

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

NGUYỄN NGỌC ANH ĐÀO

**PHÁP LUẬT VỀ SỬ DỤNG CÁC CÔNG CỤ
KINH TẾ TRONG BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG
Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2013

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

NGUYỄN NGỌC ANH ĐÀO

**PHÁP LUẬT VỀ SỬ DỤNG CÁC CÔNG CỤ
KINH TẾ TRONG BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG
Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

Chuyên ngành : Luật Kinh tế
Mã số : 62.38.50.01

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: PGS.TS. PHẠM HỮU NGHỊ

HÀ NỘI - 2013

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi.

Các số liệu trong luận án đều được trích dẫn nguồn trung thực. Những kết luận khoa học của Luận án chưa được ai công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

TÁC GIẢ LUẬN ÁN

Nguyễn Ngọc Anh Đào

MỤC LỤC

	Trang
MỤC LỤC	
CÁC CHỮ VIẾT TẮT TRONG LUẬN ÁN	
MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1 TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU, CƠ SỞ LÝ THUYẾT VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU	7
<i>1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu</i>	7
1.1.1. Tình hình nghiên cứu trên thế giới	7
1.1.2. Tình hình nghiên cứu ở Việt Nam	10
1.1.3. Mấy nhận định về tình hình nghiên cứu	16
<i>1.2. Cơ sở lý thuyết và phương pháp nghiên cứu</i>	17
1.2.1. Cơ sở lý thuyết nghiên cứu	17
1.2.2. Phương pháp nghiên cứu	20
Kết luận chương 1	21
CHƯƠNG 2 NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ PHÁP LUẬT SỬ DỤNG CÁC CÔNG CỤ KINH TẾ TRONG BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG	23
<i>2.1. Công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường: Khái niệm, đặc điểm và vai trò</i>	23
2.1.1. Khái niệm công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường	23
2.1.2. Đặc điểm của công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường	24
2.1.3. Vai trò của công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường	26
<i>2.2. Pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường: Khái niệm, nội hàm, các nguyên tắc, tiêu chí và các nguồn</i>	29

2.2.1. Khái niệm pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường	29
2.2.2. Nội hàm của pháp luật về sử dụng công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường	31
2.2.3. Các nguyên tắc cơ bản của việc áp dụng pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường	33
2.2.4. Tiêu chí cơ bản xác định mức độ phù hợp của pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường	36
2.2.5. Nguồn của pháp luật về các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường	38
2.3. Kinh nghiệm một số nước về pháp luật sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường và gợi mở cho Việt Nam	43
2.3.1. Kinh nghiệm pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường của một số nước trên thế giới	43
2.3.2. Bài học kinh nghiệm về pháp luật sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường ở Việt Nam	55
Kết luận chương 2	60
CHƯƠNG 3 THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ SỬ DỤNG CÁC CÔNG CỤ KINH TẾ TRONG BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM	61
3.1. Pháp luật về chính sách tài trợ để quản lý và bảo vệ môi trường	61
3.1.1. Pháp luật về ngân sách nhà nước trong bảo vệ môi trường	61
3.1.2. Pháp luật về Quỹ Bảo vệ môi trường	65
3.2. Pháp luật về nhóm các công cụ kinh tế kích thích lợi ích kinh tế	72
3.2.1. Pháp luật về thuế bảo vệ môi trường	72
3.2.2. Pháp luật về phí bảo vệ môi trường	81
3.3. Pháp luật về nhóm các công cụ nâng cao trách nhiệm xã hội trong hoạt động bảo vệ môi trường	101
3.3.1. Pháp luật về ký quỹ để cải tạo, phục hồi môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản	101

3.3.2. Pháp luật về đặt cọc - hoàn trả	108
3.3.3. Pháp luật về nhãn sinh thái	108
3.4. Pháp luật về chế tài xử phạt các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường	109
3.4.1. Hệ thống các văn bản pháp luật về xử lý vi phạm liên quan đến việc áp dụng chế tài xử phạt trong lĩnh vực bảo vệ môi trường	110
3.4.2. Tình hình thực thi việc kiểm tra, thanh tra và xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường	113
3.4.3. Đánh giá hiệu lực quản lý nhà nước trong hoạt động kiểm tra, thanh tra và xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường	116
Kết luận chương 3	120
CHƯƠNG 4 QUAN ĐIỂM, YÊU CẦU VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ SỬ DỤNG CÁC CÔNG CỤ KINH TẾ TRONG BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM	122
4.1. Quan điểm và mục tiêu hoàn thiện hệ thống pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế bảo vệ môi trường ở Việt Nam	122
4.1.1. Quan điểm hoàn thiện hệ thống pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế bảo vệ môi trường ở Việt Nam	122
4.1.2. Mục tiêu hoàn thiện hệ thống pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế bảo vệ môi trường ở Việt Nam	125
4.2. Các yêu cầu đối với pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường ở Việt Nam	126
4.3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường ở Việt Nam	128
4.3.1. Nhóm các giải pháp chung	129
4.3.2. Nhóm các giải pháp cụ thể	134
Kết luận chương 4	149
KẾT LUẬN	151
NHỮNG CÔNG TRÌNH KHOA HỌC ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ CÓ	154

LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN	
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	155
PHỤ LỤC	166

BẢNG CHỮ VIẾT TẮT

1. BVMT	Bảo vệ môi trường
2. BOD	Biological Oxygen Demand: Nhu cầu oxy tối thiểu
3. BPP	Beneficiary Pay Principle: Nguyên tắc “Người hưởng thụ phải trả tiền”
4. BLHS	Bộ luật hình sự
5. CAC	Command and control – Mệnh lệnh và kiểm soát
6. CCKT	EIs - Economic instruments – công cụ kinh tế
7. CNH – HĐH	Công nghiệp hóa – hiện đại hóa
8. COD	Chemical Oxygen Demand: Nhu cầu oxy hóa học
9. CTR	Chất thải rắn
10. DN	Doanh nghiệp
11. GDP	Thu nhập bình quân của Quốc gia
12. KCN – KCX	Khu công nghiệp – Khu chế xuất
13. KT – XH	Kinh tế - xã hội
14. KTTT	Kinh tế thị trường
15. LEFASO	Hiệp hội Da giày Việt Nam
16. OECD	Organization of Economic Cooperation and Development: Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế
17. PPP	Pollution Pay Principle: Nguyên tắc “Người gây ô nhiễm phải trả tiền”
18. QMT	Quỹ môi trường
19. NSNN	Ngân sách Nhà nước
20. TN&MT	Tài nguyên và Môi trường
21. TW	Trung ương
22. UBND	Ủy ban nhân dân
23. VASEP	Hiệp hội Chế biến và xuất khẩu Thủy sản Việt Nam
24. VITAS	Hiệp hội Dệt may Việt Nam
25. VPHC	Vi phạm hành chính
26. WHO	Tổ chức y tế thế giới

MỞ ĐẦU

Cùng xu thế chung của thế giới, là một quốc gia đang phát triển, Việt Nam đã đạt được những thành công nhất định trong xóa đói, giảm nghèo, song lại phải đương đầu với những thách thức lớn lao về môi trường. Những thách thức này đòi hỏi Đảng và Nhà nước phải sớm tìm ra các giải pháp giải quyết có hiệu quả các vấn đề môi trường ở Việt Nam.

Nhận thức được điều đó, trong những năm qua Đảng và Nhà nước ta đã quan tâm đến việc thực hiện các biện pháp khác nhau để BVMT. Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 03/6/2013 của Ban chấp hành Trung ương Đảng lần thứ 7 (Khóa XI) về chủ động ứng phó biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường đã khẳng định: *“Chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường là những vấn đề có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, có tầm ảnh hưởng lớn, quan hệ, tác động qua lại, cùng quyết định sự phát triển bền vững của đất nước; là cơ sở, tiền đề cho hoạch định đường lối, chính sách phát triển kinh tế-xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh và an sinh xã hội. Đây là một trong những nhiệm vụ quan trọng hàng đầu của cả hệ thống chính trị; là trách nhiệm và nghĩa vụ của các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp và cộng đồng dân cư, trong đó Nhà nước giữ vai trò chủ đạo, dưới sự lãnh đạo của Đảng và sự tham gia, giám sát của toàn xã hội”*. Nghị quyết khẳng định: *“Môi trường là vấn đề toàn cầu. Bảo vệ môi trường vừa là mục tiêu, vừa là một nội dung cơ bản của phát triển bền vững. Tăng cường bảo vệ môi trường phải theo phương châm ứng xử hài hòa với thiên nhiên, theo quy luật tự nhiên, phòng ngừa là chính; kết hợp kiểm soát, khắc phục ô nhiễm, cải thiện môi trường, bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học; lấy bảo vệ sức khỏe nhân dân làm mục tiêu hàng đầu; kiên quyết loại bỏ những dự án gây ô nhiễm môi trường, ảnh hưởng đến sức khỏe cộng đồng. Đầu tư cho bảo vệ môi trường là đầu tư cho phát triển bền vững”*. Bên cạnh đó, trong Chiến lược Bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 khẳng định quan điểm: *“Bảo vệ môi trường là trách nhiệm của toàn xã hội, là nghĩa vụ của mọi người dân; phải được thực hiện thống nhất trên cơ sở xác định rõ trách nhiệm của các Bộ, ngành, phân cấp cụ thể giữa Trung ương và địa phương; kết hợp phát huy vai trò của cộng đồng, các tổ chức quần chúng và hợp tác với các nước trong khu vực và trên thế giới...”*

Một trong những công cụ quan trọng trong việc bảo vệ môi trường luôn được Đảng và Nhà nước ta coi trọng là hệ thống pháp luật về bảo vệ môi trường. Định hướng xây dựng, hoàn thiện pháp luật về môi trường được coi là nhiệm vụ trọng tâm nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế bền vững, thực hiện tốt các cam kết quốc tế của Việt Nam. Nghị quyết 24-NQ/TW cũng khẳng định *“Chú trọng xây dựng và hoàn thiện pháp luật về ứng phó với biến đổi khí hậu, quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và các lĩnh vực có liên quan như đầu tư, thuế, xử lý vi phạm hành chính, dân sự... theo hướng bổ sung, kết hợp khắc phục các chồng chéo, xung đột pháp luật nhằm tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho việc thực hiện các nhiệm vụ. Hoàn thiện cơ chế giải quyết tranh chấp, xung đột trong ứng phó với biến đổi khí hậu, khai thác, sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường. Sửa đổi, bổ sung các chế tài hành chính, kinh tế, hình sự... về quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường, bảo đảm đủ sức răn đe. Đẩy mạnh thanh tra, kiểm tra, xử lý nghiêm các vi phạm pháp luật”*. Bằng những nỗ lực của mình, Việt Nam đang dần dần hình thành một hệ thống chính sách, pháp luật về bảo vệ môi trường với sự ra đời của hàng loạt văn bản pháp luật quy định nhiều biện pháp bảo vệ môi trường như: biện pháp hành chính (đây là biện pháp áp dụng chủ yếu), biện pháp hình sự, biện pháp dân sự và bước đầu sử dụng một số công cụ kinh tế.

Tuy nhiên, biện pháp hành chính với đặc trưng *“Mệnh lệnh – kiểm soát”* sẽ chỉ có giá trị trong phạm vi các quan hệ về quản lý nhà nước, còn biện pháp hình sự chỉ được áp dụng khi có các hành vi vi phạm các quy định của Nhà nước về bảo vệ môi trường nguy hiểm cho xã hội và được xét trong phạm vi mối quan hệ giữa hai chủ thể là Nhà nước và công dân. Nhà nước cũng đã ban hành các quy chuẩn, tiêu chuẩn giới hạn về chất thải và thông qua các biện pháp giám sát, kiểm tra, thanh tra, xử phạt hành chính, truy cứu trách nhiệm hình sự... buộc các chủ thể kinh tế hoạt động sản xuất, kinh doanh phải tuân thủ pháp luật. Do đó, một thực tế rất dễ nhận thấy là ở Việt Nam hiện nay thiên về sử dụng các biện pháp hành chính trong lĩnh vực pháp luật môi trường. Nếu chỉ nhìn vào các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường hiện nay chúng ta sẽ thấy có nhiều quy định liên quan đến hoạt động quản lý nhà nước. Đây là một điều rất không bình thường, gây ra một hiệu ứng không tốt trong xã hội vì công tác bảo vệ môi trường dường như chỉ là công việc riêng của Nhà nước, chưa trở thành sự nghiệp của toàn dân. Với chức năng cung cấp dịch vụ công cho người dân, Nhà nước thể hiện vai trò quan trọng của mình trong công tác bảo vệ