VẤN ĐỀ QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN MÔI TRƯỜNG ĐÔ THỊ Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

CHU VĂN VŨ*

Quá trình đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đang tác động mạnh mẽ đến đô thị hoá ở nước ta hiện nay. Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực về phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội, sự mở rộng và phát triển nhanh chóng của các đô thị cũng đã và đang đặt ra nhiều vấn đề bức xúc đối với quản lý, bảo vệ tài nguyên và môi trường. Sự gia tăng dân số và nhu cầu nhà ở, sự tập trung các cơ sở kinh tế, văn hoá, các cơ quan hành chính, sự nghiệp, các công trình giao thông và dịch vụ,... làm cho không ít các thành phố, thị xã, thị trấn đứng trước tình trạng quá tải về nguồn lực tài nguyên, suy thoái và ô nhiễm về môi trường. Đây là vấn đề cần được nhìn nhận, đánh giá một cách toàn diện trong quá trình phát triển bền vững của các đô thị cũng như của đất nước. Do đó, đồng thời với việc tăng cường quản lý và nâng cao hiệu lực của quản lý nhà nước các cấp, thì việc phát huy vai trò của người dân và cộng đồng trong quản lý, bảo vệ tài nguyên môi trường ở các đô thị là hết sức quan trọng và cần thiết(1).

I. PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ VÀ TÁC ĐỘNG CỦA NÓ ĐẾN TÀI NGUYÊN, MÔI TRƯỜNG

Cùng với đẩy mạnh công nghiệp hoá (CNH), hiện đại hoá (HĐH) đất nước, quá trình đô thị hoá ở nước ta cũng ngày càng mở rộng. Theo số liệu thống kê, năm 1990 cả nước có 500 đô thị lớn nhỏ (bao gồm cả các thành phố, thị xã và thị trấn). Đến năm 2000, số đô thị này đã tăng 648, và năm 2003 đã có tới 683 đô thị. Trong đó, có 5 thành phố trực thuộc Trung ương (thành phố cấp I) là Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng, thành phố Hồ Chí Minh và Cần Thơ, 22 thành phố trực thuộc tỉnh, 61 thị xã và 595 thị trấn.

* NCVC. Viện Kinh tế Việt Nam.

Quá trình đô thị hoá đã làm cho đất đai đô thị ngày càng mở rộng. Riêng đất ở đô thị đã tăng từ khoảng 63 ngàn ha năm 1997 lên 75,1 ngàn ha năm 2002. Hàng năm, trên cả nước có thêm hàng nghìn ha đất nông nghiệp chuyển thành đất đô thị. Xu hướng mở rộng quy mô đất đai đô thị vẫn đang tiếp tục gia tăng. Dự báo đến năm 2010, diện tích đô thị sẽ vào khoảng 243 nghìn ha, chiếm 0,74% diện tích cả nước; đến năm 2020 sẽ là 460 nghìn ha, chiếm 1,4% (gấp 7 lần so với năm 1997).

Dân số đô thị cũng tăng lên nhanh chóng và chiếm tỷ lệ ngày càng cao. Năm 1976, dân số đô thị cả nước có trên 10,1 triệu người, chiếm 20,6% số dân số cả nước, đến năm 2000 đã tăng lên 16,7 triệu người, chiếm 24,1% và năm 2003 là 20,8 triệu người, chiếm 25,8% dân số cả nước. Sự gia tăng nhanh chóng của dân cư đô thị trong những năm gần đây chủ yếu là do tăng dân số cơ học do nhập cư từ các vùng nông thôn và do thành lập thêm các thị xã, thị trấn, mở rộng không gian các đô thị làm chuyển hoá một bộ phận dân cư nông thôn thành dân cư đô thị. Riêng ở Hà Nội, số lượng dân di cư tự do vào trong những năm gần đây đã tăng rất nhanh, từ khoảng 100.000 người (1997) lên tới 220.000 người năm 2004. ở thành phố Hồ Chí Minh năm 1997 có 700.000 người nhập cư chưa có hộ khẩu thường trú thì đến năm 2004 có tới 1,4 triệu người. Sự gia tăng dân số nhập cư ở một số thành phố lớn khác cũng tương tự như vậy.

Bảng 1. Dân số đô thị ở Việt Nam 1976-2003

Đơn vị 1000 người %

	1976	1990	1995	2000	2002	2003
Dân số đô thị	10.127	13.281	14.938	16.771	20.022	20.869
% trong tổng dân số	20,6	20,4	20,7	24,1	25,1	25,8

Nguồn: Tổng cục Thống kê

Mật độ dân số đô thị ở một số thành phố lớn ở nước ta rất cao. ở thành phố Hồ Chí Minh, năm 1997 có mật độ dân số là 2.530 người/km^2 trong khi đó khu vực nội thành tới 27.364người/km^2; Hà Nội có mật độ dân số là 2.341 người/km^2, riêng khu vực nội thành là 15.720 người/ km^2 (1993). ở các đô thị lớn, ngoài số dân định cư, còn có một bộ phận dân cư không nhỏ từ những vùng nông thôn đến làm ăn, sinh sống tạm thời, khách tham quan, du lịch, khách vãng lai từ các địa phương trong và ngoài nước nên mật độ dân cư có thể còn cao hơn nhiều.

Quá trình CNH gắn với đô thị hoá cũng làm cho đô thị trở thành nơi tập trung cao các cơ sở công nghiệp, thương mại, dịch vụ, đầu mối và phương tiện giao thông, các bệnh viện, trường học, cơ quan hành chính sự nghiệp, các cơ sở văn hoá, xã hội và phúc lợi công cộng,... Năm 2001, cả nước đã

có 685.320 cơ sở sản xuất công nghiệp thì riêng 4 thành phố là Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng và TP. Hồ Chí Minh đã có 60.894 cơ sở. Trong đó, ở Hà Nội có 17.369 cơ sở, Hải Phòng có 10.322 cơ sở, Đà Nẵng có 4.260 cơ sở và ở Thành phố Hồ Chí Minh có 28.933 cơ sở. Đến năm 2003 cả nước đã có 82 khu công nghiệp tập trung và 3 khu chế xuất, trong đó có nhiều khu công nghiệp, khu chế xuất được hình thành ở các thành phố, thị xã (chẳng hạn như các khu công nghiệp mới ở ngoại thành Hà Nội, ở Hải Phòng, Quảng Ninh; Đà Nẵng, Quảng Ngãi, TP. Hồ Chí Minh, Bình Dương, Đồng Nai, Bà Rịa - Vũng Tàu,...).

Cùng với phát triển công nghiệp, các ngành thương mại, dịch vụ, xây dựng nhà ở và kết cấu hạ tầng kinh tế-xã hội (cung ứng điện, cấp thoát nước, trường học, bệnh viện, các công trình văn hoá, thể thao,...) cũng được phát triển mạnh mẽ ở các đô thị. Các hoạt động giao thông vận tải với số lượng người và phương tiện tham gia giao thông rất lớn, mật độ giao thông diễn ra liên tục suốt ngày đêm. Các hoạt động thương mại, dịch vụ, du lịch diễn ra tấp nập và đa dạng.

Sự tập trung của các cơ sở kinh tế, văn hoá, xã hội, sự phát triển nhanh của các ngành sản xuất, dịch vụ và sự gia tăng nhanh dân số đô thị đều gây "tác động kép" đến tài nguyên môi trường (TN-MT) ở khu vực này. Một mặt, nó tạo ra nhu cầu rất lớn về sử dụng đất đai, nhà ở, nhà xưởng, bến bãi, nguyên vật liệu, năng lượng, nước cho sản xuất và sinh hoạt, phương tiện giao thông và một khối lượng rất lớn các loại sản phẩm hàng hoá tiêu dùng và dịch vụ. Phần lớn các nhu cầu này đều liên quan đến khai thác, sử dụng các nguồn lực TN-MT và đã vượt khỏi khả năng đáp ứng hiện có của các đô thị. Mặt khác, quá trình gia tăng dân số, gia tăng sản xuất và tiêu dùng ở các đô thị cũng tạo ra các phát thải rất lớn gây tác động xấu cho TN-MT (như phế thải, rác thải, nước thải, khói bụi, tiếng ồn và ô nhiễm sinh quyển,...). Trong khi đó, việc phát triển các hệ thống cơ sở hạ tầng kỹ thuật phục vụ cho quản lý TN-MT ở phần lớn các thành phố, đô thị ở nước ta hoặc là đã trở nên lạc hậu, nhỏ bé, hoặc là chưa được quy hoạch phát triển đồng bộ, đầy đủ để đáp ứng cho yêu cầu xử lý, giảm thiểu tối đa các phát thải nói trên. Trong khi đó, ý thức và cách thức ứng xử đối với TN-MT của đa số dân cư đô thị còn chưa cao, sự tuyên truyền và tuân thủ pháp luật về bảo vệ TN-MT còn nhiều mặt hạn chế.

II. THỰC TRẠNG TÀI NGUYÊN, MÔI TRƯỜNG ĐÔ THỊ NƯỚC TA

1. Đất đai

Đất đai là một trong những tài nguyên quan trọng nhất của đô thị. Quá trình đô thị hoá gắn với công nghiệp hoá đã tác động mạnh mẽ trên nhiều mặt đến tài nguyên quan trọng này. Mặc dù quy mô đất đai của hầu hết các thành phố, đô thị đều đã và đang có xu hướng mở rộng (như đã đề cập ở phần trên), song tốc độ CNH với sự phát triển mạnh mẽ của các ngành, lĩnh

vực sản xuất, dịch vụ cũng như sự gia tăng nhanh chóng của dân số đã làm cho áp lực đất đai ở nhiều thành phố, đô thị trở nên quá tải. Nhu cầu về đất ở của dân cư, nhà xưởng sản xuất, đất cho phát triển cơ sở hạ tầng, xây dựng các công trình văn hoá, y tế, giáo dục, phúc lợi công cộng,... là rất lớn và ngày càng tăng lên.

Do đó, một phần không nhỏ đất đai ở các đô thị hiện nay không chỉ là đối tượng của sự tranh chấp, mà còn là đối tượng của sự chiếm dụng, sử dụng, mua bán, chuyển nhượng, chuyển đổi mục đích sử dụng bất hợp pháp làm cho việc quản lý đất đai trở nên hết sức phức tạp, khó khăn. Tình trạng đất ở quá chật trội, các công trình xây dựng không có quy hoạch, lại thiếu các công trình hạ tầng thiết yếu (điện, cấp thoát nước, vệ sinh,...) không chỉ gây tổn hại nghiêm trọng cho môi trường đất mà còn cả đối với môi trường nước, không khí và các dạng TN-MT khác ở đô thị. Đất đai dành cho cây xanh, bến bãi là quá ít; diện tích mặt nước bị thu hẹp và phần lớn đều bị ô nhiễm ở mức độ khác nhau. Diện tích cây xanh ở đô thị nước ta hiện chỉ đạt 0,5 m^2/người.

Trong khi đó, ở không ít thành phố, thị xã, thị trấn vẫn tồn tại tình trạng "quy hoạch treo" kéo dài gây lãng phí trong việc sử dụng đất. Nhiều khu công nghiệp ở các vùng ven đô thị được quy hoạch tới vài chục hay hàng trăm hec-ta nhưng sau nhiều năm vẫn chưa đưa vào sử dụng. Không ít khu công nghiệp đã hình thành nhưng tỷ lệ lấp đầy (cho thuê) chỉ đạt 20-30% diện tích. Tình trạng đầu cơ đất ở cũng gây không ít trở ngại cho việc sử dụng hợp lý, có hiệu quả đất đai ở các đô thị hiện nay.

Những tổn hại đối với tài nguyên đất đô thị còn do chính các hoạt động nông nghiệp ở các vùng ngoại vi gây ra. Để đáp ứng cho nhu cầu nông phẩm ngày càng tăng lên của đô thị, các vùng ngoại vi đã áp dụng một nền nông nghiệp thâm canh dùng nhiều phân hoá học, thuốc sâu, thuốc kích thích, thuốc bảo vệ thực vật, thức ăn tăng trọng trong chăn nuôi... gây tác hại cho môi trường đất, thậm chí làm thay đổi thành phần và tính chất của đất đai, ảnh hưởng tới đa dạng sinh học và ảnh hưởng tới sức khoẻ con người.

2. Môi trường không khí

Các kết quả qua trắc nghiệm môi trường năm 2002 cho thấy, hầu hết các đô thị ở Việt Nam đều bị ô nhiễm bụi, nhiều đô thị bị ô nhiễm trầm trọng. Nồng độ bụi trong các khu dân cư ở bên cạnh các nhà máy, xí nghiệp hoặc gần các trục giao thông lớn đều vượt tiêu chuẩn cho phép từ 1,5 đến 3 lần. ô nhiễm khí SO2, NO2 và CO trung bình ở các đô thị nước ta tuy còn thấp hơn tiêu chuẩn cho phép, song ở các nút giao thông chính ở các thành phố lớn và ở gần một số khu công nghiệp, nồng độ các khí này đã xấp xỉ bằng hoặc lớn hơn tiêu chuẩn cho phép, có chỗ tới 2 – 3 lần.

3. Ô nhiễm tiếng ồn

Phần lớn các đô thị ở nước ta mức ồn ở cạnh các đường giao thông về ban tối vẫn dưới mức tiêu chuẩn cho phép (dưới hoặc xấp xỉ 70 dBA). Song dạng

ô nhiễm này đang có xu hướng gia tăng, đặc biệt là ở các thành phố lớn, các trung tâm thương mại và dịch vụ. Nguyên nhân chủ yếu là do còn tồn tại nhiều loại phương tiện giao thông cũ lưu hành, cơ sở hạ tầng thấp kém, ý thức của người tham gia giao thông chưa tốt.

4. Tài nguyên, môi trường nước

Tình trạng khai thác, sử dụng nước ở nhiều đô thị hiện đang là vấn đề nổi cộm. Nhu cầu khai thác, sử dụng nước ngày càng tăng trong khi cơ sở hạ tầng cấp thoát nước ở các đô thị còn nhiều yếu kém. Hiện nay chỉ mới khoảng 60% dân số đô thị được cung cấp nước sạch dùng cho sinh hoạt. ở các thành phố lớn, lượng cung cấp nước mới đạt 70 – 80 lít/ người/ ngày, (mới đạt 60-70% mức quy định về tiêu chuẩn cấp nước sạch cho khu vực đô thị nói chung). ở các đô thị nhỏ hơn chỉ đạt 50 – 60 lít/ người/ ngày, còn ở các các thị trấn thường chưa có hệ thống cấp nước sạch. Chất lượng nước sạch được cung cấp còn chưa cao. Tình trạng thất thoát nước ở đô thị vẫn ở mức rất cao, tới 30 – 40% làm lãng phí tài nguyên nước.

Tình trạng tiêu thoát nước thải ở đô thị trong những năm qua đã được cải thiện đáng kể, song mới chỉ đảm bảo được 20 – 40% nhu cầu. Nhiều đô thị vẫn ở trong tình trạng ngập lụt cục bộ thường xuyên trong mùa mưa lũ. Trong đó, lượng nước thải do sản xuất công nghiệp có lưu lượng lớn, thành phần rất phức tạp, có nhiều chất độc hại và gây ô nhiễm cho môi trường. Đặc biệt, phần lớn các cơ sở công nghiệp ở các đô thị hiện nay chưa có hệ thống xử lý nước thải. Có tới 90% số doanh nghiệp không đạt yêu cầu về tiêu chuẩn chất lượng nước thải xả ra môi trường, 73% số doanh nghiệp xả nước thải không đạt tiêu chuẩn do không có các công trình và thiết bị xử lý nước thải, 60% số công trình xử lý nước thải hoạt động, vận hành không đạt yêu cầu.

Nước thải của bệnh viện cũng là một nguồn gây ô nhiễm khá nghiêm trọng. Hiện nay ở nước ta có khoảng 1000 bệnh viện, và phần lớn là ở các thành phố, thị xã, thị trấn. Đại bộ phận các bệnh viện và các cơ sở y tế chưa có hệ thống xử lý nước thải cục bộ. Tại thành phố Hà Nội mới chỉ có 5/31 bệnh viện có hệ thống xử lý nước thải; tại thành phố Hồ Chí Minh cũng chỉ có 24/142 cơ sở y tế có hệ thống xử lý nước thải... Phần lớn nước thải của bệnh viện chưa được xử lý đã được thải vào nguồn nước thải chung của thành phố, thị xã rồi đổ ra sông, ngòi, đồng ruộng.

Nước thải sinh hoạt của dân cư cũng rất lớn, có chứa các chất ô nhiễm chủ yếu như BOD, SS, N, P, Vi sinh. Nguồn nước thải này được xả theo hệ thống thoát nước đô thị song có nơi được đổ tràn trên mặt đất, tự thấm.

Hệ thống thoát nước ở nhiều đô thị đã trở nên yếu kém, không theo kịp với tốc độ tăng dân số đô thị, không theo kịp với sự mở rộng của các đô thị. ở phần lớn các đô thị, đặc biệt là những đô thị lớn, do lượng nước thải quá lớn lại chưa được xử lý nên đã vượt quá khả năng tự làm sạch của các thuỷ vực.

Điều dễ nhận thấy là trong các thành phố, thị xã,... các ao, hồ, kênh rạch, các dòng chảy ngày càng trở thành nơi chứa nước thải, rác thải khiến chúng bị ô nhiễm rất nặng. Bốn sông lớn ở Hà Nội và 5 kênh ở thành phố Hồ Chí Minh có mức DO là 0 - 2 mg/l và mức BOD từ 50 - 200 mg/l. Các thành phố, thị xã khác cũng ở trong tình trạng tương tự. Người dân vẫn thường vứt, đổ rác ra kênh, rạch, ao, hồ làm tăng độ ô nhiễm nguồn nước và làm mất mỹ quan đô thị.

Việc khai thác nước ngầm đang gia tăng. Tuy nhiên tình trạng khai thác nước ngầm bừa bãi chưa được quản lý tốt đã gây áp lực xấu đối với một số khu vực. Tại một số khu vực lân cận Hà Nội việc khai thác quá mức nước ngầm đang gây ra tình trạng sụt lún đất, một số điểm khai thác đã có dấu hiệu ô nhiễm tăng lên; ở 15 tỉnh ven biển đã có dấu hiệu nước mặn xâm nhập vào tầng nước ngầm.

5. Chất thải rắn

Tại các đô thị ở Việt Nam, lượng chất thải rắn phát sinh ngày một gia tăng cùng với sự phát triển của khu vực đô thị, của sự gia tăng dân số và sự phát triển của các ngành. Ngoài ra, lượng chất thải nguy hiểm của công nghiệp và y tế... cũng ngày một gia tăng. Tình trạng quản lý chất thải chưa tốt đã tác động xấu tới môi trường và sức khoẻ con người.

Năm 2001, lượng rác thải rắn bình quân khoảng từ 0,5 – 0,8 kg/ người/ ngày ở các đô thị lớn và ở các đô thị nhỏ là 0,3 – 0,4 kg/ người/ ngày. Điều này có nghĩa là khi số lượng dân cư đô thị tăng lên thì số lượng rác thải cũng tăng theo và sẽ tăng nhiều hơn ở những đô thị lớn có mức độ tập trung dân cư cao. Từ năm 1997 đến năm 1999, lượng chất thải phát sinh đã tăng lên 30%. Lượng rác thải phát sinh vào năm 1999 là hơn 9 triệu tấn (hay 25.000 tấn/ngày). Rác thải sinh hoạt chiếm 3/4, sau đó là rác thải công nghiệp và rác thải y tế.

Chất thải nguy hại bao gồm chất thải công nghiệp và chất thải y tế lây nhiễm từ các bệnh viện cũng ngày một gia tăng. Khoảng 35 – 40% chất thải rắn ở các thành phố Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng và thành phố Hồ Chí Minh là chất thải thuộc loại nguy hại. Năm 1999, tổng chất thải nguy hại từ công nghiệp nói chung là 109.469 tấn, tăng 33% so với năm 1997. Hơn 90% trong số này phát sinh từ công nghiệp ở Thành phố Hồ Chí Minh, Đồng Nai và Hà Nội. Lượng chất thải rắn y tế nguy hại phát sinh khoảng 34 tấn/ngày đêm; trong đó, khoảng 70% là ở các đô thị.

Tỷ lệ chất thải được thu gom trung bình ở các đô thị trên cả nước ước đạt khoảng 53,4%, ở các thành phố lớn là 40 – 70% và ở các thị xã, thị trấn mới chiếm khoảng 20 – 40%. Các lại chất thải khó phân huỷ nhưng lại có khả năng tái chế và tái sử dụng như ni lông, nhựa, kim loại, thuỷ tinh,... còn có tỷ lệ thu hồi thấp hơn, chỉ khoảng 13 – 15%. Hiện cũng chỉ có khoảng

1,5 – 5% tổng lượng chất thải phát sinh được thu hồi để chế biến thành phân bón sử dụng cho nông nghiệp.

Việc thu gom, xử lý và tái chế chất thải đang là vấn đề bức xúc đối với nhiều thành phố, đô thị. Trong khi đó, phần lớn dân cư đô thị chưa có thói quen phân loại chất thải và đổ vào nơi quy định, thậm chí, một bộ phận vẫn có thói quen đổ rác bừa bãi ra kênh, rạch, ao, hồ hoặc bãi đất trống. Hơn nữa, việc xử lý các chất thải, rác thải cho đến nay chủ yếu vẫn chỉ là chôn lấp hay đổ vào các bãi rác lộ thiên, chưa được xử lý theo các quy trình công nghệ hiện đại, do đó, không đáp ứng được tiêu chuẩn về mặt môi trường, thậm chí gây ô nhiễm nặng nề hơn cho các khu vực xung quanh.

III. THỰC TRẠNG QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN, MÔI TRƯỜNG Ở CÁC ĐÔ THỊ HIỆN NAY

Tình trạng suy thoái, ô nhiễm đối với TN-MT ở các đô thị là do tác động của nhiều yếu tố khác nhau (như đã đề cập ở trên). Song thực trạng này cũng phản ánh và làm bộc lộ những vấn đề còn hạn chế, bất cập và yếu kém trong công tác quản lý TN-MT ở các đô thị. Mặc dù trong những năm gần đây, Chính phủ cũng như các bộ, ngành có liên quan và các cấp chính quyền, đoàn thể ở các địa phương đã ngày càng quan tâm nhiều hơn đến quản lý TN-MT ở các đô thị, làm cho bộ mặt đô thị ở nhiều thành phố, thị xã, thị trấn trở nên khang trang, sạch, đẹp hơn. Tuy nhiên, công tác này dường như chưa theo kịp và chưa đáp ứng được những yêu cầu, đòi hỏi của thực tế quản lý TN-MT trong bối cảnh CNH và đô thị hoá đang diễn ra nhanh chóng ở các đô thị. Điều này thể hiện cả trong công tác quy hoạch phát triển, quy hoạch sử dụng TN-MT lẫn trong hệ thống tổ chức quản lý, cơ chế quản lý và công cụ quản lý đối với TN-MT của các đô thị.

1. Quy hoạch phát triển đô thị chưa đồng bộ và tương thích với quản lý tài nguyên, môi trường.

Công tác quy hoạch phát triển đô thị ở nước ta nói chung hiện vẫn còn nhiều mặt hạn chế, yếu kém. Quy hoạch đô thị vừa thiếu tính đồng bộ, vừa thiếu chi tiết, cụ thể, và do vậy, thường sớm bị lạc hậu trước tình hình phát triển của thực tế hoặc thường phải điều chỉnh quy hoạch nhiều lần. Tình trạng "quy hoạch treo" tồn tại khá phổ biến ở nhiều thành phố, thị xã, thị trấn. Việc quy hoạch đô thị ở nhiều địa phương chưa tính đến hoặc coi nhẹ quy hoạch về bảo vệ TN-MT; phân bố công nghiệp vẫn còn xen lẫn với khu dân cư; thiếu sự đồng bộ giữa việc cải tạo, mở rộng đô thị cũ với việc phát triển những đô thị mới; ít coi trọng (hoặc chưa tuân thủ những quy định) về không gian kiến trúc, xây dựng, tỷ lệ đất đai cần thiết cho cây xanh, giao thông tĩnh, kho tàng, bến bãi; các công trình kết cấu hạ tầng phục vụ cho quản lý, bảo vệ TN-MT (như hệ thống thoát nước và xử lý nước thải, các công trình xử lý chất thải, rác thải; xử lý bụi và ô nhiễm không khí,...).

2. Hệ thống tổ chức quản lý nhà nước đối với tài nguyên môi trường đô thị chưa định hình và còn nhiều khiếm khuyết.

Mô hình tổ chức quản lý nhà nước về TN-MT ở các đô thị hiện đang được tổ chức theo hệ thống quản lý ngành dọc (bao gồm chính quyền và cơ quan chức năng về quản lý TN-MT các cấp) và quản lý theo chiều ngang (thông qua các bộ, ngành ở trung ương và các sở, ban, ngành khác ở các địa phương). Theo đó, bộ máy quản lý nhà nước về TN-MT đã được hình thành ở hầu hết các tỉnh, thành trong cả nước. ở cấp tỉnh, thành phố có các sở TN-MT là cơ quan tư vấn cho việc hoạch định chính sách ở cấp địa phương, đồng thời là cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức quản lý và thực hiện chính sách bảo vệ TN-MT ở địa phương. Tuy nhiên, cơ cấu tổ chức và mô hình quản lý của các sở TN-MT chưa có sự quy định thống nhất và chưa có sự ổn định, thậm chí chưa có bộ phận đảm trách riêng về quản lý TN-MT đô thị. Thông tin trong Hộp 1 cho thấy hơn thực trạng này.

Hộp 1. Mô hình và cơ cấu tổ chức của Sở Tài nguyên-Môi trường TP. Hồ Chí Minh

Tại Sở Tài nguyên-Môi trường TP. Hồ Chí Minh, ngoài giám đốc và các phó giám đốc, còn có 9 phòng, ban chuyên môn, 7 đơn vị sự nghiệp và 1 đơn vị công ích. Các phòng, ban chuyên môn gồm phòng Kế hoạch tổng hợp; phòng Quy hoạch sử dụng đất; phòng Đăng ký và kinh tế đất; phòng Quản lý đo đạc bản đồ; phòng Quản lý môi trường; Phòng quản lý chất thải rắn; phòng Quản lý tài nguyên nước và khoáng sản; phòng Thanh tra,... Sở thực hiện chức năng quản lý nhà nước về các lĩnh vực tài nguyên đất, nước, tài nguyên khoáng sản, môi trường, khí hậu thuỷ văn, đo đạc và bản đồ trên địa bàn thành phố. Tuy nhiên, do mới thành lập (năm 2003) nên cơ cấu tổ chức trên mới chỉ là tạm thời.

Nguồn: Tư liệu của Sở Tài nguyên-Môi trường TP. Hồ Chí Minh, 2004

Trong khi đó, hệ thống quản lý TN-MT ở cấp thị xã (quận, huyện) đến cấp phường, thị trấn lại chưa được hình thành một cách đồng bộ. ở cấp thành phố, thị xã trực thuộc tỉnh cũng như cấp quận (huyện), phường, thị trấn hiện mới chỉ có bộ phận quản lý địa chính (đất đai) mà chưa có bộ phận chuyên trách quản lý nhà nước về TN-MT nói chung. Ngay cả ở các thành phố lớn, thì ở cấp quận, huyện chỉ có Phòng quản lý đô thị (với nhiều chức năng trong đó có chức năng bảo vệ môi trường); ở các thành phố trực thuộc tỉnh hoặc ở các thị xã cũng chỉ có ban quản lý đô thị mà chưa có phòng quản lý TN-MT. ở cấp phường, thị trấn hiện vẫn chưa có bộ phận chuyên trách quản lý về TN-MT. Do thiếu hệ thống các cơ quan quản lý TN-MT ở cấp địa phương, cơ sở nên nhiều vấn đề về sử dụng TN-MT nảy sinh trong thực tế đã không được xử lý kịp thời.

Đội ngũ cán bộ quản lý TN-MT ở các đô thị cũng còn thiếu về số lượng và yếu về chuyên môn, nghiệp vụ. Số cán bộ ở Phòng Quản lý môi trường của Sở TN-MT thành phố Hà Nội, Hải Phòng chỉ có 13 người; của Sở TN-MT thành phố Đà Nẵng, thành phố Hồ Chí Minh có 16 người (2002), còn ở các địa phương khác thường chỉ có 5 – 7 người. Phần lớn các địa phương, do còn thiếu cán bộ làm công tác quản lý TN-MT nên khả năng bao quát địa bàn trở nên bất cập. Hơn nữa về trình độ chuyên môn, phần lớn là những cán bộ chưa được đào tạo chính quy về môi trường mà chủ yếu là từ những ngành khác chuyển sang. Họ chỉ được đào tạo thông qua những khoá học ngắn hạn do Cục Môi trường tổ chức và tự học hỏi qua công việc. Lực lượng thanh tra của các sở cũng ở trong tình trạng như vậy. Sự thiếu hụt về mặt số lượng và sự thiếu kiến thức về chuyên môn của đội ngũ cán bộ môi trường ở cấp địa phương là một nguyên nhân lớn ảnh hưởng đến hiệu quả của công tác quản lý TN-MT hiện nay.

3. Cơ chế quản lý đối với tài nguyên, môi trường đô thị vừa có sự chồng chéo, vừa có những "kẽ hở"

Hiện nay, cơ chế quản lý nhà nước đối với TN-MT ở nước ta nói chung cũng như ở khu vực đô thị nói riêng vẫn căn bản mang tính chất của quản lý hành chính nhà nước theo kiểu "mệnh lệnh và kiểm soát". Tuy nhiên, do hệ thống luật pháp, chính sách về quản lý TN-MT còn chưa hoàn thiện, hệ thống tổ chức quản lý chưa hình thành đồng bộ,... nên cơ chế quản lý này tỏ ra kém hiệu lực, chậm trễ trong việc ban hành các quyết định cũng như thực thi các quyết định về quản lý đối với TN-MT. Hơn nữa, giữa các bộ, ngành, địa phương cũng chưa có cơ chế phối hợp một cách chặt chẽ, thống nhất trong quản lý. Do đó, cơ chế quản lý TN-MT đô thị hiện nay vừa có sự chồng chéo vừa có những "khoảng trống" và "kẽ hở", dễ phát sinh quan liêu, tiêu cực hoặc đùn đẩy trách nhiệm trong quá trình thực hiện quản lý, đặc biệt là trong việc xử lý các vi phạm về bảo vệ TN-MT. Cơ chế quản lý hiện nay cũng chưa thu hút được đông đảo dân cư, các tổ chức kinh tế, xã hội ở đô thị tham gia tích cực, chủ động vào quá trình quản lý, bảo vệ TN-MT; chưa thu hút được các nguồn đầu tư xã hội cho quản lý, bảo vệ TN-MT trên địa bàn đô thị.

4. Hệ thống công cụ hỗ trợ quản lý tài nguyên, môi trường chưa được sử dụng đầy đủ

Hệ thống tiêu chuẩn môi trường và các quy định về sử dụng TN-MT vừa là công cụ, vừa là cơ sở pháp lý để quản lý TN-MT. Trong những năm gần đây nhà nước đã xây dựng và ban hành hàng loạt các quy định về khai thác, sử dụng tài nguyên và các tiêu chuẩn quốc gia về an toàn môi trường. Nhiều thành phố, thị xã cũng ban hành những quy định khá cụ thể cho công

tác quản lý, bảo vệ TN-MT ở địa phương. Tuy nhiên, việc xây dựng và áp dụng các công cụ quản lý nói trên còn chậm và thiếu hụt rất nhiều so với đòi hỏi của thực tiễn. Quản lý TN-MT ở các đô thị hiện nay cũng chưa áp dụng rộng rãi các công cụ kinh tế theo nguyên tắc "người hưởng lợi phải trả tiền" và "người gây tác hại" cho tài nguyên, môi trường phải đền bù, trả tiền do tác hại mà họ gây ra. Việc sử dụng các công cụ kinh tế sẽ khuyến khích việc áp dụng các biện pháp chi phí – hiệu quả để tiết kiệm các chi phí sử dụng tài nguyên, môi trường; giảm thiểu hoặc tránh được "cái giá phải trả" cho những hoạt động gây tác động xấu đến TN-MT đô thị. Do vậy, đồng thời với việc hoàn thiện hệ thống quy định về bảo vệ tài nguyên và tiêu chuẩn môi trường, thì việc xây dựng và áp dụng rộng rãi các công cụ kinh tế trong quản lý TN-MT đô thị là vấn đề cần được tính đến trong điều kiện hiện nay.

5. Đầu tư cho quản lý tài nguyên, môi trường đô thị chưa tương xứng với yêu cầu và nhiệm vụ đặt ra

Đầu tư và trang thiết bị phục vụ cho công tác quản lý TN-MT ở các đô thị còn thấp, chưa đáp ứng được yêu cầu và nhiệm vụ đặt ra cho công tác này. ở các thành phố lớn do vấn đề môi trường đặt ra cấp bách nên đã được chú ý hơn. Tại một số thành phố lớn như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh... đã hình thành cơ sở vật chất, phòng thí nghiệm môi trường nên đã thực hiện được việc quan trắc và phân tích môi trường hoặc kiểm soát ô nhiễm trên địa bàn. Song ở nhiều thành phố, thị xã ở các tỉnh thì mức đầu tư, chi phí còn rất thấp. Ở nhiều thành phố, thị xã, thị trấn do các tỉnh quản lý, việc đầu tư cho quản lý môi trường hiện chưa có danh mục riêng trong đầu tư ngân sách hàng năm. Các địa phương cũng chưa tạo ra được quỹ môi trường cần thiết để giải quyết vấn đề môi trường trên địa bàn của mình.

6. Công tác thanh tra, kiểm tra và xử lý các vi phạm về bảo vệ tài nguyên, môi trường

Ở nhiều đô thị, do lực lượng thanh tra, kiểm tra còn mỏng, yếu về chuyên môn và thiếu thiết bị hỗ trợ nên các cuộc thanh tra, kiểm tra đã mang tính hình thức, phiến diện. Công tác thanh tra, kiểm tra các hoạt động liên quan đến quản lý TN-MT ở các đô thị cũng thường gặp phải những khó khăn, trở ngại do sự chồng chéo về cơ chế, thiếu nhất quán (thậm chí trái ngược nhau) trong các quy định hiện hành hoặc thiếu nhất quán trong cách thức xử lý các vi phạm. Vì vậy nhiều cơ sở sản xuất, dịch vụ vi phạm các quy định về bảo vệ TN-MT nhưng vẫn tiếp tục tồn tại; lực lượng thanh tra và cơ quan quản lý TN-MT không đủ thẩm quyền giải quyết hoặc không có biện pháp xử lý dứt điểm. Việc xử phạt hành chính đối với những vi phạm với mức tiền phạt quá thấp đã chưa đủ sức răn đe, ngăn chặn các sai phạm. Điều này làm cho hiệu lực thi hành luật pháp, chính sách trong lĩnh vực bảo vệ TN-MT còn thấp.

7. Sự tham gia của người dân và cộng đồng dân cư

Cho dù hệ thống pháp luật được xây dựng một cách hoàn hảo, bộ máy quản lý đã được thiết lập nhưng nếu không có sự tham gia tích cực của người dân và

cộng đồng dân cư thì quản lý nhà nước về TN-MT đô thị khó có thể đạt được kết quả mong đợi. Dân cư và cộng đồng dân cư đóng một vai trò quan trọng trong việc quản lý TN-MT, đặc biệt là ở cấp cơ sở (phường, tổ dân phố, cụm dân cư,..) với sự tham gia chủ động, tích cực của mỗi người dân, mỗi tổ chức, mỗi đơn vị kinh tế, xã hội trên địa bàn. Cơ sở cho việc khẳng định vai trò này là ở chỗ:

Thứ nhất, người dân và cộng đồng dân cư với tư cách là người thực thi pháp luật. Những hành vi vi phạm luật pháp, chính sách làm tổn hại đến TN-MT chỉ có thể được phát hiện và ngăn chặn sớm bởi chính những người dân sinh sống, làm việc trên địa bàn ở cấp cơ sở.

Thứ hai, dân cư và cộng đồng dân cư sống trong một môi trường chung. Môi trường đó sạch hay bị ô nhiễm có thể do chính họ gây ra và chính họ là người được hưởng hoặc phải hứng chịu. Vì vậy họ cần phải có hành động chung để bảo vệ cảnh quan, môi trường sống của chính họ, tạo lập môi trường xanh, sạch, đẹp trong cộng đồng.

Thứ ba là, sự phản hồi của người dân và cộng đồng dân cư là một yếu tố quan trọng cho việc hoạch định và tổ chức thực hiện các chính sách, luật pháp và những quy định về quản lý TN-MT ở các đô thị. Sự phản hồi của người dân và cộng đồng dân cư không chỉ thể hiện những nhu cầu, đòi hỏi và trách nhiệm của họ trong việc sử dụng hay hưởng thụ các yếu tố TN-MT, mà qua đó, còn thể hiện tính phù hợp hay không phù hợp của các quy định chính sách, luật pháp trong lĩnh vực quản lý, bảo vệ TN-MT ở các đô thị.

Trên thực tế, việc quản lý TN-MT ở nhiều thành phố, thị xã, thị trấn đã bước đầu có sự tham gia của người dân; chẳng hạn như việc tham gia vào các phong trào làm xanh, sạch đẹp đường phố, xây dựng những khu phố văn minh, khu phố tự quản, giữ vệ sinh nơi công sở và khu dân cư, thành lập tổ hoặc hợp tác xã thu gom chất thải,... Tuy nhiên, người dân và cộng đồng dân cư thường ít có cơ hội tham gia vào xây dựng cơ chế chính sách hay tham gia vào các hoạt động kiểm tra, giám sát, xử lý các vi phạm về quản lý TN-MT.

Thực tế trên đây cho thấy những hạn chế, bất cập của cơ chế và công cụ quản lý TN-MT ở các đô thị hiện nay. Điều đó làm giảm các tác động và hiệu lực của quản lý nhà nước đối với TN-MT ở khu vực này. Do vậy, trong giai đoạn trước mắt cũng như về lâu dài, cần tiếp tục đổi mới mô hình quản lý, tăng cường các thể chế và công cụ luật pháp, cơ chế chính sách, hoàn thiện bộ máy tổ chức quản lý (đặc biệt là ở cấp thành phố, thị xã đến cấp quận huyện và ở cấp cơ sở); mở rộng các hình thức và cơ chế phối hợp, tham gia của người dân và cộng đồng dân cư, của các cơ sở kinh tế, xã hội, các cơ quan hành chính, sự nghiệp trong việc quản lý TN-MT ở các đô thị nói chung. Khuyến khích phát triển các hình thức tự quản trong cộng đồng, đồng thời khuyến khích các tổ

chức, cá nhân phát triển các loại hình kinh doanh dịch vụ trong lĩnh vực bảo vệ TN-MT đô thị(**).

Chú thích

** Bài đã đăng trên *Tạp chí Địa lý nhân văn*, số 1/2006.

1. Nghiên cứu này là một phần kết quả của đề tài khoa học cấp Bộ "*Dự báo và phác thảo mô hình quản lý Nhà nước đối với tài nguyên, môi trường dưới góc độ của hệ thống các vấn đề xã hội - nhân văn*" do Viện Kinh tế Việt Nam chủ trì, đã được nghiệm thu năm 2005.

Tài liệu tham khảo

1. Chỉ thị 36/ CT-TW ngày 26/6/ 1998 của Bộ Chính trị về tăng cường công tác bảo vệ môi trường trong thời kỳ CNH, HĐH đất nước.
2. Dự thảo Nghị quyết Bộ Chính trị về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh CNH, HĐH đất nước, ngày 14/ 6/ 2004
3. *Niên giám Thống kê 2003*; Nxb Thống kê, Hà Nội, 2004.
4. Bộ TN-MT: *Báo cáo hiện trạng môi trường Việt Nam năm 2002*
5. *Báo cáo Hiện trạng môi trường thành phố Hồ Chí Minh năm 2003* của Sở Khoa học Công nghệ và Môi trường TP.HCM, 2003
6. *Hiện trạng môi trường Việt nam năm 2002*; Bộ Khoa học Công nghệ và Môi trường, 2002
7. *Chiến lược quản lý môi trường thành phố HCM đến năm 2010*. UBND thành phố HCM, tháng 8/2002.
8. Nguyễn Đức Khiển, "*Quản lý môi trường*"; Nxb. Lao động- Xã hội, Hà Nội 2002.
9. *Thời báo kinh tế Việt nam* . Số 95, ngày 14/6/2004.