

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

# BÁO CÁO TỔNG QUAN

KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI KHOA HỌC CẤP BỘ  
NĂM 2004 - 2005

**KHẢO SÁT THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ MÔI TRƯỜNG  
TẠI MỘT SỐ TỈNH PHÍA NAM NƯỚC TA HIỆN NAY**

*Cơ quan chủ trì:* HỌC VIỆN CTQG HỒ CHÍ MINH

*Chủ nhiệm đề tài:* TS NGUYỄN HỮU CÁT

*Phó Chủ nhiệm đề tài:* TS VƯƠNG CƯỜNG

*Thư ký khoa học:* TS TRẦN MINH TUẤN

HÀ NỘI - 2005

5808

915706

## MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
PHẦN MỞ ĐẦU	1
PHẦN THỨ NHẤT: CƠ SỞ LÝ LUẬN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ MÔI TRƯỜNG	8
<b>I. Những vấn đề chung</b>	8
1. Khái niệm môi trường, quản lý nhà nước về môi trường	8
2. Quan điểm C.Mác - Ph.Ăngghen, tư tưởng Hồ Chí Minh và quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về quản lý nhà nước về môi trường	16
3. Chính sách, pháp luật của Nhà nước về quản lý nhà nước về môi trường	26
<b>II. Vị trí, vai trò của quản lý nhà nước về môi trường trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội nước ta hiện nay</b>	27
<b>III. Môi trường là đối tượng quản lý của Nhà nước</b>	33
<b>IV. Nội dung quản lý nhà nước về môi trường</b>	35
PHẦN THỨ HAI: THỰC TRẠNG CÔNG TÁC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ MÔI TRƯỜNG HIỆN NAY TẠI ĐỊA BÀN KHẢO SÁT	39
<b>I. Khái quát tình hình kinh tế - xã hội địa bàn khảo sát</b>	39
1. Tỉnh Đồng Tháp	39
2. Tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu	45
3. Tỉnh Bình Dương	53
4. Tỉnh Đồng Nai	58
5. Thành phố Hồ Chí Minh	63
6. Tỉnh Cà Mau	66
<b>II. Thực trạng quản lý nhà nước về môi trường hiện nay tại các tỉnh, thành khảo sát</b>	72
1. Một số thông tin chung	72
2. Thực trạng môi trường các tỉnh, thành khảo sát	76
3. Thực trạng môi trường kinh tế, văn hoá - xã hội	95
4. Thực trạng công tác quản lý nhà nước về môi trường	98

<b>III. Một số yếu tố ảnh hưởng đến môi trường và công tác quản lý nhà nước về môi trường</b>	124
1. Phong tục tập quán	125
2. Nhận thức của cán bộ lãnh đạo quản lý và của người dân về môi trường	127
3. Khoa học công nghệ lạc hậu	128
<b>IV. Vai trò của cộng đồng trong việc tham gia bảo vệ môi trường</b>	129
<b>V. Nội dung và hình thức quản lý nhà nước về môi trường hiện nay</b>	130
1. Nội dung về quản lý nhà nước về môi trường	130
2. Hình thức quản lý nhà nước về môi trường	133
<b>VI. Một số thách thức đối với công tác quản lý nhà nước về môi trường hiện nay</b>	134
<b>VII. Dự báo tình hình môi trường Việt Nam thời gian tới</b>	138
1. Môi trường không khí	138
2. Môi trường nước	139
3. Môi trường đất	139
4. Suy giảm tính đa dạng sinh học	139
<b>PHẦN THỨ BA: GIẢI PHÁP VÀ KHUYẾN NGHỊ</b>	141
<b>I. Những quan điểm cơ bản về quản lý nhà nước về môi trường</b>	141
<b>II. Các giải pháp nhằm nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường ở khu vực các tỉnh phía Nam</b>	144
1. Các giải pháp chung	144
2. Các giải pháp cụ thể	149
<b>III. Một số khuyến nghị</b>	160
1. Đối với Đảng và Nhà nước	160
2. Đối với cơ quan Bộ Tài nguyên và Môi trường các cơ quan chuyên môn ở các địa phương	161
3. Đối với các cấp uỷ đảng và chính quyền địa phương các cấp	164
<b>KẾT LUẬN</b>	166
<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO</b>	170

## PHÂN MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Từ trước đến nay, Đảng và Nhà nước ta luôn coi trọng công tác bảo vệ môi trường, coi đây là một nội dung cơ bản không thể tách rời trong đường lối, chủ trương và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tất cả các cấp, các ngành; là cơ sở quan trọng bảo đảm phát triển bền vững, thực hiện thắng lợi sự nghiệp công nghiệp hoá - hiện đại hoá đất nước. Yêu cầu này xuất phát từ nhu cầu cấp bách về bảo vệ môi trường như là một điều kiện cần thiết cho sự phát triển bền vững nói chung và cho việc thực hiện thắng lợi các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong tầm nhìn đến năm 2020.

Thực hiện chủ trương đó của Đảng, trong những năm vừa qua, đặc biệt là từ những năm đầu thập niên 90 trở lại đây, công tác quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội trên phạm vi cả nước đã được xúc tiến một cách mạnh mẽ. Cùng với đó, nhiều quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội ở các địa phương đã được xây dựng và phê duyệt. Trong các quy hoạch tổng thể đó, những vấn đề về tài nguyên môi trường đã được đề cập đến và nhiều giải pháp bảo vệ môi trường, sử dụng hợp lý các nguồn tài nguyên đã được đưa vào thành nội dung, chương trình hành động.

Công tác bảo vệ môi trường ở nước ta trong thời gian vừa qua đã đạt được những kết quả quan trọng. Nhiều chính sách, văn bản pháp luật về bảo vệ môi trường đã được ban hành như Luật Bảo vệ môi trường (1993); Nghị định 175/CP về "*Hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường*"; Nghị định 26/CP về "*Xử phạt hành chính các vi phạm về bảo vệ môi trường*". Năm 1998, Bộ Chính trị Ban chấp hành Trung ương Đảng đã ban hành Chỉ thị 36-CT/TW về "*Tăng cường công tác bảo vệ môi trường trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá*". Ngày 15/11/2004, Bộ Chính trị đã ra Nghị quyết số 41-NQ/TW về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Hệ thống quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường từ trung ương đến địa phương và ở các bộ, ngành đã được hình thành, ngày càng được tăng cường và đi vào hoạt động có nề nếp. Chính phủ

đang từng bước xây dựng và hoàn thiện một hệ thống các thể chế nhằm đảm bảo cho công tác bảo vệ môi trường được chú trọng ở mọi lúc, mọi nơi, từ ý nghĩ đến hành động. Ý thức trách nhiệm về bảo vệ môi trường của các cơ quan nhà nước, các tổ chức đoàn thể, tư nhân, doanh nghiệp và cộng đồng ngày càng được nâng cao. Việt Nam đã có vai trò quan trọng trong hội nhập quốc tế về bảo vệ môi trường, tham gia hầu hết các công ước và hiệp định quốc tế về bảo vệ môi trường. Việc thực hiện tốt kế hoạch quốc gia đó đã góp phần ngăn chặn ô nhiễm, giảm bớt tình trạng suy thoái môi trường và sự cố môi trường.

Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu đáng khích lệ, tình hình môi trường ở nước ta vẫn còn nhiều vấn đề đáng lo ngại. Cùng với đà tăng trưởng kinh tế, môi trường đô thị, khu công nghiệp tập trung và một số vùng nông thôn đang bị ô nhiễm ngày càng nặng. Nếu không được phòng ngừa và ngăn chặn kịp thời, có thể gây tác hại nghiêm trọng tới sức khoẻ nhân dân, ảnh hưởng xấu đến sản xuất và sự phát triển bền vững của đất nước.

Sở dĩ có tình trạng trên là do tác động tổng hợp của nhiều nguyên nhân, cả khách quan và chủ quan. Tuy nhiên, một trong những nguyên nhân quan trọng là thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước về môi trường, đặc biệt là ở các địa phương. Điều này được thể hiện ở chỗ: trong các quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, các yếu tố tài nguyên môi trường chưa được phát hiện và đánh giá một cách toàn diện trên cơ sở phát triển bền vững; chưa được trình bày theo một trình tự thống nhất, thậm chí một số vấn đề còn bị bỏ sót; chưa có một hệ thống tiêu thức có thể đánh giá đúng về mức độ tiến bộ trong bảo đảm phát triển bền vững; chưa gắn việc xử lý các vấn đề kinh tế - xã hội và môi trường ngay từ đầu mà còn mang tính tách biệt; thiếu các biện pháp và chế tài xử lý vi phạm về môi trường... Hệ thống tổ chức quản lý môi trường còn mỏng, chưa tương xứng với nhiệm vụ được giao. Công tác quản lý nhà nước về môi trường chưa được tiến hành chặt chẽ và thường xuyên. Việc xây dựng năng lực cán bộ về kế hoạch quản lý môi trường tuy đã được chú ý, nhưng chưa đáp ứng được nhu cầu của thực tiễn. Thêm vào đó, phong trào quần

chúng rộng rãi để hỗ trợ cho các giải pháp, kế hoạch của cơ quan quản lý cũng chưa được chú trọng nhiều...

Chính vì vậy, việc xây dựng đề tài nghiên cứu nhằm khảo sát thực trạng quản lý nhà nước về môi trường ở một số tỉnh phía Nam nước ta là vấn đề có ý nghĩa lý luận và thực tiễn cấp thiết. Một mặt, đề tài sẽ giúp cho việc tìm hiểu, làm rõ hơn chủ trương, đường lối của Đảng; các chính sách, pháp luật của Nhà nước trong lĩnh vực quản lý nhà nước về môi trường, xác định những thuận lợi, khó khăn khi áp dụng những cơ chế chính sách đó tại các địa phương với những đặc thù khác nhau. Mặt khác, thông qua việc đánh giá ưu khuyết điểm của công tác quản lý nhà nước về môi trường tại các địa bàn khảo sát, nhóm nghiên cứu sẽ đưa ra những kiến nghị nhằm góp phần nâng cao năng lực quản lý nhà nước về môi trường cho đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý trong thời gian tới, hỗ trợ thiết thực cho hoạt động quản lý môi trường của trung ương và các địa phương, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước về môi trường trong tình hình mới.

## **2. Tình hình nghiên cứu**

Hiện nay, trên thế giới đã có một số công trình nghiên cứu về vai trò của nhà nước trong hoạt động quản lý môi trường từ nhiều góc độ khác nhau. Các nghiên cứu này đều có chung một số kết luận về những hạn chế của nhà nước trong quản lý môi trường như không có đủ kinh phí, đội ngũ các nhà quản lý chưa có đủ kiến thức chuyên môn, thiếu cơ sở hạ tầng kỹ thuật phục vụ cho hoạt động quản lý như thanh tra, kiểm soát, giám sát môi trường...

Thời gian gần đây, đã xuất hiện một số các nghiên cứu về vai trò của các tác nhân xã hội mới, đó là thị trường, cộng đồng dân cư và các tổ chức xã hội. Các nghiên cứu này cho rằng, bên cạnh nhà nước với vai trò quản lý môi trường theo các quy định của pháp luật đã ban hành, thị trường và cộng đồng, tổ chức xã hội cũng đóng vai trò không kém phần quan trọng với tư cách là những người quản lý môi trường không chính thức.

Ở Việt Nam, nhận thức được tầm quan trọng của vấn đề môi trường

trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, cho đến nay, đã có khá nhiều công trình nghiên cứu về lĩnh vực bảo vệ môi trường nói chung và trong từng ngành, từng lĩnh vực cụ thể nói riêng. Tuy nhiên, các công trình nghiên cứu này hoặc là mới chỉ cung cấp một cái nhìn tổng thể về công tác bảo vệ môi trường, hoặc là đi sâu vào những lĩnh vực môi trường riêng biệt. Vấn đề quản lý nhà nước về môi trường (nhất là ở các địa phương) còn ít được nghiên cứu với tư cách là một trong những thành tố quan trọng của công tác bảo vệ môi trường.

Hiện nay, do nhận thức được tính cần thiết, đã có một số dự án hợp tác với nước ngoài nhằm nghiên cứu về vấn đề này, ví dụ như Dự án SEMA về "Tăng cường năng lực cho cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường". Trọng tâm của chương trình là tăng cường năng lực, thể chế về quản lý môi trường tại Việt Nam, cũng như nâng cao nhận thức về môi trường và sự tham gia của các bên liên quan vào quản lý và bảo vệ môi trường với mục tiêu chính và dài hạn là nhằm thúc đẩy sự phát triển bền vững ở Việt Nam thông qua bảo vệ và quản lý có hiệu quả đối với môi trường và tài nguyên.... Tuy nhiên, phần lớn các nghiên cứu mới dừng lại ở việc tái hiện lại thực trạng môi trường ở một số địa phương và vùng trọng điểm; nâng cao năng lực quản lý môi trường nói chung.... Điều này do nhiều nguyên nhân, trong đó có một nguyên nhân quan trọng là cơ quan quản lý môi trường ở cấp quốc gia (Bộ Tài nguyên và Môi trường) và ở các địa phương (Sở Tài nguyên và Môi trường hoặc các Phòng Quản lý môi trường thuộc Sở Khoa học và Công nghệ) mới được thành lập (2002) hoặc đang trong quá trình sát nhập nên chưa có nhiều thời gian dành cho việc nghiên cứu, xây dựng cơ chế và nội dung quản lý Nhà nước về môi trường.

### **3. Mục tiêu nghiên cứu**

3.1. Phân tích, đánh giá thực trạng quản lý Nhà nước về môi trường tại một số tỉnh phía Nam nước ta.

3.2. Kiến nghị các giải pháp nhằm nâng cao năng lực quản lý Nhà nước về môi trường cho đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý.

#### 4. Nội dung nghiên cứu

4.1. Đánh giá, phân tích thực trạng quản lý Nhà nước về môi trường tại một số tỉnh phía Nam nước ta: các thành tựu, khó khăn, bài học kinh nghiệm.

4.2. Xác định các nguyên nhân chủ yếu có ảnh hưởng trực tiếp đến công tác quản lý Nhà nước về môi trường.

4.3. Đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao năng lực quản lý Nhà nước về môi trường cho đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý.

Những nội dung chính sẽ được thực hiện trong đề tài:

1. Làm rõ cơ sở lý luận quản lý Nhà nước về môi trường:

- Hệ thống khái niệm: môi trường; quản lý Nhà nước; quản lý Nhà nước về môi trường.

- Quan điểm của Chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và chủ trương, đường lối của Đảng ta về công tác quản lý Nhà nước về môi trường.

- Các chính sách, pháp luật và văn bản dưới luật... của Quốc hội, Chính phủ đối với quản lý Nhà nước về môi trường.

2. Đánh giá, phân tích thực trạng quản lý Nhà nước về môi trường tại một số tỉnh phía Nam nước ta:

- Tình hình kinh tế - xã hội địa bàn khảo sát.

- Đánh giá thực trạng quản lý Nhà nước về môi trường tại một số tỉnh phía Nam. Các thành tựu đạt được, các khó khăn, hạn chế, bài học kinh nghiệm quản lý Nhà nước về môi trường.

- Xác định các nguyên nhân chủ yếu có ảnh hưởng trực tiếp đến công tác quản lý Nhà nước về môi trường.

- Dự báo về môi trường và những thách thức trong quản lý Nhà nước về môi trường trong thời gian tới.

3. Kiến nghị các giải pháp nhằm nâng cao năng lực quản lý Nhà nước về môi trường cho đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý.

- Quan điểm chung.



- Giải pháp trước mắt.
- Giải pháp lâu dài.

## **5. Phương pháp nghiên cứu**

Để có được những nhận định, đánh giá, đề xuất những kiến nghị mang tính khách quan, chính xác, Ban chủ nhiệm đề tài đứng trên quan điểm của Chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và của Đảng ta, đồng thời sử dụng kết hợp một số phương pháp nghiên cứu như: phương pháp so sánh, đối chiếu, tổng hợp, phương pháp nghiên cứu xã hội học, cụ thể là phương pháp nghiên cứu định lượng và phương pháp nghiên cứu định tính.

**Nghiên cứu định lượng:** đề tài sử dụng phương pháp chọn mẫu ngẫu nhiên đơn giản (random sampling) để đảm bảo tính khách quan giữa các nhóm đối tượng trong mẫu nghiên cứu. Các địa bàn nghiên cứu được lựa chọn đảm bảo tính đại diện và phù hợp với mục tiêu nghiên cứu của đề tài.

**Nghiên cứu định tính:** bên cạnh các câu hỏi đóng, các bảng hỏi được thiết kế bao gồm một số câu hỏi mở mang tính chất khám phá các vấn đề còn nhiều ẩn số và các vấn đề mới. Bộ công cụ nghiên cứu được xây dựng phục vụ cho việc thu thập các thông tin phù hợp với các nhóm đối tượng khác nhau như phỏng vấn chuyên gia, phỏng vấn lãnh đạo, phỏng vấn các cán bộ trực tiếp làm công tác quản lý về môi trường, phỏng vấn người dân... Các kỹ thuật nghiên cứu định tính phỏng vấn sâu, thảo luận nhóm tập trung, phương pháp chuyên gia, nghiên cứu hồi cố, thu thập tài liệu cũng được sử dụng trong đề tài.

**Phương pháp xử lý thông tin:** Kết quả thu thập thông tin được xử lý bằng chương trình phần mềm SPSS 10.9 và chương trình hỗ trợ Epi6.

## **6. Địa bàn khảo sát**

- Tỉnh Thành phố Hồ Chí Minh.
- Tỉnh Đồng Nai.
- Tỉnh Bình Dương.

- Tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu.
- Tỉnh Đồng Tháp.
- Cà Mau.

**Cỡ mẫu:**

- Cỡ mẫu khảo sát định lượng của 6 tỉnh được chọn là 1.000 phiếu hỏi.
- Phỏng vấn sâu 30 mẫu, bao gồm: phỏng vấn lãnh đạo các cơ quan, ban ngành địa phương, cán bộ quản lý môi trường và người dân tại địa bàn khảo sát.
- Thảo luận nhóm gồm 18 nhóm lãnh đạo, cán bộ và người dân tại địa bàn (mỗi nhóm từ 10 - 15 người).