

## GIÁO DỤC CÔNG DÂN TẠI THÀNH PHỐ BOGOTA: “MỘT ĐƯỜNG LỐI SỬ PHẠM ĐỊNH HƯỚNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN” (\*)

**DURLEY MIRINDA<sup>(\*\*)</sup>**  
**HUỲNH HỒNG ĐỨC dịch<sup>(\*\*\*)</sup>**

Với diện tích 1.587km<sup>2</sup>, thành phố Bogota<sup>(1)</sup>, thủ đô nước Cộng hòa Colombia, quy tụ một số lượng cư dân sinh sống trong địa bàn lên đến hơn 8 triệu người. Nếu như vài năm trước đây, di chuyển xuyên dọc thành phố theo hướng Bắc Nam đầy gian nan như “4 đoạn đường đau khổ” thì ngày nay tình hình và cảnh quan đã hoàn toàn đổi mới. Có thể nói, thành phố Bogota đã hoàn toàn lột xác vì chỉ trong vòng 10 năm đã có một sự chuyển biến triệt để và Bogota từng là một trong các thành phố hỗn loạn, mất an ninh nghiêm trọng và ô nhiễm vào bậc nhất của châu Mỹ, nay đã trở thành một gương điển hình về nhiều mặt: quy hoạch đô thị, kết hợp hài hòa môi trường thiên nhiên với đô thị, phát triển văn hóa và hội nhập xã hội. Đạt được thành quả to lớn này, chính là nhờ

chính quyền thành phố đã chọn lọc và xác định đúng đắn nhân tố mang tính quyết định cho việc cách tân văn minh đô thị, đó là chủ thể người công dân.

Về phương diện tự thân vận động, cơ chế tổ chức của thành phố đã được đổi mới với quy định cấm không cho cơ quan lập pháp (Hội đồng thành phố) can thiệp vào lĩnh vực các thỏa ước tập thể, nhằm giải quyết dứt điểm vấn nạn về chiếm dụng tài sản công là điều trước đây thường gây phản cảm nơi người dân đối với Hội đồng thành phố. Đồng thời, thành phố cũng đã áp dụng nguyên tắc “minh bạch về hành chính” chiếu theo điều 344 Hiến pháp Chính trị của Colombia bằng cách thành lập một cơ quan hành chính đặc trách riêng về công tác giám sát.

Cùng với sự chuyển dịch cơ cấu, thành phố cũng đã quyết tâm lồng ghép các chính sách nhằm phát huy nhận thức và vai trò của công dân vào trong chiến lược phát triển đô thị. Kể từ năm 1994, lần đầu tiên mô hình “văn hóa công dân” đã được đưa vào áp dụng trong chính sách phát triển về hành chính. Mô hình này đã đưa ra được

(<sup>1</sup>) Trích diễn văn ngày 14/11/2001 của ông Antamas Mockus Sivikas, Thị trưởng Bogota từ năm 1994 đến 1997 và từ 2000 đến 2003.

(<sup>\*\*</sup>) Thạc sĩ Khoa học Chính trị và Quan hệ Quốc tế. Giám đốc Dự án của Tổ chức Đoàn kết VeT (Các thành phố đang chuyển tiếp).

(<sup>\*\*\*</sup>) Nhân viên VeT.

những giải pháp vừa bài bản vừa mang tính cộng đồng cao để giải quyết một vấn đề nan giải mà trước đây thành phố Bogota luôn phải đối mặt, đó là câu hỏi “Thành phố thuộc về mọi người nhưng trách nhiệm thuộc về ai?”. Như vậy, bước đột phá thành công là đã phát huy được tinh thần và ý thức trách nhiệm của mọi người dân, không phân biệt thành phần và vị trí trong xã hội, nói cách khác, là đã cải tạo được công tác giáo dục. Vì thế, có thể nhận định là chiến lược giáo dục công dân mà Bogota đã áp dụng là sự tổng hợp các chiến lược nhằm mục tiêu thay đổi hành vi ứng xử của con người thông qua tác động của các nhân tố khách quan lẫn chủ quan, từ bên ngoài và cả bên trong. Hay nói cách khác, một mặt là các chiến lược nhằm tăng cường khả năng cưỡng chế của nhà nước và mặt khác là những sáng kiến nhằm thúc đẩy sự thay đổi một cách tự giác của người dân về hành vi ứng xử, ý thức chấp hành luật pháp, tôn trọng người khác và tất cả những gì thuộc về cộng đồng. Theo số liệu thống kê của chính quyền thủ đô Bogota, hai lĩnh vực tiêu biểu cho sự thử nghiệm thành công việc giáo dục công dân là an ninh công cộng và trật tự công cộng. Việc áp dụng thành công này là kết quả của cả một quá trình thiết lập được mối quan hệ tin tưởng, hợp tác và tham gia của mọi người, cả về phía chính quyền lẫn phía người dân. Phạm vi áp dụng được trải rộng trong mọi lĩnh vực, công cũng như tư nhưng cùng nằm trong một không gian sống cộng đồng: đó là Bogota.

*Khái niệm “An ninh công cộng” theo định nghĩa của thành phố Bogota*

An ninh công cộng tại đây được định nghĩa theo hướng hợp tác và tham gia: “Vấn đề

an ninh công cộng là của mọi người, do vậy tất cả mọi công dân của thành phố (từ Thị trưởng cho đến người dân thường) đều được mời gọi tham gia một cách tích cực vào mọi mặt của cuộc sống cộng đồng thường nhật tại địa bàn toàn thành phố cũng như vào các chương trình an ninh và cuộc sống cộng đồng tại địa bàn của từng quận huyện”<sup>(2)</sup>.

Các chương trình an ninh và cuộc sống cộng đồng này xuất phát từ kế hoạch tổng thể về an ninh của thành phố Bogota<sup>(3)</sup>, đã được từng bước áp dụng trong khoảng thời gian từ 1995 đến 2003 với sự hỗ trợ của Ngân hàng Phát triển Liên châu Mỹ. Khởi đầu của các chương trình là việc đầu tư vào cơ sở hạ tầng các cơ quan hành chính và vào nguồn nhân sự bằng cách thành lập một nhóm gồm khoảng 30 viên chức có nhiệm vụ nghiên cứu và hoạch định ra các chính sách về an ninh. Đội ngũ cán bộ này cũng làm việc trực tiếp với cả người dân các quận huyện lẫn các cơ quan công quyền. Kế đến, công tác này còn được bổ sung bằng các chương trình tham gia của công dân và chương trình theo dõi, giám sát việc quản lý nhà nước, ví dụ như các cuộc họp hàng tháng về tình hình an ninh trong địa bàn và chương trình thông tin, thảo luận công khai mang tên: “Ở Bogota, cuộc sống như thế nào?”. Ngoài ra, Tòa thị chính cũng căn cứ trên Bộ luật Cảnh sát để đề ra các giải pháp đưa chính quyền tới gần công dân hơn, qua đó đạt được những kết quả tối ưu về công tác an ninh trật tự.

*Các chiến lược về tham gia bàn bạc, góp ý của tập thể*

Nhằm mở rộng không gian việc thảo luận ra quần chúng chứ không chỉ đóng khung giới hạn trong phòng họp của các hội đồng,

Tòa thị chính đã thực hiện nhiều chiến lược xây dựng những không gian mở, tức là đưa đến với mọi người dân, qua đó phát huy được sự tham gia của mọi công dân một cách dân chủ nhất. Mục tiêu nhắm đến là phổ biến thông tin và khuyến khích mọi công dân phát biểu về những thuận lợi cũng như khó khăn trong việc phát triển cả của địa phương lẫn của toàn thành phố.

- *Các cuộc họp hàng tháng*: bao gồm nhiều nhân tố thuộc địa bàn quận huyện, chính quyền và công dân, khu vực nhà nước và tư nhân thuộc toàn bộ cộng đồng. Các buổi họp này nhằm xác định các biện pháp hữu ích đã được áp dụng trong lĩnh vực an ninh, từ đó duy trì và triển khai thêm tính hiệu quả của các biện pháp ấy về an ninh của địa phương và dĩ nhiên là vẫn phù hợp với các qui định của pháp luật<sup>(4)</sup>.

- *Thẻ cam kết của công dân về cuộc sống cộng đồng*: được quy định tại điều 249 Bộ luật Cảnh sát, đây là một mẫu thỏa thuận giữa 2 hoặc nhiều người về những cam kết ghi trong thẻ nhằm giải quyết những tranh chấp do hành vi của người này gây thiệt hại cho người kia hoặc ngược lại. Thẻ cam kết này nhằm khuyến khích người dân tự giác điều chỉnh thái độ và hành vi của họ. Thẻ được lập theo mẫu do văn phòng chính quyền của thành phố ấn hành, trong đó có ghi họ tên, địa chỉ của người cam kết cùng những thỏa thuận đã thông qua và cả các thời hạn để thực hiện cam kết. Cơ sở của việc thành lập thẻ là những nguyên tắc về sự thành ý và văn hóa công dân trong đời sống cộng đồng. Thẻ đã được phổ biến rộng rãi khắp Thủ đô, trong mọi khu vực nhà nước cũng như tư nhân. Hiện nay, thẻ cam kết được áp dụng để giải quyết mọi

hình thức bất đồng và đã tránh được rất nhiều vụ kiện tụng phải làm đơn khởi tố, v.v.

- *Chương trình “Ở Bogota, cuộc sống như thế nào?”* là chương trình tham gia thảo luận giữa những người đại diện cho chính quyền thủ đô Bogota, những người đại diện của các quận huyện và các đại diện cho những nhóm người thuộc diện cần được hội nhập xã hội như những người vô gia cư<sup>(5)</sup>, gái mại dâm, những người nhập cư vì lý do tị nạn, những người bán hàng rong. Chương trình được phổ biến dưới nhiều hình thức như truyền thanh (là phương tiện được người dân sử dụng nhiều nhất)<sup>(6)</sup>, báo chí và đài truyền hình Thủ đô<sup>(7)</sup>. Sự tham gia thảo luận được xem là “có ý kiến quyết định của người dân” và để thực hiện thì cách biểu quyết được ưu tiên là thông qua mạng Internet<sup>(8)</sup>.

Ngoài ra, chính quyền cũng cố gắng xây dựng một sự đồng hành giữa hoạt động của lực lượng cảnh sát chính quy của thành phố và sự hợp tác của công dân trong cơ chế tự quản<sup>(9)</sup> và đoàn kết công dân.

#### *Sự vận hành của pháp luật và sự đoàn kết*

Về phương diện an ninh, công tác trọng tâm của cảnh sát Thủ đô là nhằm kéo giảm tỷ lệ án giết người hằng năm. Để thực hiện điều này, Tòa thị chính đã thiết lập các tiêu chuẩn phòng chống các tình huống có thể dẫn đến việc xem thường mạng sống của người khác, đồng thời cũng đưa ra các tiêu chuẩn khác để tôn vinh giá trị của cuộc sống.

- *Thẻ công dân*: chiến lược tự điều chỉnh hành vi ứng xử giữa các công dân, đã được đưa vào thử nghiệm trong giai đoạn 1994-

1997. Chiến lược này có nội dung cụ thể như sau: Chính quyền phát miễn phí cho người dân những tấm thẻ có hai mặt tương tự như thẻ của trọng tài đá bóng sử dụng. Thẻ có hai mặt: một mặt nền màu xanh có vẽ hình nắm tay với ngón cái chỉ lên và một mặt nền màu đỏ cũng có hình nắm tay nhưng ngón cái chỉ xuống. Người sử dụng đưa thẻ ra để biểu lộ sự đồng tình (mặt xanh) hay không đồng tình về hành vi của người khác, giống như trọng tài bóng đá. Nhờ vậy, công dân có thể bày tỏ thái độ phê phán ví dụ đối với những người đi bộ hay lái xe không chấp hành luật giao thông đường bộ, hoặc những người thả súc vật nuôi chạy rong, những người hay gây sự ẩu đả, v.v.

- *Chương trình “Nhiệm vụ Bogota”* nhằm tạo điều kiện cho những người sống trong tình trạng tạm bợ và những người vi phạm nhưng ở mức độ “nhẹ hoặc không nghiêm trọng”. Những đối tượng này được hướng dẫn và đào tạo trong 9 tháng để hiểu được quyền và nghĩa vụ của họ, cũng như các khả năng thực tế để họ có thể kiếm được việc làm. Họ phải theo một khóa thực tập được hưởng lương để tham gia đội ngũ hướng dẫn viên dân sự của thủ đô Bogota. Mục đích của đợt thực tập này nhằm giúp cho những đối tượng kể trên quen dần với việc thực hành và tôn trọng các chuẩn mực bằng cách truyền đạt cho các công dân khác và khi tiến hành việc truyền đạt, họ đã đứng về phía chính quyền thủ đô.

- *Quyết tâm thực hiện chính sách về quản lý vũ khí*: Chiến dịch do Cảnh sát thủ đô Bogota phát động nhằm tuyên truyền và cưỡng chế đối với việc mang súng cá nhân hoặc các hung khí khác. Bao gồm nhiều

biện pháp như siết chặt thủ tục cấp giấy phép mang súng, kiểm tra có thể kèm theo việc thu hồi giấy phép<sup>(10)</sup> mang súng trong một số trường hợp (ví dụ như mang súng trong tình trạng có độ cồn trong máu vượt mức quy định, v.v.).

Theo số liệu thống kê của Trung tâm Tư vấn Quốc gia<sup>(11)</sup>, mô hình nói trên đã cho phép kéo giảm đến 35% tỷ lệ các vụ giết người ở thành phố Bogota trong giai đoạn 1993-2006 và giảm 41% số tử vong do tai nạn giao thông đường bộ trong giai đoạn 1995-2006.

Bổ sung cho lĩnh vực an ninh công cộng chính là lĩnh vực trật tự công cộng và cả hai lĩnh vực đều là đối tượng của các chiến lược do thành phố Bogota triển khai trong khuôn khổ kế hoạch phát triển và lấy Bộ luật Cảnh sát làm công cụ chủ yếu.

*Trật tự công cộng ở Bogota: một nền giáo dục công dân nâng cao*

“Thi hành luật pháp không đơn thuần dựa trên các biện pháp cưỡng chế, nó phải được gắn kết với việc sử dụng lời nói một cách có tình có lý và khả năng thuyết phục cao thông qua đối thoại và giáo dục công dân<sup>(12)</sup>”. Vận dụng các nguyên tắc cơ bản trong kế hoạch phát triển thành phố và trong Bộ luật Cảnh sát, chính quyền Bogota đã thành lập nên các mặt trận công dân địa phương. Công tác này đã được tiến hành dưới sự chỉ đạo của lực lượng Cảnh sát thủ đô với sự tham gia của nhiều đơn vị nhà nước và tư nhân tại Bogota. Các mặt trận công dân này chính là tiền thân của lực lượng “trợ thủ dân sự đặc lực” của Cảnh sát thủ đô sau này: đó là Cảnh sát dân sự<sup>(13)</sup> hay “Dân Cảnh” của Bogota.

### *Các mặt trận công dân địa phương*

Sự thành lập các mặt trận này dựa trên nguyên tắc đặt quyền lợi của tập thể lên trên quyền lợi của cá nhân<sup>(14)</sup>. Chính quyền khuyến khích các tổ chức cộng đồng có sự tương tác trực tiếp với Cảnh sát thủ đô.

Sự tương tác này giúp cho người dân ở các phường gần gũi hơn với cảnh sát khu vực và ngược lại cũng khiến cảnh sát gần dân trong địa bàn hơn. Các mặt trận công dân được tổ chức trong các trường học, đặc biệt là các trường phổ thông cấp 3; trọng tâm công tác của mặt trận là giáo dục công dân về các chuẩn mực và sự thực hành sự phạm các chuẩn mực đã được học tập, nói cách khác, là sự thực thi Bộ luật Cảnh sát.

Việc chọn địa điểm là các trường học và các trường phổ thông cấp 3 đáp ứng được yêu cầu tập hợp người dân các phường lại tạo điều kiện cho họ tự tổ chức thành những mạng lưới nhân dân tham gia tích cực vào công tác an ninh và trật tự công cộng cũng như tổ chức thành những tổ đoàn kết trong công tác phòng chống tội phạm.

Phương thức giáo dục công dân về tinh thần trách nhiệm liên đới này nằm trong khuôn khổ các chính sách của lực lượng cảnh sát về hành chính của thành phố nhằm mục tiêu tăng cường giáo dục khái niệm “người công dân không bạo lực”, hay nói một cách khác, là người dân đồng tình ủy quyền hoàn toàn việc sử dụng các biện pháp cưỡng chế cho lực lượng công quyền.

### *Cảnh sát dân sự của Bogota*

Lực lượng này gồm toàn bộ là những người tự nguyện tham gia và giữ vai trò chủ chốt trong việc thi hành nguyên tắc khuyến khích động viên tinh thần tôn trọng và phục

vụ các công tác của chính quyền thành phố. Tính pháp lý và chức năng của Cảnh sát dân sự được quy định tại Điều 141 Bộ luật Cảnh sát: “Hoạt động của Cảnh sát về hành chính là việc thực hiện mọi biện pháp cần thiết nhằm mục đích bảo vệ và đảm bảo cuộc sống bình yên cho cộng đồng các công dân cũng như nhằm ngăn chặn mọi biến tướng của tình hình phạm pháp thông qua công tác phòng ngừa và giáo dục công dân trong cộng đồng”. Còn về tính chính đáng của lực lượng dân cảnh thì quá trình xác lập có phần chậm hơn vì đã có nhiều thái độ nghi kị của một số người. Để đạt được tư cách chính danh, chính quyền thủ đô đã phát động nhiều chiến dịch tuyên truyền giáo dục, vận động, tuyển dụng và hỗ trợ cho lực lượng này mà người dân thường gọi là “Cảnh sát thay thế”. Lực lượng này có nhiệm vụ hỗ trợ cảnh sát chính quy trong công tác phòng ngừa vi phạm, tuy không được phép mang vũ khí và công cụ hỗ trợ nhưng lực lượng dân cảnh có quyền triệu tập các đối tượng đến làm việc, can thiệp để ngăn chặn các sự gây rối về trật tự công cộng có thể xảy ra và cùng tham gia tuần tra ban đêm với Cảnh sát chính quy của thủ đô. Lực lượng dân cảnh còn chịu trách nhiệm kiểm soát giao thông tại các đường dành cho xe đạp và các phương tiện giao thông không có động cơ, cũng như giám sát hành vi của những người đi bộ hoặc lái xe. Do tính chất “công dân-dân sự”, lực lượng phải tuân theo các quy định và tiêu chí rất nghiêm ngặt về sử dụng vũ lực.

Các điều kiện hay tiêu chí để được gia nhập lực lượng có nhiều dạng nhưng quan trọng nhất là nguyện vọng phục vụ công

tác ổn định trật tự xã hội, vì thế trong đội ngũ của ngành có cả những sinh viên thuộc các “Trường lớn<sup>(15)</sup>” cùng các sinh viên thuộc các đại học công lập, các công dân là cha trong gia đình và những người thuộc thành phần đã hoàn tất các chương trình hội nhập cộng đồng.

Theo báo cáo của chính quyền thành phố<sup>(16)</sup>, mô hình tham gia tích cực của công dân đã làm tăng đáng kể niềm tin của người dân đối với các lực lượng giữ gìn an ninh trật tự và chính quyền. Điều này cho phép tăng cường bảo vệ an ninh công cộng tốt hơn so với dạng an ninh tư nhân. Nhờ vậy, hình ảnh của ngành cảnh sát được gần gũi hơn với người dân và các lực lượng giữ gìn trật tự có thể đảm trách nhiều nhiệm vụ khác nhau, đồng thời cũng làm nổi bật lợi ích thiết thực của việc tham gia tích cực của công dân trong lĩnh vực an ninh và trật tự công cộng. Gần 10 năm qua, với chủ trương đúng đắn của chính quyền Bogota, người dân thành phố đã tham gia mạnh mẽ vào phong trào giáo dục công dân và tỷ lệ người tham gia tự nguyện và tích cực không ngừng tăng cao. Cùng với kinh nghiệm thành công này, thành phố Bogota cũng đã đổi mới lĩnh vực dịch vụ vận tải công cộng cũng như đã chuyển dịch được không gian công cộng của thành phố hướng đến chất lượng và sự tiện nghi.

*Thực hiện nếp sống văn minh của công dân tại Bogota: sự chuyển dịch hướng đến tính cách công dân và không gian công cộng.*

“Chúng ta có thể yêu cầu người dân phải hành xử một cách gương mẫu trong chừng mực mà họ bị bắt buộc phải làm, thế nhưng nếu chúng ta cung cấp cho họ phương tiện để họ có thể quán triệt được

các quy phạm pháp luật và thêm vào đó, chúng ta phải tạo cho người dân một môi trường vật chất thực sự đem đến cho họ lợi ích cụ thể, thì người dân sẽ hành động một cách tự giác hơn mà không cảm thấy bị cưỡng bách nữa... họ sẽ trân trọng và tôn trọng khoảng không gian môi trường sống được xây dựng nhằm phục vụ nhu cầu và tiện ích của người dân...<sup>(17)</sup>”. Trong công cuộc đổi mới của thành phố Bogota suốt thập kỷ qua, 2 ví dụ điển hình nhất về quy hoạch không gian công cộng và thực hiện nếp sống văn minh của công dân là lĩnh vực các tuyến đường dành cho xe đạp và các phương tiện thô sơ và lĩnh vực vận tải công cộng.

*Không gian công cộng thành phố Bogota hay là sự sinh hoạt chung một cách văn minh của nhiều loại phương tiện vận chuyển giao thông.*

Chương trình đầu tiên về đường giao thông dành cho xe đạp của thành phố Bogota tuy đã được thành lập từ đầu những năm 1980 nhưng mãi đến năm 1997 trở đi, Chính quyền thủ đô Bogota mới đưa việc tăng cường và khuyến khích các phương tiện giao thông vận tải thay thế vào các dự án ưu tiên. Các dự án này nhằm mục tiêu cải thiện chất lượng cuộc sống của cư dân thành phố và trong đó có chương trình “Ngày không ô tô” và kế hoạch các tuyến đường dành cho xe đạp.

Sẽ rất bổ ích khi ta đề cập và trình bày về các chiến lược khác nhau mà trong đó các nhân tố chủ đạo chính là chính quyền và các công dân, đặc biệt là việc chung sống với các loại hình giao thông vận tải khác nhau đã giúp người dân chuyển biến theo tinh thần giáo dục ý thức biết tôn trọng tất

cả những gì thuộc về công cộng cũng như tôn trọng người khác.

#### *Chương trình “Ngày không ô tô”*

Ngoài dự án các đường dành cho xe đạp, chương trình này cũng tạo thành một tiền đề cho công cuộc đổi mới trong lĩnh vực giao thông vận tải của thành phố Bogota. Kể từ năm 1997, chương trình “Ngày không ô tô” đã điều hướng người dân xem xét lại các phương tiện giao thông thay thế cho ô tô mang tính “bền vững và công bằng” ví dụ như xe đạp và các phương tiện vận tải công cộng. Chương trình này vạch ra những chiến lược nhằm buộc người dân không được sử dụng ô tô trong suốt một ngày được ấn định là ngày 6/2 hàng năm.

Ngoài ra còn có thêm một biện pháp đặc biệt có thể xem như sự luân phiên đối với các biển đăng ký xe ô tô, gọi theo cách nói đặc trưng của người dân Bogota (pico y placa<sup>(18)</sup>). Biện pháp này như sau: cấm các xe ô tô mang biển số nhất định không được lưu thông trong 6 tiếng đồng hồ trong những ngày nhất định, được chia ra làm hai khoảng thời gian và không nhất thiết phải phụ thuộc vào kim chỉ mức độ ô nhiễm. Đó là buổi sáng từ 6h đến 9h và buổi chiều từ 17h đến 20h tối. Biện pháp này được áp dụng trong tuần từ thứ hai đến thứ bảy và luân phiên đối với biển đăng ký một số xe ô tô (bắt đầu áp dụng từ năm 1997). Các xe ô tô phải dán những phiếu lưu hành đối với những nhãn hiệu và màu sắc khác nhau để dễ phân biệt đối với các nhân viên kiểm soát. Như vậy, bất kỳ xe ô tô nào, kể cả xe taxi, cũng không được phép lưu thông trong các khoảng thời gian kể trên hai ngày trong tuần.

Ví dụ: Các xe ô tô mang biển đăng ký có số cuối là một không được phép lưu thông vào

các ngày thứ hai và thứ năm trong các giờ qui định. Việc áp dụng biện pháp này trước kia thì có gặp khó khăn vì đã không tham khảo ý kiến các công dân cũng như đại diện các nghiệp đoàn taxi nhưng hiện nay thì đã vận hành tốt và đã đi vào cuộc sống người dân, các người lái xe ô tô đã có thói quen kế hoạch hóa việc đi theo lịch hàng tuần. Biện pháp này cũng đã góp phần kéo giảm đáng kể mức độ ô nhiễm không khí và nạn kẹt xe vào các giờ cao điểm.

#### *Chương trình tổng thể các tuyến đường lưu thông dành cho xe đạp*

Tuyến đường lưu thông đầu tiên dành cho xe đạp đã được khởi động vào đầu thập niên 1980. Lúc đầu nó mang tính cách vui chơi giải trí và được vận hành vào những ngày chủ nhật, việc lưu thông bằng xe đạp được diễn ra tốt đẹp nhờ vào sự giám sát của lực lượng dân cảnh của Bogota<sup>(19)</sup>. Hiện nay, tuyến đường này được gần 2 triệu người sử dụng để thư giãn hoặc để di chuyển bằng xe đạp, patanh, ván trượt có bánh xe hoặc đi bộ và vào các ngày thường nhật trong tuần thì đó là con đường “Carrera septima” hay “Đại lộ Hoàng gia”, vốn là trục đường chính về giao thông theo hướng Bắc-Nam của thành phố Bogota. Từng bước sau đó, nhiều tuyến đường chính yếu khác vốn tạo thành hệ thống giao thông chủ lực vào các ngày thường, cũng đã được đưa vào sử dụng dành cho riêng xe đạp và phương tiện thô sơ vào các ngày chủ nhật. Tức là vào những ngày chủ nhật, các phương tiện giao thông cơ giới bị cấm lưu thông hoàn toàn trên các tuyến đường này và chỉ dành riêng cho xe đạp và các loại phương tiện thô sơ suốt buổi sáng. Loại hình đường không có cơ giới này nhằm

phục vụ nhu cầu vui chơi giải trí, vì thế, chính quyền thành phố còn đưa ra một loạt các hoạt động thể thao, văn hóa vui chơi miễn phí phù hợp với nhiều loại đối tượng tham gia giao thông.

Từ năm 1997, một dự án trọng điểm về đánh giá, thiết kế xây dựng, tính bền vững và sự vận hành của các tuyến đường dành cho xe đạp thực sự là những con đường lưu thông chuyên dùng cho xe đạp (và các phương tiện thô sơ khác) đã được khởi động. Đó là dự án có tên gọi là P.M.C (Chương trình trọng điểm các tuyến đường lưu thông bằng xe đạp<sup>(20)</sup>), nhằm mục đích giảm thiểu nạn kẹt xe, ùn tắc giao thông cũng như để giải tỏa sự căng thẳng thần kinh của người dân vì tiếng ồn, ô nhiễm không khí do xe cộ lưu thông gây ra.

Trong giai đoạn ngắn hạn, dự án này đã đạt được kết quả là đã đưa vào vận hành 291,3km đường đã được nâng cấp toàn bộ. Mạng lưới này đã được xây dựng song song theo những tuyến đường giao thông lớn của thành phố kể cả những tuyến chỉ dành riêng cho các phương tiện vận tải công cộng. Dự án này mang ý nghĩa như một thành tựu to lớn về phương diện quy hoạch đô thị với mục tiêu đã cải thiện được không gian công cộng của thành phố một cách đáng kể và giảm thiểu được vấn đề ô nhiễm môi trường do xe cộ lưu thông gây ra. Mặt khác, dự án cũng nhằm làm thay đổi thói quen của công dân bị lệ thuộc vào các phương tiện giao thông truyền thống của thành phố là xe ô tô và xe buýt.

Một bộ luật giao thông dành cho các đường xe đạp đã được ban hành để điều chỉnh các hành vi của người tham gia lưu thông. Cùng với nhiều qui định khác, việc đội mũ bảo

hiểm và mặc áo bảo hộ là bắt buộc đối với người tham gia lưu thông ban đêm. Người tham gia lưu thông phải tôn trọng tuyến đường xe đạp dành cho họ tương tự như đối với tuyến đường lưu thông xe ô tô, chấp hành các quy định về chỗ để xe, đậu xe v.v. Những công dân khác cũng phải tôn trọng các tuyến đường này, coi chúng là chỉ dành riêng cho việc lưu thông bằng xe đạp. Ngoài ra, đồng thời với việc xây dựng các tuyến đường xe đạp, các tuyến đường dành cho người đi bộ cũng được tiến hành<sup>(21)</sup>. Hiện nay, Bogota đang tiến hành xây dựng thêm nhiều lộ trình khác để bổ sung hoàn chỉnh hệ thống đường chuyên dùng cho xe đạp, qua đó chính quyền dự kiến sẽ chuyển dịch được đến cuối năm 2007 khoảng 10% lượng người trước đây thường sử dụng các phương tiện giao thông cơ giới, chưa kể số người hiện nay đang sử dụng. Có thể nói dự án này là một phần trọng yếu trong giai đoạn đổi mới về giao thông vận tải của thành phố Bogota. Nó tiếp nối quy hoạch tổng thể về lãnh thổ, với đặc điểm là đã vận động được mọi công dân một cách sâu rộng để họ làm chủ những khoảng không gian mới và biết tôn trọng chúng. Dự án này đã góp phần đáng kể vào việc giúp công dân nhận thức được ý nghĩa quan trọng của việc sinh sống trong một thành phố ngăn nắp, trật tự, sạch đẹp và sự tôn trọng người khác. Bên cạnh dự án này là một dự án khác về lĩnh vực vận tải công cộng của thành phố. Lĩnh vực này có lẽ là một trong những thách thức rõ nét nhất đối với một thành phố có đến gần 9 triệu dân và từ gần 20 năm qua, thành phố đã luôn tìm kiếm một phương án thật hiệu quả, thật bền vững cả về phương diện kỹ thuật lẫn kinh tế để vượt qua thách thức này.



### *Tổ chức vận tải công cộng tại thành phố Bogota*

Như đã trình bày ở trên, một trong những thách thức to lớn nhất đối với chính quyền Bogota luôn là phải giải quyết về cơ cấu và tổ chức hệ thống vận tải công cộng. Bắt đầu từ những năm 1991, chính quyền thành phố đã tiến hành nghiên cứu đánh giá về thiết kế xây dựng và tính bền vững của một hệ thống vận tải công cộng sao cho phù hợp và đáp ứng được các yêu cầu cũng như các đặc điểm riêng của thủ đô nước Colombia về các phương diện ngân sách, hạ tầng cơ sở và quy hoạch lãnh thổ.

Đến tháng 10/1999, việc thiết lập một hệ thống vận tải công cộng đổi mới của Bogota đã được thông qua với văn bản thỏa thuận (Quyết định) số 4 của chính quyền thủ đô và hệ thống mới nay mang tư cách pháp nhân là Công ty Cổ phần Transmilenio S.A. Nhiệm vụ, chức năng cũng như cơ cấu của cơ sở vật chất<sup>(22)</sup> và các nguyên tắc cơ bản để hoạt động đã được quy định rõ ràng trong Bộ luật Cảnh sát. Việc thành lập Transmilenio cũng phù hợp với các điều 209 và 269 Hiến pháp Chính trị năm 1991 của Colombia về vấn đề hoàn thành chức năng nhiệm vụ của bộ máy hành chính công quyền và vấn đề ưu tiên của việc đề xuất các phương pháp và dự án phát triển cho địa phương. Hệ thống này đã được đưa vào hoạt động vào tháng 12/2000 dưới sự chỉ đạo của Đô trưởng Enrique Penalosa Londono. Khởi đầu với 15km, đến năm 2004 hệ thống đã có 120km đường hoạt động chưa kể các khu vực đang được quy hoạch mới. Hệ thống này có nhiều khía cạnh chúng ta sẽ nghiên cứu chức năng nhiệm vụ, cơ sở hạ tầng của nó

để thấy được tác dụng tích cực của nó đối với hành vi ứng xử của người dân thành phố.

### *Nhiệm vụ của hệ thống vận tải công cộng mới*

Trước kia, do tình trạng hỗn loạn vô tổ chức về giao thông đô thị ở Bogota kéo dài trong nhiều năm nên hậu quả là nạn ùn tắc giao thông xảy ra thường xuyên cũng như vấn đề tai nạn giao thông đường bộ rất nghiêm trọng. Vì vậy, việc đưa vào vận hành hệ thống mới này được đặt trên cơ sở của các nguyên tắc sau: bình đẳng, yên tĩnh (không gây ồn), ứng xử văn hóa, đoàn kết, an toàn, hợp tác và nếp sống cộng đồng. Nhiệm vụ của hệ thống mới đã được mô tả đầy đủ trong điều 98 của Bộ luật Cảnh sát. Dịch vụ vận tải mới này nhằm mục tiêu giảm thiểu thời gian người dân phải mất trong đi lại hằng ngày, điều này có liên quan mật thiết đến việc nâng cao chất lượng của cuộc sống người dân và cũng nhờ vậy, họ có thêm nhiều thời gian để sử dụng vào các sinh hoạt khác.

Để hoàn thành nhiệm vụ được giao, hệ thống mới này đã có được sự kết hợp toàn diện về cơ sở hạ tầng, văn phòng nhà xưởng, trang thiết bị về đèn tín hiệu, biển báo giao thông, các trạm dừng xe buýt và các nhà ga trung chuyển. Tất cả những điều kiện thuận lợi này nhằm mục đích phục vụ cho nhu cầu đi lại của công dân một cách tốt nhất, hiệu quả và liên tục bằng phương tiện xe buýt, được tập trung ở vòng hai đô thị của thành phố Bogota. Nếu như trước kia khi chưa có hệ thống này thì thời gian bình quân để di chuyển từ đầu đến cuối thành phố theo hướng Bắc-Nam hay ngược lại Nam-Bắc phải mất đến 2 tiếng (trong

tình trạng bình thường không bị kẹt xe) thì hiện nay, với hệ thống vận tải mới, chỉ mất 45 phút. đạt được thành tích này là nhờ vào cơ sở hạ tầng và nhiều nhân tố khác về nhân lực, kỹ thuật v.v. được huy động để phục vụ cho hệ thống có thể vận hành tốt.

#### *Doanh nghiệp nhà nước về vận tải công cộng Transmilenio*

Hằng ngày tại Bogota có 850.000 xe cá nhân lưu thông, vận chuyển 19% dân số của thành phố. Như vậy, hệ thống vận tải công cộng mới này được thiết kế nhằm phục vụ nhu cầu đi lại hằng ngày của 72% dân số còn lại, và sử dụng các tuyến đường dành riêng cho xe buýt của hệ thống (chuyên dùng).

Hệ thống các tuyến đường cao tốc chuyên dùng này đòi hỏi phải hội đủ một chuỗi điều kiện đặc biệt mới có thể tối ưu hóa sự vận hành, cụ thể là:

1) Xây dựng và nâng cấp các con đường vận chuyển hành khách đến các đường chuyên dùng. Vì mạng lưới đường giao thông tập trung tại khu vực nội đô, nên phải có một dịch vụ chuyên chở hành khách ở các vùng ngoại thành được kết nối với hệ thống, gọi là dịch vụ “cung cấp”. Đó là các xe buýt chuyên chở miễn phí hành khách đến các trạm của Transmilenio.

2) Cơ sở hạ tầng và hệ thống kiểm soát riêng biệt cho các trạm do Cảnh sát chính quy, dân cảnh và hướng dẫn viên dân sự đảm trách. Các trạm được thiết kế giống như cổng vào đường tàu điện ngầm, để đi qua phải đưa vé vào thiết bị đọc từ, vé được bán tại quầy bán vé đặt ngay trước lối vào trạm. Khi qua cổng, hành khách sẽ được các nhân viên cảnh sát dân sự hoặc các

hướng dẫn viên dân sự<sup>(23)</sup> chỉ dẫn hoặc xem hệ thống tín hiệu và biển báo.

- Phối hợp giữa nhiều cơ quan đơn vị thuộc địa bàn thủ đô như: Tòa Đô chính (đảm trách công tác thông tin và an ninh), Viện Phát triển Đô thị (thiết kế các tuyến đường), Chi cục Quản lý Môi trường (Kiểm tra chất lượng không khí, tiếng ồn, mức độ gây hại cho mắt v.v.), Chi cục Quy hoạch Đô thị (xem xét về sơ đồ bản vẽ các trạm trong khuôn khổ sơ đồ quy hoạch đô thị của thành phố) và Văn phòng Trung chuyển-Vận tải (hệ thống biển báo, tín hiệu và quy định về vận tốc).

Hệ thống hoạt động liên tục từ 5 giờ đến 21 giờ. Mỗi xe buýt vận chuyển được 206 hành khách trong điều kiện tương tự như tàu điện ngầm duy có điểm khác biệt là hệ thống được vận hành trên mặt đất và việc vận chuyển do các xe buýt nhiều toa thực hiện. Vận tốc bình quân là 30km/giờ. Hệ thống được cơ cấu để có thể liên kết với các đơn vị kinh tế tư nhân và liên doanh. Vì thế, doanh thu khai thác kinh doanh, đào tạo đội ngũ lái xe do các doanh nghiệp tư nhân đảm trách, cơ sở hạ tầng do chính quyền thành phố đảm trách và kế hoạch quản lý, kiểm soát thì do Transmilenio S.A đảm trách.

Hệ thống này, cùng với chương trình đường xe đạp, đã có tác động rất lớn đối với hành vi ứng xử của công dân, qua đó đã cho thấy có sự xuyên suốt và nhất quán giữa nội dung của các văn bản đề ra và sự thực thi các quy phạm và quy tắc nhờ vào việc đã thiết lập được một môi trường vật chất phù hợp và đáp ứng được các nhu cầu của công dân và các chính sách của thành phố.