

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ MÔI TRƯỜNG Ở NHẬT BẢN VÀ NHỮNG GỢI Ý CHO VIỆT NAM

NGUYỄN THỊ NGỌC*

Các nhà nghiên cứu của Viện nghiên cứu Đông Á, Đại học Kinh tế và Luật Osaka cho rằng, Nhật Bản là một quốc gia có nhiều thành công trong quản lý ô nhiễm môi trường, kinh nghiệm của chúng tôi được đánh giá cao ở các nước Đông Á. Thực tế cho thấy, những giải pháp mà người Nhật Bản thực thi để bảo vệ môi trường đã mang lại rất nhiều thành công. Mặc dù có sự khác nhau về lịch sử, văn hóa, kinh tế, chính trị song những kinh nghiệm của họ trong quản lý môi trường đáng để cho nhiều quốc gia nghiên cứu và vận dụng trong đó có Việt Nam. Trong giới hạn bài viết này, tác giả đề cập tới ba khía cạnh của quản lý nhà nước về môi trường và những gợi ý từ những bài học kinh nghiệm mà người Nhật đã sử dụng rất có hiệu quả, có ý nghĩa tham khảo đối với các cơ quan quản lý môi trường nước ta.

1. Quản lý nhà nước về môi trường cần phải được thực thi thống nhất thông qua các đạo luật.

Thực tế quản lý ô nhiễm môi trường ở Nhật Bản cho thấy cơ sở pháp lý cao nhất và duy nhất của hoạt động quản lý nhà nước về môi trường là các đạo luật. Trong vòng 50 năm (kể từ 1968), Quốc hội Nhật Bản đã ban hành 47 đạo luật. Đây là các đạo luật có đối tượng điều chỉnh là các vấn đề môi trường, nhờ đó công tác quản lý môi trường được thực hiện thống nhất trên phạm vi toàn quốc.

Điều lưu ý là ở Nhật Bản cũng như ở các nước có nền kinh tế thị trường phát triển, dưới luật không có các văn bản hướng dẫn hoặc các nghị định quy định dưới luật; ở đây chỉ có các đạo luật được quốc hội, cơ quan lập pháp ban hành mới có giá trị pháp lý. Chính phủ chỉ là cơ quan hành pháp theo đúng nghĩa của thuật ngữ này. Nói cách khác, chính phủ chỉ là cơ quan thực thi các công việc quản lý xã hội dựa trên các đạo luật do quốc hội ban hành. Điều này cũng có nghĩa là chính phủ không thể thực thi công việc quản lý xã hội dựa trên các quyết định do mình ban hành. Đây là điểm khác biệt căn bản trong công tác quản lý xã hội của nhà nước, kể cả quản lý môi trường của các nước có nền kinh tế thị trường phát triển so với các nước xây dựng nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Và đây cũng chính là điểm khác biệt trong quản lý nhà nước giữa Nhật Bản và Việt Nam.

Phải thừa nhận rằng, cách thức xây dựng cơ sở pháp lý của quản lý nhà nước về môi trường như của Nhật Bản là một kinh nghiệm tốt để Việt Nam có thể vận dụng, bởi hiện nay, chúng ta đang thực thi xây dựng nền kinh tế thị trường và xây dựng nhà nước pháp quyền do dân vì dân. Làm được như vậy hoạt động quản lý xã hội nói chung và quản lý ô nhiễm môi trường nói riêng sẽ có hiệu quả hơn.

* Thạc sĩ, Viện Nghiên cứu Đông Bắc Á

Điều lưu ý ở Việt Nam là luật về môi trường được ban hành quá ít song các văn bản dưới luật và các căn bản mang tính pháp quý như nghị định, thông tư, chỉ thị...v.v. của các cấp trong hệ thống chính trị quá nhiều. Kinh nghiệm của Nhật Bản cho thấy, cần phải luật hóa các loại văn bản này và các đạo luật được ban hành phải tương đối chi tiết mà không cần các văn bản dưới luật giải thích. Quản lý nhà nước về môi trường phải theo luật chứ không theo các văn bản pháp quy như Việt Nam thì sẽ có hiệu quả hơn. Hơn nữa, trong điều kiện hội nhập quốc tế hiện nay, việc hoàn thiện hệ thống luật theo thông lệ quốc tế là một đòi hỏi bức xúc, trong đó có các luật liên quan tới bảo vệ môi trường. Có thể nói, việc làm này là hết sức quan trọng bởi nó tạo cơ sở pháp lý cho công tác quản lý môi trường và tạo cơ sở để nâng cao năng lực quản lý ô nhiễm môi trường ở nước ta.

2. Gia tăng vai trò của chính phủ trong hoạt động quản lý ô nhiễm môi trường.

Theo truyền thống, chính phủ tại các nước công nghiệp phát triển có vai trò không lớn trong điều tiết các hoạt động kinh tế, xã hội mà Nhật Bản cũng không là một ngoại lệ. Song riêng trong trường hợp quản lý môi trường, Chính phủ Nhật Bản có vai trò rất lớn. Phải chăng tầm quan trọng của môi trường đối với sự phát triển bền vững của quốc gia này đã tạo lập cơ sở cho Chính phủ Nhật Bản gia tăng vai trò của nó đối với lĩnh vực quan trọng này.

Theo chính giới Nhật Bản, ngoài vai trò là một cơ quan hành chính trung ương, Chính phủ Nhật Bản còn có vai trò như một doanh nghiệp tham gia hoạt động kinh tế và như

một thực thể tiêu dùng. Để thực hiện vai trò này, ngay từ năm 1995 Chính phủ Nhật Bản đã xây dựng kế hoạch “Hành động xanh”. Kế hoạch này được coi là nhiệm vụ cụ thể mang tính thường niên đối với Chính phủ Nhật Bản. Mục tiêu của kế hoạch là hướng tới giảm tải ô nhiễm môi trường bằng cách chỉ dẫn các tổ chức hành chính của Chính phủ cũng như hỗ trợ tích cực cho chính quyền các địa phương, doanh nghiệp và công chúng tham gia các hoạt động bảo vệ môi trường. Nội dung của kế hoạch này bao gồm: gắn việc bảo vệ môi trường khi mua và sử dụng các loại hàng hóa dịch vụ đối với các cơ quan hành chính trung ương và địa phương, gắn việc bảo vệ môi trường với việc xây dựng và quản lý các tòa nhà cao tầng, khi thực thi các nhiệm vụ quản lý nhà nước khác, gắn nội dung bảo vệ môi trường khi tổ chức đào tạo đội ngũ viên chức và thiết lập hệ thống kiểm tra, đánh giá việc thực hiện kế hoạch này.

Nội dung của kế hoạch “Hành động xanh” được cụ thể hóa theo năm tài chính; theo đó, mức sử dụng giấy tái chế trong công việc hành chính của Chính phủ sẽ được gia tăng hàng năm; nội dung các văn bản, tài liệu phải ngắn gọn; photôcopy trên cả hai mặt giấy; tiết kiệm điện trong các đơn vị thuộc chính phủ; tiết kiệm xăng dầu khi sử dụng xe công; giảm tiêu hao năng lượng đối với các vật dụng thuộc công sở chính phủ ở mức xấp xỉ 10% hàng năm kể từ năm 2000...v.v.

Điều lưu ý là các chỉ tiêu cụ thể đã được văn phòng nội các giao cho các cơ quan trực thuộc. Đây là điều mà ít ai nghĩ tới bởi Nhật Bản là một quốc gia giàu có. Chẳng hạn khi triển khai nội dung công việc gắn với việc

bảo vệ môi trường trong mua sắm và sử dụng các loại hàng hóa, dịch vụ cho các cơ quan thuộc Chính phủ, Văn phòng Chính phủ thừa lệnh Thủ tướng quy định các cơ quan này chỉ mua các loại giấy nhãn hiệu Eco-Mark và GreenMark, đây là các loại sản phẩm tái chế phế thải, khuyến khích các cơ quan này chỉ dùng Email qua mạng LAN mà không dùng giấy để in Email và bản tin; cụ thể hơn, người ta quy định Văn phòng thủ tướng, Cơ quan phát triển Hokkaido và Cục kinh tế phải dùng giấy tái chế 100%; Bộ bưu chính viễn thông dùng 100% giấy tái chế để làm bưu thiệp, bì thư...v.v. và các cơ quan này phải lắp đặt hệ thống phân loại rác thải ngay tại văn phòng.

Ngoài ra, Chính phủ Nhật Bản yêu cầu các cơ quan trực thuộc chính phủ phải đưa nội dung chống ô nhiễm môi trường vào kế hoạch hàng năm của đơn vị; ở đó phải cụ thể hóa các nội dung trong kế hoạch “Hành động xanh” của chính phủ, có các chương trình tập huấn cán bộ nhân viên nâng cao nhận thức về việc bảo vệ môi trường thông qua các hành động cụ thể như tiết kiệm điện, nước, giảm làm việc ngoài giờ, giảm các cuộc họp... và một ví dụ được coi là duy nhất trên thế giới diễn ra ở đất nước này là vào mùa hè 2005, Thủ tướng đương nhiệm Koizumi đã phát động phong trào mặc áo mỏng, không comple, cà vạt khi tới công sở để giảm việc sử dụng máy điều hòa nhiệt độ tại các văn phòng, điều này ngược với thói quen ăn mặc trước đó và điều này đã tạo ra một thói quen văn hóa công sở rất đặc trưng kiểu Nhật Bản. Tuy nhiên, việc làm này của Thủ tướng Koizumi là một giải pháp tình thế nhằm tiết kiệm năng lượng trong bối cảnh giá dầu thế

giới đang tăng cao. Suy cho cùng, đây cũng là một biện pháp để giảm tải trọng phế thải vào môi trường. Ngoài ra chính phủ Nhật Bản khuyến khích các bộ và các cơ quan liên quan xúc tiến các chương trình nghiên cứu, đánh giá tác động, nhất là định lượng hóa các tác động đến môi trường đối với các loại sản phẩm gắn với chu kỳ sống của chúng (sản xuất – phân phối – tiêu dùng – thải hồi) dựa trên tiêu chí của tổ chức tiêu chuẩn quốc tế (ISO), khuyến khích việc phổ biến gắn nhãn hiệu môi trường cho doanh nghiệp và người tiêu dùng, hỗ trợ mạng lưới tiêu dùng xanh, xúc tiến mua các loại sản phẩm thân thiện với môi trường, ủng hộ và khuyến khích hợp tác bảo vệ môi trường giữa các nhóm công dân và doanh nghiệp...

Gần đây Chính phủ Việt Nam đã ban hành nhiều chỉ thị về chống lãng phí, thực hành tiết kiệm như chống lãng phí trong lĩnh vực mua sắm tài sản, trang thiết bị và vật tư văn phòng, cũng như tiết kiệm điện, nước... Xét trên khía cạnh bảo vệ môi trường, các chỉ thị này là những văn bản pháp quy bảo vệ môi trường và đang từng bước đi vào cuộc sống. Và điều này chứng tỏ vai trò của chính phủ trong vấn đề môi trường đang được gia tăng. Kinh nghiệm của Nhật Bản chỉ ra rằng, cần có các quy định chi tiết hơn, nhất là trong việc mua sắm vật tư văn phòng phẩm của các cơ quan nhà nước. Tại sao không quy định các cán bộ (trừ Bộ Ngoại giao) phải sử dụng giấy tái chế trong sao chụp, in ấn, bao nhiêu phần trăm hàng năm? Tại sao không quy định phô tô copy hai mặt các văn bản... để tiết kiệm giấy.

Thiết nghĩ kế hoạch “Hành động xanh” mà Chính phủ Nhật Bản sử dụng, nhiều nước

có thể vận dụng, trong đó có Việt Nam. Không có lý do gì khi một quốc gia giàu có như Nhật Bản làm được mà một nước đang phát triển như Việt Nam lại không vận dụng bởi đây là kinh nghiệm có thể được thực hiện thông qua mệnh lệnh của chính phủ mà không mất kinh phí để thực thi.

3. Khuyến khích sự nỗ lực của các chính quyền địa phương trong việc chống ô nhiễm môi trường.

Người Nhật Bản quan niệm rằng, bảo vệ môi trường khu vực là nền tảng tạo ra sự phát triển bền vững, ở đó chính quyền địa phương đóng vai trò hết sức quan trọng. Bởi vậy, chính quyền các địa phương ở nước này đã có rất nhiều nỗ lực trong công tác bảo vệ môi trường. Sự nỗ lực đó được thể hiện trên hai phương diện chủ yếu, thứ nhất là sự tích cực và chủ động trong công tác bảo vệ môi trường ở địa phương; đặc biệt là các hoạt động xây dựng cơ sở hạ tầng, huy động vốn, thúc đẩy các hoạt động bảo vệ môi trường ở các khu đô thị và doanh nghiệp trong phạm vi quản lý hành chính địa phương dựa trên các đặc điểm riêng biệt của địa phương mình. Và thứ hai là phối hợp chặt chẽ với chính quyền trung ương nhằm thực thi có hiệu quả các biện pháp chống ô nhiễm môi trường và thúc đẩy hợp tác quốc tế để giải quyết các vấn đề môi trường cụ thể của từng địa phương.

Người ta còn nhớ cách đây khoảng một thập niên, với sự hỗ trợ của chính quyền trung ương, chính quyền địa phương ở một số khu vực ở Nhật Bản đã xúc tiến chương trình môi trường với tên gọi “Kế hoạch quản lý môi trường khu vực nhằm ngăn ngừa ô nhiễm và bảo vệ môi trường tự nhiên”. Kế hoạch này được sự hỗ trợ kỹ thuật từ bộ môi

trường Nhật Bản và sự đóng góp tài chính của nhân dân và doanh nghiệp từ các địa phương và tạo thành phong trào rộng lớn trên phạm vi toàn quốc. Nhờ đó, môi trường ở các đô thị lớn và một số địa phương ở Nhật Bản đã được cải thiện rất nhiều. Phong trào này cho đến nay vẫn được duy trì.

Bên cạnh đó, các quan hệ giữa chính phủ và chính quyền các địa phương còn được củng cố và tăng cường thông qua các chương trình trao đổi thông tin định kỳ về môi trường giữa Bộ trưởng Bộ môi trường với những người đứng đầu ngành môi trường của các địa phương tạo thành một mạng thông tin khép kín về môi trường giữa những người có trách nhiệm trong quản lý môi trường ở nước này. Đồng thời chính phủ trung ương ủng hộ các sáng kiến độc lập về bảo vệ môi trường ở các địa phương dựa trên các đạo luật về môi trường được quốc hội ban hành trước đó. Bằng những sáng kiến độc lập này, trong hơn một thập kỷ qua đã có tới hàng chục quỹ hỗ trợ, bảo vệ và phát triển môi trường được thành lập ở khắp các đô thị lớn ở Nhật Bản. Điều lưu ý là nguồn tài chính từ các quỹ này được sử dụng để sản xuất các chương trình hỗ trợ giáo dục môi trường cho học sinh như: băng video, tài liệu đọc thêm, hỗ trợ các hoạt động tình nguyện, cung cấp chuyên gia tư vấn môi trường cho các nhóm dân cư sống ở các khu đô thị lớn... Các dự án hỗ trợ bảo vệ môi trường ở thành phố Osaka, Nara, Kobe,.. đều được tài trợ bởi các quỹ này.

Ngoài ra chính phủ còn khuyến khích và hỗ trợ các địa phương tham gia hợp tác quốc tế giải quyết vấn đề môi trường ngay tại địa phương mình. Chẳng hạn, hỗ trợ tài chính đối tác chương trình phát triển nguồn nhân

lực quốc tế về môi trường nhằm đào tạo những người làm công tác quản lý ô nhiễm môi trường ở các đô thị Nhật Bản; hoặc hỗ trợ tài chính đối tác cho chương trình phát triển cơ sở hạ tầng địa phương nhằm giảm thiểu ô nhiễm môi trường ở các nước đang phát triển...

Gần đây, Chính phủ Nhật Bản đang xúc tiến chương trình khảo sát “Vai trò quản lý ô nhiễm môi trường của chính quyền các địa phương với tư cách là nhà doanh nghiệp và người tiêu dùng”. Mục đích của cuộc khảo sát này là nhằm xây dựng dữ liệu cơ bản để phục vụ cho các kế hoạch quản lý ô nhiễm môi trường đô thị trong tương lai ở các địa phương này.

Có thể nói trên đây là những thí dụ rất cụ thể về vai trò, cũng như sự nỗ lực của chính quyền các địa phương Nhật Bản trong hoạt động quản lý ô nhiễm môi trường ở nước này. Và đây cũng là bài học kinh nghiệm bổ ích mà Việt Nam có thể vận dụng. Phải chăng chính quyền các địa phương ở Việt Nam cần chủ động hơn nữa trong công tác này. Vấn đề là ở tâm vĩ mô chính phủ phải có những quyết sách phù hợp để cho địa phương chủ động hơn, tích cực hơn, sáng tạo hơn trong lĩnh vực quản lý ô nhiễm môi trường.

Không có lý do gì mà chúng ta không xây dựng một chương trình mạng thông tin môi trường giữa Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường với những người đứng đầu về công tác này ở các địa phương như Nhật Bản. Một mạng lưới thông tin môi trường “1+64” (Bộ trưởng Bộ Tài nguyên Môi trường và 64 vị giám đốc Sở Tài nguyên Môi trường các tỉnh) nếu được thiết lập sẽ giúp nâng cao năng lực quản lý môi trường trong tương lai ở các địa phương.

Như vậy, trong 3 giải pháp chính đã được đề xuất, việc sắp xếp thứ tự các giải pháp trên đây không hoàn toàn phản ánh tầm quan trọng tương ứng trong thực tế. Tuy nhiên, giải pháp thứ nhất mà tác giả đề cập có vị trí rất đặc biệt bởi đó là loại giải pháp hay công cụ đầu tiên làm nền tảng cho việc nâng cao năng lực quản lý nhà nước bảo vệ môi trường. Không có giải pháp này thì công tác quản lý môi trường sẽ rối loạn.

Điều lưu ý khi vận dụng bài học kinh nghiệm của Nhật Bản vào Việt Nam, những người làm công tác quản lý môi trường phải nhận thức rằng, giữa Việt Nam và Nhật Bản có không ít điểm tương đồng và cũng có nhiều mặt khác biệt. Trước hết là tương đồng, rõ nét nhất là tương đồng về cội nguồn văn hóa Á Đông; cả hai nước đều bị ảnh hưởng mạnh mẽ của văn minh Trung Hoa, nhất là của Khổng giáo. Bởi vậy, tâm lý nhìn người lại ngấm đến ta, nhỏ nhẹ bảo nhau, tôn ti trật tự từ gia đình ra xã hội... trở thành nét văn hóa truyền thống và phổ biến. Điều này cho ta gợi ý rằng, những giải pháp gắn với truyền thống, giáo dục và hoạt động tình nguyện bảo vệ môi trường mà người Nhật Bản thực thi, Việt Nam có thể áp dụng bởi nó dễ đi vào lòng công chúng.

Một tương đồng nữa là cả Nhật Bản và Việt Nam đều thực thi các nguyên tắc của kinh tế thị trường cho nên các giải pháp kinh tế, chúng ta có thể vận dụng từ Nhật Bản.

Tuy nhiên, có những khác biệt chúng ta có thể nhìn thấy đó là trình độ phát triển của Nhật Bản cao hơn ta, những khác biệt trong văn hóa và tình cảm của người Nhật Bản... Điều này hàm ý rằng, việc vận dụng kinh nghiệm của Nhật Bản trong quản lý ô nhiễm môi trường vào Việt Nam cần phải linh hoạt,

xét cả ở cách thức, quy mô và lộ trình thực thi các giải pháp đó.

Kết luận

Mặc dù công tác quản lý ô nhiễm môi trường ở Việt Nam trong những năm gần đây đã đạt được những tiến bộ vượt bậc, ở đó môi trường sống của người dân đô thị đã được cải thiện. Tuy nhiên, những bất cập vẫn còn tồn tại, nhất là nhận thức của một bộ phận công chúng chưa cao. Điều này trên thực tế làm suy giảm năng lực quản lý ô nhiễm môi trường đô thị ở nước ta. Chúng ta đã có chiến lược bảo vệ môi trường đến năm 2010, song từ kinh nghiệm của Nhật Bản và một số nước khác trong khu vực cho thấy, dường như chiến lược này cần được điều chỉnh và sửa đổi phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế hướng tới sự bền vững trong điều kiện gia tăng hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam. Trong khi đó, hoạt động quản lý môi trường ở Nhật Bản đã tiến một bước rất xa so với Việt Nam và không gặp những trở ngại, tồn tại như Việt Nam. Vấn đề đặt ra đối với Nhật Bản trong công tác quản lý môi trường là nâng cao tính hiệu quả của các công cụ quản lý, trên cơ sở đó nâng cao chất lượng công tác này nhằm giải quyết triệt để hơn những thách thức trong hoạt động bảo vệ môi trường và gia tăng hợp tác quốc tế về bảo vệ môi trường.

Các giải pháp nâng cao năng lực quản lý ô nhiễm môi trường cần phải được thực hiện một cách đồng bộ và với một lộ trình phù hợp. Cần phải lưu ý rằng, Nhật Bản đi trước chúng ta, họ là nước công nghiệp phát triển còn ta đang trong quá trình công nghiệp hóa song kinh nghiệm của họ trong vấn đề này mang tính tiệm tiến, kế thừa và vượt cả yếu tố thời gian bởi vậy Việt Nam cũng như

nhiều quốc gia đang phát triển khác có thể vận dụng. Vấn đề đặt ra ở đây là cần có một quyết tâm chính trị cao hơn từ các nhà hoạch định chính sách, kết hợp với một chương trình truyền thông sâu rộng để nâng cao nhận thức của người dân, nhất là những người sống ở đô thị về công tác bảo vệ môi trường.

Cho dù còn nhiều việc phải làm, song từ thực tế công tác bảo vệ môi trường của Việt Nam trong những năm gần đây, cùng với việc thực thi những giải pháp đã đề xuất ở trên, có thể lạc quan dự báo rằng, năng lực quản lý ô nhiễm môi trường đô thị Việt Nam sẽ được gia tăng và môi trường đô thị nhất định sẽ được cải thiện.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ngô Xuân Bình (2002), *“Điều chỉnh chính sách kinh tế vĩ mô của Nhật Bản- khía cạnh khoa học công nghệ và môi trường”*, Tạp chí nghiên cứu Nhật Bản và Đông Bắc Á, số 5 (41), tr. 10-16.
2. Cục bảo vệ môi trường (2005), *Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia năm 2005*, Hà Nội.
3. Lưu Đức Hải, Nguyễn Ngọc Sinh (2005), *Quản lý môi trường cho sự phát triển bền vững*, Nxb Đại học Quốc gia, Hà Nội.
4. Nguyễn Đình Hòa (2006), *Môi trường và phát triển bền vững*, Nxb giáo dục, Hà Nội.
5. Nguyễn Đình Hòa, Vũ Văn Hiếu (2005), *Tiếp cận hệ thống trong nghiên cứu môi trường phát triển*, Nxb Đại học Quốc gia, Hà Nội.
6. Lê Hương (Chủ biên) (2006), *Nhân tố con người trong quản lý nhà nước về môi trường*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.