hồ Chí Minh:

☐ Rất chặt chẽ ☐ Khá ☐ Trung bình ☐ Yếu ☐ Chưa có

Xin cho ý kiến cụ thể:

.....

.....

.....

PHẦN IV. NỘI DUNG CẦN BỔ SUNG VÀ HOÀN THIỆN

Câu 6. Những nội dung cần bổ sung trong thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn ở thành phố Hồ Chí Minh:

☐ Quy định pháp lý ☐ Cơ chế tài chính ☐ PPP ☐ Dữ liệu ☐ Tín chỉ carbon ☐ Đào tạo ☐ Khác: ...

Xin cho ý kiến cụ thể:

.....

Câu 7. Lĩnh vực nên ưu tiên phát triển kinh tế tuần hoàn trong 5 năm tới:

☐ Quản lý chất thải ☐ Tái chế VLXD ☐ Nông nghiệp đô thị ☐ Sản xuất ☐ Giao thông xanh ☐ Công nghệ số ☐ Khác: ...

PHẦN V. GIẢI PHÁP THỂ CHẾ ĐỀ XUẤT

Câu 8. Đề xuất ba giải pháp thể chế cụ thể để thúc đẩy kinh tế tuần hoàn ở thành phố Hồ Chí Minh:

1.
 2.
 3.

Câu 9. Vai trò chính quyền thành phố Hồ Chí Minh trong việc thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn trong giai đoạn tới:

☐ Hoàn thiện pháp lý ☐ Hỗ trợ tài chính ☐ Đào tạo ☐ Cơ chế phối hợp ☐ Giám sát ☐ Khác: ...

Câu 10. Kiến nghị khác:

.....

PHẦN VI. KẾT THÚC

Xin chân thành cảm ơn Ông/Bà đã tham gia khảo sát. Mọi thông tin được bảo mật và chỉ phục vụ mục đích nghiên cứu khoa học.

Phụ lục 2

TỔNG HỢP KẾT QUẢ KHẢO SÁT PHỤC VỤ NGHIÊN CỨU LUẬN ÁN

Khảo sát được thực hiện với 106 phiếu hợp lệ thu thập từ các chuyên gia, cán bộ quản lý nhà nước, nhà nghiên cứu và đại diện doanh nghiệp trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh. Kết quả khảo sát được tổng hợp theo đúng cấu trúc và nội dung bảng hỏi như sau:

Phần I: Thông tin chung về đối tượng khảo sát

Các phiếu khảo sát thu được từ nhiều nhóm đối tượng khác nhau, bao gồm cán bộ quản lý nhà nước, chuyên gia nghiên cứu, nhà khoa học và đại diện doanh nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực chính sách công, quản lý môi trường, kinh tế đô thị và sản xuất - kinh doanh. Phần lớn người trả lời có thâm niên công tác từ 5 năm trở lên, trong đó một bộ phận đáng kể có kinh nghiệm trên 10 năm, bảo đảm độ tin cậy và chiều sâu thực tiễn của các ý kiến được thu thập.

Phần II: Nhận thức và đánh giá chung về KTTH

Câu 1: Mức độ quan tâm của TP.HCM đối với phát triển KTTH

Kết quả khảo sát cho thấy đa số người trả lời đánh giá mức độ quan tâm của TP.HCM đối với phát triển KTTH trong những năm gần đây ở mức “khá” và “rất cao”. Nhiều ý kiến cho rằng Thành phố đã thể hiện sự quan tâm thông qua việc ban hành các chương trình, kế hoạch và định hướng liên quan đến tăng trưởng xanh và KTTH. Tuy nhiên, một số ý kiến cho rằng mức độ quan tâm chưa thực sự đồng đều giữa các ngành và lĩnh vực.

Câu 2: Đánh giá các chủ trương, chính sách về KTTH

Đối với các nội dung đánh giá cụ thể, kết quả khảo sát cho thấy:

- Mức độ phù hợp với chủ trương quốc gia và cam kết quốc tế được đánh giá chủ yếu ở mức tốt và rất tốt.
- Tính cụ thể và khả thi khi triển khai được đánh giá ở mức trung bình đến tốt, phản ánh việc còn thiếu các hướng dẫn chi tiết.

- Cơ chế giám sát, đánh giá hiệu quả và tính đồng bộ giữa các ngành, lĩnh vực được nhiều ý kiến đánh giá ở mức trung bình, cho thấy đây là những khâu còn hạn chế.

- Khả năng khuyến khích doanh nghiệp và người dân tham gia được đánh giá chưa cao, cho thấy chính sách vẫn thiếu động lực và công cụ khuyến khích đủ mạnh.

Câu 2a: Thực hiện chủ trương, chính sách trong lĩnh vực công tác

Kết quả tổng hợp cho thấy mức độ thực hiện các chủ trương, chính sách, kế hoạch triển khai KTTH trong các lĩnh vực công tác khác nhau chưa đồng đều. Một số ý kiến đánh giá việc thực hiện đạt hiệu quả hoặc tương đối, trong khi nhiều ý kiến cho rằng việc triển khai còn chậm, chưa rõ ràng hoặc chưa được thực hiện đầy đủ. Các khó khăn chủ yếu được nêu gồm thiếu nguồn lực, thiếu hướng dẫn cụ thể và thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan liên quan. Nhiều ý kiến đề xuất cần tăng cường hỗ trợ chính sách, cơ chế tài chính và nâng cao vai trò điều phối của cơ quan quản lý nhà nước.

Câu 2b: Tác động của chủ trương, chính sách đối với phát triển KTTH

Theo đánh giá của người trả lời, các chủ trương, chính sách của TP.HCM trong thời gian qua có tác động tích cực nhất định nhưng chưa mạnh. Các tác động được ghi nhận rõ hơn ở khía cạnh nâng cao nhận thức của doanh nghiệp và người dân, trong khi tác động đến đổi mới công nghệ, thu hút đầu tư xanh, hình thành mô hình sản xuất - tiêu dùng bền vững và cải thiện phối hợp liên ngành còn hạn chế.

Phần III: Cơ chế phối hợp và vận hành thể chế

Câu 3. Cơ chế phối hợp giữa các sở, ngành và quận/huyện

Kết quả khảo sát cho thấy cơ chế phối hợp trong triển khai KTTH hiện nay chủ yếu được đánh giá ở mức “khá” và “chưa hiệu quả”. Nhiều ý kiến cho rằng sự phối hợp còn mang tính rời rạc, thiếu đầu mối điều phối thống nhất và chưa có cơ chế rõ ràng để liên kết các ngành, lĩnh vực và địa phương.

Câu 4. Rào cản về thể chế và hành chính

Các rào cản được người trả lời lựa chọn nhiều nhất bao gồm: thiếu văn bản hướng dẫn cụ thể, phân công và phối hợp chưa rõ ràng, thiếu nguồn lực

tài chính, thiếu cơ chế khuyến khích doanh nghiệp, và thiếu cơ chế giám sát, đánh giá. Điều này phản ánh những hạn chế cốt lõi của thể chế thúc đẩy KTTH hiện nay.

Câu 5. Phối hợp giữa khu vực công và tư nhân

Mức độ phối hợp giữa khu vực công và tư nhân trong phát triển kinh tế tuần hoàn được đánh giá chủ yếu ở mức trung bình hoặc yếu, cho thấy hợp tác công - tư (PPP) trong lĩnh vực này còn nhiều dư địa để phát triển.

Phần IV: Nội dung cần bổ sung và hoàn thiện thể chế

Câu 6. Nội dung cần bổ sung trong thể chế

Kết quả khảo sát cho thấy các nội dung được đề xuất bổ sung nhiều nhất gồm: hoàn thiện quy định pháp lý, cơ chế tài chính, phát triển PPP, hệ thống dữ liệu, đào tạo và nâng cao năng lực, cùng với các công cụ mới như tín chỉ carbon.

Câu 7. Lĩnh vực ưu tiên phát triển KTTH

Các lĩnh vực được đề xuất ưu tiên trong 5 năm tới gồm quản lý chất thải, sản xuất, tái chế vật liệu xây dựng và nông nghiệp đô thị. Một số ý kiến cũng nhấn mạnh vai trò của giao thông xanh và công nghệ số trong hỗ trợ phát triển KTTH.

Phần V: Giải pháp thể chế đề xuất

Câu 8, 9 và 10. Giải pháp và kiến nghị

Các giải pháp thể chế được đề xuất tập trung vào: hoàn thiện khung pháp lý; tăng cường hỗ trợ tài chính và đào tạo; xây dựng cơ chế phối hợp liên ngành hiệu quả; nâng cao vai trò giám sát và điều phối của chính quyền TP.HCM; đồng thời khuyến khích sự tham gia chủ động của doanh nghiệp và khu vực tư nhân trong phát triển KTTH.

Kết luận phụ lục

Kết quả khảo sát cho thấy nhận thức về KTTH trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh đã được nâng cao, song thể chế thúc đẩy phát triển KTTH vẫn còn nhiều hạn chế về tính đồng bộ, cơ chế phối hợp và công cụ thực thi. Các ý kiến khảo sát là cơ sở thực tiễn quan trọng để luận án đề xuất các giải pháp hoàn thiện thể chế trong giai đoạn tới.

Phụ lục 3

**TỔNG HỢP CÁC VĂN BẢN LIÊN QUAN ĐẾN KINH TẾ
TUẦN HOÀN TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH
GIAI ĐOẠN 2015 - 2024**

STT	Văn bản	Nội dung liên quan đến kinh tế tuần hoàn	Ghi chú
I. Quan điểm phát triển của Đảng liên quan đến KTTH			
1.	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 biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường	Khẳng định “quản lý, khai thác, sử dụng có hiệu quả tài nguyên và bảo vệ môi trường”	
2.	Tại Nghị quyết số 55-NQ/TW ngày 11/2/2020 của Bộ Chính trị về định hướng Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045	Chính thức đặt ra nhiệm vụ về thúc đẩy KTTH và phát triển bền vững; đề ra các giải pháp phát triển năng lượng tái tạo, trong đó khẳng định: “Ưu tiên sử dụng năng lượng gió và mặt trời cho phát điện; khuyến khích đầu tư xây dựng các nhà máy điện sử dụng rác thải đô thị, sinh khối và chất thải rắn đi đôi với công tác bảo vệ môi trường và phát triển KTTH”.	
3.	Đại hội Đảng lần thứ XIII	Nhìn nhận trực tiếp hơn yêu cầu, nhiệm vụ phát triển KTTH và đề ra định hướng về “xây dựng nền kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn, thân thiện với môi trường”. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021- 2030 nhấn mạnh: “khuyến khích phát triển mô hình KTTH để sử dụng tổng hợp và hiệu quả đầu ra của quá trình sản xuất”.	
4.	Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016 - 2020 và phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021- 2025	Đề ra nhiệm vụ về “Xây dựng lộ trình, cơ chế, chính sách, pháp luật để hình thành, vận hành mô hình KTTH”.	

STT	Văn bản	Nội dung liên quan đến kinh tế tuần hoàn	Ghi chú
5.	Nghị quyết số 19-NQ/TW (khóa XIII) về nông nghiệp, nông dân, nông thôn đến 2030, tầm nhìn đến 2045	Xác định: khuyến khích phát triển nông nghiệp xanh, hữu cơ, tuần hoàn, chương trình mỗi xã một sản phẩm, giảm phát thải khí nhà kính...	
6.	Nghị quyết số 20/NQ/TW (khóa XIII)	Nhấn mạnh: Ưu tiên phát triển các tổ chức kinh tế tập thể gắn với phát triển kinh tế xanh, KTTH, kinh tế tri thức; Có chính sách hỗ trợ, thu hút nguồn lực, ứng dụng KH&CN, phát triển KTTH, kinh tế xanh, nông nghiệp hữu cơ, thích ứng biến đổi khí hậu, chuyển đổi số, mở rộng thị trường cho kinh tế tập thể, bảo đảm thống nhất, đồng bộ.	
7.	Đại hội Đảng lần thứ XIV	Đại hội XIV đã xác lập KTTH là một trụ cột trong mô hình tăng trưởng mới, đặt ngang hàng với kinh tế số và kinh tế xanh. Văn kiện nhấn mạnh phát triển lực lượng sản xuất và phương thức sản xuất mới, trong đó KTTH giữ vai trò trọng tâm nhằm nâng cao năng suất, chất lượng và giá trị gia tăng của nền kinh tế. Đồng thời, việc nhấn mạnh hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển và đầu tư hạ tầng phục vụ chuyển đổi xanh cho thấy yêu cầu cấp thiết phải xây dựng khung chính sách và cơ chế thực thi phù hợp để thúc đẩy triển khai KTTH trong giai đoạn 2026 -2030	
2. Khung pháp lý thực thi kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam			
2.1. Hệ thống pháp luật của Nhà nước			
1.	Luật Chuyển giao công nghệ: số 07/2017/QH14 được sửa đổi bởi Luật số: 13/VBHN-VPQH ngày 2/8/2023	Điều 9 đã chỉ rõ những công nghệ được khuyến khích chuyển giao và kèm theo các điều khoản hỗ trợ về miễn giảm thuế nhập khẩu công nghệ: Công nghệ tiên tiến, công nghệ mới, công nghệ sạch phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của Việt Nam; tiết kiệm	

STT	Văn bản	Nội dung liên quan đến kinh tế tuần hoàn	Ghi chú
		tài nguyên, năng lượng, nguyên liệu so với công nghệ cùng loại hiện có ở Việt Nam.	
2.	Luật Đầu tư: số 61/2020/QH14 ngày 17/6/2020 của Quốc hội	Ưu đãi, hỗ trợ hoạt động bảo vệ môi trường trong hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, đô thị, nông thôn và một số lĩnh vực; quản lý chất thải; trách nhiệm tái chế, xử lý 184 lý sản phẩm, bao bì của tổ chức, cá nhân sản xuất, nhập khẩu đã được quy định (dù chưa cụ thể hóa) tại Nghị định số 08/2022/NĐ-CP của Chính phủ.	
3.	Luật số 72/2020/QH14 ngày 7/11/2020 có hiệu lực kể từ ngày 01/01/2022	Luật này đã đưa ra quy định về KTTH như: (i) khái niệm KTTH, (ii) yêu cầu thực hiện lồng ghép KTTH khi xây dựng chính sách, (iii) trách nhiệm của hệ thống quản lý và (iv) xây dựng tiêu chí, lộ trình và cơ chế khuyến khích thực hiện KTTH.	
	Luật Đất đai: số 45/2013/QH13 được sửa đổi, bổ sung bởi Luật: số 31/2024/QH15 ngày 18/1/2024	Quy định một số vấn đề về nguyên tắc sử dụng đất như việc sử dụng đất phải tiết kiệm, có hiệu quả, bảo vệ môi trường và không làm tổn hại đến lợi ích chính đáng của người sử dụng đất xung quanh.	
2.2. Các chiến lược, chính sách thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn			
1.	Chiến lược Bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030	Chiến lược xác định KTTH là một định hướng quan trọng nhằm giảm khai thác tài nguyên và hạn chế phát sinh chất thải ngay từ khâu sản xuất.	
2.	Thông tư số 128/2016/TT-BTC về việc miễn, giảm thuế xuất khẩu đối với các sản phẩm thân thiện với môi trường: sản phẩm từ hoạt động tái chế, xử lý chất thải nhằm góp phần thúc đẩy các hoạt động bảo vệ môi trường.	Thông tư quy định việc miễn, giảm thuế xuất khẩu đối với các sản phẩm thân thiện với môi trường, đặc biệt là sản phẩm hình thành từ hoạt động tái chế và xử lý chất thải. Chính sách này tạo động lực tài chính giúp doanh nghiệp tăng đầu tư vào các mô hình sản xuất tuần hoàn, giảm sử dụng tài nguyên nguyên sinh và hạn chế phát thải ra môi trường.	

STT	Văn bản	Nội dung liên quan đến kinh tế tuần hoàn	Ghi chú
3.	Thông tư số 128/2016/TT-BTC về việc miễn, giảm thuế xuất khẩu đối với các sản phẩm thân thiện với môi trường: sản phẩm từ hoạt động tái chế, xử lý chất thải nhằm góp phần thúc đẩy các hoạt động bảo vệ môi trường.	Thông tư quy định việc miễn, giảm thuế xuất khẩu đối với các sản phẩm thân thiện với môi trường, đặc biệt là sản phẩm hình thành từ hoạt động tái chế và xử lý chất thải. Chính sách này tạo động lực tài chính giúp doanh nghiệp tăng đầu tư vào các mô hình sản xuất tuần hoàn, giảm sử dụng tài nguyên nguyên sinh và hạn chế phát thải ra môi trường.	
4.	Nghị định số 109/2018/NĐ-CP ngày 29/8/2018 của Chính phủ về nông nghiệp hữu cơ	Có những quy định liên quan đến mô hình kinh tế, như quy định về tư duy quản lý tài nguyên theo nguyên tắc hệ thống và sinh thái, kết hợp kỹ thuật truyền thống và tiến bộ khoa học để làm lợi cho môi trường chung.	
5.	Quyết định số 1746/QĐ-TTg ngày 04/12/2019 về Kế hoạch hành động quốc gia về quản lý rác thải nhựa đại dương đến năm 2030	Văn bản đặt mục tiêu giảm đáng kể lượng rác thải nhựa phát sinh từ các hoạt động kinh tế biển. Đồng thời, khuyến khích phát triển công nghệ tái chế, tái chế vòng kín và sáng kiến KTTH trong doanh nghiệp, khu công nghiệp ven biển và cộng đồng ngư dân.	
6.	Chỉ thị số 33/CT-TTg ngày 20/8/2020 về tăng cường quản lý, tái sử dụng, tái chế, xử lý và giảm thiểu chất thải nhựa	Chỉ thị yêu cầu các bộ, ngành, địa phương đẩy mạnh phân loại rác tại nguồn, tăng cường thu hồi - tái chế sản phẩm nhựa và khuyến khích doanh nghiệp đổi mới công nghệ theo hướng tiết kiệm tài nguyên, giảm phát thải.	
7.	Quyết định số 889/QĐ-TTg ngày 24/6/2020 về Chương trình hành động quốc gia về sản xuất và tiêu dùng bền vững giai đoạn 2021-2030	Nhà nước khuyến khích đổi mới công nghệ, thúc đẩy thiết kế sinh thái, mở rộng trách nhiệm nhà sản xuất (EPR) và hình thành các chuỗi cung ứng bền vững. Đồng thời, chương trình yêu cầu các bộ, ngành và địa phương xây dựng lộ trình phát triển KTTH phù hợp với điều kiện thực tế.	

STT	Văn bản	Nội dung liên quan đến kinh tế tuần hoàn	Ghi chú
8.	Chiến lược quốc gia về Tăng trưởng xanh giai đoạn 2021 - 2030	Chiến lược nhấn mạnh việc chuyển đổi mô hình sản xuất - tiêu dùng theo hướng tuần hoàn, ưu tiên các ngành có mức tiêu thụ năng lượng và vật liệu lớn.	
9.	Chiến lược phát triển nông nghiệp và nông thôn bền vững giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn 2050	Chiến lược đặt mục tiêu thúc đẩy tái sử dụng phụ phẩm nông nghiệp, ứng dụng công nghệ sinh học trong xử lý chất thải và tái tạo năng lượng, qua đó hình thành các mô hình nông nghiệp tuần hoàn khép kín.	
10.	Nghị định số 08/2022/NĐ - CP ngày 10/01/2022 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường (2020)	Cụ thể hóa các quy định pháp luật liên quan về KTTH, bao gồm: Quy định chung về KTTH (Điều 138); Lộ trình, trách nhiệm thực hiện KTTH (Điều 139); Cơ chế khuyến khích thực hiện KTTH (Điều 140); Ưu đãi, hỗ trợ về vốn đầu tư (Điều 133); Ưu đãi về thuế, phí và lệ phí (Điều 134); Trợ giá sản phẩm, dịch vụ về bảo vệ môi trường (Điều 135); Mua sắm xanh đối với dự án đầu tư, nhiệm vụ sử dụng ngân sách nhà nước (Điều 136); Công nghệ, thiết bị, sản phẩm ngành công nghiệp môi trường (Điều 141); Chính sách phát triển ngành công nghiệp môi trường (Điều 142); Khuyến khích phát triển dịch vụ môi trường (Điều 144).	
11.	Nghị quyết số 11/NQ-CP ngày 30/01/2022 về Chương trình phục hồi và phát triển KT-XH	Tiếp tục nghiên cứu, triển khai các giải pháp đột phá, khuyến khích đổi mới sáng tạo, thúc đẩy chuyển đổi số, phát triển kinh tế số, kinh tế xanh, KTTH gắn với phát triển bền vững.	
12.	Nghị quyết số 43/2022/QH15 của Quốc hội về chính sách tài khóa, tiền tệ		
13.	Quyết định số 687/QĐ-TTg ngày 07/6/2022 của Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Đề án “Phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam”	Nêu rõ “Chủ động phát triển KTTH là tất yếu, phù hợp với xu hướng, yêu cầu tạo đột phá trong phục hồi kinh tế và thực hiện mục tiêu PTBV”. Mục tiêu cụ thể đối với	

STT	Văn bản	Nội dung liên quan đến kinh tế tuần hoàn	Ghi chú
		186 phát triển KTTH ở Việt Nam là góp phần giảm cường độ phát thải khí nhà kính ít nhất 15% vào năm 2030, hướng tới mục tiêu phát thải ròng về “0” vào năm 2050; đến năm 2030 các dự án KTTH trở thành động lực chủ yếu trong giảm tiêu hao năng lượng sơ cấp; tỷ lệ chất thải rắn sinh hoạt đô thị được thu gom, xử lý đảm bảo tiêu chuẩn thông qua các mô hình KTTH đạt 50%; 100% rác thải hữu cơ ở đô thị và 70% rác thải hữu cơ ở nông thôn được tái chế.	
14.	Quyết định số 843/QĐ-TTg ngày 14/7/2023 về Chương trình hành động quốc gia hoàn thiện chính sách và pháp luật nhằm thúc đẩy thực hành kinh doanh có trách nhiệm tại Việt Nam giai đoạn 2023-2027	Văn bản đề cập nhiệm vụ xây dựng và triển khai các quy định, tiêu chuẩn liên quan đến sản xuất sạch hơn, trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR) và quản lý vòng đời sản phẩm nhằm giảm phát thải, tiết kiệm tài nguyên. Chương trình cũng khuyến khích doanh nghiệp đổi mới công nghệ, áp dụng mô hình tuần hoàn trong sản xuất - tiêu dùng, thúc đẩy tái sử dụng, tái chế và giảm chất thải.	
15.	Thông tư số 13/2023/TT-BKHĐT hướng dẫn cơ chế tổ chức thực hiện Chương trình hỗ trợ doanh nghiệp khu vực tư nhân kinh doanh bền vững giai đoạn 2022-2025 trên cơ sở quy định của các luật:	Thông tư quy định cơ chế hỗ trợ doanh nghiệp đổi mới công nghệ, áp dụng sản xuất sạch hơn, nâng cao hiệu quả sử dụng tài nguyên, hướng tới giảm phát thải và tăng khả năng tái chế, tái sử dụng.	
16.	Bộ Công Thương ban hành Quyết định 980/QĐ-TTG ngày 22/8/2023 về danh mục đối tượng ưu tiên đầu tư các sản phẩm công nghệ, thiết bị, sản phẩm ngành công nghiệp môi trường	Văn bản nhấn mạnh việc khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào công nghệ tái chế, tái sử dụng chất thải, sản xuất sạch hơn và các thiết bị xử lý môi trường hiện đại. Danh mục ưu tiên tập trung vào các lĩnh vực then chốt như năng lượng tái tạo, vật liệu tuần hoàn, thiết bị giảm phát thải và công nghệ tiết kiệm năng lượng.	

STT	Văn bản	Nội dung liên quan đến kinh tế tuần hoàn	Ghi chú
17.	Quyết định số 500/QĐ-TTg ngày 15/5/2023 phê duyệt Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050	Quy hoạch định hướng tăng cường tái sử dụng, tái chế và tuần hoàn vật liệu, đặc biệt trong xử lý tro, xỉ, thạch cao của các nhà máy nhiệt điện nhằm giảm chất thải và khai thác tối ưu tài nguyên. Đồng thời, Quy hoạch điện VIII khuyến khích phát triển các mô hình năng lượng tái tạo gắn với sản xuất hydro xanh, lưu trữ năng lượng và tái chế thiết bị theo vòng đời dự án.	
18.	Chỉ thị 14/CT-BCT ngày 02/12/2024 do Bộ Công Thương ban hành về việc thúc đẩy thực hiện KTTH trong ngành Công Thương	Bộ Công Thương yêu cầu lồng ghép KTTH vào chính sách, quy hoạch và kế hoạch hành động ngành; đồng thời khuyến khích áp dụng các mô hình sản xuất, công nghệ, sản phẩm thân thiện môi trường, ưu tiên nguyên, nhiên vật liệu tái chế và sử dụng năng lượng tiết kiệm.	
19.	Quyết định 222/QĐ-TTg ngày 23/01/2025 về Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện kinh tế tuần hoàn đến năm 2035	Văn bản đề ra các mục tiêu đến 2035, trong đó nhấn mạnh chuyển đổi mô hình sản xuất - tiêu dùng theo hướng tuần hoàn, tăng tỷ lệ tái chế, tái sử dụng chất thải và áp dụng công nghệ sạch trong các ngành kinh tế chủ lực.	
20.	Quyết định 3187/QĐ-BCT ngày 29/10/2025 về Kế hoạch hành động thực hiện KTTH trong ngành Công Thương đến năm 2035	Bộ Công Thương định hướng phát triển các mô hình tuần hoàn trong doanh nghiệp, ưu tiên đổi mới công nghệ, tái chế, tái sử dụng và kéo dài vòng đời sản phẩm. Đồng thời, văn bản nhấn mạnh yêu cầu hoàn thiện thể chế, tiêu chuẩn kỹ thuật, cơ chế khuyến khích tài chính và tăng cường liên kết giữa Nhà nước - doanh nghiệp - viện trường.	
III. Khung pháp lý và chính sách liên quan đến kinh tế tuần hoàn ở Thành phố Hồ Chí Minh			
1.	Quyết định số 2393/QĐ-UBND ngày 03/7/2020 của UBND thành phố Hồ Chí Minh về chương trình chuyển đổi số	Quyết định đề ra các mục tiêu cụ thể đến năm 2025 và định hướng đến năm 2030, tập trung vào phát triển chính quyền số, kinh tế số và xã hội số trên nền tảng hạ tầng số	

STT	Văn bản	Nội dung liên quan đến kinh tế tuần hoàn	Ghi chú
		đồng bộ và dữ liệu dùng chung. Đồng thời, văn bản phân công rõ trách nhiệm cho các sở, ngành và địa phương trong tổ chức thực hiện, nhằm bảo đảm triển khai chuyển đổi số một cách thống nhất, hiệu quả và bền vững trên toàn Thành phố.	
2.	Quyết định số 92/QĐ-UBND ngày 03/02/2021 về Đề án xây dựng đô thị thông minh đến năm 2025	Đề án tập trung vào xây dựng hạ tầng dữ liệu dùng chung, Trung tâm điều hành đô thị thông minh, phát triển chính quyền số và ứng dụng công nghệ thông tin trong các lĩnh vực trọng điểm như giao thông, môi trường, y tế, giáo dục. Thông qua đó, Thành phố hướng tới hình thành nền tảng quản trị đô thị hiện đại, minh bạch và hiệu quả, làm cơ sở cho phát triển đô thị thông minh trong giai đoạn tiếp theo.	
3.	Quyết định 3128/QĐ-UBND ngày 27/8/2021 của TP.HCM về phê duyệt “Chương trình hành động quốc gia về sản xuất và tiêu dùng bền vững giai đoạn 2021-2030” trên địa bàn TP.HCM	Thúc đẩy sản xuất và tiêu dùng bền vững, nâng cao hiệu quả sử dụng tài nguyên, bảo vệ môi trường, góp phần phát triển kinh tế - xã hội theo hướng bền vững.	
4.	Quyết định số 4645/QĐ-UBND ngày 30/12/2022 về phê duyệt Kế hoạch phát triển kinh tế tuần hoàn trên địa bàn thành phố giai đoạn 2022 - 2025, tầm nhìn đến năm 2030	Xây dựng khung kế hoạch tổng thể nhằm thúc đẩy chuyển đổi sang mô hình KTTH, phù hợp định hướng Nghị quyết 31-NQ/TW và Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh	
5.	Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 07/10/2022 của Bộ Chính trị về phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm quốc phòng, an ninh vùng Đông Nam Bộ	Khẳng định Đông Nam Bộ, trong đó có TP.HCM, phải “đi đầu trong đổi mới mô hình tăng trưởng”, tập trung vào “kinh tế xanh, phát thải cac-bon thấp, thích ứng với biến đổi khí hậu”.	
6.	Nghị quyết số 31-NQ/TW ngày 30/12/2022 của Bộ Chính trị về	Đặt mục tiêu đến năm 2030 Thành phố trở thành trung tâm kinh tế - tài chính của khu	

STT	Văn bản	Nội dung liên quan đến kinh tế tuần hoàn	Ghi chú
	phương hướng, nhiệm vụ phát triển TP.HCM đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.	vực; đến năm 2045 trở thành thành phố mang tầm quốc tế, hiện đại và hội nhập sâu rộng.	
7.	Quyết định 4589/QĐ-UBND ngày 29/12/2022 về việc phê duyệt Kế hoạch triển khai thực hiện Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh (giai đoạn 2021-2030) trên địa bàn TP.HCM.	Đặt ra khung chính sách để TP.HCM chuyển đổi mô hình phát triển theo hướng tăng trưởng xanh - phát triển bền vững.	
8.	Nghị quyết số 98/2023/QH15 ngày 24/6/2023 của Quốc hội về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển TP.HCM	Cung cấp các cơ chế chính sách đặc thù mang tính đột phá để thúc đẩy KTTH.	
9.	Nghị quyết số 20/2023/NQ-HĐND ngày 11/11/2023 quy định lĩnh vực ưu tiên, tiêu chí, điều kiện, nội dung và mức hỗ trợ cho các dự án đổi mới sáng tạo, khởi nghiệp sáng tạo trên địa bàn TP.HCM.	Đưa ra các mức hỗ trợ tùy giai đoạn dự án nhằm khuyến khích các dự án sáng tạo, có tính mới, có tiềm năng thị trường hoặc tác động xã hội, phù hợp định hướng phát triển đổi mới sáng tạo, khởi nghiệp tại TP.HCM.	
10.	Quyết định 1353/QĐ-UBND ngày 11/4/2023 về việc phê duyệt Đề án định hướng phát triển các khu chế xuất, khu công nghiệp TP.HCM giai đoạn 2023-2030	Xác định định hướng phát triển, quy hoạch các khu chế xuất và công nghiệp đến năm 2030; làm cơ sở chính sách, quy hoạch, thu hút đầu tư, hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo bền vững	
11.	Quyết định số 1354/QĐ-UBND ngày 11/4/2023 về ban hành Kế hoạch triển khai Đề án “Định hướng phát triển các khu chế xuất, khu công nghiệp TP.HCM giai đoạn 2023 - 2030 và tầm nhìn đến năm 2045”	Cụ thể hóa những nhiệm vụ của Đề án 1353	
12.	Nghị quyết số 13/2023/NQ-HĐND ngày 19/9/2023 của Hội đồng nhân dân thành phố về hỗ trợ hệ sinh thái khởi nghiệp đổi mới sáng tạo	Nghị quyết tập trung vào các nội dung như hỗ trợ tài chính, không gian làm việc, tư vấn pháp lý - sở hữu trí tuệ, ươm tạo - tăng tốc, kết nối đầu tư và phát triển thị trường cho các dự án, doanh nghiệp khởi nghiệp	

STT	Văn bản	Nội dung liên quan đến kinh tế tuần hoàn	Ghi chú
		sáng tạo. Qua đó, Thành phố hướng tới xây dựng môi trường khởi nghiệp năng động, nâng cao năng lực cạnh tranh và thúc đẩy chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng đổi mới sáng tạo và bền vững.	
13.	Quyết định số 4330/QĐ-UBND ngày 31/7/2024 của UBND thành phố Hồ Chí Minh phê duyệt kế hoạch triển khai đề án “phát triển kinh tế số, kinh tế chia sẻ và kinh tế tuần hoàn đến năm 2030”	Kế hoạch xác định mục tiêu, nhiệm vụ, lộ trình thực hiện và phân công trách nhiệm cho các sở, ngành, địa phương trong việc xây dựng hạ tầng số, hoàn thiện cơ chế chính sách, thúc đẩy đổi mới sáng tạo và hình thành các mô hình kinh doanh số, chia sẻ và tuần hoàn. Đồng thời, văn bản nhấn mạnh yêu cầu tăng cường phối hợp liên ngành, huy động nguồn lực xã hội và đẩy mạnh ứng dụng công nghệ để nâng cao hiệu quả quản trị đô thị và năng lực cạnh tranh của Thành phố đến năm 2030.	
14.	Quyết định 3797/QĐ-UBND ngày 13/9/2024 về Kế hoạch hành động tăng trưởng xanh giai đoạn 2024-2030” trên địa bàn TP.HCM	Quyết định này nhằm cụ thể hóa các mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp để thúc đẩy sự phát triển bền vững, bao gồm các nhóm nhiệm vụ chính liên quan đến sản xuất, tiêu dùng bền vững và các hoạt động khác nhằm đạt mục tiêu tăng trưởng xanh của thành phố.	
15.	Quyết định số 1711/QĐ-TTg ngày 31/12/2024 của Thủ tướng chính phủ về Phê duyệt Quy hoạch TP.HCM thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050.	Xác định TP.HCM hướng tới phát triển đô thị hiện đại, bền vững, văn minh, là trung tâm kinh tế - tài chính - dịch vụ - công nghiệp công nghệ cao, đồng thời là đô thị toàn cầu.	

Nguồn: Tổng hợp của tác giả (2025)