



Empowered lives.
Resilient nations.

Tóm tắt nghiên cứu

Xung đột môi trường, tác động xã hội, và công lý môi trường ở Việt Nam: Nghiên cứu trường hợp, phân tích và ý nghĩa chính sách

Nghiên cứu 'Xung đột môi trường, tác động xã hội, và công lý môi trường ở Việt Nam: Nghiên cứu trường hợp, phân tích và ý nghĩa chính sách' tìm hiểu và phân tích những nguyên nhân và giải pháp cho xung đột môi trường ở Việt Nam từ góc độ công lý môi trường. Quá trình công nghiệp hóa và giảm nghèo nhanh chóng thời gian qua đang khiến cho môi trường tự nhiên ở Việt Nam phải trả những cái giá đắt đỏ. Theo ước tính, ô nhiễm công nghiệp làm giảm 12% tổng sản phẩm quốc nội (GDP) mỗi năm. Ô nhiễm nước và không khí do phát triển công nghiệp đã gia tăng liên tục, và Việt Nam nằm trong 10 quốc gia có chất lượng không khí tệ nhất theo Chỉ số Hiệu quả Môi trường năm 2016. Tổn thất do ô nhiễm gây ra cho từng cá nhân người dân rất khó lượng hóa. Trong quá khứ, người dân đã chấp nhận ô nhiễm môi trường như là cái giá phải trả cho tăng trưởng kinh tế, nhưng hiện nay nhận thức về sự cần thiết phải cân bằng giữa phát triển kinh tế với bảo vệ môi trường đang ngày càng rõ nét.

Mất cân bằng giữa phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường đang là nguyên nhân dẫn tới nhiều xung đột môi trường. Báo chí và báo cáo của Chính phủ cho thấy xung đột môi trường, đặc biệt trong các lĩnh vực tài nguyên thiên nhiên, ô nhiễm không khí và nước ngày càng trở nên phổ biến. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy xung đột môi trường nảy sinh do hai nguyên nhân chính: (i) tổn thất do mức độ ô nhiễm cao; và/hoặc (ii) bất công về môi trường (nghĩa là phân phối không đều những lợi ích và thiệt hại do doanh nghiệp gây ra). Tuy nhiên, các quyết sách và nghiên cứu chính sách về bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện tập trung nhiều vào nguyên nhân thứ nhất (tức là giảm thiểu mức độ ô nhiễm) mà chưa đề cập nhiều về công lý môi trường. Việc tập trung vào tác hại của ô nhiễm có thể dẫn tới xem nhẹ tầm quan trọng của công lý môi, trong khi cảm nhận về bất công là nguyên nhân chính gây ra và làm trầm trọng thêm xung đột môi trường.

Vì vậy, nghiên cứu tìm hiểu về xung đột môi trường ở Việt Nam bằng hướng tiếp cận công lý môi trường, đồng thời gợi mở một số hướng giải quyết xung đột môi trường và đảm bảo công bằng trong quản trị môi trường. Trong bối cảnh xung đột môi trường gia tăng nhanh chóng ở Việt Nam, nghiên cứu vừa mang tính thời sự vừa cung cấp dẫn chứng giúp xây dựng chính sách đảm bảo công lý môi trường.

Trong quá trình tổng quan tài liệu, nghiên cứu thấy rằng những tranh luận hiện nay về xung đột môi trường chưa đi vào phân tích những khác biệt trong nhận thức của chính quyền, doanh nghiệp và người dân về thế nào là cân bằng giữa phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường. Trong khi đó, cảm nhận về sự bất công liên quan tới môi trường nảy sinh khi cả lợi ích và tác hại của quá trình công nghiệp hóa và hiện đại hóa được/bị phân phối không đồng đều.

Đồng thời, nhiều nghiên cứu cũng không tiếp cận được những tài liệu phân tích tác động của các góc nhìn khác nhau về mối quan hệ tương tác giữa phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường tới xung đột môi trường ở Việt Nam. Do đó, các nhà hoạch định chính sách và thực tiễn sẽ khó có được bức tranh tổng thể về quan điểm và phản ứng của các bên liên quan tới xung đột môi trường, tại sao xung đột môi trường hình thành trong thực tế, yếu tố nào thúc đẩy xung đột môi trường, xung đột môi trường tác động thế nào tới người dân, và giải pháp nào phù hợp giải quyết xung đột môi trường. Bằng cách áp dụng hướng tiếp cận “tổng hòa xã hội” nhằm tìm hiểu quan điểm và nhận thức của các bên liên quan tới xung đột môi trường, nghiên cứu này có tác dụng bổ khuyết cho những hiểu biết hiện còn thiếu về xung đột môi trường ở Việt Nam.

Nghiên cứu rà soát 17 tình huống xung đột môi trường trong cơ sở dữ liệu của Chính phủ và tiến hành nghiên cứu sâu 5 tình huống xung đột môi trường xảy ra giữa doanh nghiệp và người dân. Các tình huống được lựa chọn dựa trên hai tiêu chí chính: xảy ra trong vòng 5-6 năm qua, và đã trải qua các giai đoạn xung đột khác nhau bao gồm khiếu nại, đàm phán và giải quyết. Các trường hợp nghiên cứu cũng có sự đa dạng về khu vực địa lý và có thể tiếp cận được người cung cấp thông tin như: lãnh đạo địa phương, doanh nghiệp, người dân, truyền thông và tổ chức phi chính phủ.

Từ những tình huống trên, nghiên cứu rút ra bốn kết luận chính:

- Thứ nhất, một mình hệ thống quản lý hành chính Nhà nước là không đủ để kiểm soát ô nhiễm môi trường. Lý do là vì hệ thống quản lý theo kiểu “mệnh lệnh và kiểm soát” không đủ nguồn lực để thực thi, giám sát, trong khi nhiều người dân chưa thực sự tin vào hiệu lực thi hành của các quy định về bảo vệ môi trường. Trong khi đó, sự tham gia của người dân trong quản lý môi trường cũng thiếu vắng.
- Thứ hai, người dân cho rằng thiệt hại môi trường là kết quả của sự thiếu công bằng trong phân phối lợi ích cũng như trong giải quyết xung đột môi trường. Trên thực tế, người dân ít khi cho rằng thiệt hại do ô nhiễm là do sự vi phạm quyền thụ hưởng chất lượng môi trường cũng như không lựa chọn tòa án là cách thức giải quyết xung đột. Họ cho rằng thiệt hại chủ yếu là do sự phân phối lợi ích giữa các nhóm không công bằng và quy trình thiếu minh bạch, thiếu sự tham gia của các nhóm bị thiệt hại.
- Thứ ba, khi giải pháp quản lý giải quyết xung đột theo kênh hành chính không có hiệu quả, người dân thường có hành động tự phát có rủi ro pháp lý cao. Nguyên nhân là vì họ chưa có một cơ chế tham gia cởi mở và công bằng với các bên liên quan. Ngoài ra, lựa chọn hành động tự phát cũng nhằm thu hút sự quan tâm của các cấp chính quyền. Tuy nhiên, những hành động này có rủi ro pháp lý cao, có thể tạo ra bất ổn xã hội tại địa phương cũng như làm nảy sinh các xung đột khác.
- Thứ tư, ở Việt Nam hiện thiếu vắng chuyên gia hòa giải độc lập và chuyên nghiệp. Đối tượng này cũng chưa được quy định cụ thể trong một số luật liên quan như Luật Hòa giải hay Luật Bảo vệ môi trường

Dựa trên một số kinh nghiệm quốc tế và những kết luận trên, nghiên cứu đưa ra một số khuyến nghị để giới hoạch định chính sách và thực tiễn xem xét:

- Thứ nhất, cần hoàn thiện hệ thống quy định về bảo vệ môi trường theo hướng tăng cường giám sát thực hiện đánh giá tác động môi trường. Cụ thể là cần sửa đổi các quy định nhằm đảm bảo giám sát liên tục việc tuân thủ thực hiện cam kết đánh giá tác động môi trường; công khai các báo cáo này để nhiều bên cùng giám sát. Bên cạnh đó, giấy

phép đầu tư chỉ nên được cấp phép sau khi báo cáo đánh giá tác động môi trường đã được thông qua.

- Thứ hai, cần có các cơ chế chính sách khuyến khích sự tham gia của người dân. Cụ thể, cho phép các tổ chức cộng đồng, các tổ chức xã hội đại diện cho cộng đồng dân cư bị ảnh hưởng bởi ô nhiễm môi trường thực hiện các vụ kiện tập thể. Bên cạnh đó, cũng cần sửa đổi các quy định nhằm yêu cầu thực hiện các hình thức công khai thông tin hiệu quả để người dân có thể tham gia vào quá trình xác định vị trí xây dựng và đánh giá tác động môi trường của dự án, doanh nghiệp đầu tư tại địa phương. Ngoài ra, cho phép các tổ chức xã hội, tổ chức do cộng đồng bầu đại diện cho cộng đồng huy động nguồn lực và thực hiện quyền tham gia xây dựng chính sách như kinh nghiệm ở một số quốc gia như Trung Quốc và Indonesia.
- Thứ ba, cần có các quy định cụ thể trong hòa giải tranh chấp môi trường. Cụ thể, Luật Bảo vệ môi trường nên có khung hướng dẫn sự tham gia của các tổ chức độc lập trong hòa giải tranh chấp môi trường. Bên cạnh đó, với kiến thức chuyên môn sẵn có, các viện, trường đại học về môi trường và đội ngũ cán bộ, cảnh sát môi trường hưu trí cũng có thể là những đơn vị hòa giải hoặc hòa giải viên tiềm năng.

Nội dung chi tiết về nghiên cứu có thể tham khảo báo cáo:

Đại học Kinh tế Quốc dân và Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (2018). Xung đột môi trường, tác động xã hội, và công lý môi trường: Nghiên cứu trường hợp, phân tích và ý nghĩa chính sách đối với Việt Nam. Nghiên cứu chính sách về quản trị và sự tham gia, do Viện Quản lý Châu Á – Thái Bình Dương (thuộc Đại học Kinh tế Quốc dân) và Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP) Việt Nam phối hợp thực hiện. Hà Nội, Việt Nam: Tháng 1 năm 2018 (sắp xuất bản)