

Khung pháp lý về đầu tư và phát triển khu công nghiệp sinh thái tại Việt Nam

Legal framework on investment and development of eco-industrial park in Vietnam

> **THS MAI VŨ DUY¹, PGS.TS BÙI MẠNH HÙNG²**

¹Trường Đại học Cần Thơ, Email: mvd uy@ctu.edu.vn

²Trường Đại học Kiến trúc Hà Nội, Email: Buimanhhung1150@gmail.com

TÓM TẮT

Trên thế giới, lý thuyết và thực tiễn về hình thành và phát triển khu công nghiệp sinh thái (KCNST) đã có từ lâu, với nhiều lợi ích lớn. Tại Việt Nam, đến nay KCNST chưa được phát triển rộng rãi và bền vững. Sở dĩ chưa phát triển hoặc chưa thể phát triển ở Việt Nam là có nhiều nguyên nhân khác nhau, bao gồm: khung pháp lý chưa được hoàn thiện; thủ tục còn nhiều vướng mắc; chi phí đầu tư ban đầu cao; chuyển đổi công nghệ chậm; thiếu nguồn lực tài chính; thiếu chính sách khuyến khích đầu tư... Bài viết này đề cập đến khía cạnh "Khung pháp lý về đầu tư và phát triển KCNST tại Việt Nam".

Từ khóa: Khung pháp lý, khu công nghiệp sinh thái, đầu tư, phát triển.

ABSTRACT

In the world, the theory and practice of forming and developing ecological industrial parks have existed for a long time, the benefits of investing in developing ecological industrial parks are huge. In Vietnam, up to now, ecological industrial parks have not been widely and sustainably developed. The reason why ecological industrial parks have not developed or cannot develop in Vietnam is due to many different reasons: The legal framework has not been completed; procedures are still complicated; high initial investment costs; slow technology conversion; lack of financial resources; lack of investment incentive policies... This article only mentions the aspect of 'Legal framework on investment and development of ecological industrial parks in Vietnam.

Keywords: Legal framework, eco-industrial park, investment, development.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Trong xu hướng phát triển hiện nay, Việt Nam đang bước vào một giai đoạn phát triển mới, trong đó các mô hình tổ chức kinh tế theo lãnh thổ có sự thay đổi về mục tiêu phát triển. Theo đó, việc xây dựng khu công nghiệp xanh, KCNST và chuyển đổi các khu

công nghiệp (KCN) hiện hữu thành KCNST đã trở thành nhu cầu cấp thiết để thích ứng với bối cảnh mới [4].

KCNST được hiểu là KCN mà trong đó các doanh nghiệp có sự liên kết, hợp tác để thực hiện các hoạt động sản xuất sạch hơn, sử dụng một cách hiệu quả tài nguyên, giảm thiểu tác động xấu đến môi trường. Tuy nhiên, khung pháp lý về đầu tư phát triển KCNST của nước ta chưa hoàn thiện nên vẫn còn nhiều lúng túng trong quá trình thực hiện.

Nội dung sau đây sẽ đề cập tóm lược thực trạng đầu tư KCNST; hệ thống văn bản pháp lý về đầu tư, phát triển KCNST; đồng thời phân tích các thuận lợi, khó khăn và đưa ra một số kiến nghị nhằm hoàn thiện khung pháp lý về đầu tư, phát triển KCNST.

2. TÓM LƯỢC THỰC TRẠNG, TƯƠNG LAI ĐẦU TƯ, PHÁT TRIỂN KCNST

2.1. Thực trạng đầu tư, phát triển KCNST

Thực tiễn cho thấy, suốt nhiều thập kỷ qua, các quốc gia trên thế giới vẫn xác định KCN và khu kinh tế là mô hình hiệu quả để phát triển công nghiệp và thu hút đầu tư. Thế giới đang xuất hiện những xu hướng mới, xu hướng dịch chuyển đầu tư, xu hướng số - xanh - phát triển bền vững [1].

Tại Việt Nam đang chuyển đổi mô hình tăng trưởng từ rộng sang sâu, từ nâu sang xanh [4], có thể tóm tắt như sau:

- Năm 1992 khi KCN Nomura được xây dựng, đây là KCN có vốn đầu tư nước ngoài đầu tiên kể từ sau khi có Luật Đầu tư nước ngoài (1987).

- Giai đoạn 2015 - 2019, Bộ KH&ĐT đã phối hợp với Tổ chức Phát triển công nghiệp Liên Hợp quốc (UNIDO) [5] triển khai hỗ trợ 04 KCN thí điểm chuyển đổi từ KCN truyền thống sang KCNST, gồm: KCN Khánh Phú, KCN Gián Khẩu, KCN Hòa Khánh và KCN Trà Nóc 1, 2.

- Từ năm 2020 - 2024, Bộ KH&ĐT tiếp tục phối hợp với UNIDO dưới sự tài trợ của Thụy Sĩ nhân rộng mô hình KCNST tại 03 địa phương là Hải Phòng, Đồng Nai và TP.HCM. Theo đó, đã có 90 doanh nghiệp được hỗ trợ với 889 giải pháp hiệu quả tài nguyên và sản xuất sạch hơn tại 4 KCN (Hiệp Phước; Amata; Đình Vũ và Hoà Khánh), góp phần tiết kiệm năng lượng, nước, giảm phát thải CO₂ và đem lại lợi ích kinh tế cho các doanh nghiệp (DN); đề xuất thực hiện 62 cơ hội cộng sinh công nghiệp - đô thị cho 3 KCN với 18 trường hợp có tính khả thi cao, góp phần tối ưu hóa việc tái sử dụng chất thải, cụ thể hóa việc thực hiện kinh tế tuần hoàn.

Tính đến hết năm 2024, cả nước đã có 447 KCN được thành lập, trong số này, có 304 KCN đã đi vào hoạt động và 143 KCN đang trong quá trình xây dựng. Đến hết quý I/2025, đã có 433 KCN đang

hoạt động, bao gồm 369 KCN nằm ngoài các khu kinh tế, 39 KCN nằm trong các khu kinh tế ven biển, 8 KCN thuộc các khu kinh tế cửa khẩu với tổng diện tích đất tự nhiên đạt khoảng 129,9 nghìn ha và tổng diện tích đất công nghiệp đạt khoảng 89,2 nghìn ha. Ngoài ra, cả nước có 18 khu kinh tế ven biển đã thành lập.

2.2. Tương lai đầu tư, phát triển KCNST

Theo quy hoạch sử dụng đất quốc gia (Quốc hội thông qua ngày 13/11/2021), đến hết năm 2030, diện tích đất phát triển các KCN sẽ đạt khoảng 210.930 ha. Như vậy, đến năm 2030 sẽ có thêm khoảng 90.000 ha KCN, trong đó diện tích đất công nghiệp cho thuê khoảng 60 - 65.000 ha.

Theo định hướng của Bộ KH&ĐT, Chính phủ cũng đồng ý với mục tiêu đến năm 2030 có khoảng 40 - 50% địa phương chuyển đổi các KCN hiện hữu sang KCNST và 8 - 10% địa phương có định hướng xây dựng khu sinh thái mới. Tuy nhiên, thực tế triển khai KCNST đang gặp nhiều vướng mắc, trong đó có hành lang pháp lý.

Các KCN tại Việt Nam đã và sẽ trở thành những khu vực trọng điểm thu hút các dự án đầu tư trong và ngoài nước, là điểm đến của nhiều tập đoàn hàng đầu thế giới. Hiện đã có 10.400 dự án đầu tư của doanh nghiệp trong nước với tổng vốn đăng ký đạt 2,54 triệu tỷ đồng.

Ngoài ra, các doanh nghiệp đến từ 65 quốc gia và vùng lãnh thổ đã đầu tư vào các KCN, thu hút hơn 11.200 dự án FDI với tổng vốn đăng ký đạt 231 tỷ USD. Nổi bật trong số đó là 10 đối tác đầu tư lớn, bao gồm: Hàn Quốc, Nhật Bản, Singapore, Hà Lan, British Virgin Islands, Đài Loan, Hồng Kông (Trung Quốc), Trung Quốc, Samoa và Malaysia.

Như vậy, để giữ vững vị thế và đón thêm nhiều dòng vốn FDI mới, nhất là dòng vốn chất lượng cao, Việt Nam cần chú trọng phát triển bền vững và thực hiện cam kết Net Zero.

Trong tương lai, Việt Nam cần mạnh dạn tiên phong thay đổi hướng phát triển các mô hình KCN mới, tập trung đẩy mạnh phát triển mô hình KCNST, trong đó quy hoạch hình thành các khu công nghệ và đổi mới sáng tạo, hướng đến xây dựng "Thung lũng Silicon Việt Nam". Các KCNST cần lấy khoa học công nghệ và đổi mới sáng tạo làm trụ cột cho phát triển trong tương lai.

3. VĂN BẢN PHÁP LÝ VỀ ĐẦU TƯ, PHÁT TRIỂN KCNST

3.1. Về mặt chính sách

Ngày 22/5/2018, Chính phủ ban hành Nghị định số 82/2018/NĐ-CP quy định về quản lý KCN và khu kinh tế, trong đó quy định rõ về KCNST và những tiêu chí để trở thành KCNST.

Ngày 28/5/2022, Chính phủ ban hành Nghị định số 35/2022/NĐ-CP quy định về quản lý KCN và khu kinh tế. Theo đó, đưa ra một số thay đổi, những tiêu chí cơ bản về KCNST được giữ nguyên theo Nghị định 82/2018, nhưng làm rõ hơn về điều kiện, tiêu chí với từng nhóm đối tượng doanh nghiệp. [3]

Nghị định 35/2022 NĐ-CP của Chính phủ đã tạo hành lang pháp lý tinh giản hơn cho nhà đầu tư thực hiện đầu tư vào các dự án KCN mới, KCN chuyên ngành, công nghệ cao và đặc biệt là KCNST, KCN xanh, chuyển đổi các KCN hiện hữu thành KCNST đã trở thành nhu cầu cấp thiết để thích ứng với yêu cầu mới. Quy định về chính sách hỗ trợ và hợp tác phát triển KCNST, tiêu chí xác định, các ưu đãi, trình tự, thủ tục, hồ sơ đăng ký chứng nhận KCNST, doanh nghiệp sinh thái, các quy định liên quan đến chứng nhận lại hoặc chấm dứt hiệu lực, thu hồi Giấy chứng nhận KCNST, doanh nghiệp sinh thái.

Việc tập trung thu hút nguồn vốn đầu tư hình thành một hệ thống KCN hiện đại theo xu thế mới (gồm KCNST, khu công nghệ cao, KCN chuyên biệt/chuyên sâu...) là rất cần thiết trong giai đoạn mới. Thêm vào đó, việc xây dựng KCNST liên quan đến nhiều

luật khác nhau như: Luật Quy hoạch, Luật Đầu tư, Luật Đất đai, Luật Kinh doanh bất động sản... Do vậy, cần hoàn thiện, đồng bộ hệ thống chính sách.

Nghị định 35/2022 NĐ-CP của Chính phủ đã khuyến khích, định hướng việc quy hoạch và xây dựng mới các KCNST thông qua quy hoạch xây dựng, thiết kế hợp lý các phân khu chức năng và định hướng thu hút các dự án đầu tư có ngành, nghề tương đồng để hỗ trợ thực hiện cộng sinh công nghiệp và có ưu đãi để khuyến khích phát triển KCNST mới. Đề ra các tiêu chí, quy chuẩn kỹ thuật về quy hoạch, xây dựng, quản lý, vận hành KCNST, đảm bảo tuân thủ các yêu cầu về môi trường. Đưa ra các hướng dẫn về xây dựng và thực hiện dự án KCNST (bao gồm quy trình, thủ tục đầu tư, đánh giá tác động môi trường...).

Nghị định 35/2022 NĐ-CP của Chính phủ cũng làm rõ hơn thẩm quyền, trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong việc định hướng và hỗ trợ triển khai các KCNST tại địa phương, đơn giản hóa các điều kiện, tiêu chí và thủ tục; đã bổ sung các quy định để đảm bảo điều kiện an sinh xã hội cho người lao động làm việc trong KCN; yêu cầu các địa phương phải xác định quy đất để quy hoạch xây dựng nhà ở, công trình dịch vụ, tiện ích công cộng cho người lao động làm việc trong các KCN. Nhấn mạnh sự cần thiết của việc hợp tác giữa nhà nước và khu vực tư nhân trong việc phát triển KCNST.

Đây là điều kiện bắt buộc để được chấp thuận chủ trương đầu tư dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng KCN (hoặc KCN mở rộng), bổ sung quy định về việc xây dựng công trình dịch vụ, tiện ích công cộng, cơ sở lưu trú cho người lao động làm việc trong KCN trên phần đất dịch vụ trong KCN.

- Ngày 24/01/2025, Bộ KH&ĐT đã ban hành Thông tư số 05/2025/TT-BKHĐT hướng dẫn xây dựng KCNST [2]. Trong đó, quy định chi tiết về việc xây dựng KCNST, theo đó các doanh nghiệp trong KCN tham gia vào các hoạt động sản xuất sạch hơn, sử dụng hiệu quả tài nguyên và có sự liên kết bền vững; quy định rõ về "Bảo cáo theo dõi, giám sát, đánh giá hiệu quả thực hiện KCNST, doanh nghiệp sinh thái".

3.2. Nhận xét và động thái đối với các văn bản pháp lý về đầu tư, phát triển KCNST

a. Nhận xét và động thái đối với các văn bản pháp lý về đầu tư, phát triển KCNST

Cộng đồng doanh nghiệp cho rằng, mặc dù Việt Nam đang hình thành và phát triển mạnh mẽ các KCNST, nhưng vẫn có nhiều điều mới mẻ. Các hệ thống về quy chuẩn, tiêu chuẩn cho KCNST chưa hoàn thiện, ví dụ:

- Việc lắp đặt hệ thống điện mặt trời áp mái trong KCN là một trong những giải pháp cho KCNST, song chưa có quy định về việc lắp đặt điện mặt trời áp mái tại KCN;

- Quy định pháp lý về việc sử dụng nước tái chế, sử dụng năng lượng mặt trời, năng lượng tái tạo hiện nay chưa rõ ràng;

Nhiều KCN vẫn còn băn khoăn về việc doanh nghiệp sẽ được hưởng những lợi ích gì khi chuyển đổi sang KCNST cũng như quy trình, thủ tục, quyền lợi và trách nhiệm cụ thể trong quá trình chuyển đổi

b. Động thái đối của cơ quan quản lý nhà nước với các văn bản pháp lý về đầu tư, phát triển KCNST

Bộ KH&ĐT phối hợp cùng các bộ, ngành liên quan đã rà soát các quy định pháp lý, có ý kiến góp ý cụ thể đối với việc sửa đổi một số quy định pháp luật như quy định pháp luật về môi trường, các quy định pháp luật về tài nguyên nước... nhằm bảo đảm sự đồng bộ trong chính sách. Qua đó tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong quá trình triển khai các hoạt động cộng sinh công nghiệp.

4. THUẬN LỢI, KHÓ KHĂN VÀ KIẾN NGHỊ KHUNG PHÁP LÝ VỀ ĐẦU TƯ, PHÁT TRIỂN KCNST

4.1. Thuận lợi, khó khăn về đầu tư, phát triển KCNST

Hiện tại việc chuyển đổi các KCN hiện hữu sang KCNST còn rất thấp (theo Bộ Công Thương, đến tháng 5/2024, chỉ khoảng 1-2% trong tổng số 425 KCN tại Việt Nam chuyển đổi sang mô hình KCNST), một số địa phương có định hướng xây dựng khu sinh thái mới bắt đầu từ bước lập quy hoạch xây dựng và định hướng ngành, nghề thu hút đầu tư.

Một số chuyên gia cho rằng, hiện nay hoạt động đầu tư vào KCNST đang gặp nhiều khó khăn và vướng mắc trên cả ba cấp độ: (i) hệ thống pháp luật thiếu đồng bộ, còn tồn tại mâu thuẫn giữa các quy định; (ii) việc ban hành, hướng dẫn và áp dụng các văn bản dưới luật còn thiếu rõ ràng, thống nhất; (iii) quá trình thực thi còn phụ thuộc vào cách hiểu và cách giải thích của đội ngũ cán bộ công chức.

Giai đoạn 2024 - 2028, Chính phủ Thụy Sĩ đã cam kết tiếp tục cùng UNIDO đồng hành với Việt Nam đẩy mạnh triển khai KCNST gắn với kinh tế tuần hoàn. Văn kiện Dự án "Nhân rộng phương pháp tiếp cận KCNST để thúc đẩy kinh tế tuần hoàn tại Việt Nam" với tổng vốn hỗ trợ 3,6 triệu USD do Tổng cục Kinh tế Liên bang Thụy Sĩ tài trợ đã được Bộ trưởng Bộ KH&ĐT phê duyệt tháng 8/2024. Dự án tiếp tục đẩy mạnh thực hiện KCNST tại Hải Phòng, Bắc Ninh, Đồng Nai, TP.HCM trong giai đoạn 2024 - 2028. [6], [7]

Bộ KH&ĐT đang phối hợp với Ngân hàng Thế giới hỗ trợ việc xây dựng KCNST tại Bình Dương (cũ), KCNST đang trở thành tiêu chí lựa chọn của các nhà đầu tư trực tiếp nước ngoài. Nhiều địa phương và nhà đầu tư hạ tầng KCN xác định việc phát triển KCN theo mô hình KCNST là nhu cầu tất yếu, cấp bách để kiến tạo lợi thế cạnh tranh bền vững.

KCNST sẽ đóng góp đáng kể vào nỗ lực ứng phó với biến đổi khí hậu, huy động nguồn lực từ khu vực tư nhân cho giải pháp công nghiệp xanh, đảm bảo an ninh năng lượng, thể hiện quyết tâm chính trị của Chính phủ trong việc thực hiện các cam kết phát triển bền vững [1]. Như vậy, KCNST là xu hướng tất yếu nên doanh nghiệp phải có trách nhiệm và Nhà nước cũng cần có hướng dẫn cụ thể và có cơ chế ưu đãi rõ ràng.

4.2. Khung pháp lý về đầu tư phát triển KCNST

Hiện tại, khung pháp lý về KCNST chủ yếu nằm trong các văn bản dưới luật, chưa có luật riêng biệt về KCN để tạo hành lang pháp lý vững chắc, gây ra sự thiếu nhất quán và chưa đủ mạnh để thúc đẩy phát triển KCNST.

Vẫn còn các quy định và định hướng đầu tư, phát triển các KCNST được đưa ra, nhưng nằm rải rác trong rất nhiều văn bản pháp quy khác nhau trong các bộ luật liên quan (đất đai, xây dựng, môi trường, ...), cộng với thủ tục hành chính cần được hoàn thiện hơn nữa mới có thể thúc đẩy nhanh việc phát triển các loại hình KCNST có hiệu quả cao, theo đúng định hướng phát triển xanh và công nghệ cao đặt ra cho giai đoạn phát triển tới.

Chính phủ cần sớm ban hành Luật Khu công nghiệp riêng biệt để tạo hành lang pháp lý vững chắc, đồng bộ và toàn diện cho sự phát triển của KCNST. Trong đó, cần xây dựng khung khổ pháp lý riêng với đầy đủ chương, mục, điều, khoản cụ thể, hoàn thiện hành lang pháp lý áp dụng cho các trường hợp thành lập mới, hoặc áp dụng cho trường hợp chuyển đổi KCN cũ, truyền thống thành KCNST.

Khung pháp lý về đầu tư phát triển KCNST phải là một hệ thống các quy định, chính sách và hướng dẫn do Chính phủ hoặc các cơ quan có thẩm quyền ban hành nhằm điều chỉnh đầu tư phát triển trong lĩnh vực này. Kung pháp lý này giúp đảm bảo tính tuân thủ pháp luật, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên

liên quan, đồng thời duy trì trật tự và ổn định xã hội. Đây là nền tảng pháp lý bắt buộc mà các cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp phải tuân thủ khi tham gia đầu tư, phát triển KCNST.

Mục tiêu của khung pháp lý về đầu tư phát triển KCNST bao gồm:

- Mục tiêu đảm bảo tuân thủ: Các quy định pháp lý về đầu tư phát triển KCNST để mọi người thực hiện đúng theo pháp luật, tránh các hành vi vi phạm;
- Mục tiêu bảo vệ quyền lợi: Khung pháp lý đầu tư phát triển KCNST giúp bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp;
- Mục tiêu duy trì trật tự, ổn định: Bằng việc thiết lập các quy tắc rõ ràng, khung pháp lý đầu tư phát triển KCNST giúp duy trì trật tự, ổn định trong xã hội và các hoạt động kinh tế;
- Mục tiêu thúc đẩy cạnh tranh công bằng: Trong kinh doanh, khung pháp lý đầu tư phát triển KCNST cần tạo ra một môi trường bình đẳng cho tất cả các doanh nghiệp, tránh tình trạng cạnh tranh không lành mạnh.

5. KẾT LUẬN

Việt Nam có cơ hội lớn để khẳng định vị thế trong dòng chảy đầu tư toàn cầu nếu biết đón đầu xu hướng và đầu tư đúng hướng. Phát triển KCNST tại Việt Nam không chỉ là xu hướng mà còn điều kiện tiên quyết và cơ hội chiến lược cho các chủ đầu tư và nhà đầu tư trong bối cảnh yêu cầu toàn cầu về phát triển bền vững ngày càng gia tăng. Tuy còn nhiều thách thức về chi phí, công nghệ, quy mô và pháp lý, tiềm năng kinh tế - xã hội và môi trường, nhưng mô hình này chắc chắn sẽ mang lại hiệu quả rất lớn.

Với sự hỗ trợ từ Chính phủ, các tổ chức quốc tế, KCNST có thể trở thành động lực quan trọng thúc đẩy sự phát triển kinh tế xanh, bền vững của Việt Nam, đồng thời nâng cao vị thế cạnh tranh trên bản đồ đầu tư toàn cầu. Chủ đầu tư và nhà đầu tư cần nhìn nhận đây là một cơ hội để tái cấu trúc, đổi mới và khẳng định vai trò tiên phong trong ngành công nghiệp hiện đại, nhưng cũng đòi hỏi sự cam kết mạnh mẽ về nguồn lực, công nghệ và tầm nhìn chiến lược. Mặc dù đã có những bước tiến đáng kể trong việc xây dựng khung pháp lý cho KCNST, Việt Nam cần sớm hoàn thiện hệ thống pháp luật, đặc biệt là ban hành Luật Khu công nghiệp riêng biệt để tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển của mô hình này. Đây là nền tảng quan trọng để xây dựng một ngành công nghiệp hiện đại, thân thiện với môi trường, có năng lực cạnh tranh quốc tế và góp phần vào phát triển bền vững.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. Nguyễn Tuấn Anh (2014), Phát triển Khu công nghiệp sinh thái - Một hướng đi cần thiết nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững, Tạp chí Khoa học Xây dựng và Đô thị - Học viện Cán bộ quản lý xây dựng và đô thị, số 35.
- [2]. Bộ KH&ĐT (2025), Thông tư số 05/2025/TT-BKHĐT (14/01/2025) hướng dẫn xây dựng khu công nghiệp sinh thái.
- [3]. Chính phủ (2022), Nghị định số 35/2022/NĐ-CP (28/5/2022) quy định về quản lý khu công nghiệp và khu kinh tế.
- [4]. Vụ Quản lý các Khu kinh tế, Bộ KH&ĐT (2024). Chuyển đổi sang khu công nghiệp sinh thái để phát triển kinh tế bền vững.
- [5]. United Nations Industrial Development Organization. (2021). Global Eco-Industrial Parks Programme (GEIPP): Final Report. UNIDO. <https://hub.unido.org>
- [6]. UNIDO & World Bank Group. (2017). An international framework for Eco-Industrial Parks. <https://www.unido.org/resources/publications>
- [7]. UNIDO. (2020). Eco-Industrial Parks Toolbox (EIP Toolset). <https://geipp.org/eip-tools>