

# NHỮNG GIẢI PHÁP CHỦ YẾU NHẪM SỬ DỤNG CÓ HIỆU QUẢ HƠN NHÂN TỐ XÃ HỘI - NHÂN VĂN TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ TÀI NGUYÊN THIÊN NHIÊN VÀ MÔI TRƯỜNG

PHẠM THỊ NGỌC TRÂM (\*)

*Tóm tắt: Quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường là một trong những nhiệm vụ quan trọng, được tiến hành trên cơ sở sử dụng hai nhóm công cụ cơ bản: Công cụ kỹ thuật và công cụ xã hội - nhân văn. Nhóm công cụ xã hội - nhân văn bao gồm: luật pháp, kinh tế, con người và văn hoá. Mỗi một công cụ xã hội - nhân văn này có những chức năng cụ thể; song, giữa chúng có sự gắn bó chặt chẽ, bổ sung và hỗ trợ lẫn nhau. Bởi vậy, để nâng cao hiệu quả của hoạt động quản lý nhà nước đối với tài nguyên, môi trường nhằm thực hiện chiến lược phát triển bền vững, cần sử dụng một cách đồng bộ và hợp lý các công cụ xã hội - nhân văn đó.*

Nhện nay, phát triển bền vững với ba mục tiêu cơ bản: bền vững về kinh tế, bền vững về xã hội - nhân văn và bền vững về sinh thái, môi trường đang thực sự trở thành một xu thế, một chiến lược phát triển tất yếu của thời đại. Một trong những nhân tố quan trọng nhất, có tính chất quyết định đến tiến trình thực hiện chiến lược phát triển bền vững đó chính là sự quản lý của nhà nước đối với việc khai thác, sử dụng hợp lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, ở nước ta, như Nghị quyết số 41 - NQ/TW của Bộ Chính trị đã nhận định, “công tác quản lý nhà nước về môi trường còn có nhiều yếu kém, phân công, phân cấp trách nhiệm chưa rõ ràng; việc thi hành pháp luật chưa nghiêm”.

Để khắc phục những yếu kém trong công tác quản lý nhằm góp phần tích cực vào việc thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững, đặc biệt là mục tiêu về môi trường, quản lý Nhà nước về tài nguyên thiên nhiên và môi trường cần phải được tiến hành theo *phương thức quản lý đồng*

*bộ, có hệ thống và nhất quán* thông qua việc sử dụng các công cụ quản lý: từ các công cụ kinh tế - kỹ thuật đến các công cụ xã hội - nhân văn, như pháp luật và các chính sách xã hội, kinh tế, con người, văn hóa (đạo đức, lối sống, phong tục tập quán...). Thực chất, đó chính là khai thác nhân tố con người với tư cách vừa là động lực, vừa là mục tiêu của quản lý nhà nước về tài nguyên thiên nhiên và môi trường nói riêng, của sự phát triển bền vững nói chung.

Một trong những chức năng quan trọng nhất của quản lý nhà nước trong lĩnh vực này là *quản lý, điều hành, kiểm tra, giám sát* việc khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên và các điều kiện tự nhiên nhằm sử dụng hợp lý, tiết kiệm các nguồn tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường để phát triển kinh tế - xã hội, nhưng không làm tổn thương đến những điều kiện tự nhiên như đất đai, rừng, nước, không khí, đa dạng sinh học, v.v.. Để có thể thực hiện tốt chức năng này, công tác quản

(\*) Phó giáo sư, tiến sĩ, Trưởng phòng Triết học trong khoa học tự nhiên và môi trường, Viện Triết học.

lý nhà nước phải dựa trên cơ sở sử dụng sức mạnh tổng hợp của các biện pháp, các loại công cụ quản lý một cách đồng bộ, thích hợp. Mỗi một công cụ quản lý chỉ có một số chức năng và phạm vi tác động nhất định. Nhiệm vụ của Nhà nước là phải liên kết chúng lại với nhau một cách hợp lý, để chúng có thể hỗ trợ lẫn nhau. Vì rằng, công cụ quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường chính là sự *cụ thể hóa các biện pháp, các phương tiện nhằm thực hiện những nội dung của công tác quản lý môi trường của Nhà nước ở tất cả các cấp, của các tổ chức khoa học và sản xuất.*

Về mặt bản chất, các công cụ quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường gồm hai nhóm cơ bản: Các công cụ kỹ thuật của quản lý và các công cụ quản lý sử dụng nhân tố xã hội - nhân văn.

*Các công cụ kỹ thuật của quản lý* là các hệ thống máy móc kỹ thuật, các quy trình công nghệ, các loại hóa chất, các mô hình, các phương tiện quan trắc môi trường, v.v. được cơ quan quản lý Nhà nước về tài nguyên và môi trường ở các cấp sử dụng. Các công cụ kỹ thuật quản lý gồm có: đánh giá môi trường, Monitorring môi trường, kiểm toán môi trường, kế toán tài nguyên, v.v.. Nhờ sự hỗ trợ của các công cụ kỹ thuật quản lý mà các nhà chức trách trong bộ máy quản lý nhà nước về tài nguyên thiên nhiên và môi trường có điều kiện nhận thức đúng thực chất tình trạng môi trường, nắm được về số lượng và chất lượng các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Trên cơ sở đó, các nhà quản lý có thể dự báo một cách tương đối chính xác tác động do các hoạt động của con người, chủ yếu là hoạt động phát triển kinh tế - xã hội, cũng như đề xuất kịp thời các chính sách quản lý và phát triển kinh tế - xã hội thích hợp với các điều kiện của môi trường tự nhiên ở tại

một địa phương, một vùng nào đó hay của cả đất nước. Các công cụ kỹ thuật quản lý rất cần thiết và rất quan trọng. Tuy nhiên, cho dù các công cụ đó có tiên tiến, hiện đại đến mức nào thì chúng cũng chỉ giữ vai trò hỗ trợ cho công tác quản lý chứ không thể thay thế cho con người, nói một cách cụ thể hơn là, không thể thay thế cho công cụ quản lý sử dụng trực tiếp các nhân tố xã hội - nhân văn.

*Các nhân tố xã hội - nhân văn* theo nghĩa rộng bao gồm: con người (con người cá nhân và con người cộng đồng đang trong quá trình hoạt động) trên khắp mọi lĩnh vực của đời sống xã hội; luật pháp, hành chính, các chính sách xã hội; kinh tế; văn hóa (đạo đức, lối sống, phong tục, tập quán...), giáo dục tuyên truyền, các thể chế, v.v.. Nếu xét về mặt quản lý nhà nước đối với tài nguyên thiên nhiên và môi trường thì mỗi một nhân tố xã hội - nhân văn đều có một công cụ quản lý tương ứng: công cụ luật pháp, công cụ kinh tế, công cụ văn hóa, công cụ giáo dục tuyên truyền... Ở đây, chúng tôi sẽ trình bày một số giải pháp chủ yếu nhằm sử dụng một cách có hiệu quả hơn các công cụ xã hội - nhân văn, và đặc biệt là tập trung phân tích mối quan hệ chặt chẽ giữa công cụ luật pháp - hành chính, công cụ kinh tế và công cụ văn hóa (đạo đức, lối sống, phong tục, tập quán...) trong quản lý Nhà nước đối với tài nguyên thiên nhiên và môi trường.

- Một là, *giải pháp sử dụng luật pháp và các chính sách xã hội với tư cách là công cụ quản lý vĩ mô của Nhà nước đối với tài nguyên thiên nhiên và môi trường.*

Ở nước ta, việc quản lý nhà nước về tài nguyên thiên nhiên và môi trường được dựa trên những cơ sở pháp lý rõ ràng. Tuy nhiên, với tư cách là một công cụ xã hội - nhân văn của quản lý, luật pháp không thể

chỉ là sự bắt buộc, sự cưỡng chế lạnh lùng, cứng nhắc, vì đây là vấn đề đối với con người. Bao đời nay, con người sống gấn bó và nương nhờ vào tự nhiên, khai thác tận dụng tự nhiên để sinh tồn, bỗng chốc họ bị đưa vào khuôn phép theo các luật lệ của Nhà nước, điều mà lâu nay họ chưa từng làm. Do không có đủ sự hiểu biết cần thiết, người dân sẽ tìm cách để không thi hành luật, né tránh luật, thậm chí chống đối quyết liệt khi đụng chạm đến lợi ích của họ. Bởi vậy, để có thể quản lý được một cách có hiệu quả, việc xây dựng và thực hiện bộ luật "Bảo vệ môi trường" cũng như những bộ luật cụ thể về từng loại tài nguyên như đất đai, rừng, nước, biển, tài nguyên khoáng sản, đa dạng sinh học, dầu khí, v.v. và việc tổ chức phân công, phân nhiệm cụ thể cho từng cấp quản lý từ Trung ương đến các địa phương là vô cùng quan trọng và cần thiết. Nhưng nếu chỉ có vậy thì vẫn chưa đủ. Điều quan trọng bậc nhất và có tính quyết định đối với sự thành công của công tác quản lý nhà nước trong lĩnh vực môi trường là phải *làm cho người dân thông hiểu luật và tự giác làm theo luật*. Từ đó, biến những điều luật trong các văn bản pháp lý thành những hành động cụ thể, thiết thực của người dân.

Thực tế ở nước ta hiện nay, các bộ luật về bảo vệ môi trường và khai thác, sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên... đều đã được ban hành và có sự phân cấp quản lý cụ thể. Tuy nhiên, việc quản lý nhà nước đối với tài nguyên thiên nhiên và môi trường còn gặp nhiều khó khăn và hiệu quả cũng chưa cao. Nguyên nhân là do bộ máy quản lý nhà nước trên lĩnh vực này còn thiếu và yếu, chủ yếu mới có ở cấp trung ương, cấp tỉnh và các thành phố lớn, còn ở cấp quận, huyện, xã hầu như chưa có; số cán bộ chuyên trách còn quá ít, trình độ

chuyên môn còn bị hạn chế. Các cấp chính quyền ở nhiều địa phương chưa thực sự quan tâm đến công tác bảo vệ môi trường, như chưa chú ý đến việc tuyên truyền giáo dục sâu rộng cho dân chúng về luật "Bảo vệ môi trường", chưa lôi cuốn được quần chúng tham gia các hoạt động bảo vệ môi trường, chưa làm được việc xử phạt nghiêm chỉnh nghiêm minh đối với những hành vi vi phạm luật "Bảo vệ môi trường", v.v.. Một nguyên nhân quan trọng nữa đó là ý thức bảo vệ môi trường (ý thức sinh thái) của đa số người dân chưa cao, trong khi đó, những tác động về lợi ích, lợi nhuận kinh tế trước mắt quá mạnh mẽ và hấp dẫn. Thêm vào đó, lối tư duy còn hạn chế và lối sống, những thói quen, tập quán của người sản xuất tiểu nông vẫn còn khá phổ biến và nặng nề trong xã hội. Đó là những trở ngại làm cho luật pháp về bảo vệ môi trường khó đi vào đời sống xã hội và cũng không thể phát huy được hiệu lực. Bởi vậy, ngoài công cụ quản lý vĩ mô là luật pháp và các chính sách xã hội, quản lý nhà nước đối với tài nguyên thiên nhiên và môi trường còn phải sử dụng các công cụ quản lý xã hội - nhân văn khác, đặc biệt là công cụ kinh tế và văn hóa.

- Hai là, *giải pháp sử dụng nhân tố kinh tế với tư cách là một công cụ xã hội - nhân văn hữu hiệu nhất của quản lý nhà nước đối với tài nguyên thiên nhiên và môi trường*.

Kinh tế là lĩnh vực hoạt động cơ bản và chủ yếu của con người nhằm thỏa mãn các nhu cầu sống của con người, sự tồn tại và phát triển của xã hội. Trong nền kinh tế hàng hóa thị trường, mọi hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ... đều tuân theo những quy luật của thị trường. Bởi vậy, con người sẵn sàng lao vào làm bất cứ việc gì miễn là thu được lợi nhuận nhanh nhất,

cao nhất, bất chấp mọi hiểm nguy. Các hoạt động như khai thác tài nguyên thiên nhiên trái phép, nhập phế liệu và các sinh vật có hại từ nước ngoài về, lạm dụng các hóa chất độc hại trong sản xuất, buôn bán các chất kích thích sự thác loạn của con người như các loại ma túy, không quan tâm đến việc xử lý các chất thải độc hại v.v. đều là những việc làm phi pháp, gây hậu quả nghiêm trọng cho tự nhiên, cho con người; nhưng vì phải chi phí ít mà lợi nhuận cao nên người ta vẫn tìm mọi cách để làm cho bằng được.

Cơ chế lợi ích, trước hết là lợi ích kinh tế đang chi phối mạnh mẽ và toàn diện mọi hoạt động của con người trong nền kinh tế thị trường. Do đó, trong công tác quản lý nhà nước đối với tài nguyên thiên nhiên và môi trường, *cần phải sử dụng cơ chế lợi ích như một đòn bẩy thúc đẩy, kích lệ những hoạt động tích cực; đồng thời, cũng là những công cụ dùng để trừng phạt, ngăn chặn những hoạt động tiêu cực trong lĩnh vực môi trường.*

Các công cụ kinh tế trong quản lý nhà nước về tài nguyên thiên nhiên và môi trường rất đa dạng, bao gồm các loại thuế, phí và lệ phí môi trường, "côta ô nhiễm" (giấy phép chất thải có thể mua bán được); nhãn, mác sinh thái; trợ cấp môi trường, bảo hiểm môi trường, "ký quỹ môi trường", hệ thống các tiêu chuẩn ISO, v.v.. Chúng cần được sử dụng triệt để nhằm tạo ra cho người sản xuất, kinh doanh ý thức và trách nhiệm sử dụng hợp lý tài nguyên và bảo vệ môi trường. Kinh nghiệm cho thấy, việc sử dụng các công cụ kinh tế trong lĩnh vực này mang lại những kết quả rất tích cực. Một mặt, nó góp phần điều chỉnh các hành vi ứng xử của con người đối với môi trường. Mặt khác, khuyến khích việc nghiên cứu,

triển khai những kỹ thuật công nghệ có lợi cho bảo vệ môi trường...

Với việc sử dụng đồng bộ các công cụ kinh tế trực tiếp tác động vào lợi ích kinh tế của con người, các cơ quan quản lý nhà nước sẽ đạt được hiệu quả cao trong quản lý, điều hành, kiểm tra, giám sát việc khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, dù các công cụ kỹ thuật, luật pháp, kinh tế có mạnh mẽ đến đâu thì việc quản lý Nhà nước về tài nguyên, môi trường cũng không thể bỏ qua nhân tố con người, nhân tố văn hóa.

- Ba là, *giải pháp sử dụng nhân tố con người với tư cách là một công cụ xã hội - nhân văn đặc biệt của quản lý nhà nước về tài nguyên thiên nhiên và môi trường.*

Con người vừa là chủ thể sáng tạo, xây dựng luật, vừa là người quản lý, điều hành, giám sát việc thi hành luật, đồng thời cũng là người thực hiện luật. Nhiệm vụ của quản lý nhà nước về tài nguyên thiên nhiên và môi trường là phải tìm mọi cách để phát huy vai trò của từng đối tượng trong hệ thống quản lý của mình.

Động viên được toàn thể cộng đồng cùng tham gia vào công tác bảo vệ môi trường cũng có nghĩa là công tác bảo vệ môi trường đã đạt đến trình độ xã hội hóa. *Xã hội hóa công tác bảo vệ môi trường* là phải biến các chủ trương, chính sách, các bộ luật về bảo vệ môi trường thành nghĩa vụ, trách nhiệm và quyền lợi của mọi tầng lớp trong xã hội nhằm huy động tối đa các nguồn lực tham gia vào các hoạt động bảo vệ môi trường.

Biện pháp này nếu được làm tốt sẽ trở thành một công cụ đắc lực cho công tác quản lý Nhà nước về môi trường.

- Bốn là, *sử dụng các nhân tố văn hóa như một công cụ xã hội - nhân văn đặc lực và nhiều tiềm năng trong quản lý nhà nước*

*đôi với tài nguyên thiên nhiên và môi trường.*

Với tư cách một công cụ xã hội - nhân văn, văn hoá giữ vai trò đặc biệt quan trọng trong quản lý Nhà nước đối với tài nguyên thiên nhiên và môi trường. Bởi vì, chỉ có thông qua văn hóa, quản lý nhà nước đối với tài nguyên thiên nhiên và môi trường mới có thể tiếp cận được với các giá trị Chân (cái đúng), Thiện (cái tốt, cái có lợi) và Mỹ (cái đẹp). Để các nhân tố văn hóa trở thành một công cụ xã hội - nhân văn đắc lực, cần:

*Nâng cao trình độ dân trí* là yêu cầu quan trọng hàng đầu. Chỉ có nâng cao trình độ dân trí chung thì cả nhà quản lý lẫn người sử dụng môi trường mới có được những hiểu biết một cách khoa học về các quy luật khách quan của tự nhiên, về mối quan hệ giữa con người với tự nhiên; và do vậy, mới có những hành động đúng.

Nội dung cơ bản của các thành tố văn hóa trong xã hội là những kiến thức về tự nhiên, về xã hội và logic phát triển của bản thân tri thức, kiến thức của con người. Việc đưa những tri thức đó vào trong nhân dân thông qua nhà trường, thông qua công nghệ, thông qua các tổ chức xã hội có ý nghĩa vô cùng to lớn. Có thể coi việc nâng cao dân trí như một giải pháp tiên quyết, làm nền tảng cho việc đưa tri thức, nhất là những tri thức về môi trường và bảo vệ môi trường vào cộng đồng xã hội, tạo nên "cái đúng" trong công tác quản lý nhà nước về tài nguyên thiên nhiên và môi trường theo chiến lược phát triển bền vững.

Để nâng cao dân trí, công tác tuyên truyền, giáo dục, cập nhật thông tin là vô cùng cần thiết. Việc giáo dục về môi trường và bảo vệ môi trường được tiến hành bắt buộc ở tất cả các cấp học, cả phổ thông lẫn

đại học và trên đại học, nhất là đối với những ngành nghề có liên quan nhiều đến tài nguyên thiên nhiên và môi trường.

*Giáo dục đạo đức sinh thái* - một giải pháp văn hóa quan trọng nhằm tạo ra "cái tốt", "cái thiện" trong cách ứng xử của con người với tự nhiên, mà quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường cần phải quan tâm sử dụng.

Vì vậy, trong quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường, cần phải tập trung xây dựng và giáo dục các chuẩn mực đạo đức sinh thái. Đó là các chuẩn mực gắn đạo đức với trách nhiệm tái tạo và phục hồi các thực thể tự nhiên; khai thác, sử dụng hợp lý tài nguyên và bảo vệ môi trường. Các chuẩn mực đạo đức sinh thái được biểu hiện ở việc thực hiện có lương tâm của những người sản xuất đối với sự an toàn và vệ sinh lương thực, thực phẩm; đối với việc giữ vệ sinh môi trường, vệ sinh các nguồn nước, phải có trách nhiệm đối với việc sinh đẻ có kế hoạch, sử dụng tiết kiệm các nguồn tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ rừng, bảo vệ đa dạng sinh học, v.v..

*Thẩm mỹ hóa môi trường* là một giải pháp văn hóa cần thiết trong quản lý nhà nước về tài nguyên thiên nhiên và môi trường. Quản lý nhà nước đối với tài nguyên và môi trường không những phải đạt đến cái đúng, cái tốt mà còn phải đạt đến cái đẹp, cái thẩm mỹ. C.Mác đã từng nói rằng, con người biến đổi tự nhiên theo quy luật của cái đẹp. Bằng lao động sáng tạo, con người đã biến đổi tự nhiên, cải tạo nó nhằm đáp ứng nhu cầu của con người, của sự tồn tại và phát triển của xã hội. Trong nhiều trường hợp, rất có thể "cái lợi" (lợi ích) không phù hợp với cái đẹp, thậm chí còn đối lập với cái đẹp. Việc tỉnh Thừa Thiên - Huế quyết định xây dựng khách

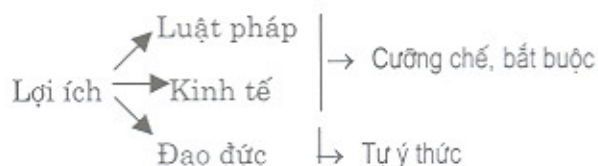
sạn trên đôi Vọng Cảnh là một ví dụ điển hình về sự đối lập giữa cái lợi trước mắt của con người với cái đẹp vốn có, vĩnh hằng của tự nhiên. Vì vậy, cần phải đưa giải pháp thẩm mỹ môi trường vào công tác quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường, coi đó như một nhiệm vụ bắt buộc khi đề xuất và thực thi các dự án cải tạo, biến đổi môi trường.

Như vậy, thực hiện giải pháp văn hóa trong quản lý nhà nước về tài nguyên thiên nhiên và môi trường chính là nhằm kết hợp hài hòa giữa cái đúng, cái tốt, cái có ích, cái đẹp trong mối quan hệ giữa con người với môi trường sống.

- Năm là, *kết hợp đồng bộ các công cụ xã hội - nhân văn trong quản lý nhà nước đối với tài nguyên thiên nhiên và môi trường*

Mọi hoạt động của con người, suy đến cùng, đều xuất phát từ nhu cầu và hướng đến những lợi ích nhất định. Quan hệ lợi ích giữ vai trò quan trọng trong việc điều chỉnh mọi hành vi của con người trong xã hội. Do đó, *cơ chế lợi ích* có thể được sử dụng như một công cụ quản lý hữu hiệu nhằm điều chỉnh hành vi của con người trong việc khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường.

Về mặt khách quan, lợi ích được điều chỉnh bằng pháp luật và kinh tế. Tuy nhiên, trong cuộc sống đời thường, hành vi của con người vô cùng đa dạng và phức tạp, từ những hành động to lớn, quan trọng cho đến những hành động nhỏ nhất, vụn vặt hàng ngày. Do vậy mà luật pháp không thể nào can thiệp, điều chỉnh mọi hành vi của con người. Hơn nữa, có những hành vi mà tính chất vi phạm chưa đạt đến mức độ phải xử lý bằng luật pháp. Nói cách khác, trong một số trường hợp, để điều chỉnh hành vi của con người, phải cần đến đạo đức.



So với các biện pháp kinh tế và luật pháp, sự điều chỉnh lợi ích bằng đạo đức đòi hỏi năng lực nhận thức của con người phải đạt đến *trình độ tự ý thức*. Đối với đạo đức sinh thái (đạo đức thể hiện trong cách ứng xử của con người với tự nhiên), sự tự ý thức này còn đòi hỏi ở mức độ cao hơn. Bởi vì, trong mối quan hệ giữa con người và tự nhiên, không có sự phù hợp trực tiếp về lợi ích giữa chủ thể đạo đức (con người) với khách thể đạo đức (tự nhiên) - một tiêu chí quan trọng và cơ bản để điều chỉnh hành vi đạo đức của con người. Trong quan hệ với tự nhiên, con người bao giờ cũng hành động nhằm thu lợi ích về cho mình, mà không hề bị tự nhiên “phản ứng” ngay. Sự “phản ứng” hay “trả thù” của tự nhiên chỉ xảy ra sau khi con người đã làm tổn thương nghiêm trọng, vượt quá giới hạn có thể tự điều chỉnh của nó. Do đó, trong mối quan hệ với tự nhiên, đạo đức sinh thái đòi hỏi ở chủ thể đạo đức (con người) một sự tự giác rất cao. Con người chỉ có được sự tự giác cao khi họ thật sự hiểu biết về tự nhiên, hiểu biết được vị trí, vai trò của mình trong quan hệ với tự nhiên và có được một tình yêu thiên nhiên lành mạnh, trong sáng.

Để đạt được hiệu quả thiết thực, quản lý nhà nước về tài nguyên thiên nhiên và môi trường cần được đẩy mạnh dựa trên cơ sở thực hiện triệt để, đồng bộ các công cụ quản lý khác nhau. Các công cụ kinh tế - kỹ thuật rất quan trọng và cần thiết, nhưng chưa phải là tất cả, càng không phải là duy nhất. Ngoài các biện pháp đó, còn cần thật sự coi trọng và thực hiện đầy đủ những công cụ xã hội - nhân văn. □