

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ NỘI VỤ

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

JUNG GUN YOUNG

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG

**QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ MÔI TRƯỜNG Ở HÀN QUỐC
– NHỮNG GIÁ TRỊ THAM KHẢO CHO VIỆT NAM**

Chuyên ngành: Quản lý hành chính công
Mã số: 62 34 82 01

HÀ NỘI – THÁNG 9 NĂM 2015

**Công trình được hoàn thành
tại Học viện Hành chính Quốc gia**

Người hướng dẫn khoa học

**GS.TS. TRẦN NGỌC ĐƯỜNG – VIỆN NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT
PGS.TS. LƯƠNG THANH CƯỜNG – HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH GIA**

Phản biện 1:

Phản biện 2:

Phản biện 3:

Luận án được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận án cấp Học viện tại Học viện
Hành chính Quốc gia.

Vào hồi.....giờ.....ngày.....tháng.....năm 2015.

**Có thể tìm hiểu luận án tại thư viện Quốc gia
và tại Học viện Hành chính Quốc gia**

MỞ ĐẦU**1. Tính cấp thiết của luận án**

Bước sang thế kỷ 21, Việt Nam cũng đang đối mặt với hàng loạt các vấn đề - thách thức môi trường do cả những yếu tố khách quan và chủ quan¹:

- (i) Được xem là quốc gia đứng thứ 5 về mức độ hứng chịu các rủi ro do biến đổi khí hậu trên thế giới
- (ii) Đang phải đối mặt với tình trạng thiếu năng lượng phục vụ phát triển kinh tế - xã hội và phụ thuộc vào các nguồn nhiên liệu có khả năng gây ô nhiễm cao
- (iii) Các vùng nước biên ven bờ của Việt Nam có dấu hiệu bị ô nhiễm và suy thoái, đặc biệt ở miền Trung Việt Nam – là nơi có tiềm năng phát triển mạnh du lịch biển
- (iv) Một số hệ thống lưu vực sông chính hiện đang đối mặt với tình trạng ô nhiễm ở mức báo động
- (v) Chất thải gia tăng nhanh chóng do phát triển song chưa được quản lý tốt
- (vi) Tình trạng di dân tự do vào các thành phố lớn gây áp lực mạnh đối với công tác quản lý môi trường đô thị
- (vii) Ô nhiễm không khí do giao thông gây thiệt hại kinh tế (ước tính 5% GDP mỗi năm)
- (viii) Sức khỏe cộng đồng bị đe dọa do các hiểm họa tiềm ẩn từ môi trường, nguồn nước và thực phẩm
- (ix) Còn nhiều bất cập trong quản lý tài nguyên rừng, đa dạng sinh học và sử dụng đất
- (x) Chưa áp dụng được các sáng kiến công nghệ mới trong công tác quản lý môi trường

Như vậy, đổi mới tư duy và phương pháp quản lý nhà nước trong lĩnh vực tài nguyên và môi trường là rất cấp thiết nhằm giải quyết các vấn đề và thách thức môi trường nêu trên.

Kể từ sau khi thống nhất đất nước năm 1975 và đặc biệt là sau khi triển khai các chính sách đổi mới trong quản lý kinh tế vào đầu thập niên 1990, Việt Nam đã đạt được những thành tựu to lớn trong phát triển kinh tế với tốc độ tăng trưởng kinh tế luôn duy trì ở mức cao. Những thành tựu kinh tế này đã giúp Việt Nam thoát được giai đoạn nghèo đói và chính thức gia nhập nhóm các quốc gia có thu nhập trung bình thấp vào năm 2008. Tuy nhiên, theo nhận định của nhiều chuyên gia trong nước và quốc tế, trong những năm gần đây, nền kinh

¹Tác giả tổng hợp, đánh giá và nhận định từ các số liệu, đánh giá nêu trong báo cáo hiện trạng môi trường hàng năm của Việt Nam do Bộ Tài nguyên và Môi trường Việt Nam công bố/xuất bản.

tế Việt Nam có dấu hiệu suy giảm mức tăng trưởng và có nguy cơ rơi vào “bẫy thu nhập trung bình”. Bảo vệ và duy trì được tính bền vững của môi trường là yếu tố then chốt để đảm bảo đạt được phát triển kinh tế - xã hội một cách bền vững. Việt Nam vừa bước vào nhóm quốc gia thu nhập trung bình thấp và đang phải đối mặt với những khó khăn mới do cạn kiệt nguồn tài nguyên, tình trạng suy thoái chất lượng môi trường sống gây ảnh hưởng tới sức khỏe người dân và chất lượng nguồn lao động diễn ra phổ biến ở nhiều nơi. Trong bối cảnh này, việc đào sâu nghiên cứu những bài học kinh nghiệm của các quốc gia thành công đã được thế giới xác nhận như Hàn Quốc hay Nhật Bản là hết sức cần thiết và cấp thiết cho Việt Nam hiện nay.

2. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục đích nghiên cứu: Mục đích nghiên cứu của đề tài là phân tích, đánh giá, so sánh thực tiễn quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường và tài nguyên thiên nhiên ở cả Việt Nam và Hàn Quốc trong các giai đoạn phát triển kinh tế xã hội khác nhau nhằm xác định bài học có giá trị tham khảo cho Việt Nam trong giai đoạn đẩy mạnh công nghiệp hóa đất nước từ nay đến 2030.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Từ mục đích nói trên, đề tài có nhiệm vụ:

- (i) Tổng quan lý thuyết và các xu hướng phát triển hệ thống quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường trên thế giới (gồm: 1. hệ thống chính sách và pháp lý; 2. tổ chức bộ máy hành chính; 3. Phát triển và sử dụng hiệu quả các nguồn lực, bao gồm lực nhân lực, tài chính và thông tin; và 4. Thu hút sự tham gia của các bên liên quan).
- (ii) Thực hiện nghiên cứu chuyên sâu về mô hình của Hàn Quốc và Việt Nam trong bối cảnh kinh tế - xã hội của từng giai đoạn phát triển nhằm liên hệ và đúc rút các bài học kinh nghiệm trên cơ sở ứng dụng các học thuyết và trong bối cảnh phát triển chung của toàn cầu.
- (iii) Đề xuất những giá trị và bài học kinh nghiệm tốt của Hàn Quốc phù hợp để áp dụng cho Việt Nam trong giai đoạn đẩy mạnh công nghiệp hóa đất nước sắp tới trên cơ sở phân tích và so sánh diễn biến phát triển kinh tế, xã hội, hiện trạng môi trường cũng như những đáp ứng chính sách và thể chế về bảo vệ môi trường ở hai quốc gia trong từng thời kỳ phát triển.

3. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của đề tài là các vấn đề lý luận, thực tiễn của quản lý nhà nước về môi trường ở Hàn Quốc và những giá trị tham khảo cho Việt Nam. Tuy nhiên, đây là vấn đề rộng, phức tạp,

trong khuôn khổ của một luận án, phạm vi nghiên cứu của luận án được giới hạn như sau:

Thứ nhất, về nội dung luận án, nghiên cứu các mô hình tổ chức và hoạt động của chính phủ trong quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường và tài nguyên thiên nhiên trên các khía cạnh:

- Diễn biến phát triển kinh tế - xã hội và tác động của các chính sách phát triển kinh tế xã hội tới chất lượng môi trường;
- Hệ thống chính sách và pháp lý phục vụ quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường và tài nguyên thiên nhiên;
- Tổ chức hệ thống thể chế và bộ máy chính phủ trong quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường và tài nguyên thiên nhiên;
- Phân bổ nguồn nhân lực và tổ chức nhân sự trong hệ thống thể chế và bộ máy chính phủ ngành môi trường và tài nguyên;
- Phân bổ ngân sách, đảm bảo tài chính và quản lý tài chính công, áp dụng các công cụ tài chính và kinh tế trong quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường và tài nguyên;
- Huy động sự tham gia của các thành phần xã hội trong hoạt động quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường.

Thứ hai, về phạm vi địa lý và không gian, luận án tập trung nghiên cứu các mô hình của Hàn Quốc và Việt Nam trong công tác quản lý nhà nước ở cấp vĩ mô (cấp trung ương và cấp tỉnh/thành phố) về tài nguyên và môi trường. Tuy nhiên, để khẳng định rõ những nét tương đồng giữa Việt Nam và Hàn Quốc cũng như giá trị của các bài học kinh nghiệm đúc rút từ quá trình xây dựng hệ thống quản lý nhà nước về môi trường phục vụ phát triển bền vững kinh tế và xã hội của Hàn Quốc, luận án cũng rà soát và tổng thuật một cách khá đầy đủ các mô hình quản lý nhà nước về môi trường của các nền kinh tế khác nhau trên thế giới. Bên cạnh việc đi sâu phân tích mô hình quản lý nhà nước về môi trường của Hàn Quốc và Việt Nam, mô hình quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường ở khoảng hơn 30 quốc gia châu Âu, châu Mỹ và châu Á cũng được luận án rà soát, phân tích và trình bày cô đọng trong phần tổng quan lý thuyết nhằm mô tả xu hướng diễn biến và phát triển ‘ngành quản lý nhà nước về môi trường’ trên thế giới.

Thứ ba, về phạm vi thời gian, trên cơ sở những phân tích nêu trên, luận án tập trung nghiên cứu và phân tích thực tiễn ở Hàn Quốc và Việt Nam trong hai giai đoạn phát triển chính sau đây:

Giai đoạn phát triển	Hàn Quốc	Việt Nam
(-) Thời kỳ phát triển từ quốc gia nghèo (vừa thoát khỏi chiến tranh và bắt đầu xây dựng đất nước, thuộc nhóm quốc gia có thu nhập thấp) thành quốc gia đang phát	1950-1980	1975-2008

triển (thuộc nhóm quốc gia có thu nhập trung bình).		
(-) Thời kỳ phát triển từ quốc gia đang phát triển tiến tới quốc gia phát triển và công nghiệp hóa (thuộc nhóm quốc gia có thu nhập cao)	1980-2007	2009-2030
(-) Thời kỳ phát triển theo định hướng tăng trưởng bền vững và trong bối cảnh toàn cầu hóa diễn ra mạnh mẽ	Từ sau 2008	

Trên cơ sở phân tích, đánh giá hoạt động quản lý nhà nước về môi trường ở hai quốc gia trong các thời kỳ phát triển nêu trên, luận án đúc rút những kinh nghiệm và nêu các khuyến nghị với Việt Nam trong giai đoạn phát triển sắp tới nhằm tiến tới công nghiệp hóa đất nước (vào năm 2030).

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

4.1. Phương pháp luận: Luận án được xây dựng trên cơ sở ứng dụng các học thuyết và lý thuyết về chính trị học, quản trị nhà nước, hành chính công, khoa học chính trị về môi trường, kinh tế học môi trường trong phân tích các vấn đề quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường ở cấp quốc gia với nghiên cứu điển hình và chuyên sâu cho diễn biến phát triển ở Hàn Quốc và Việt Nam.

4.2. Phương pháp nghiên cứu: Luận án kết hợp sử dụng 5 phương pháp nghiên cứu phổ biến thường áp dụng cho các nghiên cứu chuyên ngành khoa học xã hội và quản lý, bao gồm:

- (A) Thu thập và hồi cố thông tin dữ liệu từ các nguồn khác nhau (information retrieval)
- (B) Phỏng vấn sâu các chuyên gia và đối tượng liên quan (interview)
- (C) Khảo cứu và phân tích tại bàn (desk-review)
- (D) Nghiên cứu trường hợp/điển hình (case study)
- (E) Tham vấn chuyên gia (Consultation)

5. Những đóng góp mới của luận án

Luận án thảo luận kỹ lưỡng và toàn diện về các xu hướng phát triển hệ thống quản lý nhà nước trong lĩnh vực môi trường trên thế giới với nghiên cứu điển hình riêng cho Hàn Quốc và Việt Nam và đã có một số những phát hiện, điểm mới như sau:

- i. Hệ thống hóa các lý thuyết và học thuyết về quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ môi trường và tài nguyên thiên nhiên;
- ii. Tổng quan chung về các mô hình tổ chức và hoạt động chính phủ được áp dụng trong quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường và tài nguyên thiên nhiên ở các nước trên thế giới,

- iii. So sánh và đúc rút bài học kinh nghiệm về mô hình tổ chức và hoạt động chính phủ trong quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường và tài nguyên thiên nhiên ở Hàn Quốc và Việt Nam thông qua nghiên cứu điển hình và phân tích chuyên sâu về các mô hình tổ chức và hoạt động chính phủ trong quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường và tài nguyên thiên nhiên ở mỗi giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội khác nhau của Hàn Quốc và Việt Nam.
- iv. Nêu một số khuyến nghị về cải tổ hệ thống tổ chức và hoạt động chính phủ trong ngành bảo vệ môi trường và tài nguyên thiên nhiên cho Việt Nam giai đoạn tiến lên công nghiệp hóa từ nay đến 2030 nhằm giúp Việt Nam thực hiện được mục tiêu tăng trưởng xanh trên cơ sở tiết kiệm mọi nguồn lực (nỗ lực hành chính/nhân lực/tài chính) và giảm thiểu tổn hại đối với môi trường và tài nguyên thiên nhiên.

6. Ý nghĩa của việc nghiên cứu

6.1. Về mặt lý luận: Từ việc nghiên cứu và tổng quan các học thuyết mới về quản lý nhà nước trong lĩnh vực môi trường (environmental governance) cũng như việc triển khai ứng dụng các học thuyết này ở các quốc gia khác nhau trên thế giới, luận án sẽ góp phần củng cố các cơ sở lý luận về việc ứng dụng các học thuyết nói trên trong bối cảnh kinh tế xã hội của Việt Nam.

6.2. Về mặt thực tiễn: Hàn Quốc và Việt Nam mặc dù có những nét riêng biệt song đã trải qua các thời kỳ lịch sử phát triển tổ chức chính phủ khá tương đồng trong bối cảnh phát triển chung của toàn cầu. Việc nghiên cứu và đúc rút các bài học kinh nghiệm của mỗi nước sẽ giúp cải tổ hệ thống quản lý hành chính công ở mỗi nước. Đặc biệt, các đề xuất của luận án về những bài học kinh nghiệm của Hàn Quốc có giá trị tham khảo đối với Việt Nam có ý nghĩa thực tiễn rất cao vì sẽ là nguồn thông tin hữu ích giúp các nhà quản lý và hoạch định chính sách phát triển bền vững và bảo vệ môi trường ở Việt Nam xem xét và cân nhắc trong quá trình củng cố và hoàn thiện hệ thống tổ chức và quản lý nhà nước về môi trường và tài nguyên ở Việt Nam trong quá trình tiến tới công nghiệp hóa đất nước từ nay đến 2030.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, tổng quan tình hình nghiên cứu, danh mục tài liệu tham khảo, các phụ lục liên quan, nội dung của luận án được kết cấu thành 4 chương:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu đề tài

Chương 2: Quản lý nhà nước về môi trường – Một số vấn đề lý luận và xu hướng phát triển chung trên thế giới

Chương 3: Quản lý nhà nước trong lĩnh vực môi trường ở Hàn Quốc – Lịch sử phát triển và kinh nghiệm

Chương 4: Thực trạng quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường ở Việt Nam – Một số bài học tham chiếu từ kinh nghiệm của Hàn Quốc

TRÍCH YẾU NỘI DUNG

CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU

1.1. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài

Trong khi việc củng cố và phát triển các hệ thống hành chính công và quản lý nhà nước nói chung được các quốc gia thúc đẩy mạnh mẽ kể từ sau đại chiến thế giới thứ 2, thì quản lý nhà nước trong lĩnh vực môi trường mới chỉ bắt đầu được chú ý củng cố và phát triển từ đầu thập niên 1970 ở các quốc gia phát triển. Ở các quốc gia đang phát triển và nghèo, hệ thống quản lý nhà nước về môi trường được hình thành và xây dựng sau đó ít lâu, vào khoảng giữa thập niên 1980. Bước sang thập niên 1990, với xu hướng toàn cầu hóa diễn ra ngày càng mạnh mẽ cũng như hàng loạt vấn đề môi trường mang tính ‘xuyên biên giới’ và diễn ra ở quy mô toàn cầu được con người nhận thức rõ nét hơn thì hoạt động quản lý nhà nước về môi trường đã được đẩy lên một bước tiến mới. Làm thế nào để công tác quản lý nhà nước về môi trường đạt được hiệu quả mà vẫn đảm bảo được các mục tiêu phát triển kinh tế không chỉ là vấn đề của riêng mỗi quốc gia mà đã trở thành một trong những trọng tâm được thảo luận trong hầu hết các hội nghị quốc tế bàn về sự phát triển và sinh tồn của loài người cả ở cấp toàn cầu và khu vực.

Kể từ cuối thập niên 1960, đã có rất nhiều nghiên cứu được triển khai ở các cấp độ khác nhau nhằm tìm hiểu bản chất, ý nghĩa và đề xuất các giải pháp tốt nhất để có thể thiết lập được hệ thống quản lý nhà nước về môi trường ở các cấp chính quyền khác nhau trong phạm vi một quốc gia, lãnh thổ. Hàng loạt nghiên cứu so sánh về hệ thống quản lý nhà nước trong lĩnh vực môi trường giữa các quốc gia với các đặc điểm địa lý, văn hóa, kinh tế cũng như hệ thống chính trị khác nhau đã được thực hiện nhằm tìm ra mô hình quản lý tốt nhất mang tính hình mẫu chung cho các quốc gia đang phát triển.

Trong khuôn khổ luận án này, nghiên cứu sinh đã tập trung chủ yếu vào tổng quan và thừa kế các nghiên cứu chính sau đây:

- (i) **“*Tư duy lại về hành chính công*”** (“Rethinking Public Administration – an Overview”) do Liên Hợp Quốc xuất bản bằng tiếng Anh năm 1996
- (ii) **“*Tương lai của công tác quản lý nhà nước về môi trường sau hội nghị thượng đỉnh trái đất*”** (“After the Earth Summit: The Future of Environmental Governance”) do Viện Nghiên cứu Thế giới (WorldWatch Institute) xuất bản bằng tiếng Anh năm 1992
- (iii) **“*Tăng cường năng lực về chính sách môi trường – Nghiên cứu so sánh 17 quốc gia*”** (Capacity Building in National

Environmental Policy – A comparative Study of 17 countries) do nhà xuất bản Springer xuất bản bằng tiếng Anh năm 2002

- (iv) **“Quản lý nhà nước về môi trường – những vấn đề cần xem xét lại”** (“Environmental Governance Reconsidered) do nhà xuất bản MIT Press xuất bản bằng tiếng Anh năm 2004
- (v) **“Quản lý nhà nước về môi trường đô thị phục vụ phát triển bền vững ở châu Á và Thái Bình Dương – Tổng quan khu vực”** (Urban Environmental Governance for Sustainable Development in Asia and the Pacific: A regional Overview) do Liên Hợp Quốc xuất bản bằng tiếng Anh năm 2005
- (vi) **Cải cách hệ thống tài chính dành cho hoạt động môi trường phục vụ giảm nghèo** (Environmental Fiscal Reform for Poverty Reduction) do Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) xuất bản bằng tiếng Anh năm 2005
- (vii) **Quản lý nhà nước về môi trường một cách hiệu quả - chìa khóa đảm bảo phát triển bền vững** (Effective National Environmental Governance – A Key to Sustainable Development): báo cáo trình bày tại cuộc họp trụ bị cho hội nghị Liên Hợp Quốc Rio+20 năm 2012

1.2. Tình hình nghiên cứu ở Hàn Quốc

Hàn Quốc là một quốc gia đã trải qua phát triển một cách mạnh mẽ và nhanh chóng từ một quốc gia có nền kinh tế yếu kém vào những năm 1950 và 1960 của thế kỷ trước để trở thành một quốc gia có nền kinh tế đứng thứ 11 vào năm 2010. Có thể nhận thấy rằng việc không ngừng nghiên cứu và cải cách tổ chức bộ máy chính phủ nhằm điều hành đất nước và vận hành hệ thống quản lý hành chính công ở Hàn Quốc đã đóng góp một phần không nhỏ giúp tạo động lực phát triển kinh tế và xã hội ở Hàn Quốc. Đã từng trải qua giai đoạn tập trung mọi nỗ lực nhằm đẩy mạnh phát triển kinh tế để thoát nghèo, cũng giống như một số quốc gia phát triển khác, Hàn Quốc đã phải đối mặt với vấn nạn ô nhiễm môi trường và trả giá cho mặt trái của phát triển kinh tế. Tuy nhiên, nhờ sớm nhận thức rõ được những tác động nghiêm trọng của việc phát triển kinh tế bằng mọi giá mà không tính đến những tác động môi trường gây bởi các hoạt động kinh tế, Hàn Quốc đã nhanh chóng tập trung nỗ lực nhằm hình thành và phát triển hệ thống quản lý nhà nước về môi trường từ cuối thập niên 1970. Mặc dù hệ thống hành chính công nói chung và hệ thống quản lý nhà nước về môi trường ở Hàn Quốc có lịch sử hình thành chậm hơn so với các quốc gia phát triển ở châu Âu và châu Mỹ, song với những nỗ lực vượt trội trong suốt ba thập kỷ vừa qua, vào thời điểm hiện nay (thập niên đầu tiên của thế kỷ 21), Hàn Quốc được đánh giá là quốc gia đi đầu trong các nỗ lực nhằm lồng ghép và gắn kết các yếu tố môi

trường trong phát triển kinh tế. Để đạt được những bước tiến đó, trong suốt ba thập kỷ vừa qua, các chuyên gia, nhà nghiên cứu cũng như các công chức làm việc trong hệ thống quản lý nhà nước về môi trường ở Hàn Quốc đã không ngừng nghiên cứu, học hỏi và tự đúc rút những bài học kinh nghiệm nhằm cải tổ và củng cố hệ thống quản lý nhà nước về môi trường ở nước mình.

Trong khuôn khổ luận án này, tác giả đã tập trung chủ yếu vào tổng quan và thừa kế các nghiên cứu chính sau đây:

- (i) **Đô thị hóa, Công nghiệp hóa và Phát triển bền vững ở Hàn Quốc – Nghiên cứu điển hình cho vùng Ulsan và Ansan** (Urbanization, Industrialization and Sustainable Development in Korea - The Case Study on Ulsan and Ansan) do Viện Chiến lược Môi trường Toàn Cầu (IGES) xuất bản bằng tiếng Anh năm 1999
- (ii) **Nghiên cứu về hiệu quả và định hướng của quản lý nhà nước và quản trị hành chính môi trường phục vụ phát triển bền vững** do Hiệp hội Hành chính Công Hàn Quốc xuất bản năm 2003 bằng tiếng Hàn
- (iii) **Ba thập kỷ quản lý nhà nước về môi trường của Hàn Quốc** do Bộ Môi trường xuất bản năm 2010
- (iv) **Tăng trưởng xanh – vấn đề và chính sách** do nhà xuất bản Random House Korea xuất bản năm 2011 bằng tiếng Anh

Ngoài ra, nghiên cứu sinh cũng sẽ tham khảo **hàng chục bài báo, công trình nghiên cứu khác của các nhà khoa học Hàn Quốc và quốc tế** đánh giá về hệ thống quản lý nhà nước trong lĩnh vực môi trường ở Hàn Quốc cũng như so sánh với kinh nghiệm của các quốc gia phát triển khác và hệ thống các văn bản pháp lý về môi trường của Hàn Quốc (xem trong phụ lục 1 kèm theo về Danh mục các tài liệu tham khảo được sử dụng trong khuôn khổ nghiên cứu này). Một số nghiên cứu của nước ngoài đánh giá về hệ thống quản lý nhà nước trong lĩnh vực tài nguyên và môi trường của Hàn Quốc cũng sẽ được nghiên cứu sinh tham khảo nhằm có được cái nhìn khách quan đối với các bài học kinh nghiệm của Hàn Quốc và trên cơ sở đó đưa ra được những bài học kinh nghiệm cả thành công và thất bại có giá trị tham khảo riêng cho Việt Nam.

Bên cạnh việc tham khảo các nghiên cứu về hệ thống quản lý nhà nước trong lĩnh vực môi trường ở Hàn Quốc, nghiên cứu sinh cũng sẽ tiến hành khảo cứu kỹ lưỡng hệ thống văn bản chính sách, văn bản pháp luật (xem trong phụ lục 3) và các số liệu thống kê về kinh tế - xã hội – môi trường của Hàn Quốc để có được những phân tích và đánh giá độc lập của riêng mình trong việc xác định các bài học kinh nghiệm và đề xuất cải tổ cho Việt Nam

1.3. Tình hình nghiên cứu ở Việt Nam

Ở Việt Nam, hệ thống quản lý nhà nước về môi trường mới chỉ được hình thành một cách rõ nét từ năm 1993 với sự ra đời của Cục Môi trường trực thuộc Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường và việc quốc hội thông qua Luật bảo vệ môi trường đầu tiên vào ngày 27/12/1993. Kể từ đó đến nay, cũng đã có nhiều nghiên cứu triển khai nhằm khảo cứu, phân tích và đánh giá kinh nghiệm từ các quốc gia phát triển nhằm đề xuất các mô hình quản lý phù hợp và cải thiện chất lượng công tác quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường trên cơ sở học hỏi kinh nghiệm của quốc tế. Tuy nhiên, phần lớn các nghiên cứu về quản lý nhà nước trong lĩnh vực môi trường đều do các cơ quan chính phủ của Việt Nam thực hiện và có rất ít các nghiên cứu độc lập của các học giả quốc tế và trong nước nghiên cứu về đề tài này ở Việt Nam.

Phần lớn các nghiên cứu về quản lý nhà nước trong lĩnh vực môi trường ở Việt Nam do các cơ quan, tổ chức của chính phủ Việt Nam thực hiện thường nặng tính điều tra, khảo sát và nhằm vào mục tiêu đánh giá những hạn chế, thiếu hụt của hệ thống quản lý nhà nước về môi trường tại từng thời điểm để xác định các định hướng phát triển của hệ thống trong ngắn hạn và trung hạn. Các nghiên cứu mang tính lý luận về các vấn đề của hệ thống quản lý nhà nước trong lĩnh vực môi trường còn ít. Đặc biệt, Việt Nam chưa có những nghiên cứu và đánh giá một cách tổng thể các vấn đề môi trường của mình trong bối cảnh kinh tế xã hội chung của từng giai đoạn phát triển khác nhau của quốc gia.

Bên cạnh các nghiên cứu của các cơ quan, tổ chức chính phủ, trong giai đoạn từ năm 1993 đến nay, cũng đã có một số học giả Việt Nam hoặc nước ngoài có những nghiên cứu liên quan đến quản lý môi trường trong một số chuyên ngành phát triển cụ thể hoặc nghiên cứu mang tính điển hình cho một địa phương cụ thể. Mặt khác, các nghiên cứu này chủ yếu tập trung vào các vấn đề kỹ thuật phục vụ quản lý nhà nước về môi trường nhiều hơn là các vấn đề về khoa học quản lý hay quản lý nhà nước như tổ chức chính phủ, xây dựng hệ thống pháp lý hay kiện toàn bộ máy hành chính phục vụ quản lý nhà nước về mặt môi trường.

1.4. Những nội dung quản lý nhà nước cần được tiếp tục nghiên cứu soi chiếu vào nội dung của luận án

Luận án đã đề cập một cách toàn diện tới các mô hình tổ hoạt động quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường cả về mặt lý luận và thực tiễn ở nhiều nước trên thế giới. Tuy nhiên, trong khuôn khổ của một đề tài nghiên cứu luận án tiến sĩ triển khai trong 3 năm (từ tháng 11/2011 đến tháng 12/2014), nghiên cứu sinh đã xác định chỉ tập trung nghiên cứu kỹ về tổ chức và cách thức hoạt động của chính

phủ mà không thể đi quá sâu nghiên cứu và phân tích các kỹ thuật triển khai hoạt động quản lý nhà nước như các phương thức triển khai áp dụng hệ thống phí, thuế về tài nguyên môi trường, phương thức triển khai và thiết lập hệ thống tài khoản xanh, các biện pháp quản lý dựa vào cộng đồng, các kỹ thuật đánh giá tác động của các chính sách phát triển kinh tế xã hội đối với hệ thống tài nguyên và môi trường, các kỹ thuật kiểm soát ô nhiễm và bảo tồn tài nguyên, chất lượng môi trường, v.v... Những vấn đề kỹ thuật này cũng như kinh nghiệm triển khai các kỹ thuật này ở các quốc gia khác nhau rất cần được các học giả và nhà khoa học Việt Nam quan tâm nghiên cứu và tìm cách áp dụng phù hợp ở Việt Nam. Những phân tích, đánh giá được nghiên cứu sinh tổng hợp trong chương I – Quản lý nhà nước về môi trường – một số vấn đề lý luận và xu hướng phát triển chung trên thế giới sẽ là nguồn tham khảo tốt cho các học giả và nhà khoa học để tiếp tục nghiên cứu kỹ lưỡng hơn về các kỹ thuật và phương pháp quản lý nhà nước để đúc rút bài học kinh nghiệm và đề xuất áp dụng ở Việt Nam.

Luận án có nêu lên một số những kết luận và kiến nghị trên cơ sở kết quả phân tích, so sánh mô hình tổ chức chính phủ và hệ thống thể chế ở hai quốc gia Hàn Quốc và Việt Nam. Tuy nhiên, do các phân tích, so sánh chủ yếu thực hiện cho các vấn đề quản lý cấp vĩ mô cũng như tổ chức của chính phủ trung ương, các học giả và nhà khoa học Việt Nam cần quan tâm tiếp tục nghiên cứu sâu hơn các vấn đề quản lý cấp vi mô cũng như tổ chức và hoạt động quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường của chính phủ cấp địa phương. Đặc biệt, quản lý môi trường ở các doanh nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh và dịch vụ, yếu tố đóng vai trò then chốt và quyết định trong triển khai tốt hệ thống chính sách và pháp luật về tài nguyên và môi trường cũng như việc đảm bảo phát triển bền vững ở mỗi quốc gia cũng cần phải được các nhà khoa học quan tâm nghiên cứu thấu đáo và phổ biến những tri thức này tới các thành phần xã hội khác nhau nhằm tạo được động lực cần thiết để thúc đẩy phát triển bền vững.

Những nghiên cứu so sánh chi tiết và phân tích sâu về mô hình quản lý nhà nước ở Việt Nam và các quốc gia khác trong tự nhiên nghiên cứu so sánh đã thực hiện trong luận văn này giữa Việt Nam và Hàn Quốc nên được thực hiện để có thể đưa ra những quyết sách đúng đắn trong quá trình kiện toàn tổ chức và cải cách bộ máy hành chính công nói chung cũng như trong hoạt động quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường nói riêng ở Việt Nam.

Các kiến nghị do nghiên cứu sinh đề xuất cần phải được tiếp tục nghiên cứu sâu hơn nữa bởi chính các học giả, nhà khoa học về quản lý môi trường ở Việt Nam để có thể xây dựng được các giải pháp và

đưa ra những biện pháp cụ thể nhằm áp dụng những bài học kinh nghiệm tốt của Hàn Quốc trong bối cảnh phát triển của Việt Nam.

CHƯƠNG 2

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ MÔI TRƯỜNG – MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ XU HƯỚNG PHÁT TRIỂN CHUNG TRÊN THẾ GIỚI

Hệ thống quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường ở Việt Nam mới chỉ bắt đầu được ưu tiên phát triển từ đầu thập niên 1990. Sau gần 25 năm xây dựng, Việt Nam đã đạt được những thành tựu đáng kể trong phát triển hệ thống quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường, đặc biệt là tăng cường năng lực thể chế và kỹ thuật cho mảng công tác này. Tuy nhiên, những nghiên cứu mang tính tổng thuật về các lý thuyết và học thuyết chính trị được ứng dụng trong lĩnh vực quản lý nhà nước về môi trường cũng như kinh nghiệm và bài học của thế giới trong mảng công tác này còn chưa nhiều. Chính vì vậy, trong chương 1, tác giả trình bày kết quả nghiên cứu tổng thuật về những vấn đề lý luận và xu hướng phát triển, cải cách hoạt động quản lý nhà nước nói chung và hoạt động quản lý nhà nước trong lĩnh vực tài nguyên và môi trường nói riêng trên thế giới kể từ sau chiến tranh thế giới thứ hai. Bên cạnh đó, ở chương 1 này, tác giả cũng giới thiệu tóm lược các bài học kinh nghiệm trong quản lý nhà nước về môi trường ở một số quốc gia phát triển châu Âu, Mỹ và Nhật Bản. Chương 3 được cấu trúc thành 3 mục chính như trình bày tóm lược dưới đây.

2.1. Xu thế phát triển và cải cách trong hoạt động quản lý nhà nước nói chung

Trước chiến tranh thế giới thứ 2, theo các học thuyết chính trị truyền thống, “Quản lý nhà nước (QLNN) về bản chất là việc cai trị, điều khiển, chỉ huy, hướng dẫn bằng các sử dụng các luật lệ và quy định do những người nắm quyền cai trị, chỉ huy hay quản lý đặt ra để thực hiện quyền lực chính trị nhằm giải quyết các vấn đề của một quốc gia”.

Từ sau thập niên 1950, với việc xóa bỏ chế độ thực dân và hình thành các quốc gia nghèo vừa giành độc lập trên toàn thế giới, hoạt động quản lý nhà nước đã thay đổi theo chiều hướng hiện đại hơn để phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội – chính trị trên thế giới. Theo đó, công chức chính phủ phải có nghĩa vụ phục vụ nhân dân thay vì kiểm soát và khống chế người dân như trước kia.

Từ cuối thập niên 1970, Khủng hoảng sinh thái do môi trường xuống cấp và cạn kiệt tài nguyên thiên nhiên, khoảng cách giàu nghèo tăng cao, sự yếu kém và thua lỗ của các tập đoàn kinh tế của chính

phủ đã thúc đẩy việc thừa nhận và ủng hộ rộng rãi quan điểm phát triển bền vững và quản lý nhà nước với sự tham gia của nhiều bên.

Bước sang thế kỷ 21, với xu thế toàn cầu hóa và sự phát triển nhanh chóng các công nghệ thông tin, các hệ thống quản lý nhà nước cần phải được đổi mới cả về phong cách và bản chất hoạt động. Theo đó, Hệ thống QLNN tốt cần phải đảm bảo: (i) năng lực quản lý và kỹ thuật tốt; (ii) năng lực tổ chức tốt; (iii) độ tin cậy, khả năng dự báo và hệ thống pháp luật tốt; (iv) thực hiện tốt trách nhiệm giải trình; (v) đảm bảo minh bạch và khả năng tiếp cận thông tin cho mọi thành phần xã hội; (vi) đảm bảo sự tham gia của các bên liên quan.

2.2. Xu hướng phát triển và cải cách hoạt động quản lý nhà nước trong lĩnh vực tài nguyên và môi trường

Kể từ cuối thập niên 1960, đã có rất nhiều nghiên cứu được triển khai ở các cấp độ khác nhau nhằm tìm hiểu bản chất, ý nghĩa và đề xuất các giải pháp tốt nhất để có thể thiết lập được hệ thống quản lý nhà nước về môi trường ở các cấp chính quyền khác nhau trong phạm vi một quốc gia, lãnh thổ. Hàng loạt nghiên cứu so sánh về hệ thống quản lý nhà nước trong lĩnh vực môi trường giữa các quốc gia với các đặc điểm địa lý, văn hóa, kinh tế cũng như hệ thống chính trị khác nhau đã được thực hiện nhằm tìm ra mô hình quản lý tốt nhất mang tính hình mẫu chung cho các quốc gia đang phát triển.

Trong khi việc củng cố và phát triển các hệ thống hành chính công và quản lý nhà nước nói chung được các quốc gia thúc đẩy mạnh mẽ kể từ sau đại chiến thế giới thứ 2, thì quản lý nhà nước trong lĩnh vực môi trường mới chỉ bắt đầu được chú ý củng cố và phát triển từ đầu thập niên 1970 ở các quốc gia phát triển. Ở các quốc gia đang phát triển và nghèo, hệ thống quản lý nhà nước về môi trường được hình thành và xây dựng sau đó ít lâu, vào khoảng giữa thập niên 1980. Bước sang thập niên 1990, với xu hướng toàn cầu hóa diễn ra ngày càng mạnh mẽ cũng như hàng loạt vấn đề môi trường mang tính ‘xuyên biên giới’ và diễn ra ở quy mô toàn cầu được con người nhận thức rõ nét hơn thì hoạt động quản lý nhà nước về môi trường đã được đẩy lên một bước tiến mới. Làm thế nào để công tác quản lý nhà nước về môi trường đạt được hiệu quả mà vẫn đảm bảo được các mục tiêu phát triển kinh tế không chỉ là vấn đề của riêng mỗi quốc gia mà đã trở thành một trong những trọng tâm được thảo luận trong hầu hết các hội nghị quốc tế bàn về sự phát triển và sinh tồn của loài người cả ở cấp toàn cầu và khu vực.

2.3. Một số mô hình và hình thái phát triển quản lý nhà nước trong lĩnh vực môi trường trên thế giới

2.3.1. Vài nét lược sử về quá trình hình thành và phát triển hệ thống quản lý nhà nước trong lĩnh vực môi trường ở Châu Âu

2.3.2. *Quản lý nhà nước về môi trường ở Mỹ*

2.3.3. *Quản lý nhà nước về môi trường ở Nhật Bản*

2.4. Kết luận chương 2

Từ việc phân tích diễn biến phát triển hệ thống quản lý nhà nước về môi trường ở các quốc gia đang phát triển, tác giả đã tổng hợp được những bài học kinh nghiệm từ các quốc gia đang phát triển như trình bày dưới đây. Đây cũng chính là những kết luận quan trọng của chương 2.

- Nhận thức của người dân về các vấn đề môi trường đóng vai trò quan trọng và có thể tạo áp lực chính trị nhằm giải quyết các vấn đề môi trường một cách nhanh chóng. Tuy nhiên, do sự khác biệt về văn hóa, thể chế chính trị cũng như điều kiện kinh tế xã hội, mức độ tiếp cận và hiểu biết về các vấn đề môi trường của công chúng ở các nước khác nhau. Trong một số trường hợp, áp lực của cộng đồng có thể là nguyên nhân dẫn đến những quyết sách sai lầm hoặc chưa chín muồi. Do vậy, để sử dụng được sức mạnh của quần chúng trong bảo vệ môi trường, cần phải xác định được phương thức cung cấp và diễn giải thông tin môi trường phù hợp cho người dân.
- Bên cạnh việc sử dụng sức mạnh của quần chúng, một yếu tố hết sức cần thiết khác mà chính phủ các nước cần phải quan tâm là nâng cao năng lực kỹ thuật của các cơ quan trong hệ thống quản lý nhà nước về môi trường để có thể xác định được những ưu tiên chính sách một cách phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội cũng như đảm bảo đem lại lợi ích chung cho toàn xã hội với mức chi phí thấp nhất.
- Các vấn đề môi trường thường không chỉ bó hẹp trong một quy mô địa lý nhỏ bé nào đó mà thường có tính liên kết và tương tác lẫn nhau và có thể lan tỏa không biên giới. Chính vì vậy, các chính sách quản lý nhà nước về môi trường cần phải được hoạch định thống nhất trên toàn lãnh thổ quốc gia và có lồng ghép các mối quan tâm môi trường toàn cầu để đảm bảo được tính toàn vẹn của các hệ thống sinh thái tự nhiên.
- Quản lý môi trường là một hệ thống phức tạp bao gồm nhiều mối quan tâm khác biệt nhau về không gian địa lý, trình độ phát triển kinh tế xã hội và ý chí chính trị. Do đó, quản lý môi trường thường vấp phải những rào cản và khó khăn nảy sinh từ thực tế là để giải quyết được các vấn đề môi trường thì buộc phải ‘đánh đổi’ một hay một vài ưu tiên phát triển. Việc tiên lượng được hiệu quả thực chất của những đánh đổi đó hoàn toàn không dễ dàng do chi phụ thuộc vào nguồn tri thức hiện còn hạn chế của con người về các vấn đề môi trường và các tiên lượng được giả định thường

gây tranh cãi gay gắt giữa các bên. Thậm chí trong rất nhiều trường hợp, các rào cản được tạo thành do sự bất đồng quan điểm và sự khác biệt về lợi ích cần được đảm bảo giữa chính phủ trung ương và các chính quyền địa phương, chính vì vậy việc thiết lập được các cơ chế tham vấn, thảo luận để đạt được sự nhất trí chung giữa các bên liên quan trong hệ thống quản lý nhà nước về môi trường là hết sức quan trọng.

- Việc quản lý các vấn đề môi trường đơn lẻ trong từng bộ ngành cho thấy sự kém hiệu quả do không phản ánh được tính chất phức tạp và tương tác lẫn nhau của các vấn đề môi trường. Ngoài ra, mô hình quản lý này còn dẫn đến tổn kém về chi phí tài chính do chồng chéo về chức năng giữa các bộ ngành khác nhau.
- Mô hình quản lý chỉ dựa vào tri thức công nghệ và theo kiểu áp dụng các mệnh lệnh hành chính và kiểm soát cho thấy sự kém hiệu quả và kéo theo chi phí hành chính rất lớn ở hầu hết các nước phát triển. Chính vì vậy, từ cuối thập niên 1980, các quốc gia này đã chuyển hướng sang áp dụng kết hợp các biện pháp quản lý hành chính theo kiểu mệnh lệnh và kiểm soát (command and control policy) và các biện pháp khuyến khích và tự nguyện khác thông qua ứng dụng các công cụ thông tin, kinh tế và các biện pháp quản lý dựa vào cộng đồng. Các mô hình quản lý mới này không chỉ giúp nâng cao hiệu quả quản lý mà còn tiết kiệm ngân sách quản lý.

CHƯƠNG 3
QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC
TRONG LĨNH VỰC MÔI TRƯỜNG Ở HÀN QUỐC – LỊCH SỬ
PHÁT TRIỂN VÀ KINH NGHIỆM
TRÍCH YẾU NỘI DUNG

Hàn Quốc là một quốc gia đã trải qua phát triển một cách mạnh mẽ và nhanh chóng từ một quốc gia có nền kinh tế yếu kém vào những năm 1950 và 1960 của thế kỷ trước để trở thành một quốc gia có nền kinh tế đứng thứ 11 vào năm 2010. Có thể nhận thấy rằng việc không ngừng nghiên cứu và cải cách tổ chức bộ máy chính phủ nhằm điều hành đất nước và vận hành hệ thống quản lý hành chính công ở Hàn Quốc đã đóng góp một phần không nhỏ giúp tạo động lực phát triển kinh tế và xã hội ở Hàn Quốc.

Đã từng trải qua giai đoạn tập trung mọi nỗ lực nhằm đẩy mạnh phát triển kinh tế để thoát nghèo, cũng giống như một số quốc gia phát triển khác, Hàn Quốc đã phải đối mặt với vấn nạn ô nhiễm môi trường và trả giá cho mặt trái của phát triển kinh tế. Tuy nhiên, nhờ sớm nhận thức rõ được những tác động nghiêm trọng của việc phát triển kinh tế bằng mọi giá mà không tính đến những tác động môi

trường gây bởi các hoạt động kinh tế, Hàn Quốc đã nhanh chóng tập trung nỗ lực nhằm hình thành và phát triển hệ thống quản lý nhà nước về môi trường từ cuối thập niên 1970.

Mặc dù hệ thống hành chính công nói chung và hệ thống quản lý nhà nước về môi trường ở Hàn Quốc có lịch sử hình thành chậm hơn so với các quốc gia phát triển ở châu Âu và châu Mỹ, song với những nỗ lực vượt trội trong suốt ba thập kỷ vừa qua, vào thời điểm hiện nay (thập niên đầu tiên của thế kỷ 21), Hàn Quốc được đánh giá là quốc gia đi đầu trong các nỗ lực nhằm lồng ghép và gắn kết các yếu tố môi trường trong phát triển kinh tế. Để đạt được những bước tiến đó, trong suốt ba thập kỷ vừa qua, các chuyên gia, nhà nghiên cứu cũng như các công chức làm việc trong hệ thống quản lý nhà nước về môi trường ở Hàn Quốc đã không ngừng nghiên cứu, học hỏi và tự đúc rút những bài học kinh nghiệm nhằm cải tổ và củng cố hệ thống quản lý nhà nước về môi trường ở nước mình. Trong chương 2, tác giả đã trình bày tổng quát lược sử hình thành, xây dựng và phát triển hệ thống quản lý nhà nước về môi trường ở Hàn Quốc và đúc rút những bài học kinh nghiệm cho các quốc gia phát triển. Chương này được kết cấu thành 5 phần chính như sau:

3.1. Phát triển kinh tế xã hội và tác động môi trường qua các thời kỳ

3.1.1. *Phát triển kinh tế bằng mọi giá để thoát nghèo (1961-1990)*

3.1.2. *Đẩy mạnh phát triển bền vững (1991-nay)*

3.2. Hệ thống chính sách và pháp luật về môi trường

3.2.1. *Nhận thức và đáp ứng về chính sách của Chính phủ qua các thời kỳ phát triển kinh tế - xã hội khác nhau*

3.2.2. *Quy trình lập pháp và hành pháp về bảo vệ môi trường*

3.2.3. *Hiện trạng hệ thống pháp luật về bảo vệ môi trường*

3.3. Tổ chức bộ máy hành chính phục vụ quản lý nhà nước về môi trường

3.3.1. *Xây dựng và phát triển cơ quan hành chính cấp trung ương*

3.3.2. *Vai trò của Bộ Môi trường Hàn Quốc và mối quan hệ với các bộ, ngành khác trong hệ thống quản lý nhà nước về môi trường*

3.3.3. *Quan hệ giữa Bộ Môi trường Hàn Quốc và các chính quyền địa phương trong quản lý nhà nước về môi trường*

3.4. Nguồn lực đảm bảo hoạt động quản lý nhà nước

3.4.1. *Huy động và phân bổ nguồn lực tài chính*

3.4.2. *Phát triển nguồn nhân lực và năng lực kỹ thuật phục vụ công tác quản lý nhà nước về môi trường*

3.4.3. *Hệ thống thông tin và báo cáo phục vụ công tác quản lý nhà nước về môi trường*

3.5. Quản lý nhà nước với sự tham gia của nhiều bên

3.6. Kết luận chương 3

Trong phần kết luận cuối chương, nghiên cứu sinh đã nêu tóm lược một số nét đặc trưng của quá trình phát triển hệ thống quản lý nhà nước về môi trường ở Hàn Quốc từ thập niên 1950 đến nay như sau:

- Mặc dù hệ thống nhà nước về môi trường ở Hàn Quốc đã được hình thành khá sớm với việc ban hành Luật Phòng chống ô nhiễm năm 1963 và thành lập bộ phận chuyên trách về môi trường trong Bộ Y tế Xã hội năm 1967, song trên thực tế, trong một thời gian dài (thập kỷ 1960 và 1970), hoạt động quản lý nhà nước về môi trường ở Hàn Quốc gần như không được quan tâm triển khai và không hiệu quả.
- Chậm hơn so với các quốc gia phát triển Âu, Mỹ và cả Nhật Bản khoảng chừng 10 năm, hệ thống quản lý nhà nước về môi trường của Hàn Quốc chỉ thực sự được Chính phủ Hàn Quốc đẩy mạnh phát triển vào đầu thập niên 1980 khi quốc gia này đã thoát nghèo và thuộc nhóm quốc gia có thu nhập trung bình thấp.
- Chính phủ Hàn Quốc đã đẩy mạnh các nỗ lực nhằm hoàn thiện hệ thống quản lý nhà nước về môi trường vào đầu thập niên 1990 với việc ban hành Luật Chính sách môi trường cơ bản cùng hàng loạt liên quan khác trong thời kỳ này và nâng cấp cơ quan quản lý nhà nước về môi trường ở cấp trung ương lên thành Tổng cục Môi trường trực thuộc Chính phủ năm 1990, sau đó là chính thức thành lập Bộ Môi trường vào năm 1994.
- Sau khi thành lập Bộ Môi trường vào năm 1994, Hàn Quốc đã nhanh chóng học hỏi kinh nghiệm của các quốc gia châu Âu phát triển trước để cải tổ hệ thống quản lý nhà nước về môi trường theo hướng tập trung quản lý thống nhất theo một đầu mối từ trung ương.
- Với việc áp dụng hàng loạt các chính sách phí và thuế môi trường và việc ban hành Luật Tài khoản đặc biệt dành cho hoạt động cải tạo môi trường vào năm 1994 đã tạo hành lang pháp lý giúp Chính phủ Hàn Quốc huy động, phân bổ và sử dụng hiệu quả các nguồn lực tài chính từ mọi thành phần xã hội nhằm mục tiêu cải thiện điều kiện môi trường phục vụ các mục tiêu phát triển bền vững của quốc gia.
- Chỉ trong vòng ba thập kỷ, tính từ năm 1986 với việc thành lập Tổng cục Môi trường trực thuộc Bộ Y tế và Xã hội cho đến nay, do nhận thức rõ được vai trò và tầm quan trọng của môi trường đối với phát triển bền vững nền kinh tế và xã hội, Chính phủ Hàn Quốc đã không ngừng ưu tiên cho việc cải tổ và hoàn thiện hệ thống quản lý nhà nước về môi trường. Năm 2007, khi Hàn Quốc

bước vào nhóm 20 nền kinh tế lớn nhất thế giới (G20), Hàn Quốc đã phát triển được một hệ thống quản lý nhà nước về môi trường tiên tiến so với các quốc gia thuộc nhóm OECD và luôn đi tiên phong trong các sáng kiến bảo vệ môi trường toàn cầu.

Có được những thành tựu nêu trên là do Hàn Quốc đã nhanh chóng học hỏi các kinh nghiệm quốc tế và nghiên cứu kỹ lưỡng để áp dụng phù hợp với đặc thù của quốc gia trên cơ sở huy động sự tham gia của toàn xã hội. Hoạt động quản lý nhà nước với sự tham gia của các tổ chức xã hội khác nhau đã được thể chế hóa và đóng vai trò tích cực trong quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật cũng như hạ tầng cơ sở phục vụ cải thiện và bảo vệ môi trường ở Hàn Quốc.

CHƯƠNG 4 THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM – MỘT SỐ BÀI HỌC THAM CHIẾU TỪ KINH NGHIỆM CỦA HÀN QUỐC

Kể từ sau khi thống nhất đất nước năm 1975 và đặc biệt là sau khi triển khai các chính sách đổi mới trong quản lý kinh tế vào đầu thập niên 1990, Việt Nam đã đạt được những thành tựu to lớn trong phát triển kinh tế với tốc độ tăng trưởng kinh tế luôn duy trì ở mức cao. Những thành tựu kinh tế này đã giúp Việt Nam thoát được giai đoạn nghèo đói và chính thức gia nhập nhóm các quốc gia có thu nhập trung bình thấp vào năm 2011. Tuy nhiên, trong những năm gần đây, nền kinh tế Việt Nam có dấu hiệu suy giảm mức tăng trưởng và có nguy cơ rơi vào “bẫy thu nhập trung bình”. Theo nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới, bẫy thu nhập trung bình không phải là điều không thể tránh khỏi. Nó hoàn toàn không xảy ra nếu chính phủ các quốc gia đang phát triển hành động kịp thời. Theo phân tích và đánh giá của Ngân hàng Thế giới về diễn biến phát triển của 124 nền kinh tế trên thế giới trong giai đoạn 1950 đến 2010, trong số 52 nền kinh tế ở mức thu nhập trung bình thấp thì có tới 35 nền kinh tế bị rơi vào bẫy thu nhập trung bình. Chỉ có 13 quốc gia trong số 52 nền kinh tế thu nhập trung bình trở thành nước có thu nhập cao vào giai đoạn này, trong đó có 5 quốc gia Đông Á (gồm Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan, Hồng Kông và Singapore). Do vậy, việc nghiên cứu và phân tích thấu đáo những kinh nghiệm trong giai đoạn quá độ của các nền kinh tế mới phát triển ở châu Á, đặc biệt là của Hàn Quốc – một quốc gia châu Á có nhiều điểm tương đồng về lịch sử và phát triển kinh tế với Việt Nam nhằm đúc rút những bài học kinh nghiệm cho Việt Nam có ý nghĩa lý luận và thực tiễn cao.

Bảo vệ và duy trì được tính bền vững của môi trường là yếu tố then chốt để đảm bảo đạt được phát triển kinh tế - xã hội một cách

bền vững. Việt Nam vừa bước vào nhóm quốc gia thu nhập trung bình thấp và đang phải đối mặt với những khó khăn mới do cạn kiệt nguồn tài nguyên, tình trạng suy thoái chất lượng môi trường sống gây ảnh hưởng tới sức khỏe người dân và chất lượng nguồn lao động diễn ra phổ biến ở nhiều nơi. Trong bối cảnh này, việc đào sâu nghiên cứu những bài học kinh nghiệm của các quốc gia thành công đã được thế giới xác nhận như Hàn Quốc hay Nhật Bản là hết sức cần thiết và cấp thiết cho Việt Nam hiện nay.

Chính vì vậy, trong chương này, tác giả đã tập trung phân tích và so sánh hiện trạng hệ thống quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường ở Việt Nam với diễn biến phát triển hệ thống quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường ở Hàn Quốc từ thập niên 1970 đến năm nhằm đúc rút các bài học kinh nghiệm tốt có giá trị tham khảo cho Việt Nam. Chương 3 được kết cấu thành các phần chính sau đây:

4.1. Hệ thống quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường ở Việt Nam

4.1.1. *Lược sử phát triển hệ thống chính sách và pháp luật về tài nguyên và môi trường*

4.1.2. *Quá trình hình thành, xây dựng và phát triển tổ chức hành chính phục vụ quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường*

4.1.3. *Nguồn lực phục vụ quản lý nhà nước về môi trường*

4.2. So sánh diễn biến phát triển hệ thống quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường ở Hàn Quốc và Việt Nam qua các thời kỳ

4.2.1. *Diễn biến phát triển kinh tế - xã hội và các vấn đề môi trường*

4.2.2. *Đáp ứng chính sách và hệ thống pháp luật về môi trường*

4.2.3. *Tổ chức hành chính phục vụ quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường*

4.2.4. *Huy động các nguồn lực phục vụ công tác quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường*

4.2.5. *Sự tham gia của các bên trong công tác quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường*

4.3. Một số bài học tham chiếu từ kinh nghiệm phát triển của Hàn Quốc

4.3.1. *Những kinh nghiệm của Hàn Quốc có giá trị tham khảo tốt đối với Việt Nam*

4.3.2. *Khuyến nghị riêng với Việt Nam*

4.4. Kết luận chương 4

Từ các vấn đề lý luận và thực tiễn quản lý nhà nước về môi trường ở Hàn Quốc và Việt Nam, các kinh nghiệm sau đây đặc biệt có ý nghĩa đối với Việt Nam trong giai đoạn phát triển từ nay đến năm 2030:

1. Nhanh chóng triển khai áp dụng các chính sách phòng ngừa ô nhiễm một cách nghiêm ngặt và quyết liệt trong tất cả các ngành kinh tế (Hàn Quốc triển khai từ cuối thập niên 1980)
2. Cải tổ hệ thống hành chính nhằm tập trung hóa và tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước về môi trường thông qua một đầu mối điều phối để tiết kiệm ngân sách, hạn chế chồng chéo và trùng lặp cũng như đảm bảo thực thi vai trò giám sát và kiểm chế ô nhiễm (Hàn Quốc triển khai từ đầu thập niên 1990)
3. Áp dụng hiệu quả cách tiếp cận quản lý nhà nước với sự tham gia của nhiều bên liên quan (Hàn Quốc đã triển khai từ cuối thập niên 1980)

Cụ thể hơn, luận án nêu một số khuyến nghị để các nhà quản lý và chuyên gia Việt Nam tiếp tục nghiên cứu và tìm giải pháp triển khai phù hợp với điều kiện cũng như đặc thù của Việt Nam như sau:

1. Thành lập Bộ Môi trường độc lập (không bao gồm quản lý hoạt động khai thác các nguồn tài nguyên thiên nhiên) và cải tổ hệ thống quản lý nhà nước về môi trường theo hướng tập trung về một đầu mối để thống nhất quản lý.
2. Nghiên cứu áp dụng hệ thống tài khoản đặc biệt dành riêng cho hoạt động môi trường và cải cách mạnh mẽ hệ thống thuế và phí môi trường theo hướng đánh thuế/phí dựa theo khối lượng tiêu dùng/xả thải.
3. Xây dựng hệ thống quan trắc, thông tin và thống kê môi trường quốc gia và hệ thống công bố thông tin môi trường minh bạch do Bộ Môi trường điều hành và quản lý tập trung trên toàn quốc

**NHỮNG CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ
LIÊN QUAN TỚI ĐỀ TÀI LUẬN ÁN**

1. 정건영 (2012), “베트남환경관리체계와환경산업투자전망”, Special Issues on Global Green Growth Policy Published by Korea Industry & Technology Institute, (제 87, 2012), page 1-15
- Jung Gun Young (2012), “Hệ thống quản lý môi trường và triển vọng đầu tư ngành công nghiệp môi trường ở Việt nam”, Bản tin tháng số đặc biệt về chính sách tăng trưởng xanh do Viện Công nghệ và Công nghiệp Môi trường Hàn Quốc (số 87, 2012), trang 1-15 [xuất bản bằng tiếng Hàn, phát hành tại Hàn Quốc].
2. Jung Gun Young (2012), “Đẩy mạnh phát triển thị trường công nghệ và công nghiệp môi trường nhằm đảm bảo phát triển bền vững ở Hàn Quốc”, Tạp chí Môi trường – Tổng cục Môi trường (ISN: 1859-042X), Số 7 – 2012, trang 51-52 [xuất bản bằng tiếng Việt, phát hành tại Việt Nam]
3. Jung Gun Young (2012), “Promotion of Environmental Industry and Technology to ensure the Sustainable Development in Republic of Korea”, Vietnam Environment Administration Magazine (ISM: 1859-042X), English Edition II-2012, page 26-27 [xuất bản bằng tiếng Anh, phát hành tại Việt Nam]
4. Jung Gun Young (2013), “Chính sách phát triển công nghệ và công nghiệp môi trường ở Hàn Quốc”, Tạp chí Môi trường - Tổng cục Môi trường (ISN: 1859-042X), Số Chuyên đề III – 2013, trang 44-45 [xuất bản bằng tiếng Việt, phát hành tại Việt Nam]
5. 정건영 – To Kim Oanh 등 (2013), 베트남환경시장 2013 (폐기물, 수처리분야중심), 한국환경산업기술원 (official publication 2013), 72 pages
- Jung Gun Young - Tô Kim Oanh và nnk (2013), “Nghiên cứu và đánh giá thị trường môi trường ở Việt Nam (tập trung vào ngành xử lý nước và chất thải rắn)”, Viện Công nghệ và Công nghiệp Môi trường Hàn Quốc - Ấn phẩm chính thống năm 2013, dày 72 trang [xuất bản bằng tiếng Hàn, phát hành tại Hàn Quốc]
6. Jung Gun Young (2014), “Phát triển hệ thống quản lý nhà nước về môi trường: Nhìn từ Hàn Quốc”, Tạp chí Kinh tế và Dự báo (ISN 0866.7120), số 17, tháng 9/2014, trang 51-54 [xuất bản bằng tiếng Việt, phát hành tại Việt Nam]