



Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội:
Nghiên cứu Chính sách và Quản lý

Website: <https://js.vnu.edu.vn/PaM>



Cách tiếp cận thị trường trong quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu: Kinh nghiệm Hoa Kỳ

Nguyễn Hoàng Nam^{1,*}, Hoàng Thị Huệ², Nguyễn Thị Thu Nhận²

¹*Viện Chiến lược Chính sách Tài nguyên và Môi trường, 479 Hoàng Quốc Việt, Hà Nội, Việt Nam*

²*Đại học Tài nguyên và Môi trường, 41A Đường Phú Diễn, Cầu Diễn, Từ Liêm, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 13 tháng 8 năm 2018

Chỉnh sửa ngày 18 tháng 12 năm 2018; Chấp nhận đăng ngày 22 tháng 12 năm 2018

Tóm tắt: Đẩy mạnh cách tiếp cận thị trường, giúp giảm gánh nặng cho Nhà nước và huy động được nguồn lực của nhiều thành phần trong xã hội, đang là xu hướng vận động chung của các chính sách trên thế giới, đặc biệt trong lĩnh vực quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu. Bài viết này phân tích bản chất của cách tiếp cận này và bàn luận về các điều kiện cần để thực hiện thành công, dựa trên các kinh nghiệm từ Hoa Kỳ và một số nước có nền kinh tế thị trường phát triển. Đặc biệt, bài viết còn tổng hợp một số giải pháp cụ thể, là các bài học có thể được áp dụng tại Việt Nam khi thực hiện cách tiếp cận này.

Từ khóa: Cách tiếp cận thị trường, cách tiếp cận mệnh lệnh-kiểm soát, các giải pháp dựa vào thị trường, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu.

1. Mở đầu

Trong lĩnh vực quản lý tài nguyên (QLTN), bảo vệ môi trường (BVMT) và ứng phó với biến đổi khí hậu (BĐKH), lý thuyết về quản lý môi trường và kinh nghiệm thực tiễn tại nhiều quốc gia đều chỉ ra rằng Nhà nước không thể có đủ nguồn lực và đặc biệt là không đủ thông tin cần thiết để dẫn dắt tất cả các bên liên quan thực hiện các quyết định phù hợp và hiệu quả [1]. Vì thế, đẩy mạnh cách tiếp cận thị trường, từ đó giảm gánh nặng can thiệp của Nhà nước,

huy động các nguồn lực khác, đồng thời giúp nâng cao hiệu quả của công tác QLTN, BVMT, cũng như ứng phó với BĐKH, đang là xu hướng chung trên thế giới. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng việc phó mặc hoàn toàn cho cơ chế thị trường tự do điều tiết các hoạt động QLTN, QLTN và ứng phó với BVMT cũng sẽ không dẫn tới hiệu quả tối ưu. Bởi vì, chất lượng môi trường là hàng hóa công cộng và các vấn đề về quyền sở hữu, vấn đề ngoại ứng sẽ dẫn tới thất bại thị trường, khi đó cần có sự can thiệp của Nhà nước. Vì thế, các cách tiếp cận quản lý được cho là phù hợp trên thế giới hiện nay thường phải giữ cân bằng giữa các giải pháp dựa vào thị trường và các can thiệp của Nhà nước.

*Tác giả liên hệ. ĐT.: 84-932290108

Email: nguyenhoangnam275@gmail.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1116/vnupam.4149>

Bài viết này nghiên cứu kinh nghiệm của Hoa Kỳ và một số nước có nền kinh tế thị trường trong việc đẩy mạnh cách tiếp cận thị trường trong công tác QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH một cách phù hợp. Theo đó, bài viết này sẽ: làm rõ các khái niệm liên quan tới cách tiếp cận thị trường để phân biệt với các cách tiếp cận khác; luận bàn về các điều kiện cần có để thực hiện cách tiếp cận thị trường, và tổng hợp một số giải pháp dựa vào thị trường tiêu biểu có thể trở thành bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

2. Cách tiếp cận thị trường trong quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu

Kinh tế thị trường có thể được hiểu một cách đơn giản là các bên liên quan được tự do trong việc quyết định tham gia hay rút khỏi thị trường, quyết định sản xuất, quyết định giá cả theo quy luật cung - cầu của thị trường. Theo đó, đối với lĩnh vực QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH, cách tiếp cận thị trường, hay gọi đầy đủ theo thuật ngữ khoa học là cách tiếp cận dựa vào thị trường (Market-Based Approaches - MBAs), là ngoài Nhà nước, các chủ thể thị trường khác như doanh nghiệp và tổ chức có tư cách pháp nhân được tự do tham gia kinh doanh và cung cấp các dịch vụ liên quan tới QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH, theo quy luật cung - cầu của thị trường. Đặc biệt, cách tiếp cận thị trường khuyến khích các hành vi thông qua các tín hiệu thị trường hơn là các hướng dẫn, chỉ thị của Nhà nước [2].

Từ cách tiếp cận thị trường, các giải pháp dựa vào thị trường (Market-Based Solutions) được hình thành, cho phép huy động được nguồn lực của toàn xã hội, giảm gánh nặng cho ngân sách và bộ máy điều hành của Nhà nước trong việc QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH. Một số giải pháp dựa vào thị trường phổ biến là: thuế môi trường, chuyển nhượng quyền phát thải, chi trả dịch vụ môi trường và đặc biệt là tạo điều kiện hình thành các thị trường, từ đó khuyến khích, tạo động lực cho

mọi thành phần kinh tế tham gia vào những hoạt động này.

Cách tiếp cận thị trường khác với một cách tiếp cận truyền thống, vốn rất phổ biến trước đây, đó là cách tiếp cận mệnh lệnh - kiểm soát (Command And Control Approach). Tiếp cận mệnh lệnh - kiểm soát yêu cầu tất cả các doanh nghiệp phải thực hiện các chiến lược kiểm soát ô nhiễm tương tự nhau, bất kể các chi phí liên quan. Trong nhiều trường hợp, các doanh nghiệp này sẽ được thông báo về mức chuẩn thải cho phép, các kỹ thuật cần áp dụng và thậm chí là cả các quy trình sản xuất cần tuân thủ. Tuy nhiên, việc yêu cầu các doanh nghiệp, với các đặc điểm tổ chức và năng lực khác nhau, thực hiện chung một kỹ thuật hoặc quy trình như vậy sẽ tốn kém và không hiệu quả về kinh tế đối với hầu hết các doanh nghiệp [3]. Ngoài ra, cách làm này thường không tạo được động lực khuyến khích doanh nghiệp chủ động giảm thải thấp hơn mức chuẩn. Ngược lại, nó tạo tâm lý bị động, đối phó trong các doanh nghiệp đối với các tiêu chuẩn môi trường. Nhất là trong bối cảnh thực hiện tốn kém kể trên, cách tiếp cận này rất dễ gây nảy sinh tâm lý xả thải trộm, trốn tránh trách nhiệm môi trường trong các doanh nghiệp. Đặc biệt, chi phí của việc xác định, cũng như thay đổi mức chuẩn thải cho phù hợp với các điều kiện kinh tế - xã hội và chi phí giám sát các doanh nghiệp là những gánh nặng rất lớn cho các nhà quản lý. Đây là nhược điểm lớn nhất của cách tiếp cận quản lý này, vốn đã được chỉ ra trong các nghiên cứu tiêu biểu của [4-7].

3. Các điều kiện để thực hiện cách tiếp cận thị trường

Với những ưu điểm so với cách tiếp cận mệnh lệnh - kiểm soát, cách tiếp cận thị trường từ lâu đã được ưu tiên áp dụng tại Hoa Kỳ. Theo đó, một số điều kiện cần để thực hiện cách tiếp cận này, cũng như tạo điều kiện hình thành nên các giải pháp dựa vào thị trường đã sớm được chuẩn bị, bao gồm:

Thứ nhất là xác định rõ ràng các quyền sở hữu (Ownership rights) và bảo vệ chắc chắn các quyền sở hữu đó bởi pháp luật. Nhiều người nhầm tưởng rằng cơ chế thị trường gây ra ô nhiễm môi trường, do mục tiêu của các nhà sản xuất luôn là tối đa hóa lợi nhuận. Tuy nhiên, thực tế là sự vắng mặt của các thị trường, thường gọi là “bi kịch của sở hữu chung” (“tragedy of the commons”), do quyền sở hữu không được xác định rõ ràng mới là bản chất và lý do của hầu hết các vấn đề môi trường [8]. Ví dụ việc sử dụng nước tại một dòng sông thường không bị giới hạn, nếu dòng sông thuộc sở hữu chung. Điều này khiến tài nguyên nước dễ bị cạn kiệt hoặc ô nhiễm. Ngoài ra, việc không xác định rõ được quyền sở hữu sẽ khiến không hình thành được một số thị trường cần thiết và nhiều doanh nghiệp muốn cung cấp các dịch vụ BVMT (ví dụ như dịch vụ xử lý ô nhiễm một dòng sông) sẽ không có thị trường để hoạt động. Ngược lại, nếu quyền sở hữu được xác định rõ ràng, kinh tế thị trường có thể điều tiết để hoạt động xử lý ô nhiễm, cũng như các hoạt động thỏa thuận bồi thường được diễn ra hiệu quả, mà không cần sự can thiệp của Nhà nước [9-10].

Tại Hoa Kỳ, quyền sở hữu có thể được xác định khác nhau, tùy theo từng Bang, tuy nhiên về cơ bản là khá rõ ràng và chi tiết. Ví dụ, quyền sở hữu đối với một số dòng sông được xác định bởi luật về quyền sử dụng nước ven sông (Riparian Water Rights), quy định rõ quyền sử dụng nước sông được chia thành các đoạn gắn với quyền sở hữu của các mảnh đất hai bên bờ sông, tuy nhiên đất lòng sông là thuộc sở hữu chung của Bang [11-12]. Vì vậy, khi xảy ra ô nhiễm ở một khu vực nào đó của dòng sông, các chủ sở hữu đất, những người có quyền sở hữu với các đoạn của dòng sông, thường là những người đầu tiên phát hiện ra và họ có quyền yêu cầu điều tra, khởi kiện những người gây ô nhiễm và giải quyết các xung đột theo cơ chế thị trường. Thậm chí, họ còn có thể tạo nên nhu cầu để xây dựng thị trường về dịch vụ đánh giá thiệt hại đối với dòng sông, hoặc dịch vụ xử lý ô nhiễm cho dòng sông. Việc quản lý và bảo vệ dòng sông cũng nhờ quyền sở

hữu rõ ràng này mà trở nên có trách nhiệm và hiệu quả hơn.

- *Thứ hai* là đảm bảo quyền tự do kinh doanh, cạnh tranh công bằng của các doanh nghiệp. Đây là điều kiện tiên quyết để các giải pháp dựa vào thị trường có thể hoạt động hiệu quả, vốn đã được chỉ rõ trong các tiêu chí của một nền kinh tế thị trường của Mỹ từ năm 1677 [13-14].

- *Thứ ba* là khuyến khích hình thành nên các thị trường mới về QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH. Trên thực tế, khi các điều kiện kể trên về quyền sở hữu và tự do cạnh tranh được đảm bảo, chỉ cần một số chủ trương hay khuyến khích phù hợp, kết hợp với các công cụ luật pháp của Nhà nước, thì rất nhiều thị trường mới có thể tự hình thành, huy động được nguồn lực của xã hội. Ví dụ, năm 2013, khi việc chôn lấp rác thải điện tử bị cấm tại Bang Colorado (Hoa Kỳ), ngay lập tức đã xuất hiện các doanh nghiệp đứng ra thu gom và tái chế rác thải điện tử. Như vậy, một thị trường với người mua là các hộ gia đình và người bán là các công ty cung cấp dịch vụ đã được hình thành. Kết quả là môi trường được bảo vệ, xã hội có thêm công ăn việc làm và Nhà nước không mất chi phí xử lý ô nhiễm do rác thải điện tử. Việc các thị trường tương tự như vậy liên tục được hình thành đã khiến thu gom và xử lý rác thải trở thành một lĩnh vực sôi động và lợi nhuận cao đối với các nhà đầu tư tại Mỹ, từ đó xuất hiện các tỷ phú rác nổi tiếng như Wayne Huizenga của Công ty Quản lý chất thải (Waste Management) và Maria Rios của Công ty Chất thải quốc gia (Nation Waste) [15].

- *Thứ tư* là Tòa án có mức độ độc lập tư pháp cao, giải quyết tranh chấp hiệu quả. Khi các giải pháp thị trường được thực hiện, các tranh chấp có thể xảy ra do một hoặc vài bên vi phạm các quy định của thị trường, vi phạm hợp đồng, do xung đột về nhận thức hoặc lợi ích mà các bên không đi đến được thỏa thuận chung, hay thậm chí thực hiện không đúng do hiểu biết hạn chế về các thị trường mới. Khi đó, cần có tòa án, là cơ quan độc lập tư pháp, đứng ra giải quyết các tranh chấp, đảm bảo cho thị trường hoạt động hiệu quả trở lại [16]. Việc tòa án

phân xử khách quan và công bằng cũng sẽ làm tăng lòng tin của doanh nghiệp nói riêng và người dân nói chung vào khả năng vận hành kinh tế thị trường của Nhà nước, một điều rất quan trọng để thực hiện thành công các giải pháp dựa vào thị trường [17-18].

- Thứ năm là hoàn thiện các biện pháp quản lý của Nhà nước, đặc biệt là các công cụ kinh tế và công cụ luật pháp. Đặc biệt lưu ý đối với cách tiếp cận thị trường, quan điểm chủ đạo khi đưa ra các biện pháp quản lý của Nhà nước là nhằm tạo điều kiện, hướng dẫn doanh nghiệp và người dân làm đúng hơn, thay vì tăng phạt hoặc tăng thu phí, thuế để gây quỹ cho các hoạt động QLTN, BVMT. Vì thế, các công cụ có tính linh động như chuyển nhượng quyền phát thải, giảm các hàng rào thị trường bằng cách trao quyền cho người dân và cung cấp thêm thông tin cho họ tham gia các thị trường, trợ cấp cho các dự án thân thiện với môi trường như năng lượng sạch, thay đổi kỹ thuật để giảm phát thải,... đã trở thành hướng đi chính của hoạt động quản lý môi trường tại Hoa Kỳ [19, 3].

4. Một số giải pháp dựa vào thị trường trong bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu

Với những điều kiện kể trên, cách tiếp cận thị trường sẽ dẫn tới nhiều giải pháp dựa vào thị trường. Trong phần này, bài viết tổng hợp một số giải pháp tiêu biểu có thể trở thành bài học kinh nghiệm cho Việt Nam. Về cơ bản, có thể chia các giải pháp dựa vào thị trường thành 4 nhóm chính gồm: chi trả ô nhiễm (ví dụ như thuế và phí xả thải, đặt cọc- hoàn trả, ký quỹ môi trường,...), chuyển nhượng quyền phát thải, trợ cấp và giảm các hàng rào thị trường nhằm tạo cơ hội để các thị trường mới được hình thành.

4.1. Nhóm các giải pháp giảm các hàng rào thị trường

Nhóm các giải pháp giảm các hàng rào thị trường về bản chất là trao quyền quyết định cho các bên và tạo cơ hội để các thị trường mới

được thành lập. Đây là nhóm giải pháp năng động và đa dạng nhất hiện nay. Ví dụ tại Hoa Kỳ, Vườn Quốc gia Cedar Hill State Park, bang Texas, khuyến khích được nhiều khách du lịch tham gia nhặt rác, dọn vệ sinh và làm việc tình nguyện nhờ được tự quyết và áp dụng giải pháp trả công cho họ thông qua việc miễn phí vé đỗ xe và vé cắm trại, tương đương với khoảng 30 đến 60 đô-la một ngày [20]. Ngoài ra, cùng với nhiều Vườn Quốc Gia khác như California State Parks và Oregon State Parks, tại đây còn có các chương trình tình nguyện làm việc dài hạn dành cho người dân địa phương, với nhiều chương trình ưu đãi, miễn phí đào tạo các kỹ năng và cũng có miễn phí vé cắm trại. Các ưu đãi này tận dụng các lợi thế tự nhiên của vườn và không gây ra gánh nặng cho ngân sách quản lý, nhưng lợi ích với những người tham gia là rất cụ thể và tương xứng với công sức mà họ bỏ ra. Trong khi đó, việc tham gia các hoạt động BVMT tình nguyện như vậy cũng sẽ giúp nâng cao nhận thức của khách du lịch và người dân, khiến họ có ý thức giảm việc xả rác khi tham quan hơn, giải quyết tận gốc một trong những nguyên nhân chính gây ô nhiễm tại các Vườn Quốc Gia. Giải pháp dựa vào thị trường này cho thấy hiệu quả nhanh và tác dụng lâu dài hơn rất nhiều các giải pháp tuyên truyền, nâng cao nhận thức thông thường. Vì thế, các nhà quản lý tại rất nhiều nước đã cho phép rất nhiều Vườn Quốc gia và khu bảo tồn được quyền quyết định như tại Mỹ và đang áp dụng theo các mô hình tương tự, ví dụ tại Aotea, New Zealand và New South Wales National Parks, Australia.

Cũng tại Hoa Kỳ, việc đền bù giải phóng mặt bằng khi lấy đất phục vụ các công trình công, trong đó có các công trình ứng phó với BĐKH, cũng được tổ chức theo cách tiếp cận thị trường. Cụ thể, cơ quan thực hiện giải tỏa sẽ phải mua lại các mảnh đất theo cơ chế thị trường, dựa trên mức giá tham khảo được xác định bởi một công ty định giá độc lập, chứ không phải mức đền bù do Nhà nước quy định. Trong trường hợp một hộ gia đình nào đó không đồng ý vì bất cứ lý do nào, quy trình “Mua lại bắt buộc” (ROW) sẽ được áp dụng [21]. Khi đó, tòa án sẽ quyết định mức giá với

cơ sở là mức giá tham khảo kể trên và ý kiến của các bên, từ đó bắt buộc chủ hộ phải bán lại mảnh đất cho cơ quan thực hiện giải tỏa. Thông thường, mức giá cuối cùng sẽ cao hơn mức giá tham khảo, đảm bảo quyền lợi về kinh tế cho hộ gia đình. Với cách tiếp cận này, việc giải phóng mặt bằng được tiến hành khách quan, nhanh chóng và hạn chế xung đột trực tiếp giữa người dân và Nhà nước. Một số bang như North Carolina, Maryland, New Jersey thậm chí đã mua lại được cả một diện tích rộng lớn giáp bờ biển để tạo không gian phục hồi rừng ngập mặn, giúp bảo vệ khu vực ven biển [22].

Trong lĩnh vực nguồn lợi thủy sản, “cơ chế chia sẻ đánh bắt” (catch-shares) cũng là một ví dụ nổi tiếng của việc áp dụng cách tiếp cận thị trường tại Hoa Kỳ. Trước năm 1990, đối với các khu vực hồ, sông và biển mà quyền sở hữu chưa được xác định rõ ràng, việc đánh bắt cá thường diễn ra ồ ạt, vượt quá mức đánh bắt bền vững sinh học¹. Chính phủ khi đó đối phó với tình hình này bằng cách giới hạn mùa đánh bắt và thời gian được phép đánh bắt. Tuy nhiên, điều này khiến những người đánh cá sử dụng tàu lớn hơn và dùng mọi cách nhằm đánh bắt tối đa lượng cá trong thời gian cho phép. Kết quả là trữ lượng cá vẫn liên tục suy giảm, thậm chí xuất hiện thêm một vấn đề là nhiều thời điểm trong năm, sản lượng đánh bắt lớn hơn nhu cầu của thị trường. Hiện tượng cung vượt cầu này khiến cho rất nhiều cá bị bỏ lại tại cảng, gây ra các vấn đề môi trường [23].

Vì thế, kể từ năm 1990, “cơ chế chia sẻ đánh bắt” xuất hiện, gồm nhiều chương trình mà nội dung quan trọng là cấp quyền đánh bắt gắn với các khu vực được đánh bắt và tạo ra cơ chế chia sẻ tổng lượng cá đánh bắt cho các bên tham gia khai thác (gồm cả nhân, doanh nghiệp hay tập đoàn đánh cá) theo tỷ lệ phần trăm [24]. Theo đó, miễn là các bên không khai thác vượt quá phần của mình, họ có quyền lựa chọn thời điểm, thời gian và tốc độ đánh bắt sao cho phù hợp nhất với nhu cầu của thị trường, nhằm đạt

được hiệu quả kinh tế cao nhất. Kết quả là không còn tình trạng khai thác ồ ạt như trước, do các bên tự kiểm soát và có các thỏa thuận về mức khai thác của mình. Lượng cá khai thác thừa giảm hẳn, tác động tới môi trường cũng ít hơn. Các phương pháp đánh cá bền vững hơn, thị trường cá cũng trở nên ổn định hơn. Lý do là khi được cấp quyền khai thác, những người đánh cá nhận thấy được trách nhiệm của mình đối với việc duy trì lâu dài nguồn tài nguyên thủy sản.

Họ hiểu rằng nếu như nguồn tài nguyên ấy tăng, phân chia sẽ mà mỗi bên nhận được cũng sẽ tăng, do cơ chế chia sẻ phần trăm. Với việc được lựa chọn thời gian khai thác linh hoạt, họ có thể lựa chọn hình thức và tốc độ khai thác một cách hiệu quả nhất theo thị trường. Như vậy, ý thức gìn giữ bền vững nguồn lợi của những người đánh bắt cá có cơ hội để phát triển, từ đó dẫn đến các hành động khai thác bền vững, dựa trên sáng tạo của chính họ. Vì thế, các chương trình catch-shares đã trở nên phổ biến ở khắp các bang của nước Mỹ và hơn 40 quốc gia trên thế giới [25]. Cùng với đó là sự xuất hiện và phát triển mạnh mẽ của các mô hình chi trả dịch vụ hệ sinh thái (payment for ecosystem services) cũng xuất phát từ ý thức gìn giữ sự bền vững của nguồn lợi để duy trì hoạt động kinh tế bền vững.

4.2. Nhóm các giải pháp chi trả ô nhiễm

Đây là nhóm giải pháp truyền thống (gồm thuế môi trường, phí xả thải, đặt cọc hoàn trả, ký quỹ môi trường,...) nhưng đang vận động theo hướng mới, đó là đẩy mạnh các giải pháp mang tính linh động hơn và khuyến khích được sự tham gia của nhiều thành phần xã hội. Ví dụ, trong nhóm giải pháp chi trả ô nhiễm, giải pháp đặt cọc-hoàn trả đang trở nên rất phổ biến trên thế giới. Giải pháp này thường áp dụng cho các rác thải có thể tái chế như chai lọ, giấy, sắt, cao su và các chất thải nguy hại như ắc quy. Kinh nghiệm cho thấy mức đặt cọc cao khuyến khích các hoạt động tái chế. Tiêu biểu là các chương trình đặt cọc-hoàn trả phế phẩm từ ô tô, trong khi Thụy Điển thực hiện không thành công thì Thụy Sĩ nâng mức đặt cọc lên gấp ba so với Thụy Điển và đã đạt mức tái chế lên tới 90% [3].

¹ Mức đánh bắt bền vững sinh học đạt được khi lượng đánh bắt bằng với lượng tăng trưởng của loài [26]

Ngoài ra, những nơi có chi phí xả thải cao (gồm cả chi phí thu gom và chi phí tiêu hủy) thì mức độ tái chế cũng sẽ cao hơn. Như vậy, với giải pháp đặt cọc-hoàn trả, cơ chế thị trường đã khiến các doanh nghiệp và cả người dân tự có các hành vi và lựa chọn theo hướng thân thiện hơn với môi trường. Đặc biệt, giải pháp này có sự tham gia không chỉ của Nhà nước, doanh nghiệp mà cả cộng đồng và người dân, từ đó có tác dụng rất lớn trong việc nâng cao nhận thức và xây dựng lối sống thân thiện với môi trường của toàn xã hội.

4.3. Nhóm các giải pháp về chuyển nhượng quyền phát thải

Đây là nhóm giải pháp quan trọng cho việc giải quyết các vấn đề ô nhiễm với nhiều bên liên quan, do phát thải trên diện rộng hoặc chất gây ô nhiễm dễ lan tỏa (ví dụ như phát thải khí nhà kính gây BĐKH, phát thải khí CFC gây thủng tầng ôzôn, xả thải gây ô nhiễm nguồn nước đa quốc gia,...). Nội dung chính của nhóm giải pháp này là cho phép các bên được chuyển nhượng quyền phát thải của mình, phát huy tối đa tính linh động trong lựa chọn giảm phát thải và tận dụng được lợi thế so sánh của các bên. Tại Mỹ, chuyển nhượng quyền phát thải đã xuất hiện từ năm 1975, với mục tiêu giảm phát thải khí CO và hydrocarbon từ xe hơi [27]. Tuy nhiên, dấu mốc thành công lớn nhất của giải pháp này là thị trường chuyển nhượng quyền phát thải chì của ngành xăng dầu những năm 1980, đã giúp giảm 10% lượng chì trong xăng mà tiết kiệm cho Hoa Kỳ 20% chi phí so với các giải pháp khác (tương đương với 250 triệu đô la) [28]. Tiếp theo đó là các thành công của thị trường chuyển nhượng quyền phát thải khí CFC năm 1986 và các thị trường phát thải bang Texas, New Jersey, Michigan [29]. Giải pháp chuyển nhượng quyền phát thải và thị trường carbon hiện nay cũng là niềm hy vọng của thế giới để giảm phát thải khí nhà kính gây BĐKH.

4.4. Nhóm các giải pháp trợ cấp

Đây cũng là nhóm giải pháp truyền thống, tuy nhiên đang chuyển dịch theo hướng thân

thiện với môi trường hơn và có sự tham gia nhiều hơn của doanh nghiệp. Cụ thể, trước đây giải pháp này ở Hoa Kỳ chủ yếu được thực hiện bởi Nhà nước, như việc cắt giảm trợ cấp của Nhà nước cho các doanh nghiệp sử dụng năng lượng hóa thạch [30] và tăng trợ cấp cho các hoạt động tạo ngoại ứng tích cực cho môi trường, như việc sử dụng năng lượng sạch và nâng cao hiệu suất sử dụng năng lượng. Tuy nhiên, hiện nay các tập đoàn và doanh nghiệp lớn được khuyến khích xây dựng thương hiệu bằng cách kết hợp với các cơ quan nhà nước để tạo ra các gói trợ cấp cho các hoạt động thân thiện với môi trường.

Một ví dụ tiêu biểu, tập đoàn Volkswagen đã kết hợp với Ủy ban Chất lượng môi trường của bang Texas (TCEQ) tạo ra Chương trình Giảm phát thải bang Texas (TERP), với nội dung là cung cấp các gói tài trợ để doanh nghiệp, cộng đồng và người dân thực hiện các dự án, hoạt động thân thiện với môi trường. Điểm đặc biệt là ngoài việc tài trợ cho các dự án mới, chương trình này còn cho phép các hoạt động đã thực hiện hiệu quả trước đó được xin trợ cấp để bù lại các chi phí đã bỏ ra, từ đó tạo ra hiệu ứng khuyến khích rất lớn với cộng đồng. Ra đời từ năm 2001, tới nay chương trình TERP đã chi hàng tỷ đô-la tài trợ cho các dự án giảm phát thải và kết quả là đã quan sát được lượng phát thải của bang Texas giảm đáng kể qua các năm [31]. Về phía bản thân doanh nghiệp, thương hiệu của Volkswagen cũng đã được quảng bá tốt hơn, gắn liền với hình ảnh thân thiện với môi trường. Thành công của chương trình TERP còn cho thấy một kinh nghiệm của Hoa Kỳ trong việc giữ cân bằng giữa cách tiếp cận thị trường và các can thiệp của Nhà nước. Theo đó, Volkswagen tài trợ phần lớn kinh phí nhưng toàn bộ hoạt động và thông tin của TERP đều do TCEQ quản lý và phê duyệt, giúp đảm bảo chất lượng kỹ thuật của chương trình và giữ gìn an ninh quốc gia.

5. Kết luận

Như vậy, cách tiếp cận thị trường sẽ giúp mở ra nhiều giải pháp đa dạng dựa vào thị trường, giảm gánh nặng vào ngân sách nhà nước và huy

động được nhiều nguồn lực mới, đồng thời giúp nâng cao nhận thức của xã hội về QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH.

Năm điều kiện cần có để áp dụng hiệu quả cách tiếp cận này đó là: (i) Xác định rõ ràng các quyền sở hữu và bảo vệ chắc chắn các quyền sở hữu đó bởi pháp luật; (ii) Đảm bảo quyền tự do kinh doanh, cạnh tranh công bằng của các doanh nghiệp; (iii) Khuyến khích hình thành nên các thị trường mới; (iv) Xây dựng tòa án với mức độ độc lập tư pháp cao, giải quyết tranh chấp hiệu quả và (v) Hoàn thiện các biện pháp quản lý của Nhà nước, đặc biệt là các công cụ kinh tế và công cụ luật pháp.

Từ các điều kiện trên, cách tiếp cận thị trường sẽ giúp nảy sinh và phát triển các giải pháp hiệu quả và đa dạng. Bài viết chỉ giới thiệu một số các giải pháp kinh nghiệm tiêu biểu của Hoa Kỳ, được tổng hợp trong 4 nhóm chính gồm: chi trả ô nhiễm, chuyển nhượng quyền phát thải, trợ cấp và giảm các hàng rào thị trường nhằm tạo cơ hội hình thành các thị trường mới. Đáng lưu ý, các giải pháp hiện nay đều đang có sự vận động thay đổi theo hướng đa dạng hơn, linh động hơn nhằm tạo điều kiện tối đa khuyến khích sự tham gia của nhiều thành phần xã hội. Các giải pháp này đều có khả năng áp dụng được tại Việt Nam, nhất là trong bối cảnh Đảng và Nhà nước đang chú trọng đẩy mạnh xã hội hóa và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường như hiện nay.

Tài liệu tham khảo

- [1] Hepburn, C. (2010). Environmental policy, government, and the market. *Oxford Review of Economic Policy*, 26(2), 117-136.
- [2] Stavins, R. N. (2006). Market-based environmental policies: what can we learn from US experience (and related research)? In J. Freeman & C. D. Kolstad (Eds.), *Moving to markets in environmental regulation: Lessons from twenty years of experience* (pp. 19-47): Oxford University Press.
- [3] Zhang, B. (2013). Market-based solutions: An appropriate approach to resolve environmental problems. *Chinese Journal of Population Resources and Environment*, 11(1), 87-91.
- [4] Eskeland, G. S., & Jimenez, E. (1992). Policy instruments for pollution control in developing countries. *The World Bank Research Observer*, 7(2), 145-169.
- [5] Cole, D. H., & Grossman, P. Z. (1999). When is command-and-control efficient-institutions, technology, and the comparative efficiency of alternative regulatory regimes for environmental protection. *Wis. L. Rev.*, 887.
- [6] Engel, S., Pagiola, S., & Wunder, S. (2008). Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues. *Ecological economics*, 65(4), 663-674.
- [7] Chavez, C. A., Villena, M. G., & Stranlund, J. K. (2009). The choice of policy instruments to control pollution under costly enforcement and incomplete information. *Journal of Applied Economics*, 12(2), 207-227.
- [8] Lloyd, W. F. (1833). *Two Lectures on the Checks to Population*. London: University of Oxford.
- [9] Coase, R. H. (1960). The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.
- [10] Wirtz, B. (2017). The Essence of Free Market Environmentalism: Protection through private property. *Maastricht University Journal of Sustainability Studies*, 3.
- [11] Butler, L. L. (1985). Allocating consumptive water rights in a riparian jurisdiction: Defining the relationship between public and private interests. *U. Pitt. L. Rev.*, 47, 95.
- [12] Wiel, S. C. (1979). *Water Rights in the Western States* (Vol. 1): Arno Press.
- [13] 19 U.S.C. § 1677 (18). Retrieved from <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/19/1677>
- [14] Waller, S. W. (1997). Market talk: competition policy in America. *Law & Social Inquiry*, 22(2), 435-457.
- [15] Sexton, D. L. (2001). Wayne Huizenga: Entrepreneur and wealth creator. *Academy of Management Perspectives*, 15(1), 40-48.
- [16] White, B. (1986). Coase and the Courts: Economics for the Common Man. *Iowa L. Rev.*, 72, 577.
- [17] Bufford, S. L. (2005). International Rule of Law and the Market Economy-An Outline. *Sw. JL & Trade Am.*, 12, 303.
- [18] Harris, J. (2011). Jurisdiction and judgments in international trusts litigation -Surveying the landscape. *Trusts & Trustees*, Vol. 17, No. 4, May 2011, 236-260.
- [19] US Environmental Protection Agency. (1992). *The United States Experience with Economic Incentives to Control Environmental Pollution*. Washington, DC: US EPA-230-R-92-001.

- [20] Texas Parks & Wildlife (2018). Cedar Hill State Park. Retrieved 12/07/2018, from <https://tpwd.texas.gov/state-parks/cedar-hill>
- [21] Heiner, J. D., & Kockelman, K. M. (2005). Costs of right-of-way acquisition: Methods and models for estimation. *Journal of Transportation Engineering*, 131(3), 193-204.
- [22] Titus, J., Hudgens, D., Trescott, D., Craghan, M., Nuckols, W., Hershner, C., Kassakian, J., Linn, C., Merritt, P., & McCue, T. (2009). State and local governments plan for development of most land vulnerable to rising sea level along the US Atlantic coast. *Environmental Research Letters*, 4(4), 044008.
- [23] Pizzola, B. (2010). Free market environmentalism: The answer to government regulation. *Organization Trends*. Retrieved from <http://capitalresearch.org/app/uploads/2013/07/OT0110.pdf>
- [24] NOAA Fisheries. (2017). NOAA Catch Share Policy. Retrieved from <https://www.fisheries.noaa.gov/national/laws-and-policies/catch-shares>
- [25] Environmental Defense Fund. (2013). Catch Share Fisheries and Resources: Searchable Database. Retrieved from <http://apps.edf.org/page.cfm?tagID=57622>
- [26] Schaefer, M. B. (1957). Some considerations of population dynamics and economics in relation to the management of the commercial marine fisheries. *Journal of the Fisheries Board of Canada*, 14(5), 669-681.
- [27] Schmalensee, R., & Stavins, R. (2015). Lessons learned from three decades of experience with cap-and-trade.
- [28] Schwartz, J., Pitcher, H., Levin, R., Ostro, B., & Nichols, A. L. (1985). Costs and benefits of reducing lead in gasoline: Final regulatory impact analysis. In *Costs and benefits of reducing lead in gasoline: final regulatory impact analysis*: EPA.
- [29] EPA. (2001). The United States Experience with Economic Incentives for Protecting the Environment. R. C. Anderson. Retrieved from [https://yosemite.epa.gov/ee/epa/erm.nsf/vwan/ee-0216b-07.pdf/\\$file/ee-0216b-07.pdf](https://yosemite.epa.gov/ee/epa/erm.nsf/vwan/ee-0216b-07.pdf/$file/ee-0216b-07.pdf)
- [30] Shelby, M., Shackleton, R., Shealy, M., & Cristofaro, A. (1997). *The Climate Change Implications of Eliminating US Energy (and Related) Subsidies*. Washington, DC: US Environmental Protection Agency.
- [31] TCEQ. (2016). *Texas Emissions Reduction Plan: Biennial Report (2015-2016)*. Austin, Texas. Retrieved from https://www.tceq.texas.gov/assets/public/comm_exec/pubs/sfr/079-16.pdf

Market Approach in Environmental Protection and Response to Climate Change: US Experience

Nguyen Hoang Nam¹, Hoang Thi Hue², Nguyen Thi Thu Nhan²

¹*Institute of Strategy and Policy on Natural Resources and Environment,
479 Hoang Quoc Viet, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

²*Hanoi University of Natural Resources & Environment, 41A Phu Dien, Tu Liem, Hanoi, Vietnam*

Abstract: Promoting market-based approach to reduce burden on the State budget and mobilize resources from various sectors of the society, especially in the field of environmental protection and response to climate change, has become a global trend. This paper analyzes the essence of this approach and discusses the conditions required for its successful implementation, based on experiences from the United States and some other developed market economies. Accordingly, the article also discusses some specific solutions that can be applied in Vietnam in implementing this approach.

Keywords: Market-based approach, command and control approach, market-based solutions, environmental protection, climate change response.