

VAI TRÒ CỦA NGƯỜI DÂN TRONG CÁC HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ RÁC THẢI Ở THÀNH PHỐ HÀ NỘI

NGUYỄN THỊ KIM NHUNG*

1. Mở đầu

Trước sức ép của sự gia tăng dân số đô thị, môi trường đô thị nói chung và hoạt động quản lý rác thải sinh hoạt của các hộ gia đình đô thị nói riêng đang gặp nhiều khó khăn và thách thức mới, đặc biệt trong bối cảnh thực hiện mục tiêu phát triển bền vững. Hoạt động quản lý rác thải cần được xem xét trong tổng thể nhiều yếu tố có tác động qua lại với nhau. Xem xét vấn đề này, nhiều tác giả chỉ ra sự liên kết của nhiều yếu tố như kinh tế, chính trị, văn hóa. Trong đó, không thể không nhắc tới những cá nhân khi thực hiện hoạt động về rác thải sinh hoạt, như phân loại, thu gom, xử lý rác và các hoạt động khác. Hiện nay, nhiều cách tiếp cận nghiên cứu đã chỉ ra, để giải quyết các vấn đề của môi trường nói chung và vấn đề rác thải nói riêng, việc chú trọng vào các giải pháp từ cấp độ cá nhân là cần thiết. Trên thực tế, các hành vi gây ô nhiễm môi trường xuất phát nhiều từ cấp độ cá nhân. Vì thế, để giải quyết chúng cũng cần tập trung vào các hành vi của cá nhân (Berglund và Matti, 2006). Như vậy, không thể phủ nhận tầm quan trọng của người dân trong việc thực hiện có hiệu quả các hoạt động quản lý rác thải sinh hoạt hiện nay. Vấn đề là làm thế nào để huy động các tầng lớp nhân dân tham gia tích cực vào hoạt động này. Điều này một mặt được xem là giải pháp đối với các vấn đề phát sinh trong quá trình quản lý rác thải, mặt khác cũng phản ánh quyền bình đẳng của các nhóm xã hội khác nhau trong việc ra các quyết định có liên quan trực tiếp đến cuộc sống của họ. Có như vậy, mục tiêu dân chủ và phát triển bền vững xã hội trong chiến lược phát triển của mỗi quốc gia mới được thực hiện. Tuy nhiên, có một nghịch lý hiện nay, đó là người dân là nhóm ít được ra quyết định nhưng lại là nhóm chịu nhiều tác động từ quyết định được ban hành.

Thủ đô Hà Nội, trung tâm kinh tế - văn hóa - chính trị của cả nước cũng mang nhiều đặc điểm của các đô thị khác trên thế giới, đặc biệt tại các quốc gia đang phát triển. Dân số Hà Nội tăng nhanh dẫn đến những vấn đề về lao động - việc làm, khoảng cách giàu - nghèo và các vấn đề về môi trường. Trong đó, cũng giống nhiều đô thị thuộc các quốc gia đang phát triển, Hà Nội đang phải đối diện với nhiều thách thức trong công tác quản lý rác thải đô thị. Lượng di cư từ nông thôn và các thành phố khác ra Hà Nội đã mở ra nhiều cơ hội việc làm cho người dân sinh sống ở Hà Nội. Tuy nhiên, bên cạnh đó, lượng rác thải sinh hoạt cũng ngày một tăng cao. Hiện nay, theo báo cáo của Sở Tài nguyên Môi trường Hà Nội, lượng rác thải sinh hoạt phát sinh hàng ngày ở Hà Nội là gần 5.400 tấn, trong đó ở các khu vực nội thành là 3.200 tấn, còn các khu vực ngoại thành Hà Nội lên tới 2.500 đến 3.000 tấn. Tuy nhiên, tỉ lệ thu gom rác thải hiện nay chỉ đạt 72% tổng lượng rác thải¹. Thực tế cho thấy hoạt động bảo vệ môi trường ở Hà Nội đã thu hút nhiều sự quan tâm của các ban, ngành, đoàn thể, cũng như các tổ chức tư nhân, các nhóm hoạt động vì lợi ích của cộng đồng. Tuy nhiên, hiệu quả của nhiều hoạt động chưa cao, chưa thu hút được người dân tham gia tích cực. Các hành vi xả rác bừa bãi không đúng nơi quy định, hay một bộ phận thờ

* TS.; Khoa Xã hội học, Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội.

¹ <http://thanglong.chinhphu.vn/xu-ly-rac-thai-sinh-hoat-khuyen-khich-xa-hoi-hoa>.

ơ, thiếu quan tâm đến những hoạt động bảo vệ môi trường vẫn tồn tại trong các khu dân cư ở Hà Nội. Phải chăng điều này một phần do quá trình hoạch định và thực thi chính sách chưa đề cao đúng vai trò của người dân?

Bài viết muốn làm sáng tỏ vai trò của người dân trong hoạt động quản lý rác thải ở Tp. Hà Nội hiện nay, nhằm trả lời cho câu hỏi người dân tham gia quản lý rác thải theo những vai trò nào, tương ứng với mỗi vai trò có các hành vi cụ thể ra sao? Ngoài ra, bài viết cũng gợi mở một số rào cản khi người dân thực hiện vai trò của mình, các xung đột vai trò có thể có khi người dân đảm nhận nhiều vai trò tại một thời điểm. Bài viết gồm hai nội dung chính. Một là khẳng định tầm quan trọng của người dân trong quá trình quản lý rác thải đô thị. Từ đó, nhận diện các vai trò của người dân khi tham gia quá trình này.

2. Người dân với các vấn đề môi trường và quản lý rác thải ở thành phố Hà Nội

Người dân đóng vai trò quan trọng trong việc giải quyết các vấn đề môi trường nói chung và hoạt động quản lý rác thải trở nên hiệu quả. Nguyễn Thị Kim Nhung (2015) đã chỉ ra rằng khi người dân Hà Nội (quận Hoàn Kiếm và huyện Ứng Hòa) nhận thức được tầm quan trọng của mình trong quản lý rác thải, họ sẽ có xu hướng thực hiện đúng các quy định về quản lý rác thải tại khu dân cư. Trong khi đó, đối với những cá nhân cho rằng quản lý rác thải là trách nhiệm của người quản lý hay người thu gom rác thải thì hành vi của họ biểu hiện cũng ít tích cực và ít thường xuyên hơn. Bên cạnh đó, không chỉ khẳng định vai trò quan trọng của mình trong thực hiện các hoạt động phân loại, thu gom và xử lý rác thải, “sự tham gia của người dân” là một yếu tố không thể thiếu trong quá trình xây dựng và thực thi chính sách môi trường và quản lý rác thải hiện nay. Nhiều tài liệu nghiên cứu đã khẳng định vai trò của cộng đồng trong việc thực hiện chính sách hiệu quả, trong đó bao gồm cả những chính sách về môi trường. Điều này được thể hiện rất rõ trong các nghiên cứu của Arnstein (1969), Choigull (1996) và các chương trình đánh giá chiến lược môi trường (strategic environmental assessment), hay đánh giá tác động môi trường (environmental impacts assessment).

Không thể phủ nhận quá trình hoạch định và thực thi chính sách cần nhiều yếu tố khác nhau để đảm bảo cho chính sách được thực hiện thành công. Trong rất nhiều các yếu tố, người dân vẫn là những chủ thể quan trọng cần sự tham gia vào quá trình này. Trong bài viết này, người dân được phân tích dưới góc độ là những công dân, có thể được xem xét như một cá nhân đơn lẻ, cá nhân đó thuộc một nhóm hay một tổ chức xã hội nhất định. Harding cùng các cộng sự (2009) đã chỉ ra những nguyên nhân vì sao cần huy động sự tham gia của người dân vào quá trình ra các quyết định của môi trường. Tác giả đã chỉ ra những lí do từ góc độ đạo đức, tri thức, quản lý và sinh thái học. Cụ thể, Harding đã cho rằng sự tham gia của người dân vào quá trình hoạch định một chính sách sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến họ là một việc làm phù hợp với đạo đức và quyền con người. Bởi lẽ, con người đều có cơ hội ngang nhau trong việc đưa ra tiếng nói về một quyết định nào đó sẽ ảnh hưởng đến họ. Mặt khác, khi người dân tham gia vào quá trình này sẽ rộng mở những tri thức và sự hiểu biết về vấn đề môi trường. Rõ ràng, điều này có thể nhận thấy trong nhiều trường hợp, khi một quyết định về môi trường cần huy động đến người dân địa phương với vốn kiến thức bản địa thì những quyết định khi được đưa ra sẽ phù hợp với người dân sinh sống ở đó. Bên cạnh đó, sự tham gia của người dân cũng mang lại những kết quả tích cực cho nhà quản lý, đồng thời có thể ngăn chặn hoặc giải quyết một mâu thuẫn nào đó. Sự xuất hiện của người dân càng ở các giai đoạn sơ khai của quá trình ra quyết định thì khả năng thành công của các quyết định này khi triển khai trong thực tế càng cao. Cuối cùng, Harding cho rằng sự tham gia của người dân sẽ làm cho môi trường

tốt hơn. Sự tham gia cũng như là một biểu hiện của dân chủ, sẽ hỗ trợ tốt cho sự phát triển bền vững của môi trường tự nhiên.

Trong khi đó, Irvin và Stansbury (2004) cũng xác định những lợi thế có thể xảy ra khi huy động sự tham gia của người dân trong quá trình hoạch định và thực hiện chính sách môi trường. Khi người dân tham gia vào quá trình ra quyết định thì cả người dân và chính quyền đều có những lợi ích nhất định. Về phía người dân, sự tham gia của chính họ sẽ giúp họ nâng cao tri thức, hiểu biết (những kiến thức và thông tin có thể được thu nhận từ phía chính quyền), được trao quyền, tiếp nhận thêm các kỹ năng đối với các công dân tích cực. Trong khi đó, về phía chính quyền, sự tham gia của người dân cũng cung cấp thêm cho chính quyền các quan điểm và sự nhìn nhận đa chiều hơn từ phía người dân, xây dựng được lòng tin đối với nhân dân, tạo ra tính pháp lý và khả thi cho việc thực hiện các chính sách và quyết định môi trường.

Sự xuất hiện của người dân trong quá trình quản lý rác thải ở Hà Nội là không thể phủ nhận. Vấn đề là làm thế nào để người dân và người quản lý nhận thức đúng đắn được điều này, từ đó sẽ có những hành vi phù hợp tương ứng với các vai trò cụ thể. Phần tiếp theo của bài viết sẽ xác định các vai trò của người dân và các mô hình hành vi của từng vai trò mà người dân đảm nhận.

3. Nhận diện các vai trò của người dân trong thực hiện quản lý rác thải ở thành phố Hà Nội

Có thể thấy người dân đóng vai trò chủ yếu và quan trọng trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách nói chung, trong đó đặc biệt không thể thiếu sự tham gia của người dân khi thực hiện các chính sách và quyết định môi trường. Bởi lẽ, trong tổng thể cả bức tranh của môi trường đô thị, người dân tham gia với nhiều vai trò khác nhau trong những tình huống khác nhau. Người dân vừa là người thải rác, vừa là người bảo vệ môi trường họ sinh sống, vừa là người đóng vai là những khách hàng sử dụng các dịch vụ về rác thải (thu gom và xử lý rác thải) và cũng là người giám sát, kiểm tra các hoạt động môi trường nói chung và quản lý rác thải tại khu dân cư nói riêng. Tương ứng với mỗi vai trò, mỗi cá nhân sẽ có các hành vi tương ứng phù hợp với các vai trò đó. Tuy nhiên, không phải tất cả đều thực hiện đúng vai trò của mình. Trong nhiều trường hợp, người dân nhận thức được vai trò nhưng hành vi biểu hiện lại không tương thích với vai trò mà họ phải đảm nhận, hoặc có những trường hợp chính người dân bị xung đột hay căng thẳng vai trò, bởi cùng một thời điểm, có thể họ phải đóng nhiều vai trò khác nhau, mà các mong đợi hành vi của mỗi vai trò đôi khi không trùng khớp với nhau. Người dân thường đảm nhận những vai trò nào? Có hay không sự xung khắc giữa các vai trò?

3.1. Vai trò kép: người thải rác - người bảo vệ môi trường/giải quyết các vấn đề về rác thải tại khu dân cư

Rác thải sinh hoạt thường do các hộ gia đình thải ra là chủ yếu. Với vai trò của những người thải rác (waste generator), người dân được mong đợi sẽ thực hiện đúng các quy định về thu gom rác thải tại các khu đô thị. Những quy tắc này được chính quyền ban hành và người dân là những người thực hiện. Những mô hình hành vi xã hội mong đợi đối với hành vi thải rác của người dân bao gồm việc thu gom rác đúng giờ và đúng nơi quy định (thường từ 16 - 18h hàng ngày), hay phân loại rác tại nguồn (theo mục tiêu chiến lược quản lý chất thải rắn đô thị). Sự tuân thủ các quy định về thu gom đúng giờ và địa điểm được thực hiện dựa trên hệ thống các chuẩn mực xã hội, phần lớn được quy định rõ trong các văn bản pháp luật được ban hành theo hệ thống từ trung ương đến thành phố. Có thể thấy rằng các điều lệ được quy định trong văn bản pháp luật chính là

một hình thức kiểm soát xã hội chính thức đối với việc lựa chọn cách thức đổ rác của người dân. Sự kiểm soát này có phổ rộng ảnh hưởng đến hành vi và sự lựa chọn của nhiều cá nhân. Kết quả là hơn 90% người dân quận Hoàn Kiếm và huyện Ứng Hòa thực hiện thu gom rác theo đúng quy định, nghĩa là đem rác ra cho người đi thu gom vào giờ quy định hoặc để rác trước cửa nhà cho người thu gom đến thu, hay đưa ra đến thùng rác công cộng (Nguyễn Thị Kim Nhung, 2014; Nguyễn Thị Kim Hoa, 2015). Các cá nhân chịu sự kiểm soát này có khuynh hướng cùng thực hiện các hành vi giống nhau, và tạo ra sự lan tỏa trong cộng đồng hoặc khu dân cư mình sinh sống. Điều này mang ý nghĩa của một hành vi tập thể hơn là hành vi cá nhân.

Tuy nhiên, trên thực tế, có rất nhiều hành vi được thực hiện mà không tuân theo đúng các quy định. Đó là những hành vi xả rác bừa bãi ở hè phố, trên đường. Nói cách khác, đó là những cá nhân chưa thực hiện đúng vai trò của mình. Nếu như các hành vi tuân thủ đúng quy định phản ánh một biểu hiện của hành vi tập thể và trách nhiệm của công dân, thì những hành vi chưa tuân thủ đúng quy định về thu gom rác thải có thể xem xét từ các nguyên nhân chủ quan, mang yếu tố cá nhân nhiều hơn là các hành vi tập thể. Parsons cho rằng các điều kiện/tình huống trong thực tại có khả năng kiểm chế hành động của cá nhân. Những kiểm chế thực tế này cũng được Tony Bilton nhắc tới trong các phân tích của mình về lý thuyết hành động xã hội. Trên thực tế, các cá nhân sẽ hành động theo những giá trị và niềm tin mà họ thu nhận được qua quá trình xã hội hóa. Tuy vậy, sự lựa chọn hành động của cá nhân còn phụ thuộc phần lớn vào những kiểm chế thực. Kết quả là dẫn đến những thay đổi trong hành vi, vi phạm những chuẩn mực và giá trị mà họ được xã hội hóa. Như vậy, trường hợp một số người dân vẫn lựa chọn việc để rác ở ngoài gốc cây, lề đường hay góc đường không có nghĩa là họ không biết những chuẩn mực xã hội được thể hiện thông qua những quy định về giờ giấc và địa điểm thu gom rác, mà họ bị chính những kiểm chế thực khiến họ thay đổi hành vi và vi phạm đến những chuẩn mực này. Kiểm chế thực ở đây chính là tình huống và điều kiện làm việc/sinh hoạt khiến họ không thể ở nhà đúng thời điểm thu gom rác để đem rác ra ngoài đổ được; đồng thời số lượng các thùng rác đặt tại các điểm dân cư chưa đầy đủ cũng là một tình huống ảnh hưởng đến sự lựa chọn hành vi của người dân.

Song song với vai trò của người thải rác, người dân cũng đóng vai là những người bảo vệ môi trường. Thực tế, nếu những hành vi thải rác hay thu gom rác không được thực hiện đúng quy định và hợp vệ sinh thì người dân sinh sống tại khu vực đó sẽ là những người chịu ảnh hưởng đầu tiên. Do vậy, bên cạnh là những người thải rác, chính người dân cũng là những người sẽ có trách nhiệm để bảo vệ môi trường mà mình đang sinh sống và làm việc. Và những giải pháp nhằm bảo vệ môi trường nếu xuất phát từ phía cộng đồng, chính những chủ thể thải rác sẽ đem lại kết quả tích cực và có tính bền vững hơn. Ngoài ra, khi thực hiện vai trò là người bảo vệ môi trường, người dân cũng đang thực hiện vai trò của một công dân trong xã hội, cần có trách nhiệm với các hoạt động chung của cộng đồng và xã hội. Với tư cách của một công dân, mỗi người dân sẽ thực hiện các hành vi dựa trên hệ thống giá trị chuẩn mực được thiết lập sẵn. Hành động của họ sẽ bị định hướng bởi những giá trị của cộng đồng nhiều hơn là tính cá nhân. Rõ ràng, khi là một công dân, các cá nhân cần đặt lợi ích của cộng đồng và xã hội cao hơn lợi ích của cá nhân. Và họ tuân thủ các quy định theo tập thể (Berglund & Matti, 2006). Với vai trò là người bảo vệ môi trường, các hành vi được mong đợi của người dân là trước tiên phải giữ gìn vệ sinh nơi công cộng, không làm cho môi trường chung bị ô nhiễm bởi các hành vi của cá nhân, hay nhóm. Là người giải quyết các vấn đề môi trường, người dân sẽ có trách nhiệm kiểm tra, giám sát hoạt động này tại

khu dân cư. Có thể xem đây là mô hình hành vi lý tưởng đối với vai trò này của người dân. Tuy nhiên, thực tế cho thấy không phải người dân nào cũng ý thức được trách nhiệm công dân của mình khi thực hiện vai trò là người bảo vệ môi trường hay giải quyết các vấn đề môi trường. Vai trò của người dân trong hoạt động này còn thể hiện khá khiêm tốn. Nghiên cứu của Nguyễn Thị Kim Nhung (2014) đã chỉ ra rằng chỉ có những người là thành viên trong các gia đình có người tham gia hoạt động quản lý tại các đoàn thể xã hội hay tổ tự quản cộng đồng (tổ trưởng tổ dân phố) và bản thân những cá nhân là người có vị thế cao trong cộng đồng khu dân cư mới có ý thức và tích cực hơn so với các thành viên khác của cộng đồng.

3.2. Khách hàng sử dụng dịch vụ thu gom rác thải

Nếu như những vai trò kể trên nghiêng nhiều đến tính công dân, tập thể, đặt lợi ích của cộng đồng và xã hội lên trước lợi ích cá nhân, thì với vai trò là người sử dụng dịch vụ, các hành động của người dân lại thể hiện nhiều hơn tính cá nhân và sự lựa chọn hợp lý về mặt kinh tế. Trong quản lý môi trường đô thị, có rất nhiều dịch vụ được cung cấp bởi các công ty nhà nước hoặc các đơn vị tư nhân. Đó có thể là các dịch vụ thu gom rác thải đô thị, dịch vụ môi trường, thể hiện thông qua việc người dân phải đóng phí vệ sinh môi trường. Với tư cách là người sử dụng dịch vụ, người dân hoàn toàn có quyền cân nhắc và lựa chọn dịch vụ của ai và theo cách nào. Chẳng hạn như việc họ phân loại rác thải sinh hoạt rồi đem bán cho người thu mua sắt vụn. Họ có thể lựa chọn và bán cho những người thu mua với giá cao. Hay việc một số khu chung cư hiện nay đã thuê người quét dọn vệ sinh thay vì việc mỗi hộ gia đình quét dọn không gian công cộng vào sáng thứ bảy hàng tuần (Nguyễn Thị Kim Nhung, 2014). Rõ ràng, thay vì đóng góp công sức, người dân đã đóng góp phí dịch vụ cho hoạt động đảm bảo vệ sinh môi trường. Trong các tình huống này, đóng vai là người sử dụng dịch vụ thì các cá nhân cũng là người chịu ảnh hưởng bởi các yếu tố kinh tế.

Trong một bình diện khác, người dân đô thị hiện nay phải đóng phí vệ sinh môi trường. Kinh phí này được xem là một trong những nguồn lực nhà nước huy động cho hoạt động thu gom và xử lý rác thải tại các khu đô thị. Với tư cách là người sử dụng dịch vụ, người dân có thể cân nhắc và tính toán xem với mức phí phải trả cho dịch vụ này thì họ có được hưởng những kết quả tương xứng với mức phí họ trả không? Điều này thể hiện ở sự hài lòng của người dân đối với phí thu gom rác và có hay không sự mong muốn tăng thêm phí rác thải để hỗ trợ nhiều hơn cho nhà nước nhằm thu gom rác đạt hiệu quả cao hơn. Nguyễn Thị Kim Nhung (2015) đã chỉ ra trong nghiên cứu của mình rằng tỉ lệ người dân không muốn tăng thêm phí vệ sinh là khá cao. Kết quả này phần nào đã phản ánh được sự hài lòng của người dân đối với hoạt động thu phí vệ sinh môi trường. Mặt khác, kết quả này có thể cho thấy người dân đánh giá thế nào giữa mức phí vệ sinh họ bỏ ra hàng tháng với tình hình môi trường vệ sinh trong khu dân cư sinh sống. Như vậy, trong tình huống này, với tư cách là người sử dụng dịch vụ, người dân đã có sự cân nhắc về yếu tố kinh tế trong bức tranh chung về quản lý rác thải đô thị. Nguyên tắc người dùng phải trả tiền (pay as you throw) được nhiều học giả nghiên cứu và xem như một trong các giải pháp về kinh tế nhằm hạn chế lượng rác thải phát sinh hàng ngày. Khi người thải rác phải trả chi phí sẽ đem lại nhiều lợi ích về kinh tế (giảm chi phí dịch vụ), môi trường (giảm lượng rác thải phát sinh) và xã hội (tăng cường trách nhiệm và sự tham gia của người dân) (Elia cùng cộng sự, 2015). Tuy vậy, trong bối cảnh Việt Nam, việc thu gom rác dựa trên mức phí người dân đóng hay mức phí phụ thuộc vào lượng rác sinh hoạt thải ra hàng ngày là một việc làm chưa có tính khả thi cao. Bởi lẽ hiện nay còn nhiều tư tưởng và nhận thức trong cộng

đồng dân cư cho rằng việc quản lý rác thải hiệu quả hay thu gom rác thải đảm bảo vệ sinh là công việc của nhà nước, chính quyền và những người tham gia quản lý cấp cơ sở hay nhóm tự quản cộng đồng, chứ không phải trách nhiệm của chính người dân (Nguyễn Thị Kim Nhung, 2015). Vì vậy, nhiều người không muốn bỏ kinh phí cho các hoạt động vệ sinh môi trường một cách tự nguyện, mà phần nhiều là do có các quy định thì họ phải thực hiện theo.

Mặc dù vậy, xét về lâu dài thì việc áp dụng nguyên tắc người thải rác càng nhiều thì mức phí đóng vệ sinh phải cao hơn những người khác sẽ là một phương pháp để giảm thiểu đáng kể lượng rác sinh hoạt thải ra hàng ngày. Nguyên tắc này khi được đưa vào các chính sách sẽ trở thành công cụ quản lý hiệu quả trong lĩnh vực môi trường đô thị. Trong mối quan hệ giữa người sử dụng và cung cấp dịch vụ, cũng cần một cơ chế, chính sách tăng cường mối quan hệ này để những người sử dụng dịch vụ có thể phản hồi thông tin một cách trực tiếp và kịp thời đến những người cung cấp dịch vụ của mình. Đồng thời, người cung cấp dịch vụ cũng có điều kiện lắng nghe các phản hồi về sự hài lòng của người sử dụng dịch vụ đối với các loại dịch vụ mà mình đang cung cấp. Ở Việt Nam hiện nay, các kênh phản hồi này vẫn chủ yếu là gián tiếp qua các tổ chức đoàn thể hoặc nhóm tự quản cộng đồng chứ không phải kênh trực tiếp giữa hai bên. Để được như vậy thì tính độc lập, tự chủ của cả hai bên cần thể hiện rõ rệt hơn, chứ không phải sự phụ thuộc lớn vào Nhà nước trong các hoạt động về thu gom và xử lý rác thải.

Căng thẳng/xung đột vai trò là một khả năng dễ xảy ra đối với cá nhân khi một thời điểm, cá nhân phải đảm nhận nhiều vai trò khác nhau. Trong quá trình hoạch định và thực hiện chính sách môi trường, người dân có nhiều vai trò khác nhau, vừa là chủ thể thải rác, người bảo vệ môi trường, giải quyết các vấn đề môi trường phát sinh, vừa là những khách hàng sử dụng dịch vụ môi trường đô thị. Nói cách khác, người dân vừa đóng vai là những công dân, hành động dựa trên tính tập thể, cộng đồng, vì lợi ích xã hội, vừa đóng vai là những người tiêu thụ dịch vụ, vì lợi ích kinh tế của cá nhân. Trong nhiều trường hợp, cả hai vai trò này vẫn tồn tại song song và tạo ra những xung đột cho mỗi cá nhân. Chẳng hạn ở vai trò là những công dân của xã hội, người dân sẽ thực hiện tuân thủ các hành vi đúng với quy định về quản lý môi trường đô thị, như việc đóng phí vệ sinh môi trường hàng quý. Tuy nhiên, ở vai trò của người sử dụng dịch vụ, người dân có thể không muốn đóng phí vì ở một vài khu dân cư, các công nhân vệ sinh môi trường không thực hiện nghiêm túc hoạt động thu gom, khiến cho người dân không hài lòng với dịch vụ họ được cung cấp, như trường hợp nhiều người dân ở phường Phan Chu Trinh phản ánh việc họ không thể tiếp tục thực hiện phân loại rác theo dự án 3R của thành phố do công nhân vệ sinh môi trường không thực hiện thu gom theo đúng từng loại rác. Như vậy, trong tình huống này, người dân đã phải đối diện với vấn đề của xung đột vai trò.

3.3. “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”

“Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” là một nguyên tắc được Đảng và Nhà nước đề cao trong các chính sách thực hiện dân chủ, đảm bảo quyền lợi của các tầng lớp nhân dân. Đây cũng là một cách thể hiện vai trò của người dân trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách. Nếu như ở giai đoạn xây dựng và hoạch định chính sách, người dân sẽ chủ yếu là người đóng góp, bàn bạc để đưa ra các quyết định, thì đến giai đoạn thực thi chính sách, bên cạnh là người trực tiếp thực hiện chính sách, người dân cũng tham gia các hoạt động kiểm tra, giám sát quá trình thực thi chính sách tại cơ sở.

Việt Nam đã ban hành các chính sách và quy định về dân chủ ở cơ sở và sự tham gia của cộng

đồng. Chỉ thị số 30-CT/TW của Bộ Chính trị (khóa VIII) về xây dựng và thực hiện Quy chế dân chủ cơ sở và Quyết định số 79/2003/NĐ-CP đã ban hành quy chế dân chủ ở các xã đã thúc đẩy quyền làm chủ của công dân dựa trên nguyên tắc “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”. Các quyết định này cũng chỉ rõ quyền hạn và trách nhiệm của người dân trong việc nêu ý kiến, đóng góp, thảo luận và đưa ra các quyết định. Nhiều kết quả nghiên cứu đã chỉ ra mức độ tham gia hạn chế của người dân trong quá trình tham gia xây dựng các chính sách và quy định về các vấn đề liên quan và trực tiếp ảnh hưởng đến cuộc sống của mình (Nguyễn Thị Kim Nhung, 2014, Hostovsky cùng cộng sự, 2010). Thực tế cho thấy trong một số trường hợp, người dân vẫn là người thực hiện và tuân thủ các quy định được ban hành từ trên xuống mà các hoạt động lấy ý kiến người dân thông qua hình thức trao đổi trực tiếp, trưng cầu ý kiến,... trong quá trình thiết lập các quy định này mặc dù đã có những dấu hiệu thực hiện nhưng lại chưa đạt hiệu quả. Ví dụ như quy định về giờ giấc thu gom rác thải tại các khu vực nội thành Hà Nội. Các thông tin từ điều tra định tính cho thấy người dân không được tham khảo lấy ý kiến về thời gian thu gom rác thải, hay các hình thức thu gom rác, vị trí đặt thùng rác công cộng. Rõ ràng, đây là những yếu tố cần có để người dân có thể thực hiện đúng các quy định về thu gom rác thải đô thị. Tuy nhiên, sự thiếu vắng vai trò và hoạt động thảo luận, đưa ra ý kiến của người dân trong quá trình xây dựng và ban hành các chính sách về thời gian, địa điểm thu gom đã cản trở sự tham gia của người dân trong việc thực hiện, đồng thời cũng phản ánh mức độ tham gia rất thấp của người dân trong quá trình xây dựng và thực thi chính sách (Nguyễn Thị Kim Nhung, 2015). Bên cạnh đó, một phát hiện cho thấy có rất nhiều hoạt động quản lý rác thải hiện nay được thực hiện trong khu dân cư do việc người dân trong chính cộng đồng mình tự đề xuất các phương án và giải pháp. Hoặc tại một số khu dân cư, họ có thể lựa chọn các cách thức khác nhau để triển khai các chính sách của chính phủ. Ví dụ việc người dân trong các khu chung cư, khu tập thể ở quận Hoàn Kiếm đóng góp tiền để thuê người quét dọn vệ sinh vào sáng thứ bảy hàng tuần. Trong tình huống này, việc truyền tải thông tin đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo cung cấp cho người dân đầy đủ các thông tin và phương tiện để họ biết, đánh giá và thảo luận vấn đề. Nhưng cơ chế hỗ trợ và truyền tải thông tin đến người dân còn nhiều hạn chế. Hiện nay, người dân có thể tiếp cận thông tin từ nhiều phương tiện và cách thức khác nhau. Một trong số đó là thông tin được truyền tải thông qua các cuộc họp dân trong khu dân cư. Tuy nhiên, có một vấn đề đặt ra là hiệu quả của quá trình truyền tải nội dung từ các cuộc họp dân chính đến các tầng lớp nhân dân, những ý kiến phản hồi của người dân có được truyền đạt lại đến cấp chính quyền không và những ý kiến này có được sử dụng hay không? Các phát hiện từ nghiên cứu đã chỉ ra những ý kiến của người dân được tham khảo thông qua cuộc họp tổ dân phố, họp thôn; nhưng tỉ lệ số người đi họp ở tổ dân phố lại không đủ 100% số dân. Trong khi đó, cũng chưa có một cuộc trưng cầu hay lấy ý kiến người dân qua các hình thức khác để đảm bảo mọi tầng lớp nhân dân đều có cơ hội ngang bằng nhau khi đưa ra các ý kiến đóng góp (Nguyễn Thị Kim Nhung, 2015).

Mặt khác, khi bàn đến sự tham gia của cộng đồng, nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng mặc dù sự tham gia của người dân là cần thiết trong quá trình xây dựng các kế hoạch và chính sách phát triển nhưng mức độ tham gia đến đâu lại là một vấn đề khác cần xem xét. Trong nhiều trường hợp, sự tham gia vừa là một vấn đề, vừa là một giải pháp bởi lẽ trong những trường hợp đó, sự tham gia của cộng đồng không cải thiện những vấn đề mâu thuẫn đã sẵn có mà sự tham gia có thể lại tạo ra những vấn đề và những xung đột mới. Vì thế, khi huy động sự tham gia của cộng đồng,

các nhà quản lý và những người hoạt động trong lĩnh vực phát triển cộng đồng cần đặt ra câu hỏi nên có sự tham gia không và tham gia ở mức độ nào (Wiedemann & Femers, 1993). Trong trường hợp các cộng đồng có trình độ dân trí cao, việc truyền tải thông tin để người dân hiểu có phần dễ dàng hơn so với các cộng đồng có trình độ dân trí thấp. Vì vậy, cần phải cụ thể hóa và đơn giản hóa các thông tin để người dân dễ dàng tiếp cận cũng như dễ nắm bắt hơn trong quá trình tiếp cận. Bên cạnh đó, sự tham gia sẽ trở nên hiệu quả, đáp ứng các tiêu chí của bền vững xã hội khi tính toán đến các yếu tố văn hóa, đặc biệt là sự tham gia của các nhóm yếu thế trong xã hội (Hampton, 1999). Trong trường hợp nghiên cứu về hoạt động quản lý rác thải, có thể cần nhắc đến các nhóm nhập cư làm nghề thu mua phế liệu và những người trực tiếp làm công tác thu gom rác thải. Yếu tố văn hóa cũng được Hostovsky cùng cộng sự (2010) đề cập đến trong nghiên cứu về sự tham gia, trong đó các tác giả đã nhìn yếu tố văn hóa như một yếu tố cản trở sự tham gia của người dân vào quá trình xây dựng các chính sách và ra các quyết định, biểu hiện ở việc người dân ngại đưa ra quan điểm cá nhân trước đám đông, hay trong các cuộc họp, hoặc e ngại mình sẽ phát biểu không đúng. Vì thế, cần có những hình thức phù hợp hơn với người dân, ở các mức độ nhận thức khác nhau. Nếu không sẽ trở thành rào cản hạn chế sự tham gia của người dân trong việc phát biểu, thảo luận và bàn bạc việc xây dựng chính sách.

Kiểm tra, giám sát là một trong những nội dung của quy chế dân chủ ở cơ sở của nhà nước ta. Nội dung này được thể hiện thông qua việc người dân được kiểm tra các vấn đề, công việc của đất nước, từ chủ trương, đường lối, kế hoạch, dự án. Người dân có quyền kiểm tra việc thực hiện và hiệu quả thực hiện các chính sách, nghị quyết và cách thức giải quyết các vấn đề của đất nước. Người dân, đặc biệt là những người thuộc nhóm yếu thế trong xã hội, không có quyền lực và tài sản sẽ được trao quyền kiểm soát. Mặc dù điều này không có nghĩa là toàn bộ quyền lực thuộc về tay người dân nhưng nó cũng biểu hiện mức độ tham gia cao nhất của người dân, ở đó người dân được quản lý chương trình, có trách nhiệm với việc hoạch định và thi hành chính sách (Arnstein, 1969).

Nhìn chung, trong các hoạt động môi trường hiện nay, việc kiểm tra giám sát được thực hiện theo các cách khác nhau ở mỗi địa phương, tùy thuộc vào điều kiện và khả năng của mỗi khu dân cư. Công tác kiểm tra, giám sát biểu hiện ở hai chiều cạnh. Thứ nhất, các tổ chức và đoàn thể xã hội, các tổ tự quản tại khu dân cư có trách nhiệm nhắc nhở, đôn đốc người dân thực hiện đúng các quy định về bảo vệ môi trường như phân loại, thu gom rác thải đúng thời gian và địa điểm, giữ gìn vệ sinh nơi công cộng, không xả rác bừa bãi. Bình diện thứ hai của sự kiểm tra, giám sát là người dân có quyền giám sát các hoạt động quản lý rác thải và trách nhiệm của các bên liên quan đến hoạt động này, bao gồm: công nhân vệ sinh môi trường và các cấp chính quyền cũng như tổ chức, đoàn thể xã hội. Trong quá trình triển khai thực hiện chính sách, người dân có thể phát hiện những vấn đề nảy sinh và những cá nhân thực hiện chưa nghiêm túc các quy định về quản lý rác thải đô thị. Tuy nhiên, cách thức kiểm tra, đánh giá của người dân còn chưa được thực hiện chính thức và công khai, mà phần nhiều mang tính tự phát. Vì thế, để quá trình kiểm tra, giám sát đạt hiệu quả thì các nội dung còn lại của quy chế dân chủ ở cơ sở cần được thực hiện rất nghiêm túc. Bởi lẽ, nếu người dân không được cung cấp thông tin đầy đủ về các chính sách và quy định từ các cấp độ quản lý từ trung ương tới địa phương, không được bàn bạc và ra quyết định thì người dân sẽ không nắm rõ các yêu cầu của việc kiểm tra, giám sát. Kiểm tra cái gì, kiểm tra ai và kiểm tra như thế nào là những nội dung cần được phổ biến và hướng dẫn tới người dân (Nguyễn Thị Kim Nhung, 2015).

Như vậy, người dân đã thực hiện những vai trò là người bàn bạc, giải quyết vấn đề, ra quyết

định, thực hiện hay đánh giá, kiểm tra quá trình thực thi chính sách. Tuy nhiên, các vai trò này chưa được thể hiện rõ rệt. Sự hạn chế này xuất phát từ nguyên nhân chủ quan của mỗi cá nhân, đồng thời cũng có những yếu tố ngoại cảnh khách quan. Vì thế, để tạo cơ hội cho người dân thực hiện được các vai trò của mình trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách cần có sự phối kết hợp của nhiều bên liên quan trong hoạt động quản lý môi trường đô thị, từ người quản lý các cấp, người cung cấp dịch vụ môi trường, các nhóm/hội đoàn thể, và cả chính những chủ thể thải rác sinh hoạt.

Kết luận

Người dân là một chủ thể không thể thiếu trong hoạt động hoạch định và thực thi chính sách. Người dân vừa là đối tượng thụ hưởng, vừa là người trực tiếp chịu những tác động của chính sách khi những chính sách được triển khai trong thực tiễn. Vì thế, sự tham gia của người dân trong quá trình thực hiện chính sách là một việc làm cần thiết để chính sách thực thi có hiệu quả. Bài viết này đã nhận diện những vai trò khác nhau của người dân. Người dân vừa đóng vai là các chủ thể thải rác, vừa là người bảo vệ môi trường. Người dân cũng đóng vai của những khách hàng sử dụng các dịch vụ môi trường đô thị. Bên cạnh đó, người dân còn vừa là người bàn bạc, ra quyết định, vừa là người trực tiếp thực hiện, vừa là người kiểm tra, đánh giá.

Nhìn chung, các vai trò đã được thực hiện, thể hiện thông qua các hành vi tương ứng với từng vai trò. Với vai trò là các chủ thể thải rác, phần lớn người dân đã tuân thủ đúng trách nhiệm công dân, thu gom rác đúng thời gian và địa điểm. Đồng thời, người dân cũng thực hiện các hành vi tương ứng với vai trò là người bảo vệ môi trường và giải quyết các vấn đề môi trường phát sinh như việc giữ gìn vệ sinh môi trường sạch sẽ bằng việc quét dọn vệ sinh khu dân cư sáng thứ bảy hàng tuần. Bên cạnh đó, người dân cũng đóng vai trò là những khách hàng sử dụng dịch vụ môi trường như dịch vụ thu gom rác thải, thể hiện ở hành vi đóng phí vệ sinh môi trường. Mặc dù hành vi này chưa phản ánh đúng lợi ích kinh tế, lợi ích cá nhân - bản chất của việc sử dụng dịch vụ, nhưng phần nào cũng phản ánh được mối quan hệ giữa kinh tế và nhu cầu của người dân. Sự xung đột vai trò có thể nảy sinh khi người dân đảm nhận nhiều vai trò cùng một lúc, xung khắc giữa một bên là người thải rác với một bên là người bảo vệ môi trường, hay xung đột giữa một bên đặt lợi ích của cộng đồng xã hội lên trên và một bên đặt lợi ích và sự hài lòng của cá nhân cao hơn.

Bên cạnh đó, người dân cũng thực hiện các vai trò là người bàn bạc, ra quyết định, người thực hiện và giám sát, kiểm tra. Tuy vậy, vai trò của người bàn bạc cùng đưa ra quyết định trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách chưa có các hành vi tương ứng được biểu hiện rõ rệt, đặc biệt đối với những chính sách được xây dựng theo cách từ trên xuống (top - down). Trong khi đó, vai trò này được thể hiện rõ nét hơn trong những quyết định về môi trường tại nội bộ khu dân cư nơi người dân sinh sống. Hai vai trò người thực thi và giám sát, kiểm tra mặc dù đã được thực hiện nhưng còn bộc lộ nhiều hạn chế do những đặc điểm thuộc về cá nhân, hay các vấn đề của thói quen cùng với những yếu tố khách quan thuộc về cơ chế và sự hỗ trợ của các bên liên quan trong hoạt động quản lý môi trường đô thị.

Tóm lại, bài viết đã nhận diện các vai trò của người dân, gọi ra một số vấn đề đối với các vai trò và khả năng thực hiện từng vai trò của người dân. Trong bối cảnh hướng tới thực hiện mục tiêu phát triển bền vững thì sự tham gia của người dân trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách sẽ rất cần thiết và không thể thiếu để những chính sách này gắn liền với thực tế, phản

ánh được nguyện vọng của người dân. Có như vậy, các chính sách mới có hiệu quả, đạt được mục tiêu cải thiện và nâng cao đời sống nhân dân, vì một xã hội “của dân, do dân, vì dân”.

Tài liệu tham khảo

1. Arnstein, S.R. (1969), “A ladder of citizen participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, 35: 216 - 224.
2. Berglund, C. and Matti, S. (2006), “Citizen and consumer: the dual role of individuals in environmental policy”, *Environmental Politics*, 15: 550 - 571.
3. Choguill, Marisa B.G. (1996), “A ladder of community participation for underdeveloped countries”, *Habitat International*, 20: 431 - 444.
4. Đặng Ngọc Dinh (2015), “Nghiên cứu đánh giá chính sách”, Tạp chí *Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội*, Số 31, Tr. 57 - 62.
5. Elia, V., Gnoni, M.G. and Tornese, F. (2015), “Designing pay-as-you-throw schemes in municipal waste management services: A holistic approach”, *Waste management*, 44: 188 - 195.
6. Hampton, G. (1999), “Environmental equity and public participation”, *Policy Sciences*, 32: 163 - 174.
7. Harding, R., Hendriks, C.M., Mehreen, F. (2009), *Environmental Decision-making: Exploring Complexity and Context*, The Federation Press, Sydney.
8. Hostovsky, C., MacLaren, V., McGrath, G. (2010), “The role of public involvement in environmental impact assessment in Vietnam: towards a more culturally sensitive approach”, *Journal of Environmental Planning and Management*, 53: 405 - 425.
9. Irvin, R.A. and Stansbury, J. (2004), “Citizen participation in decision making: Is it worth the efforts”, *Public Administration Review*, 64: 55 - 65.
10. Nguyễn Thị Kim Nhung (2014), “Lý thuyết về sự tham gia của cộng đồng trong hoạch định chính sách và khả năng vận dụng vào quá trình ban hành các quyết định về môi trường ở Việt Nam”, Tạp chí *Xã hội học*, Số 2, Tr. 71 - 81.
11. Nguyễn Thị Kim Nhung (2014), “Ảnh hưởng của các bên liên quan đến mức độ tham gia của người dân trong hoạt động quản lý rác thải ở Hà Nội”, Tạp chí *Khoa học Đại học Quốc gia - Đại học Quốc gia*, Số 30, Tr. 16 - 27.
12. Nguyễn Thị Kim Nhung (2015), “Hoạt động tham gia gián tiếp của người dân trong quản lý rác thải đô thị”, In trong sách *Xã hội học môi trường: Một số nghiên cứu phục vụ xây dựng pháp luật và quản lý*, Nxb. Đại học Quốc gia, Võ Tuấn Nhân và Nguyễn Tuấn Anh chủ biên, Tr. 203 - 232.
13. Wiedemann, P.M. & Femers, S. (1993), “Public participation in waste management decision making: Analysis and management of conflict”, *Journal of Hazardous Materials*, 33: 355 - 368.