

# MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ QUẢN LÝ XÃ HỘI ĐỐI VỚI TÀI NGUYÊN THIÊN NHIÊN TẠI VIỆT NAM HIỆN NAY<sup>(\*)</sup>

Nguyễn Thị Lan Hương<sup>(\*\*)</sup>

<sup>(\*\*)</sup> Phó giáo sư, tiến sĩ, Viện Triết học, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

Email: lanhuong59lh@yahoo.com

**Tóm tắt:** Quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên là một nội dung quan trọng của quản lý phát triển xã hội hiện đại. Bởi, quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên không chỉ làm bệ đỡ cho phát triển kinh tế, mà còn góp phần gìn giữ môi trường, đảm bảo ổn định và phát triển xã hội. Tại Việt Nam, công tác quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên và môi trường đã được nhìn nhận từ sớm. Tuy nhiên, với xuất phát điểm là nước kém phát triển về kinh tế - xã hội, công tác quản lý xã hội trong lĩnh vực này đã trải qua một quá trình khó khăn với nhiều bài học kinh nghiệm. Trong bài viết này, tác giả nêu một số luận điểm về mặt lý luận của quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên; tổng hợp và phân tích một số điểm hạn chế trong quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên từ góc nhìn của các chuyên gia, các nhà quản lý của Việt Nam cũng như các gợi ý giải pháp.

**Từ khóa:** Quản lý xã hội, tài nguyên thiên nhiên, quản lý nhà nước đối với tài nguyên thiên nhiên.

Ngày nhận bài: 25/04/2024; ngày phản biện: 26/04/2024; ngày sửa chữa: 27/05/2024; ngày duyệt đăng: 15/06/2024.

## 1. Mở đầu

Như đã biết, quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên hiện là vấn đề cấp bách của mọi quốc gia trên thế giới trong đó có Việt Nam. Sở dĩ như vậy là do những vấn nạn môi trường và tình trạng cạn kiệt tài nguyên trên thế giới về cơ bản có nguyên nhân chủ yếu từ con người, liên quan đến việc quản lý, sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường cũng như

các nguồn lợi môi trường. Tuy nhiên, để quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên như thế nào cho hiệu quả lại là vấn

---

<sup>(\*)</sup> Bài viết được lấy từ Kỷ yếu Hội thảo quốc tế “*Quản lý phát triển xã hội: kinh nghiệm Việt Nam và quốc tế*” do Viện Triết học thuộc Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam cùng Văn phòng đại diện khu vực tại Việt Nam của Quỹ Rosa Luxemburg Đông Nam Á (RLS - SEA) và Trường Đại học Quy Nhơn phối hợp tổ chức tại thành phố Quy Nhơn, tỉnh Bình Định ngày 22-23/4/2024.

đề không đơn giản, nó phụ thuộc vào nhiều yếu tố, nhiều chủ thể. Đối với một nước đang phát triển như Việt Nam, việc quản lý này càng gặp phải nhiều khó khăn. Chính vì thế cần phải xem xét cụ thể các vấn đề liên quan đến quản lý phát triển xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên tại Việt Nam cả từ phương diện lý luận và thực tiễn từ đó mới có thể đưa ra các giải pháp gợi ý phù hợp.

## **2. Quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên tại Việt Nam - một số vấn đề lý luận**

Quản lý xã hội là hoạt động tất yếu của bất kể một mô hình, một chế độ xã hội nào trong lịch sử. Khi xã hội chưa xuất hiện nhà nước, hoạt động quản lý được thực hiện chủ yếu nhờ vào các tổ chức cộng đồng. Cộng đồng nhất trí đồng thuận tạo ra những quy ước, quy định, lễ luật để các thành viên của cộng đồng tuân theo nhằm đảm bảo sự tồn tại phát triển của mỗi cá nhân cũng như toàn thể cộng đồng đó. Công cụ quản lý lúc đó (khi chưa xuất hiện nhà nước) chưa phải là những chính sách, điều luật ràng buộc chặt chẽ, mà chỉ là những quy ước, quy định, lệ, luật tục... Đây chính là những thứ điều chỉnh hành vi của mỗi cá nhân trong cộng đồng. Chủ thể thực hiện quản lý, về cơ bản là tất cả các thành viên trong cộng đồng, song trực tiếp thường là những người có tuổi, có kinh

nghiệm sống và có uy tín trong cộng đồng đóng vai trò đại diện; và, mọi quyết định do họ đề xuất đều phải dựa trên sự đồng thuận của các thành viên trong cộng đồng phù hợp với những quy định, quy ước, luật lệ của cộng đồng đó.

Khi xuất hiện nhà nước, việc quản lý xã hội hay quản lý sự phát triển xã hội chủ yếu thuộc về chức năng của nhà nước, dù đó là nhà nước nô lệ, nhà nước phong kiến hay sau này là nhà nước tư sản thì xét đến cùng, đó cũng vẫn là việc các cá nhân trong xã hội nhất trí với nhau về những điều luật, những quy định (khế ước) để đảm bảo làm thế nào dung hòa lợi ích của các bên nhằm mục tiêu duy trì sự tồn tại và phát triển của cộng đồng. Cùng với sự phát triển của lịch sử, vai trò của nhà nước ngày càng mạnh thì các hoạt động quản lý và công cụ quản lý ngày càng chặt chẽ, đa dạng, toàn diện hơn, song mục tiêu cao nhất vẫn không chệch khỏi vấn đề trên (đảm bảo sự tồn tại và phát triển của cộng đồng). Như vậy, mô hình quản lý, công cụ quản lý có thể đa dạng, song mục tiêu hướng đến vẫn là đảm bảo duy trì lợi ích của các nhóm xã hội. Tùy vào tính chất của nhà nước mà lợi ích của nhóm nào được ưu tiên (chiếm vị trí ưu tiên) và các công cụ quản lý cũng như việc sử dụng các công cụ đó trên thực tế sẽ có sự khác biệt về nội dung, hình thức, cách thức sử dụng.

Các lĩnh vực quản lý và phát triển xã hội, vì thế, cũng ngày càng đa dạng, vừa phức tạp lại vừa có tính đặc thù bên cạnh những điểm chung của nó.

Vậy, quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên là gì và có vai trò như thế nào đối với sự phát triển của xã hội?

Theo nghĩa hẹp, quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên là việc nhà nước sử dụng các công cụ hiện có của nó tiến hành việc giám sát, điều tiết, phân bổ các nguồn tài nguyên thiên nhiên của quốc gia nhằm tới những mục tiêu kinh tế, xã hội, môi trường và chính trị nhất định<sup>1</sup>. Trong chừng mực này có thể hiểu nó tương đồng với quản lý nhà nước đối với tài nguyên thiên nhiên.

Theo nghĩa rộng, quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên là việc tất cả các chủ thể xã hội cùng tham gia vào công tác giám sát, điều tiết, phân bổ tài nguyên đảm bảo sự hài hòa giữa lợi ích chung của cộng đồng và lợi ích giữa các bên liên quan. Mỗi dạng chủ thể, tùy vào chức năng của mình, có thể sử dụng các loại công cụ khác nhau để tham gia vào quá trình này.

Như vậy, mục tiêu bao trùm của quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên là hướng đến những lợi ích kinh tế, xã hội, môi trường và cả chính trị của quốc gia đó với tư cách tổng hòa những lợi ích của các chủ thể xã hội.

Chính vì thế, trong quản lý nhà nước đối với tài nguyên thiên nhiên, việc hướng đến lợi ích của nhóm dân nào (quốc gia, nhóm, hay cá nhân nào đó) sẽ quyết định việc nhà nước đó sẽ sử dụng những nguyên tắc, quy định nào trong quản lý, cũng như cách thức sử dụng các công cụ trong tay nhà nước. Tùy vào bản chất và mục tiêu của nhà nước mà sự quản lý đó diễn ra theo chiều hướng nào, ưu tiên kinh tế hay môi trường và mang tính tích cực hay tiêu cực; từ đó, thúc đẩy phát triển hay kìm hãm phát triển xã hội nói chung.

Trong quản lý phát triển xã hội nói chung và trong quản lý xã hội đối với tài nguyên nói riêng, trình độ của các cá nhân thực thi công tác quản lý có vai trò cực kỳ quan trọng. Bởi, đây là lĩnh vực cần có sự am hiểu chuyên môn sâu và

---

<sup>1</sup> Cũng có tác giả cụ thể hóa quản lý nhà nước về tài nguyên thiên nhiên và môi trường là sự sử dụng tổng hợp các công cụ, các biện pháp như luật pháp, chính sách, kinh tế, hành chính, khoa học, kỹ thuật - công nghệ, xã hội - nhân văn, văn hóa... của nhà nước và các cấp chính quyền ở địa phương một cách thích hợp và đồng bộ để tác động, hướng dẫn, điều chỉnh và giám sát các hoạt động của con người, của các tổ chức xã hội, nhằm giữ vững sự thống nhất và hài hòa mối quan hệ giữa sự phát triển kinh tế - xã hội và khai thác, sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên và môi trường, sao cho vừa thỏa mãn các nhu cầu sống của con người, sự tồn tại và phát triển của xã hội, vừa bảo đảm chất lượng của môi trường sinh thái - nhân văn nằm trong khả năng chịu đựng được của các điều kiện tự nhiên (Phạm Thị Ngọc Trâm 2006: 105).

liên quan đến nhiều lĩnh vực hẹp khác. Nói cách khác, những người ra các quyết định quản lý và thực hiện các quyết định đó không chỉ phải có những hiểu biết về lợi ích xã hội, mà còn phải hiểu các lợi ích của thiên nhiên thì mới có thể thực thi đúng được. Nếu có sự không đồng nhất giữa các lĩnh vực hợp phần này và các lĩnh vực lớn có liên quan khác, thì có thể sẽ dẫn đến quản lý kém hiệu quả, mặc dù có thể mục tiêu ban đầu là rất tốt.

Triết lý quản lý phát triển xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên cũng là điều cực kỳ quan trọng. Việc tuân theo triết lý nào sẽ quyết định cách tiếp cận vấn đề, cách hoạch định cũng như các mục tiêu của quản lý. Chẳng hạn, nếu theo triết lý lấy con người làm trung tâm, thì trong quản lý thường thiên theo quan điểm lấy các lợi ích của con người làm chính dẫn đến có thể coi nhẹ lợi ích của tự nhiên, từ đó tập trung vào khai thác nguồn lợi thiên nhiên; các vấn đề như làm thế nào để bảo tồn tài nguyên, tái tạo lại tài nguyên thường không đặt lên thành mục tiêu hàng đầu. Đây là trường hợp khá phổ biến tại nhiều quốc gia đang phát triển. Tuy nhiên, cũng có trường hợp từ triết lý đề cao quá mức lợi ích của tự nhiên dẫn đến coi nhẹ lợi ích của con người thì cũng dẫn đến cách tiếp cận tập trung vào các chính sách bảo tồn bằng mọi giá, chấp nhận hy sinh cả những lợi

ích cơ bản, tối thiểu của con người dẫn đến không đảm bảo được các mục tiêu kinh tế và càng không đảm bảo được cả mục tiêu xã hội, trong đó điển hình là công bằng xã hội và tiến bộ xã hội, kết quả là tạo ra những “triệu phú áo rách” (sống trên đồng tài nguyên nhưng lại không được đáp ứng những nhu cầu sống cơ bản).

Vậy, quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên có vai trò gì đối với phát triển xã hội?

Cho đến nay, vai trò của quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên đã rất rõ ràng. Hiện ít có những tranh cãi về mặt lý thuyết, song vấn đề tranh luận hiện tại là các mục tiêu, cách thức cụ thể của quản lý: làm thế nào để quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên một cách hiệu quả? Qua đó đảm bảo được các mục tiêu tổng thể của phát triển bền vững, tức là phải hài hòa được các mục tiêu, lợi ích kinh tế, xã hội, môi trường và cả văn hóa nữa giữa các nhóm dân, các khu vực, vùng và quốc gia luôn là một thách thức. Từ phương diện khái quát, theo chúng tôi, quản lý phát triển xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên phải đạt được *các mục tiêu lớn*, cụ thể như sau:

*Thứ nhất*, quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên phải tạo điều kiện phát triển kinh tế hiệu quả và bền vững.

*Thứ hai*, quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên phải góp phần giảm thiểu những bất công xã hội liên quan đến thụ hưởng tài nguyên.

*Thứ ba*, quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên phải đảm bảo bảo tồn và phát triển được bản sắc văn hóa của các nhóm dân có liên quan, không để các tác động môi trường gây hại, thậm chí làm mất đi bản sắc văn hóa của các nhóm dân trong vùng chịu tác động.

Như vậy, có thể thấy quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên hướng đến tạo dựng cơ sở cho việc xây dựng một nền văn minh sinh thái. Thực chất, đây là một hướng phát triển nhân văn, hiện đại và bền vững vì sự tồn vong của con người.

Quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên cần tuân theo các *nguyên tắc* nào? Theo chúng tôi, quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên cần tuân theo 2 nhóm nguyên tắc cơ bản sau đây:

(i) Nhóm các nguyên tắc công bằng: về bản chất, đây là nhóm các nguyên tắc đảm bảo sự hài hòa lợi ích, công bằng trong khai thác, thụ hưởng tài nguyên giữa các chủ thể người; có kế hoạch và thực thi kế hoạch hoàn trả cho tự nhiên.

(ii) Nhóm các nguyên tắc ưu tiên: về thực chất là các nguyên tắc nhằm cân bằng và đảm bảo các loại lợi ích, như lợi ích nhóm (giữa các nhóm dân), lợi ích

trước mắt và lợi ích lâu dài (lợi ích giữa các thế hệ), lợi ích giữa các lĩnh vực,... (cân đối lợi ích ưu tiên giữa các nhóm dân; cân nhắc lợi ích trước mắt và lợi ích lâu dài; cân bằng giữa lợi ích kinh tế, xã hội và lợi ích môi trường, có các lựa chọn phù hợp với từng thời đoạn nhất định trong quá trình phát triển,...).

Trong *Hiến chương Tài nguyên Thiên nhiên 2011*, hai nhóm nguyên tắc này được nêu khá chi tiết với 12 nguyên tắc khuyến cáo đưa ra cho các quốc gia trong hoạch định chính sách quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên. Các nguyên tắc trong *Hiến chương* nhấn mạnh đến trách nhiệm của các chủ thể, đến chính sách tài khóa, đến cơ chế kiểm soát hoạt động khai thác tài nguyên, cơ chế sử dụng nguồn thu lợi ích từ tài nguyên,...<sup>2</sup>.

Về hoạt động quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên cơ bản có 2 nội dung lớn, đó là:

*Thứ nhất*, quản lý tiêu dùng tài nguyên, cả sản xuất và sinh hoạt (đầu vào của sản xuất và sinh hoạt), nói chung là hoạt động khai thác và tiêu dùng tài nguyên thiên nhiên: với các tài nguyên như đất, nước, khoáng sản, rừng, không khí.

---

<sup>2</sup> Xem thêm về Các nguyên tắc của *Hiến chương Tài nguyên thiên nhiên 2011*. Ủy ban chỉ đạo các nguyên thủ quốc gia của Liên minh châu Phi thông qua cho Đối tác mới vì sự phát triển của châu Phi, năm 2011.

*Thứ hai*, quản lý nguy cơ gây ô nhiễm môi trường và suy thoái môi trường phát sinh từ hoạt động khai thác, tiêu dùng tài nguyên trong quá trình sản xuất và sinh hoạt của con người.

*Về chủ thể* quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên:

*Nhà nước*: Nhà nước đóng vai trò chính và trực tiếp trong quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên. Thông qua việc sử dụng các công cụ quản lý nhà nước (công cụ pháp luật, công cụ kinh tế, công cụ xã hội nhân văn), nhà nước thực hiện chức năng quản lý này.

*Các tổ chức xã hội*: với tư cách các tổ chức đại diện cho người dân, các tổ chức xã hội sẽ tham gia quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên cùng nhà nước. Vai trò của các tổ chức xã hội trong quản lý có tính mở, thường sử dụng các biện pháp phi quyền lực nhà nước trong tham gia quá trình quản lý với mục tiêu giám sát, hỗ trợ quản lý nhà nước và huy động các nguồn lực xã hội cho công tác quản lý.

### **3. Hiện trạng quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên tại Việt Nam**

Đến nay, Việt Nam bước vào thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đã được gần 4 thập kỷ (tính từ 1986 đến nay). Không thể phủ nhận được những thành tựu kinh tế - xã hội mà Việt Nam đã đạt được. Nhưng song song với đó, Việt

Nam cũng phải đối mặt với nhiều vấn đề môi trường phát sinh, trong đó có vấn đề khai thác tài nguyên thiên nhiên. Đánh giá chung về những gì đã làm được trong giai đoạn vừa qua, có thể thấy Việt Nam đã làm được một số việc sau đây:

Trước hết là nhận thức và hành động từ các nhà lãnh đạo và quản lý cấp cao nhất của Việt Nam đối với công tác bảo vệ môi trường nói chung và nhất là quản lý tài nguyên thiên nhiên nói riêng:

*Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội* (năm 1991, bổ sung và phát triển năm 2011) và văn kiện các kỳ Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam đều đã đề cập đến vấn đề quản lý tài nguyên thiên nhiên, nhất là đất đai, khoáng sản, rừng.

Bộ Chính trị đã có nghị quyết (Nghị quyết số 41 - NQ/TW của Bộ chính trị) về “Bảo vệ môi trường trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước”, trong đó chỉ rõ mục tiêu là “ngăn chặn về cơ bản mức độ gia tăng các tác động xấu đối với môi trường; phục hồi môi trường những nơi đã bị ô nhiễm nghiêm trọng và các hệ sinh thái đã bị suy thoái, bảo đảm cân bằng sinh thái ở mức độ ổn định; từng bước nâng cao chất lượng môi trường nhằm phát triển bền vững đất nước” (Đảng Cộng sản Việt Nam 2004).

Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam cũng đã ban hành Nghị quyết số 24-NQ/TW, ngày 03-6-2013, (Ban Chấp hành Trung ương khóa XI) về Chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường, trong đó định hướng toàn diện công tác quản lý tài nguyên đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2050.

Mới đây nhất trong Văn kiện Đại hội XIII, Đảng Cộng sản Việt Nam đã xác định mục tiêu tổng quát của Việt Nam là: “quản lý và sử dụng hiệu quả đất đai, tài nguyên, bảo vệ môi trường chủ động thích ứng với biến đổi khí hậu” với những mục tiêu cụ thể được nêu rõ trong Văn kiện (Đảng Cộng sản Việt Nam 2021: 152).

Bên cạnh các văn bản mang tính định hướng cao nhất như trên là các văn bản mang tầm chiến lược, như các chiến lược bảo vệ môi trường và chiến lược phát triển bền vững đất nước qua các thời kỳ.

*Về tổ chức hoạt động nhà nước trong quản lý tài nguyên thiên nhiên:*

Việt Nam đã xây dựng và hình thành được hệ thống tổ chức bộ máy nhà nước về quản lý tài nguyên đồng bộ từ Trung ương đến địa phương. Hệ thống bộ máy này hoạt động từ nguồn ngân sách của Nhà nước. Nhà nước đã ban hành các cơ chế huy động các nguồn vốn xã hội cho công tác quản lý tài nguyên (công tác

điều tra cơ bản, kiểm kê, thống kê, đánh giá các nguồn tài nguyên)..

Chủ trương, chính sách, pháp luật về quản lý tài nguyên liên tục được đổi mới, hoàn thiện, đáp ứng yêu cầu của quá trình phát triển, của sự nghiệp công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước. Cho đến nay, hầu hết các Luật, bộ luật liên quan đến quản lý tài nguyên đều đã được ban hành (Luật Bảo vệ và phát triển rừng; Luật Khoáng sản; Luật tài nguyên nước;...) trong đó quan trọng nhất và nóng nhất là Luật đất đai (Luật đất đai sửa đổi năm 2023) được thông qua đã tạo ra hành lang pháp lý tương đối đầy đủ và cập nhật cho công tác quản lý tài nguyên.

Bên cạnh đó, cơ chế, công cụ, biện pháp quản lý tài nguyên đã có những bước phát triển đáng kể, đặc biệt là cơ chế tiếp cận các nguồn tài nguyên, sử dụng phối hợp các công cụ trong quản lý nhà nước đối với tài nguyên. Cùng với đó là sự đa dạng hóa các biện pháp trong thực thi quản lý tài nguyên. Về cơ chế quản lý, đã quan tâm đến các quan hệ cung cầu, xác định cơ chế để định giá, đấu giá, đấu thầu... ngày càng phù hợp hơn với thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Tất cả những thay đổi trên đã giúp Việt Nam đạt được những kết quả và bước tiến nhất định trong công tác quản lý tài nguyên thiên nhiên: Các nguồn tài

nguyên như đất đai, khoáng sản, rừng, nguồn lợi thủy sản... đã được điều tra, đánh giá, quy hoạch, phục vụ yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của từng giai đoạn phát triển. Nguồn thu từ tài nguyên đóng góp quan trọng cho ngân sách hằng năm; sản xuất, kinh doanh liên quan đến khai thác, sử dụng tài nguyên đã góp phần tạo nên nhiều việc làm, thu nhập cho người dân; khai thác, sử dụng tài nguyên chuyển biến theo hướng hợp lý hơn, hiệu quả và bền vững hơn; công tác bảo vệ, phục hồi, tái tạo các nguồn tài nguyên ngày càng được chú ý nhiều hơn;...

Tuy nhiên, công tác quản lý tài nguyên thiên nhiên cũng còn nhiều *vấn đề đặt ra cần phải giải quyết*. Về những hạn chế trong quản lý tài nguyên thiên nhiên, Văn kiện Đại hội XIII của Đảng Cộng sản Việt Nam nhận định:

*Ý thức chấp hành pháp luật về quản lý, sử dụng tiết kiệm, hiệu quả tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu còn thấp.*

Vai trò, trách nhiệm các cấp, các ngành, cộng đồng và doanh nghiệp chưa được phát huy đầy đủ..

Các chế tài để ngăn ngừa, xử lý các hành vi vi phạm chưa đủ sức răn đe và thiếu hiệu quả. Quản lý nhà nước về tài nguyên, môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu trên một số mặt còn lỏng lẻo. Chất lượng công tác quy hoạch, đánh

giá, định giá tài nguyên còn hạn chế. Xu hướng chạy theo lợi nhuận và lợi ích trước mắt trong khai thác tài nguyên chậm được khắc phục. Chậm chuyển đổi cơ cấu sử dụng năng lượng theo hướng tiết kiệm, tăng tỷ lệ năng lượng tái tạo, năng lượng mới (Đảng Cộng sản Việt Nam 2021: 86).

Tổng hợp nhận định của các nhà quản lý và chuyên gia thì Việt Nam đang phải đối diện với những vấn đề lớn sau đây:

*Thứ nhất là về nhận thức, hiểu biết:* những hiểu biết về tiềm năng, trữ lượng, giá trị của các nguồn tài nguyên của đất nước còn hạn chế; thông tin, dữ liệu về các nguồn tài nguyên chưa đầy đủ, thiếu toàn diện, chưa thống nhất và chưa được chuẩn hóa.

*Thứ hai là về phân bổ nguồn lực:* nguồn lực tài nguyên chưa được cân đối, phân bổ hợp lý, sát với yêu cầu, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội; xung đột trong mục tiêu, lợi ích khai thác, sử dụng, mất cân đối cung cầu về các nguồn tài nguyên đang gia tăng.

*Thứ ba là về hiệu quả khai thác sử dụng:* việc khai thác, sử dụng nhiều nhóm tài nguyên chưa hợp lý, kém hiệu quả và không bền vững dẫn đến lãng phí nguồn lực quốc gia, một số nguồn tài nguyên bị suy thoái, cạn kiệt.

*Thứ tư là chưa chú trọng đến hoàn trả tự nhiên:* nguồn thu từ tài nguyên

chưa được sử dụng một cách bền vững, lợi ích từ tài nguyên chưa được phân bổ hợp lý, hài hòa; chưa chú trọng đúng mức đến công tác bảo vệ, tái tạo, phục hồi và phát triển các nguồn tài nguyên tái tạo (Nguyễn Minh Quang 2014).

Còn theo GS. Đặng Hùng Võ: theo nhiều khảo sát gần đây, *nguy cơ tham nhũng* trong quản lý, khai thác tài nguyên thiên nhiên của Việt Nam luôn được xác định ở nhóm cao nhất. Sau nhiều phân tích, các đối tác phát triển của Việt Nam đều đưa ra ý kiến rằng nguồn gốc của tham nhũng loại này là sự yếu kém về thể chế quản lý (Đặng Hùng Võ 2014).

*Đối với tài nguyên rừng:* Quốc hội đã thông qua *Luật Bảo vệ và phát triển rừng* (vào năm 1991 và sửa đổi vào năm 2004). Tuy nhiên, những bất cập trong quản lý rừng hiện nay không liên quan nhiều tới pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng, mà chủ yếu có liên quan tới những vấn đề thực tế, như nạn lâm tặc, khai thác lậu; sự kém hiệu quả của các lâm trường quốc doanh (chiếm nhiều đất); còn đồng bào dân tộc thiểu số khó tiếp cận nghề rừng, thiếu đất ở và đất sản xuất, có nguy cơ rơi vào nghèo đói tỷ lệ cao. Trong đó, chuyển lợi ích từ rừng thành lợi ích tư nhân thông qua khai thác gỗ lậu từ rừng tự nhiên vẫn là điểm nóng ở nhiều địa phương. Quản lý trong vấn

đề này vẫn còn nhiều khoảng trống trong thực thi pháp luật.

*Đối với tài nguyên khoáng sản:* nói chung, đến nay hệ thống pháp luật về quản lý khai thác khoáng sản vẫn còn nhiều khoảng trống. Trên thực tế, khai thác khoáng sản đang là điểm nóng thu hút rất nhiều doanh nghiệp tham gia xin cấp phép khai thác nhưng những luật đã ban hành cho lĩnh vực này vẫn còn nhiều bất cập (cơ chế chỉ định của cơ quan quản lý cấp trung ương; chưa có công cụ tài chính phù hợp để quản lý giá trị khoáng sản nói chung và quản lý đầu giá khoáng sản nói riêng; quản lý trữ lượng, khối lượng khai thác được vẫn luôn dựa trên kê khai của doanh nghiệp được cấp phép, Nhà nước chưa có biện pháp quản lý tốt khâu xác định trữ lượng, khối lượng khai thác được (Đặng Hùng Võ 2014).

*Về quản lý và sử dụng đất đai:* GS. Đặng Hùng Võ cho rằng, hệ thống pháp luật và việc thực thi pháp luật đất đai được sửa đổi, bổ sung nhiều nhất, song có thể thấy cơ chế nhà nước thu hồi đất vì lợi ích kinh tế vẫn luôn tạo ra nhiều nguy cơ tiêu cực trong quản lý và làm giảm hiệu quả sử dụng đất đai. Về thực thi pháp luật, đất đai là lĩnh vực rất yếu kém. Trong đánh giá về quản trị đất đai Việt Nam, Ngân hàng Thế giới đã có kết luận rằng, Việt Nam là nước thuộc nhóm tốt về xây dựng pháp luật, nhưng lại

thuộc nhóm yếu kém về thực thi pháp luật. Hiện nay, Luật đất đai sửa đổi năm 2023 đang được kỳ vọng tháo gỡ những vấn đề trên.

Để giải quyết vấn đề tham nhũng trong khai thác tài nguyên, vị chuyên gia này cho rằng cần phải *thực hiện cơ chế công khai, minh bạch* trong lĩnh vực này. Theo đó, cần phải bổ sung vào các luật liên quan những yếu tố chưa công khai<sup>3</sup> và phải thực thi những yếu tố công khai theo luật định. Hiện nay công khai, minh bạch trong lĩnh vực đất đai là yếu kém. Mặc dù chưa có khảo sát chính thức, nhưng thông qua một số khảo sát đơn lẻ, có thể thấy việc thực thi pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực bảo vệ và phát triển rừng, khoáng sản cũng rất yếu. Như vậy, công khai minh bạch là một yếu tố luôn trái chiều với tình trạng tham nhũng. Việc thực thi pháp luật nghiêm về công khai, minh bạch trong quản lý khai thác tài nguyên thiên nhiên luôn là chỉ số về quyết tâm chống tham nhũng của các cấp chính quyền (Đặng Hùng Võ 2014).

### **3. Một số gợi ý nhằm tăng cường hiệu quả của quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên tại Việt Nam hiện nay**

Đại hội XIII xác định mục tiêu: “quản lý và sử dụng hiệu quả đất đai, tài nguyên, bảo vệ môi trường chủ động thích ứng với biến đổi khí hậu”. Cụ thể:

Xây dựng chiến lược, hoàn thiện hệ thống thể chế quản lý, sử dụng có hiệu quả tài nguyên, trọng tâm là đất đai. Hoàn thiện hệ thống luật pháp, chính sách về đất đai, nâng cao chất lượng công tác xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, hiện đại hóa lĩnh vực địa chính, dịch vụ công về đất đai. Bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, bền vững, hiệu quả, tiết kiệm trong sử dụng đất. Phát triển lành mạnh thị trường quyền sử dụng đất, chú trọng thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp, khắc phục tình trạng đầu cơ đất. Tiếp tục đổi mới cơ chế, chính sách thúc đẩy tích tụ, tập trung đất nông nghiệp, khắc phục tình trạng manh mún, tạo điều kiện thu hút đầu tư, ứng dụng cơ giới hóa và công nghệ cao vào sản xuất nông nghiệp. Nâng cao hiệu quả sử dụng đất, ngăn chặn tình trạng để đất hoang hóa, sử dụng đất lãng phí, tăng cường quản lý, khắc phục suy thoái đất. Quản lý chặt chẽ và sử dụng có hiệu quả đất công, đất có nguồn gốc nông, lâm trường. Tăng cường thanh tra, kiểm tra việc quản lý, sử dụng đất, kịp thời phát hiện, xử lý dứt

---

<sup>3</sup> Theo pháp luật hiện hành, các quy định về công khai, minh bạch được thể hiện tại 3 hệ thống văn bản pháp luật: (1) các Luật chuyên ngành về đất đai, bảo vệ và phát triển rừng, khoáng sản; (2) Luật Phòng, chống tham nhũng; (3) Quy định của Chính phủ về công khai các thủ tục hành chính.

điểm các vi phạm, tranh chấp, lấn chiếm đất đai. Kiên quyết ngăn chặn, xử lý nghiêm các hành vi tham nhũng, trục lợi, làm thất thoát nguồn thu ngân sách liên quan đến đất. Hoàn chỉnh công tác điều tra cơ bản, đánh giá, xây dựng cơ sở dữ liệu về tài nguyên đất, nước, rừng, biển, khoáng sản và đa dạng sinh học (Đảng Cộng sản Việt Nam 2021: 152-153).

Một trong những *nhiệm vụ trọng tâm chiến lược* trong nhiệm kỳ Đại hội XIII là nhiệm vụ 6: “quản lý chặt chẽ, sử dụng hợp lý, hiệu quả đất đai, tài nguyên; bảo vệ, cải thiện môi trường; chủ động, tích cực triển khai các giải pháp thích ứng với biến đổi khí hậu” (Đảng Cộng sản Việt Nam 2021: 52).

Định hướng phát triển đất nước giai đoạn 2021 - 2030 có 12 điểm thì điểm số 6 là: chủ động thích ứng có hiệu quả với biến đổi khí hậu, phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai, dịch bệnh; quản lý, khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả và bền vững tài nguyên;... (Đảng Cộng sản Việt Nam 2021: 117).

Căn cứ vào định hướng trên đây, theo gợi ý của các chuyên gia và nhà quản lý cần thực hiện một số giải pháp sau đây:

*Thứ nhất*, tuyên truyền, giáo dục, nâng cao nhận thức về vai trò, tầm quan trọng và yêu cầu khai thác, sử dụng hợp lý, hiệu quả và bền vững tài nguyên (Nguyễn Minh Quang 2014).

*Thứ hai*, đẩy mạnh công tác điều tra, đánh giá tiềm năng, trữ lượng, giá trị kinh tế, hạch toán, thiết lập cơ sở dữ liệu, tài khoản các nguồn tài nguyên của đất nước. Chuẩn hóa cơ sở dữ liệu, tăng cường công tác quản lý thông tin, dữ liệu về tài nguyên đáp ứng yêu cầu phục vụ hoạch định chính sách quản lý tài nguyên, phát triển kinh tế - xã hội.

*Thứ ba*, thúc đẩy chuyển đổi mô hình tăng trưởng, tái cơ cấu nền kinh tế theo hướng tăng trưởng xanh. Trên cơ sở phát huy lợi thế về vị trí địa lý và tài nguyên tái tạo, phát triển các ngành kinh tế xanh, loại bỏ dần những ngành có công nghệ lạc hậu, thâm dụng tài nguyên; khuyến khích, thúc đẩy đầu tư, đổi mới, áp dụng công nghệ sạch, công nghệ cao, thân thiện môi trường trong các ngành khai thác, chế biến tài nguyên.

*Thứ tư*, hoàn thiện hệ thống quy hoạch khai thác, sử dụng tài nguyên bảo đảm phân bổ nguồn lực tài nguyên hợp lý cho phát triển kinh tế - xã hội.

*Thứ năm*, tiếp tục nghiên cứu bổ sung, hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật và cơ chế quản lý, sử dụng tài nguyên phù hợp với yêu cầu và bối cảnh mới (Nguyễn Minh Quang 2014).

*Thứ sáu*, tăng cường năng lực tổ chức thực hiện và cơ chế giám sát, đánh giá việc thực thi các chiến lược, quy hoạch, chính sách, pháp luật về quản lý tài

nguyên (Nguyễn Minh Quang 2014). Trong đó, đặc biệt thực thi pháp luật nghiêm về công khai, minh bạch trong quản lý khai thác tài nguyên thiên nhiên chống tham nhũng (Đặng Hùng Võ 2014) trong lĩnh vực đất đai và khai thác khoáng sản.

#### 4. Kết luận

Quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên là một trong những hoạt động trọng yếu của quản lý nhà nước nói riêng và quản lý xã hội nói chung. Đây là công việc khó khăn liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực, cũng như các cấp chính quyền. Chủ thể quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên là tất cả các bên có liên quan đến khai thác, sử dụng và hưởng lợi hay bị ảnh hưởng bởi công tác khai thác sử dụng này. Tuy nhiên, vai trò trọng yếu vẫn là nhà nước. Trong những năm qua, Việt Nam đã đạt được nhiều bước tiến trong quản lý xã hội đối với tài nguyên thiên nhiên, song hiện vẫn phải đối mặt với nhiều vấn đề mới phát sinh cũng như những hạn chế do sự yếu kém trong quản lý của các giai đoạn trước để lại. Việc xem xét, thảo luận những vấn đề còn tồn tại trong lĩnh vực này và các giải pháp cho nó luôn có tính cấp thiết. Chính vì thế, cần có các nghiên cứu sâu hơn nữa về chủ đề này trong bối cảnh mới.

#### Tài liệu trích dẫn

1. Phạm Thị Ngọc Trâm (chủ biên). 2006. *Quản lý nhà nước đối với tài nguyên và môi trường vì sự phát triển bền vững dưới góc độ lý luận - phương pháp luận và xã hội - nhân văn*. Hà Nội: Nxb Khoa học Xã hội.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam. 2004. *Nghị quyết số 41 - NQ/TW của Bộ chính trị về “Bảo vệ môi trường trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước”* ngày 15 tháng 11 năm 2004.

3. Đảng Cộng sản Việt Nam. 2021. *Văn kiện Đại hội đại biểu Đảng toàn quốc lần thứ XIII*, tập I. Hà Nội: Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật.

4. Nguyễn Minh Quang. 2014. “Công tác quản lý và sử dụng tài nguyên ở nước ta hiện nay: Thực trạng, vấn đề đặt ra và giải pháp khắc phục”.

(<https://tapchiconsan.org.vn/quan-triet-va-thuc-hien-nghi-quyet-ai-hoi-xi-cua-ang/-/2018/29369/cong-tac-quan-ly-va-su-dung-tai-nguyen-o-nuoc-ta-hien-nay--thuc-trang%2C-van-de-dat-ra-va-giai-phap-khac-phuc.aspx#>). Truy cập ngày 12/3/2024.

5. Đặng Hùng Võ. 2014. “Thực trạng công tác quản lý khai thác tài nguyên thiên nhiên ở nước ta và nhu cầu tăng cường tính minh bạch”.

(<http://nature.org.vn/vn/wp-content/uploads/2014/07/Prof.-Dang-Hung-Vo.pdf>). Truy cập ngày 12/3/2024.