

QUẢN TRỊ KHÍ HẬU: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

★ TS NGUYỄN THỊ THANH DUNG

Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

DOI: <https://doi.org/10.70786/LLCT.581.2026.161>

● **Tóm tắt:** Biến đổi khí hậu là thách thức toàn cầu, đòi hỏi sự chuyển đổi đồng bộ về chính sách, thể chế và nguồn lực để ứng phó hiệu quả. Bài viết phân tích kinh nghiệm của một số quốc gia về quản trị khí hậu, từ khung pháp luật, chiến lược Net - Zero, cơ chế phối hợp đa tầng tới các công cụ tài chính, qua đó rút ra những kinh nghiệm và gợi mở cho Việt Nam.

● **Từ khóa:** Quản trị khí hậu; kinh nghiệm quốc tế; phát triển bền vững; Việt Nam.

Climate governance: International experiences and implications for Vietnam

● **Abstract:** Climate change is a global challenge that requires synchronized transformations in policy, institutions, and resources to respond effectively. This article analyzes the experiences of several countries in climate governance, from legal frameworks, Net-Zero strategies, and multi-level coordination mechanisms to financial instruments, thereby draws lessons and recommendations for Vietnam.

● **Keywords:** Climate governance; international experience; sustainable development; Vietnam.

1. Mở đầu

Biến đổi khí hậu là vấn đề thách thức toàn cầu với tốc độ và quy mô ngày càng gia tăng, ảnh hưởng tới sinh kế, an ninh lương thực, cơ sở hạ tầng và sự ổn định kinh tế - xã hội của mọi quốc gia. Các báo cáo đánh giá của Ủy ban Liên chính phủ về Biến đổi Khí hậu (IPCC, 2022) đã cảnh báo về tốc độ gia tăng nhiệt độ trái đất và tính cấp bách của việc thiết lập các hành động ứng phó đồng bộ nhằm ngăn chặn các kịch bản cực đoan. Trong bối

cảnh đó, tư duy giải quyết khủng hoảng khí hậu toàn cầu đã có bước chuyển dịch quan trọng, từ cách tiếp cận kỹ thuật - công nghệ sang tiếp cận hệ thống thông qua mô hình quản trị khí hậu (climate governance) tích hợp giữa giảm phát thải và tăng cường thích ứng, huy động tài chính, đổi mới thể chế và thúc đẩy sự tham gia của người dân.

Đối với Việt Nam, quốc gia đang phát triển, có đường bờ biển dài, nhiều khu vực đồng bằng trũng và hàng chục triệu lao động trong

lĩnh vực nông nghiệp lúa nước, mức độ chịu tác động do biến đổi khí hậu là rất cao. Việt Nam đã thể hiện quyết tâm chính trị mạnh mẽ thông qua các cam kết quốc tế và thể chế hóa trong Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu (Thủ tướng Chính phủ, 2022). Bên cạnh đó, Việt Nam có thể tham khảo một cách có chọn lọc các kinh nghiệm quốc tế, cả về thể chế, mô hình tài chính khí hậu đến phương thức phối hợp liên ngành để chuyển hóa cam kết thành hành động hiệu quả, phù hợp đặc thù quốc gia và từng vùng miền.

Bài viết phân tích kinh nghiệm quốc tế về quản trị khí hậu, từ đó rút ra những gợi mở chính sách cho Việt Nam nhằm đạt mục tiêu kép, vừa ứng phó biến đổi khí hậu, vừa bảo đảm phát triển bao trùm. Nghiên cứu vận dụng cách tiếp cận quản trị quốc gia hiện đại, nhấn

mạnh nguyên lý quản trị đa cấp và quản trị liên ngành. Phương pháp nghiên cứu kết hợp phân tích chính sách với so sánh quốc tế và nghiên cứu trường hợp để nhận diện cơ chế hoạt động, điều kiện thành công và hạn chế của từng mô hình quản trị khí hậu. Thông qua việc đối chiếu kinh nghiệm quốc tế với bối cảnh thể chế, năng lực và điều kiện phát triển của Việt Nam, nghiên cứu cung cấp luận cứ khoa học cho việc lựa chọn và điều chỉnh chính sách quản trị khí hậu phù hợp, khả thi.

2. Nội dung

2.1. Một số vấn đề lý luận về quản trị khí hậu

Quản trị khí hậu được hiểu là tổng thể các quy định, thiết chế và công cụ chính sách

nhằm định hướng, điều chỉnh hành vi của các chủ thể xã hội trong phòng ngừa, giảm thiểu và thích ứng với các rủi ro do biến đổi khí hậu gây ra. Theo cách tiếp cận này, quản trị khí hậu không chỉ dừng lại ở việc xử lý các tác động môi trường cục bộ mà bao hàm một hệ thống chính sách có tính chiến lược, trong đó xác lập rõ mục tiêu khí hậu, trách nhiệm giải trình, cũng như thiết lập các cơ chế giám sát, đánh giá và điều chỉnh quá trình thực thi. Nội dung cốt lõi của quản trị khí hậu bao

trùm cả hai trụ cột là giảm phát thải khí nhà kính và tăng cường khả năng thích ứng của các hệ thống kinh tế - xã hội trước những biến động khí hậu ngày càng gia tăng.

Quản trị khí hậu là một lĩnh vực liên ngành, giao thoa giữa chính trị học, kinh tế chính trị, quản trị công

và lý thuyết quản trị đa cấp (multi-level governance), ở bình diện quốc tế vận hành dựa trên sự liên kết biện chứng giữa ba cấu phần cốt lõi: giảm nhẹ phát thải khí nhà kính, tăng cường khả năng chống chịu/thích ứng của các hệ thống kinh tế - xã hội, và các phương tiện thực thi chiến lược (bao gồm dòng vốn tài chính xanh, chuyển giao công nghệ và nâng cao năng lực). Các văn kiện quốc tế như Nghị định thư Kyoto năm 1997 và Thỏa thuận Paris năm 2015 thể hiện những bước phát triển quan trọng trong việc thiết lập khung pháp lý về biến đổi khí hậu toàn cầu. Đồng thời, thực tiễn cho thấy, hiệu quả của quản trị khí hậu phụ thuộc vào thể chế, hành

Đối với Việt Nam, quốc gia đang phát triển, có đường bờ biển dài, nhiều khu vực đồng bằng trũng và hàng chục triệu lao động trong lĩnh vực nông nghiệp lúa nước, mức độ chịu tác động do biến đổi khí hậu là rất cao. Việt Nam đã thể hiện quyết tâm chính trị mạnh mẽ thông qua các cam kết quốc tế và thể chế hóa trong Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu.

lang pháp lý quốc gia và năng lực điều phối trong các cơ chế hợp tác đa phương.

Về nội hàm, quản trị khí hậu bao gồm toàn bộ các chính sách và hoạt động nhằm ứng phó với biến đổi khí hậu, từ các công cụ giảm phát thải như kiểm soát khí nhà kính, thuế các bon, thị trường phát thải, cho tới các biện pháp thích ứng như đầu tư hạ tầng phòng chống thiên tai, điều chỉnh quy hoạch đô thị và nông thôn. Hệ thống công cụ quản trị khí hậu có tính đa dạng, kết hợp giữa công cụ pháp lý, tài chính, thông tin và nâng cao năng lực hành chính. Các chủ thể tham gia quản trị khí hậu cũng rất phong phú, bao gồm nhà nước, khu vực tư nhân và các tổ chức xã hội. Thực tiễn cho thấy, sự phối hợp giữa các chủ thể công - tư - cộng đồng là đặc trưng nổi bật của mô hình quản trị khí hậu đa tác nhân và đa cấp hiện đại.

So với cách tiếp cận quản trị môi trường truyền thống và quản trị phát triển bền vững, quản trị khí hậu có phạm vi và trọng tâm tương đối đặc thù. Quản trị môi trường truyền thống bao quát nhiều vấn đề môi trường - tài nguyên, trong khi quản trị khí hậu đặt trọng tâm giải quyết vấn đề phát thải cácbon và nâng cao năng lực thích ứng với biến đổi khí hậu. Ngược lại, quản trị phát triển bền vững tiếp cận ở cấp độ vĩ mô, hướng tới sự hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường. Do đó, quản trị khí hậu là một cấu phần trung tâm, có tác động quyết định đối với tiến trình hiện thực hóa các mục tiêu phát triển bền vững của quốc gia và quốc tế.

2.2. Kinh nghiệm quốc tế về quản trị khí hậu

Kinh nghiệm quản trị khí hậu của Trung Quốc

Về thể chế: Đặc trưng cốt lõi trong mô hình quản trị khí hậu của Trung Quốc là tính tập trung hóa cao độ dưới sự lãnh đạo toàn diện của

Đảng Cộng sản Trung Quốc, trong đó các mục tiêu chiến lược dài hạn được thiết lập và chỉ đạo trực tiếp từ cấp trung ương. Năm 2018, Chính phủ Trung Quốc tiến hành đợt cải cách quy mô lớn: thành lập Bộ Môi trường và Sinh thái (MEE) trực thuộc Quốc vụ viện để quản lý các vấn đề về môi trường và khí hậu. Theo đó, MEE chính thức tiếp nhận toàn bộ chức năng quản trị khí hậu, trước đây thuộc thẩm quyền của Ủy ban Phát triển và Cải cách quốc gia - NDRC. MEE giữ vai trò điều phối trung tâm: ban hành các tiêu chuẩn kỹ thuật về cácbon, vận hành thị trường phát thải và đại diện quốc gia trên các diễn đàn đàm phán quốc tế; đồng thời, các cơ quan của Đảng (như Ban Kinh tế Trung ương) đóng vai trò định hướng chính trị, đưa chính sách khí hậu thành một bộ phận cấu thành của chiến lược an ninh quốc gia.

Các mục tiêu khí hậu chiến lược, tiêu biểu là cam kết “đạt đỉnh phát thải cácbon trước năm 2030 và hướng tới trung hòa cácbon trước năm 2060” do Chủ tịch Tập Cận Bình công bố trước Đại hội đồng Liên hợp quốc năm 2020 (Lord Stern of Brentford, 2020), sau đó đã được thể chế hóa hệ thống văn kiện chiến lược, như: khung chiến lược “1+N” do Quốc vụ viện thông qua năm 2021.

Tuy chưa có đạo luật chuyên biệt về biến đổi khí hậu, nhưng Trung Quốc đã tích hợp các mục tiêu xanh vào hệ thống pháp luật hiện hành, như Luật Bảo vệ môi trường, Luật Năng lượng và các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm. Đại hội Đại biểu Nhân dân toàn quốc (Nhân đại) đã tiến hành sửa đổi Luật Bảo vệ Môi trường và thông qua Luật Thuế môi trường (2018) nhằm tăng cường hiệu quả công tác điều tiết và giám sát ô nhiễm.

Về cơ chế giám sát: Trung Quốc duy trì cơ chế giám sát khí hậu chặt chẽ do Nhà nước

quản lý. Chính phủ Trung Quốc thể hiện sự tích cực trong việc thực hiện các cam kết quốc tế về biến đổi khí hậu. Từ năm 1994 đến nay, Trung Quốc đã hoàn thành và nộp 4 báo cáo Quốc gia và 3 báo cáo cập nhật hai năm lên UNFCCC. Tháng 12/2024, Trung Quốc lần đầu tiên công bố và nộp Báo cáo minh bạch hai năm một lần (BTR) theo quy định của Thỏa thuận Paris (The People's Republic of China, 2024).

Về giám sát nội bộ, Trung Quốc thiết lập các hệ thống giám sát khí thải công nghiệp và tiêu chí “kiểm soát kép” về mức tiêu thụ năng lượng và lượng phát thải cacbon, do MEE và chính quyền địa phương thực thi. Tuy nhiên, hệ thống quản trị khí hậu của Trung Quốc không có cơ quan giám sát độc lập (như mô hình EPA của Hoa Kỳ); tính minh bạch phụ thuộc chủ yếu vào cơ chế thanh tra, giám sát của các cơ quan quản lý nhà nước.

Về tài chính: Trung Quốc tập trung phát triển thị trường giao dịch phát thải cacbon. Sau giai đoạn thí điểm tại một số tỉnh, thành phố từ năm 2013, thị trường ETS của Trung Quốc đã chính thức được khởi động từ cuối năm 2021, ban đầu chỉ áp dụng trong ngành điện, sau đó mở rộng sang các ngành công nghiệp nặng. Đến nay, hệ thống này đã bao phủ khoảng 8 tỷ tấn CO₂ (chiếm trên 60% tổng lượng phát thải CO₂ cả nước) (International Carbon Action Partnership, 2024). Trong giai đoạn đầu, hạn ngạch phát thải được phân bổ miễn phí và dịch chuyển dần sang áp đặt mức trần tuyệt đối. Bên cạnh công cụ ETS, Trung Quốc đứng đầu thế giới về quy mô phát triển thị trường tài chính xanh: chỉ riêng năm 2021, quốc gia này đã huy động được khoảng 109,4 tỷ USD thông qua phát hành trái phiếu xanh (Climate Bonds Initiative & SynTao Green

Finance, 2021). Bên cạnh đó, Chính phủ Trung Quốc cung cấp nhiều gói tín dụng ưu đãi cho các dự án năng lượng tái tạo, nâng cao hiệu quả năng lượng và thúc đẩy lộ trình chuyển đổi kinh tế cacbon thấp.

Về phân cấp và cơ chế phối hợp: Trung Quốc vận hành theo nguyên tắc tập trung quyền lực, đề cao tính kỷ luật; trong đó chính quyền trung ương ban hành chủ trương, đường lối thông qua hệ thống văn bản chỉ đạo, điều hành, còn chính quyền địa phương chịu trách nhiệm thực thi. Trước khi có hệ thống ETS toàn quốc, một số tỉnh, thành phố như Bắc Kinh, Thượng Hải, Hắc Long Giang,... đã thiết lập thí điểm thị trường cacbon địa phương; hiện các thị trường này tiếp tục duy trì hoạt động song song với hệ thống quốc gia. Bên cạnh đó, chính quyền cấp tỉnh cũng được phép ban hành các tiêu chuẩn và quy định kỹ thuật cao hơn khung chung của quốc gia (như tiêu chuẩn công nghiệp hoặc lộ trình giảm đốt than). Tuy nhiên, trong công tác tham vấn và phản biện chính sách khí hậu, vai trò của các tổ chức xã hội còn chưa rõ rệt, doanh nghiệp nhà nước và tư nhân vẫn đóng vai trò chủ yếu dưới sự điều tiết của chính quyền các cấp.

Có thể thấy, mô hình quản trị khí hậu của Trung Quốc là điển hình của mô hình quản trị tập trung (top-down), trong đó Chính phủ thiết lập hành lang pháp lý và mục tiêu chung, các cấp địa phương có nhiệm vụ thực thi. Ưu điểm của mô hình này là khả năng huy động nguồn lực quy mô lớn và triển khai nhanh chóng các mục tiêu cắt giảm lượng phát thải; song thách thức đặt ra là ở mức độ thông tin và sự tham gia chủ động của các chủ thể ngoài nhà nước trong phản biện chính sách.

Kinh nghiệm quản trị khí hậu của Hoa Kỳ

Về thể chế: Chính sách quản trị khí hậu của

Hoa Kỳ được định hình bởi cơ chế phối hợp chặt chẽ giữa hai nhánh quyền lập pháp và hành pháp. Về hành pháp, chính quyền liên bang thiết lập Văn phòng Chính sách khí hậu Nhà trắng do Cố vấn khí hậu quốc gia đứng đầu. Cơ quan này được thành lập theo Sắc lệnh Hành pháp 14008 năm 2021 nhằm điều phối chính sách khí hậu liên ngành. Sắc lệnh này quy định thành lập Lực lượng công tác khí hậu quốc gia với sự tham gia của 21 cơ quan bộ, ngành, nhằm triển khai chiến lược toàn chính phủ tham gia ứng phó biến đổi khí hậu (Administration of Joseph R. Biden, Jr., 2021).

Về lập pháp, Quốc hội Hoa Kỳ hiện chưa thông qua luật khí hậu toàn diện; vai trò cốt lõi của cơ quan lập pháp trong quản trị khí hậu là phê duyệt ngân sách quốc gia và các đạo luật liên quan, như Đạo luật Giảm lạm phát 2022 (IRA), trong đó phê chuẩn gói ngân sách hơn 300 tỷ USD hỗ trợ năng lượng sạch (Mildenberger, 2023). Bên cạnh đó, Cơ quan bảo vệ môi trường của Hoa Kỳ (EPA) thực hiện các quy định về kiểm soát khí thải thông qua Luật Không khí sạch; các đạo luật liên quan đến vấn đề môi trường (như Luật Bảo vệ môi trường) cũng được định kỳ xem xét, sửa đổi.

Về cơ chế giám sát: Chính quyền liên bang thực hiện cơ chế lập báo cáo định kỳ về phát thải và tiến độ thực thi chính sách. EPA chịu trách nhiệm tổng hợp báo cáo kiểm kê khí nhà kính Hoa Kỳ hằng năm và gửi báo cáo tới Liên hợp quốc theo nghĩa vụ của quốc gia thành viên tham gia Công ước khung Liên hợp quốc về Biến đổi khí hậu UNFCCC (U.S. Environmental Protection Agency, 2025a). Ngoài ra, Luật Nghiên cứu biến đổi toàn cầu (1990) cũng quy định việc Chương trình nghiên cứu biến đổi toàn cầu Hoa Kỳ

(USGCRP) xây dựng Báo cáo đánh giá khí hậu quốc gia định kỳ 4 năm một lần (U.S. Global Change Research Program, 2018). Báo cáo này tổng hợp kết quả khoa học và tác động khí hậu, là tài liệu tham khảo cho hoạch định chính sách cấp liên bang và tiểu bang. Cơ quan bảo vệ môi trường của Hoa Kỳ, Cơ quan năng lượng và Văn phòng Quản lý ngân sách (OMB) cũng thường xuyên theo dõi tiến độ thực thi các chương trình giảm phát thải.

Bên cạnh đó, lực lượng công tác khí hậu quốc gia có nhiệm vụ trao đổi thông tin với chính quyền tiểu bang, địa phương và các bên liên quan nhằm bảo đảm tính minh bạch và cơ chế giám sát hai chiều theo trục liên bang - tiểu bang. Tuy nhiên, Hoa Kỳ hiện thiếu một cơ quan độc lập chuyên trách giám sát biến đổi khí hậu; việc đánh giá và công khai kết quả chủ yếu do các cơ quan liên quan và các tổ chức nghiên cứu thực hiện.

Về tài chính: Mặc dù chưa áp dụng công cụ thuế cacbon cấp liên bang, Hoa Kỳ đã linh hoạt vận hành các cơ chế tài chính khí hậu thay thế hiệu quả. Cụ thể, chính quyền liên bang phân bổ nguồn ngân sách chiến lược để phát triển công nghệ sạch; trong đó, đạo luật Giảm lạm phát IRA 2022 được EPA đánh giá là “đạo luật khí hậu quan trọng nhất trong lịch sử nước Mỹ (U.S. Environmental Protection Agency, 2025b). Một số bang của Hoa Kỳ cũng tự thành lập thị trường khí thải, như: chương trình “Cap-and-Invest” (trước đây gọi là Cap-and-Trade) được coi là trụ cột trong chiến lược giảm khí nhà kính của bang California, hay thị trường RGGI của các bang vùng Đông Bắc là mô hình liên vùng đầu tiên giới hạn khí CO₂ ngành điện. Ngoài ra, khu vực tư nhân và chính quyền địa phương còn phát hành trái phiếu xanh để huy động vốn cho

các dự án thân thiện môi trường. Thống kê năm 2020 cho thấy, Hoa Kỳ đã phát hành khoảng 51 tỷ USD trái phiếu xanh (U.S. Environmental Protection Agency, 2026).

Về phân cấp và cơ chế phối hợp: Cấu trúc chính quyền liên bang, tiểu bang ở Hoa Kỳ cho phép các địa phương chủ động đề ra và triển khai chính sách môi trường trong giới hạn thẩm quyền. Chính quyền liên bang khuyến khích hợp tác giữa cấp liên bang và địa phương qua các chương trình liên bang và ủy ban như Hội đồng Thống đốc quốc gia.

Như vậy, có thể thấy, mô hình quản trị khí hậu của Hoa Kỳ phản ánh đặc trưng của một nhà nước liên bang đa trung tâm, trong đó tính năng động của các bang và vai trò điều phối của chính quyền liên bang tạo ra sự linh hoạt, tuy nhiên điều này làm cho chính sách khí hậu dễ chịu tác động bởi chu kỳ chính trị và phân cực đảng phái. Đây cũng là điển hình cho mô hình *quản trị phân quyền (bottom-up)*. Theo đó, mô hình này trao quyền và khuyến khích địa phương, tư nhân tự đề xuất, triển khai chính sách khí hậu nhằm đạt mục tiêu quốc gia.

Kinh nghiệm quản trị khí hậu của Liên minh châu Âu (EU)

Về thể chế: EU vận hành mô hình quản trị khí hậu dựa trên cấu trúc thể chế của một khối liên kết kinh tế - chính trị liên quốc gia với cơ chế phân quyền đặc thù. Cơ quan điều phối trung ương là Ủy ban châu Âu, trong đó các bộ phận như Tổng cục Hành động vì khí hậu (DG CLIMA) và Tổng cục Năng lượng đóng vai trò chủ trì soạn thảo các chính sách khí hậu và đệ trình Nghị viện châu Âu, Hội đồng châu Âu phê duyệt. Năm 2021, EU đã ban hành Luật Khí hậu châu Âu (European Climate Law), theo đó, luật hóa các mục tiêu liên quan đến biến đổi khí hậu, như: đạt mức

trung hòa carbon vào năm 2050 và giảm ít nhất 55% khí nhà kính vào năm 2030 (Kulovesi và cộng sự, 2024).

Khung pháp lý về quản trị khí hậu của EU còn bao gồm Quy định về hệ thống quản trị năng lượng - khí hậu, yêu cầu các quốc gia thành viên xây dựng kế hoạch năng lượng - khí hậu dài hạn (NECPs) và thực hiện cơ chế báo cáo định kỳ. Nghị viện và Hội đồng châu Âu cũng thông qua nhiều chỉ thị và quy định, như Hệ thống trao đổi quyền phát thải (ETS), Quy định về chia sẻ nỗ lực (Effort Sharing Regulation - ESR). Bên cạnh đó, còn có các tổ chức tư vấn độc lập, như Cơ quan Môi trường châu Âu (EEA) cung cấp cơ sở dữ liệu khoa học, Ủy ban Kinh tế - Xã hội châu Âu tham gia vào quá trình tham vấn, phản biện.

Về cơ chế giám sát: EU xây dựng một hệ thống giám sát đa tầng với tính ràng buộc chặt chẽ. Ủy ban châu Âu thường xuyên theo dõi tiến độ thực hiện các mục tiêu thông qua báo cáo định kỳ; đồng thời, từ năm 2021, Ủy ban có trách nhiệm đánh giá và công bố báo cáo Tiến độ hành động khí hậu hằng năm (European Commission, 2025). Cơ quan Môi trường châu Âu cũng có trách nhiệm xây dựng và công bố Báo cáo xu hướng và Dự báo thường niên cho cả EU và từng quốc gia thành viên.

Cơ chế công bố dữ liệu và đánh giá được thực hiện theo nguyên tắc minh bạch, sử dụng dữ liệu công khai của các nước (qua Eurostat/EEA) và Ủy ban liên chính phủ về biến đổi khí hậu (IPCC) để đánh giá. EU chú trọng cơ chế tham vấn công khai và sự tham gia của cộng đồng; theo đó, mỗi nước thành viên phải xây dựng cơ chế đối thoại với công chúng và chính quyền địa phương trong xây dựng chính sách khí hậu. Tuy nhiên, hệ thống thể chế hiện hành của EU vẫn tồn tại hạn chế

nhất định về năng lực truy cứu pháp lý, như Luật Khí hậu châu Âu chưa có những quy định cụ thể và chế tài đủ mạnh đối với trường hợp các mục tiêu vĩ mô về khí hậu chưa đạt được.

Về tài chính: EU đã xây dựng được cơ chế tài chính đa dạng: Trong đó, thị trường phát thải EU (EU ETS) vận hành từ năm 2005, đóng vai trò là công cụ định giá cacbon cốt lõi đối với ngành năng lượng và công nghiệp nặng thông qua cơ chế đấu giá hạn ngạch. Nguồn thu hàng chục tỷ EUR từ đấu giá mỗi năm chủ yếu được phân bổ vào ngân sách các quốc gia; đồng thời tạo nguồn tài chính cho Quỹ Đổi mới (Innovation Fund) nhằm tài trợ phát triển các dự án thân thiện với môi trường. Từ năm 2026, EU cũng bắt đầu triển khai Cơ chế điều chỉnh biên giới cacbon (CBAM), áp thuế lên hàng hóa nhập khẩu dựa trên lượng khí phát thải trong quá trình sản xuất. Ngoài ra, Khung tài chính đa niên của EU (MFF) và gói tài trợ phục hồi (NGEU) cũng quy định việc dành tối thiểu 30% tổng ngân sách để thực hiện các mục tiêu khí hậu (European Environment Agency, 2025). Ngân hàng Đầu tư châu Âu (EIB) cũng được đánh giá là “ngân hàng xanh” hàng đầu thế giới. Năm 2024, EIB phát hành trái phiếu Nhận thức khí hậu (Climate Awareness Bond) trị giá 3 tỷ EUR nhằm tài trợ cho các dự án theo định hướng tiêu chuẩn phân loại xanh (EU Taxonomy) (European Environment Agency, 2025).

Về phân cấp và cơ chế phối hợp: Trong mô hình phân cấp EU, Ủy ban châu Âu định hướng và ban hành các quyết sách chiến lược; các quốc gia thành viên có trách nhiệm nội luật hóa và triển khai thực hiện. Bên cạnh đó, EU cũng đẩy mạnh vai trò của địa phương thông qua các cơ chế như Hiệp ước khí hậu, kết nối các thành phố, vùng với mục tiêu chung của EU, hay

sáng kiến Hiệp ước giữa các Thị trường nhằm thúc đẩy mô hình đô thị xanh. Ngoài ra, EU cũng quy định các quốc gia phải thực hiện cơ chế tham vấn, đối thoại đa bên với sự tham gia của người dân khi xây dựng các chương trình, kế hoạch.

Có thể thấy, cơ chế tài chính khí hậu của EU được triển khai ở nhiều cấp độ, đòi hỏi sự hợp tác liên chính phủ chặt chẽ. Đây là điển hình cho mô hình *quản trị đa cấp, đa tác nhân*, kết hợp nhiều cấp chính quyền (quốc tế, quốc gia, địa phương) và nhiều chủ thể (nhà nước, doanh nghiệp, tổ chức phi chính phủ, cộng đồng). Đặc trưng của quản trị đa cấp là sự kết hợp linh hoạt giữa hai trục vận hành: trục dọc liên chính phủ và trục ngang các chủ thể xã hội.

Qua phân tích kinh nghiệm quốc tế, có thể thấy, quản trị khí hậu hiệu quả đòi hỏi khung khổ pháp lý chặt chẽ kết hợp với hệ thống cơ chế, thể chế linh hoạt, nguồn lực tài chính đa dạng và sự tham gia mạnh mẽ của chính quyền địa phương, doanh nghiệp và cộng đồng. Ba trường hợp trên cho thấy không tồn tại một mô hình quản trị khí hậu tối ưu duy nhất; hiệu quả phụ thuộc vào cấu trúc thể chế, mức độ phân quyền và năng lực nhà nước, trong đó yếu tố quyết định là khả năng thiết lập mục tiêu dài hạn rõ ràng, cơ chế giám sát minh bạch và công cụ tài chính đủ mạnh để thực thi cam kết.

2.3. Một số gợi mở cho Việt Nam

Thứ nhất, về thể chế, Việt Nam cần tích cực thể chế hóa các mục tiêu khí hậu dài hạn thông qua việc nghiên cứu, xây dựng Luật Khí hậu, tạo lập hành lang pháp lý có tính ràng buộc, đồng thời góp phần minh bạch hóa hệ thống chính sách. Việt Nam đã có Ủy ban quốc gia về Biến đổi khí hậu, Nhà nước cần

nghiên cứu tăng thẩm quyền, mở rộng chức năng cho cơ quan này để bảo đảm tính hiệu lực, hiệu quả.

Thứ hai, về cơ chế giám sát: Tăng cường tính minh bạch thông qua quy định cụ thể về cơ chế giám sát độc lập. Chính phủ nên định kỳ công bố báo cáo tiến độ thực hiện cắt giảm phát thải toàn cầu và thực hiện Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu. Bên cạnh đó, việc công khai dữ liệu phát thải của các ngành công nghiệp vừa tạo áp lực hành động đối với doanh nghiệp, vừa góp phần củng cố niềm tin của nhân dân. Đồng thời, cơ quan chuyên trách với vai trò đầu mối là Bộ Nông nghiệp và Môi trường cần được giao quyền thẩm định và đánh giá kết quả, hiệu quả thực hiện các chương trình về biến đổi khí hậu.

Thứ ba, về cơ chế tài chính khí hậu: Việt

Nam nên kết hợp nhiều công cụ tài chính phù hợp với điều kiện phát triển của nền kinh tế. Cần có lộ trình triển khai cụ thể, ưu tiên áp dụng từng bước công cụ thuế cacbon, đồng thời áp dụng các chính sách hỗ trợ như ưu đãi thuế, khuyến khích doanh nghiệp tham gia thị trường phát thải. Cần xây dựng và hoàn thiện khung pháp lý để triển khai thị trường tín chỉ cacbon quốc gia. Đồng thời, cần phát huy hơn nữa mô hình hợp tác công - tư thông qua tăng cường bảo lãnh chính phủ, ưu đãi thuế cho các dự án xanh.

Thứ tư, về phân cấp và cơ chế phối hợp: Cần phát huy hơn nữa vai trò lãnh đạo của Đảng, cơ chế quản lý tập trung, thống nhất để triển

khai các chính sách, chiến lược khí hậu xuyên suốt từ cấp trung ương đến cơ sở. Trong đó, cấp trung ương đóng vai trò định hướng, ban hành khung mục tiêu chiến lược; giao cho các bộ ngành, địa phương xây kịch bản hành động cụ thể. Thực tiễn Việt Nam đã chứng minh tính đúng đắn của phương thức này qua việc Chính phủ ban hành Nghị quyết số 120/NQ - CP (ngày 17/11/2017) về phát triển bền vững đồng bằng sông Cửu Long thích ứng với biến đổi khí hậu. Để tối ưu hóa hiệu quả thực thi, cần tăng

cường vai trò của Ủy ban quốc gia về biến đổi khí hậu để thực sự trở thành cơ quan thường trực, đóng vai trò điều phối tổng thể. Đồng thời, có thể thiết lập các mô hình phối hợp linh hoạt giữa các tỉnh, theo vùng, theo nhóm vấn đề để giải quyết các vấn đề phức tạp; đồng thời xây dựng cơ chế liên kết

giữa các tỉnh giàu tiềm năng để phát triển năng lượng sạch, chuyển giao công nghệ xanh.

3. Kết luận

Quản trị khí hậu đã vượt ra khỏi khuôn khổ quản lý môi trường truyền thống để trở thành một cấu phần trung tâm của chiến lược phát triển bền vững quốc gia. Quản trị khí hậu hiện đại không chỉ dừng ở việc triển khai các biện pháp kỹ thuật đơn lẻ, mà đã hình thành một hệ thống chính sách tổng thể, bao gồm khung pháp lý, cơ chế điều phối, công cụ tài chính, thị trường, hạ tầng dữ liệu và năng lực hành chính nhằm thực hiện có hiệu quả các nỗ lực giảm phát thải và tăng cường khả năng ứng phó biến đổi khí hậu.

Ở cấp độ quốc gia, việc thể chế hóa các mục tiêu khí hậu và lồng ghép vào chiến lược phát triển đã góp phần tạo lập tính ổn định chính sách, củng cố trách nhiệm giải trình và thúc đẩy các dòng đầu tư dài hạn. Trong khi đó, ở cấp địa phương, mô hình quản trị đa cấp và sự tham gia của khu vực tư nhân, các nhóm xã hội có ý nghĩa quyết định đối với tính linh hoạt, khả thi và bền vững của chính sách.

Đối với Việt Nam, cần hoàn thiện thể chế pháp luật về khí hậu, tổ chức quản trị theo hướng phân cấp, phối hợp hiệu quả, đồng thời huy động đa dạng nguồn lực tài chính gắn với bảo đảm công bằng xã hội trong quản trị khí hậu. Trên cơ sở đó, việc tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm quốc tế, kết hợp với nghiên cứu chuyên sâu theo ngành và địa phương là tiền đề quan trọng để Việt Nam hiện thực hóa mục tiêu phát triển bền vững gắn với thích ứng và giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu □

Ngày nhận bài: 10/2/2026;

Ngày bình duyệt: 17/7/2026;

Ngày quyết định đăng: 22/7/2026.

Email tác giả: dungnguyenthanhhcma@gmail.com

Tài liệu tham khảo:

Administration of Joseph R. Biden, Jr. (2021). *Executive Order 14008-Tackling the climate crisis at home and abroad*. GovInfo. <https://www.govinfo.gov>

Climate Bonds Initiative & SynTao Green Finance (2021). *China green finance policy analysis report 2021*. Climate Bonds Initiative.

European Commission: Directorate-General for Climate Action (2025). *Climate action progress report 2025 - Strengthening competitiveness on the road to climate neutrality*. European Commission.

<https://data.europa.eu/doi/10.2834/0963577>

European Environment Agency (2025). *Green bonds in Europe*. European Environment Agency.

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*. Cambridge University Press. <https://www.ipcc.ch>

International Carbon Action Partnership (2024). *China national ETS status report*. International Carbon Action Partnership.

Lord Stern of Brentford (2020, September 25). *China's historic announcement on net-zero emissions*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, LSE. <https://www.lse.ac.uk>

Mildenberger, M. (2023). The development of climate institutions in the United States. *Environmental Politics*. <https://doi.org/10.1080/09644016>

The People's Republic of China (2024). *The First Biennial Transparency Report on Climate Change* (unofficial translation for reference use only). Ministry of Ecology and Environment.

Thủ tướng Chính phủ (2022). *Quyết định số 896/QĐ-TTg ngày 26/7/2022 phê duyệt Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu giai đoạn đến năm 2050*. Cổng thông tin điện tử Chính phủ.

U.S. Environmental Protection Agency (2025a). *Inventory of U.S. Greenhouse Gas Emissions and Sinks*. <https://www.epa.gov>

U.S. Environmental Protection Agency (2025b, July 29). *Summary of Inflation Reduction Act provisions related to renewable energy*. EPA. <https://www.epa.gov>

U.S. Environmental Protection Agency (2026, February 17). *Municipal bonds and green bonds*. EPA. <https://www.epa.gov>

U.S. Global Change Research Program (2018). *The National Climate Assessment* (4th ed.). USGCRP. <https://nca2018.globalchange.gov>