



Original Article

# Civic Participation in Climate Change Policy Implementation in Ho Chi Minh City

Ngo Hoai Son<sup>1,\*</sup>, Nguyen Van Hoa<sup>2</sup>

<sup>1</sup>*International University - Vietnam National University HCM City, Quarter 6,  
Linh Trung, Thu Duc, Ho Chi Minh City, Viet Nam*

<sup>2</sup>*Vietnam Institute of Science, Technology and Innovation, Ministry of Science and Technology,  
38 Ngo Quyen, Hoan Kiem, Hanoi, Viet Nam*

Received 03 March 2020

Revised 13 July 2020; Accepted 05 September 2020

**Abstract:** With questionnaires from 210 respondents, the author came to conclusion that civic participation in climate change policy implementation in Ho Chi Minh City was not effective. All eight forms of participation were rated below 30%; no form of participation was effective. The reason behind this fell in the lack of regulation framework for civic participation. Then an appropriate solution is to establish such regulation framework for mobilising civic participation. In addition, Ho Chi Minh City government should set up a civic participation framework to organise effective civic participation as well as monitor this activity.

**Keywords:** Participation, Policy implementation, Responding to Climate Change, Ho Chi Minh City.

\*Corresponding author.

Email address: [nhson@hcmiu.edu.vn](mailto:nhson@hcmiu.edu.vn)

<https://doi.org/10.25073/2588-1116/vnupam.4217>

# Sự tham gia của người dân trong quá trình thực hiện chính sách ứng phó biến đổi khí hậu ở thành phố Hồ Chí Minh

Ngô Hoài Sơn<sup>1,\*</sup>, Nguyễn Văn Hòa<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Trường Đại học quốc tế, Đại học quốc gia Tp. Hồ Chí Minh,  
Khu phố 6, Linh Trung, Thủ Đức, Tp. HCM, Việt Nam

<sup>2</sup>Nguyễn Văn Hòa, Học viện Khoa học Công nghệ và Đổi mới sáng tạo,  
Bộ Khoa học và Công nghệ, 38 Ngô Quyền, Hoàn Kiếm, Hà Nội, Việt Nam

Nhận ngày 03 tháng 3 năm 2020

Chỉnh sửa ngày 13 tháng 7 năm 2020; Chấp nhận đăng ngày 05 tháng 9 năm 2020

**Tóm tắt:** Bằng phương pháp điều tra khảo sát xã hội học với 210 người dân tham gia, tác giả nhận thấy sự tham gia của người dân vào thực thi chính sách ứng phó biến đổi khí hậu (UPBĐKH) ở Thành phố Hồ Chí Minh (Tp. HCM) không cao. Tất cả 8 hình thức tham gia đều dưới 30%, nên chưa có hình thức tham gia nào phát huy hiệu quả. Nguyên nhân của thực trạng này là nhà nước chưa hình thành được hành lang pháp lý để thu hút sự tham gia của người dân vào thực hiện chính sách. Cho nên cần thiết phải hình thành khung pháp lý làm cơ sở thu hút sự tham gia của người dân. Ngoài ra cần hình thành khung thu hút người dân hiệu quả để các có thể vừa thu hút người dân tham gia, vừa làm cơ sở giám sát hoạt động thu hút người dân tham gia của nhà nước.

**Từ khóa:** Sự tham gia, Thực hiện chính sách, Ứng phó biến đổi khí hậu, Thành phố Hồ Chí Minh.

## 1. Mở đầu

Biến đổi khí hậu là vấn đề toàn cầu và sức ảnh hưởng của nó ngày càng rõ nét đến tất cả các quốc gia và tất cả các ngành kinh tế và xã hội. Hàng năm, các quốc gia trên thế giới tiêu tốn rất nhiều tiền của để khắc phục những hậu quả mà BĐKH tạo ra.

Là nơi sầm uất với tốc độ phát triển kinh tế và đô thị hoá nhanh nhất của cả nước, Tp. Hồ Chí Minh đang đứng trước nguy cơ bị tác động sâu sắc bởi biến đổi khí hậu. Tính chất “dễ tổn thương” này của Thành phố xuất phát từ hai nguyên nhân chính. Nguyên nhân đầu tiên là từ điều kiện tự nhiên. Thành phố không những nằm ở vùng thấp của khu vực Đông Nam bộ mà còn nằm ở vùng hạ lưu của hệ thống sông Đồng Nai

với lưu lượng nước lớn. Ngoài ra, Thành phố còn có nhiều nhánh sông lớn chạy qua như Sông Sài Gòn, Sông Đồng Nai, Sông Nhà Bè. Vị trí tự nhiên như vậy làm cho Thành phố đối diện với thiên tai và nguy cơ mực nước biển dâng cao. Nguyên nhân thứ hai và cũng là nguyên nhân chính là quá trình đô thị hóa không phù hợp và thiếu bền vững. Quá trình đô thị hoá diễn ra quá nhanh nhưng chưa được nghiên cứu xem xét trong bối cảnh, không gian tự nhiên và xã hội đã làm trầm trọng thêm sự ảnh hưởng của biến đổi khí hậu.

Dưới sự tác động của biến đổi khí hậu, Tp. Hồ Chí Minh chịu nhiều thiệt hại. Dự báo đến năm 2070, Thành phố được dự báo là một trong năm thành phố cảng của thế giới có quy mô dân

\*Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: nhson@hcmiu.edu.vn

<https://doi.org/10.25073/2588-1116/vnupam.4217>

số lớn bị ảnh hưởng nặng nề nhất bởi biến đổi khí hậu. Ở Châu Á, Thành phố nằm ở vị trí thứ tư trong số các thành phố của khu vực dễ bị tổn thương do nước biển dâng cao. Thêm vào đó là tình trạng ngập lụt ngày càng nghiêm trọng với sự xuất hiện những điểm ngập lụt mới.

Xuất phát từ thực tế này, Tp. HCM trong thời gian qua đã nhiều chương trình hành động UPBĐKH được ban hành và triển khai. Tp. Hồ Chí Minh đã thành lập Ban ứng phó Biến đổi Khí hậu thể hiện quyết tâm trong việc giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu. Nhiều chương trình, dự án về BĐKH được thực hiện. Trong đó, đa phần là các chương trình mang tính kỹ thuật về môi trường như các dự án cải tạo môi trường, giảm thiểu khí phát thải, sử dụng nhiên liệu sạch. Có ít dự án, chương trình hành động về ứng phó BĐKH liên quan đến người dân và cộng đồng, mặc dù theo các lý thuyết về UPBĐKH, người dân và cộng đồng đóng vai trò quyết định.

Tuy nhiên, trong quá trình triển khai chính sách UPBĐKH, Tp. Hồ Chí Minh đang gặp phải một số khó khăn có thể gây ảnh hưởng đến hiệu quả của chính sách này. Trong đó có sự tham gia của người dân và doanh nghiệp chưa hiệu quả và đầy đủ. Nói cách khác, trong quá trình thực hiện chính sách, sự tham gia của các chủ thể trong đó có người dân có ý nghĩa quan trọng. Việc đánh giá mức độ và hình thức tham gia của người dân vào thực hiện chính sách ứng phó biến đổi khí hậu của Thành phố có thể làm cho sự tham gia này trở thành yếu tố ý nghĩa góp phần tạo nên thành công của chính sách ứng phó biến đổi khí hậu ở Thành phố Hồ Chí Minh.

Mục đích của nghiên cứu này là đánh giá thực trạng tham gia của người dân vào quá trình thực hiện chính sách ứng phó biến đổi khí hậu tại Tp. HCM để từ đó đưa ra giải pháp cải thiện sự tham gia này.

Việc nghiên cứu đề tài này hết sức có ý nghĩa bởi bản chất của quá trình thực hiện chính sách ứng phó biến đổi khí hậu là xuất phát từ người dân và cộng đồng. Nếu như vai trò của người dân không được phát huy đầy đủ, thì việc tổ chức thực thi chính sách này không tạo ra kết quả thật sự tốt trên thực tế. Những khuyến nghị và giải

pháp mà nghiên cứu này đưa ra góp phần trực tiếp cải thiện sự tham gia của người dân và gián tiếp đến hiệu quả, chất lượng trên thực tế của chính sách ứng phó biến đổi khí hậu ở Tp. HCM

## 2. Phương pháp nghiên cứu

Câu hỏi nghiên cứu mà tác giả bài viết đặt ra là “Sự tham gia của người dân vào thực hiện chính sách ứng phó biến đổi khí hậu của Thành phố Hồ Chí Minh đã thật sự tốt chưa và cần có những giải pháp nào để thúc đẩy sự tham gia đó? Để trả lời câu hỏi nghiên cứu này, tác giả sử dụng phương pháp nghiên cứu định lượng cụ thể là phân tích mô tả số liệu có được. Phương pháp thu thập thông tin là khảo sát một số người dân. Hiện tại theo số liệu thống kê, Tp. HCM có 24 Quận, Huyện. Trong đó các Quận Huyện như Bình Chánh, huyện Hóc Môn, một phần huyện Củ Chi, Cần Giờ, Bình Thạnh, Quận 2, và Quận 7 là những Quận, huyện chịu ảnh hưởng nặng nề bởi biến đổi khí hậu. Số lượng phiếu khảo sát phân bổ cho các Quận huyện cụ thể như sau:

Quận/huyện	Số phiếu khảo sát
Bình Chánh	30
Hóc Môn	30
Củ Chi	30
Cần Giờ	30
Bình Thạnh	30
Quận 2	30
Quận 7	30
Tổng	210

Do hạn chế về tài chính và thời gian nên tác giả chỉ dừng lại ở con số khảo sát là 30 phiếu khảo sát ở mỗi Quận, Huyện. Số lượng khảo sát ít gây khó khăn cho việc khái quát. Tuy nhiên mục đích của bài viết này là đánh giá sơ bộ sự tham gia của người dân vào thực hiện chính sách ứng phó biến đổi khí hậu ở Thành phố Hồ Chí Minh nên với số lượng phiếu khảo sát trên, phần nào cũng có thể phản ánh được sự tham gia đó.

Tác giả sử dụng phương pháp điều tra ngẫu nhiên thuận tiện. Số phiếu phát ra là 210 phiếu. Số phiếu thu về là 210 phiếu. Số phiếu hợp lệ là

200 phiếu. Tác giả xử lý số liệu khảo sát bằng phần mềm SPSS 20.0.

### 3. Một số vấn đề lý thuyết về sự tham gia của người dân

#### 3.1. Khái niệm và vai trò của sự tham gia của người dân

Sự tham gia của người dân, theo Ehrlich [1, tr.xxiv], có nghĩa là ‘tạo ra sự khác biệt trong đời sống dân sự của cộng đồng, phát triển sự kết hợp giữa kiến thức, kỹ năng, các giá trị và động cơ’. Khái niệm này đưa ra hai vấn đề quan trọng. Sự tham gia của người dân phải tác động trực tiếp đến chất lượng của đời sống dân sự trong cộng đồng: quyền và sự bình đẳng của người dân trong các mặt của đời sống kinh tế, xã hội, chính trị. Không những vậy, sự tham gia của người dân còn phải hướng đến cải thiện và phát triển nội lực của người dân gồm kiến thức, kỹ năng, giá trị và động cơ. Ehrlich giải thích thêm, sự tham gia của người dân dựa trên nền tảng đạo đức và trách nhiệm của một công dân với mục đích thể hiện tính cá nhân của mình trong cộng đồng. Theo đó, những vấn đề của cộng đồng là một phần của người dân đó khi họ thực hiện cái gọi là ‘sự tham gia của người dân’.

Sự tham gia của người dân được sử dụng rộng rãi trong các nghiên cứu vào những năm 1960 và 1970. Khi đó, sự tham gia của người dân hàm ý của sự cải thiện về dân chủ [2]. Người dân càng tham gia vào quá trình ra quyết định của nhà nước, mức độ rộng mở của dân chủ càng tăng. Nói cách khác, ở thời điểm đó, sự tham gia của người dân chỉ gắn với ý niệm dân chủ chứ chưa gắn với những vấn đề trách nhiệm giải trình, chịu trách nhiệm và hiệu quả của khu vực công [2]. Về thực chất, sự tham gia của người dân không chỉ đơn thuần là tham gia vào quá trình ra quyết định mà còn thể hiện ở khả năng kiểm soát và cân bằng (check and balance) góp phần làm cho hoạt động quản lý của nhà nước tốt hơn. Ngoài ra sự tham gia của người dân có tác dụng thúc đẩy xã hội dân sự hình thành và phát triển. Ngược lại, xã hội dân sự cường tráng là nền tảng củng cố và phá hủy sự tham gia của người dân.

#### 3.2. Mức độ và phạm vi tham gia của người dân

Theo McBride, Sherraden & Pritzker [3], sự tham gia của người dân thể hiện ở hai khía cạnh: sự tham gia xã hội và sự tham gia chính trị. Tham gia xã hội được hiểu là hành vi của thành viên trong một nhóm, một tổ chức trong khi đó sự tham gia chính trị là những hành vi liên quan đến lập pháp, bầu cử, tư pháp và quyết định quản lý nhà nước [3].

Tuy nhiên sự tham gia của người dân không chỉ dừng lại ở sự tham gia về chính trị mà còn là sự tham gia vào chức năng quản lý và điều hành của bộ máy hành chính nhà nước [4]. Chức năng quản lý và điều hành bao gồm quản lý thực thi chính sách; xác định mục tiêu của chính sách; xác định chiến lược, chính sách và khả năng thực hiện chính sách; giám sát và kiểm tra.

Trên thực tế, sự tham gia của người dân không lúc nào cũng thực chất. Theo đó, Sanoff [5] cho rằng có hai mức độ của sự tham gia. Mức độ thứ nhất là sự tham gia “không thực chất” (false participation). Đó là khi mục đích của sự tham gia chỉ là để thông báo tới người dân về các quyết định của nhà nước để làm họ hài lòng [4]. Ngược lại, mức độ tham gia thực sự không chỉ dừng lại ở việc thông báo các quyết định mà là quá trình làm cho sự tham gia của người dân thực sự trở thành yếu tố quan trọng trong quản lý công [4]. Nhà nước chỉ giữ vai trò thiết lập mục tiêu, các khuyến khích, quá trình giám sát và cung cấp thông tin [4].

Theo Wang [4] người dân tham gia vào lĩnh vực cơ bản là tham gia vào chức năng quản lý, ra quyết định và giám sát, kiểm tra. Chức năng quản lý bao gồm: quản lý ngân sách, quản lý nhân lực, đầu thầu. Về lĩnh vực ra quyết định có: xác định mục tiêu, và cách thức đạt được mục tiêu (tham gia vào xác định các phương án để đạt được mục tiêu của chương trình; các phương án để thực hiện chương trình; sự thương lượng về ngân sách; và những quyết định liên quan đến việc phân bổ ngân sách của chính quyền). Lĩnh vực thứ ba là giám sát kiểm tra. Người dân tham gia giám sát kiểm tra việc thực hiện chính sách ứng phó biến đổi khí hậu; đánh giá chương trình và kiểm toán chương trình thực hiện chính

sách. Các lĩnh vực tham gia này được đánh giá ở 4 mức: rất thường xuyên, thường xuyên, không thường xuyên và rất không thường xuyên.

#### 4. Kết quả nghiên cứu và thảo luận

Theo Wang [4] người dân tham gia vào lĩnh vực cơ bản là tham gia vào chức năng quản lý, ra quyết định và giám sát, kiểm tra. Chức năng quản lý bao gồm: quản lý ngân sách, quản lý nhân lực, đấu thầu. Về lĩnh vực ra quyết định có: xác định mục tiêu, và cách thức đạt được mục tiêu (tham gia vào xác định các phương án để đạt được mục tiêu của chương trình; các phương án

để thực hiện chương trình; sự thương lượng về ngân sách; và những quyết định liên quan đến việc phân bổ ngân sách của chính quyền). Lĩnh vực thứ ba là giám sát kiểm tra. Người dân tham gia giám sát kiểm tra việc thực hiện chính sách UPBĐKH; đánh giá chương trình và kiểm toán chương trình thực hiện chính sách. Các lĩnh vực tham gia này được đánh giá ở 4 mức: rất thường xuyên, thường xuyên, không thường xuyên và rất không thường xuyên.

*Thứ nhất về nội dung và mức độ tham gia của người dân vào thực hiện chính sách UPBĐKH*

Bảng 1. Nội dung và mức độ tham gia của người dân vào thực hiện chính sách UPBĐKH

Nội dung tham gia	Rất không thường xuyên (%)	Không thường xuyên (%)	Thường xuyên (%)	Rất thường xuyên (%)
<b>Tham gia vào các vấn đề thuộc về quản lý thực thi chính sách UPBĐKH</b>				
Quản lý ngân sách thực hiện	26,0	59,5	8,5	6,0
Nhân sự	28,5	53,0	17,5	1,0
Đấu thầu	31,5	55,5	13,0	0,0
<b>Đóng góp ý kiến về xác định mục tiêu của chính sách UPBĐKH</b>				
	31,0	54,5	13,0	1,5
<b>Xác định chiến lược, chính sách và khả năng thực hiện chính sách UPBĐKH</b>				
Phát triển chiến lược để đạt được mục tiêu của chính sách	28,5	58,0	13,5	0,0
Phát triển các phương án để thực hiện chính sách	31,0	55,0	10,0	4,0
Thương lượng về vấn đề ngân sách	33,0	57,5	8,0	1,5
Quyết định vấn đề điều hành ngân sách của địa phương	31,5	57,0	8,5	3,0
<b>Giám sát và kiểm tra</b>				
Giám sát việc thực hiện chính sách UPBĐKH	30,0	53,0	16,0	1,0
Đánh giá việc thực hiện chính sách UPBĐKH	30,0	52,0	17,0	0,5
Kiểm toán việc thực hiện chính sách UPBĐKH	32,0	55,0	12,5	0,0

(Nguồn: Khảo sát của tác giả)

Bảng số liệu trên cho thấy, ở tất cả các nội dung, sự tham gia của người dân không cao. Không có mục nào nhận được câu trả lời quá 20% cho mức độ thường xuyên, và quá 7% cho mức độ rất thường xuyên. Phần lớn trên 80% ở tất cả các nội dung đều là không thường xuyên và rất không thường xuyên.

Ở nội dung các vấn đề thuộc về quản lý thực thi chính sách UPBĐKH, người dân tham gia rất ít. Trong ba nội dung thuộc về quản lý thực thi, vấn đề nhân sự tuy nhận được sự tham gia nhiều hơn hai nội dung khác là đấu thầu và quản lý ngân sách thực hiện, nhưng chỉ chiếm khoảng 18,5% thường xuyên và rất thường xuyên.

Ở nội dung đóng góp vào xác định mục tiêu thực hiện chính sách, có khoảng 14,5% trả lời là thường xuyên và rất thường xuyên. Nói cách khác, người dân ít có cơ hội tham gia vào việc xác định mục tiêu thực hiện chính sách UPBĐKH.

Ở nội dung Xác định chiến lược, chính sách và khả năng thực hiện chính sách UPBĐKH, nhìn chung mức độ tham gia của người dân thấp nhất trong các nội dung khảo sát. Chỉ có khoảng 13,5% cho rằng họ có tham gia vào việc góp ý đóng, góp vào chiến lược để đạt được mục tiêu của chính sách. Chỉ khoảng 14% tham gia vào phát triển phương án thực hiện chính sách. Vấn đề liên quan đến ngân sách người dân tham gia rất ít chỉ tương ứng là 9% và 11% tương ứng với 02 vấn đề là thương lượng và quyết định vấn đề ngân sách.

Ở nội dung giám sát, đánh giá và kiểm toán việc thực hiện ngân sách, người dân cũng rất ít tham gia, mặc dù ở nội dung này, sự tham gia của người dân nhiều hơn so với nội dung khác trong bảng khảo sát. Có khoảng 17% cho rằng họ có tham gia vào giám sát và đánh giá việc thực hiện chính sách UPBĐKH và chỉ có 12,5% số người được khảo sát cho rằng họ có tham gia vào quá trình kiểm toán. Tuy nhiên, lĩnh vực giám sát, đánh giá và kiểm toán hết sức đặc thù nên khi số người tham gia khảo sát trả lời là thường xuyên và rất thường xuyên, cũng là biểu hiện bất thường, cần kiểm chứng lại số liệu khảo sát.

Thứ hai là về cách thức tham gia vào thực hiện chính sách UPBĐKH ở Tp. Hồ Chí Minh.

Để đánh giá cách thức tham gia của người dân vào thực hiện chính sách UPBĐKH ở Tp. Hồ Chí Minh, tác giả tiến hành khảo sát và có Bảng dưới đây

Bảng 2. Khảo sát về cách thức tham gia của người dân

Cách thức tham gia	Rất không thường xuyên (%)	Không thường xuyên (%)	Thường xuyên (%)	Rất thường xuyên (%)
Cuộc nói chuyện của cán bộ, lãnh đạo	60,5	12,5	23,5	4,0
Tổ trưởng tổ dân phố	51,5	9,0	24,5	15,0
Cuộc họp của xóm, ấp	78,5	21,5	0,00	0,0
Đại diện của người dân	68,0	16,0	14,5	1,5
Phiếu khảo sát phát cho người dân	62,0	16,0	20,0	2,0
Thảo luận với cơ quan chức năng	70,5	7,0	18,5	4,0
Đường dây nóng	74,5	12,5	13,0	0,0
Internet và báo chí	64,5	7,5	24,5	3,5

(Nguồn: Khảo sát của tác giả)

Trong 8 hình thức tham gia, hai hình thức được thực hiện thường xuyên nhất là cuộc nói chuyện của cán bộ, lãnh đạo (27,5%) và internet và báo chí (27%). Tiếp đó là thông qua tổ trưởng tổ dân phố (26%), thảo luận với cơ quan chức năng 22,5%. Vai trò của cuộc họp xóm, ấp, tổ dân phố không được thể hiện (0%). Báo chí, Internet và đại diện của người dân cũng chưa thể hiện rõ nét và tích cực trong việc thúc đẩy sự tham gia của người dân vào thực hiện UPBĐKH ở Tp. Hồ Chí Minh.

Qua số liệu trên, có thể nhận định rằng sự tham gia của người dân vào thực hiện chính sách UPBĐKH chưa thường xuyên và liên tục. Sự tham gia ấy còn mờ nhạt. Vai trò của người dân và cộng đồng trong thực hiện chính sách UPBĐKH chưa được phát huy thực sự. Sự tham gia này càng ít ỏi hơn ở giai đoạn xác định mục tiêu, kế hoạch và giám sát quá trình thực hiện chính sách UPBĐKH của Tp. Kênh thông tin về UPBĐKH đến với người dân chủ yếu là internet

và báo chí, và tiếp xúc với lãnh đạo. Các kênh thông tin khác không phát huy hiệu quả.

Nguyên nhân của hạn chế trên là do thiếu hành lang pháp lý về sự tham gia của người dân, cộng đồng, doanh nghiệp và tổ chức xã hội dân sự trong nước và ngoài nước vào hoạt động UPBĐKH ở địa phương. Điều này làm cho quá trình tương tác của các chủ thể nói chung và người dân nói riêng vào thực hiện chính sách chưa thật sự hiệu quả.

#### **4. Giải pháp thúc đẩy sự tham gia của người dân vào thực hiện chính sách ứng phó biến đổi khí hậu ở Thành phố Hồ Chí Minh**

Một lần nữa cần khẳng định vai trò quan trọng của người dân và cộng đồng dân cư trong UPBĐKH. Về vấn đề này, tác giả Nguyễn Danh Sơn [6] *luận giải*, “*Khi sự cố bất thường xảy ra, trong đó có thiên tai thì, xét theo thực tế phản ứng, người nông dân nước ta vẫn phải dựa vào bản thân mình là chính. Kết quả điều tra hộ gia đình nông thôn năm 2014 tại 12 tỉnh được công bố trong tài liệu “Đặc điểm kinh tế nông thôn Việt Nam - Kết quả điều tra hộ gia đình nông thôn năm 2014” cho thấy, trong ứng phó với các cú sốc, trong đó có thiên tai, thì “cơ chế tự dựa vào bản thân vẫn là các cơ chế quan trọng nhất để các hộ dân thích ứng với các cú sốc, với tỷ lệ 89,8% năm 2014. Kết quả này tương tự như các kết quả của các vòng điều tra trước (91,5% năm 2012; 93,8% năm 2010; 91,8% năm 2008, tuy nhiên năm 2006 chỉ là 67,8%). Trong khi đó, tác động của các công cụ thích ứng khác như vay mượn từ ngân hàng, các hỗ trợ từ chính phủ/các tổ chức NGO vẫn là rất nhỏ, chỉ khoảng 2% mỗi loại” [2, tr.20]. Thực tế này cũng hàm ý rằng, bên cạnh tăng cường năng lực của cộng đồng dân cư, cần tăng cường hơn nữa sự hỗ trợ và phối hợp hành động từ phía Nhà nước và các cộng đồng khác đối với cộng đồng dân cư bị tổn thương do THTN, sao cho trong ứng phó với các cú sốc, nhất là với THTN, thì tỷ lệ hỗ trợ ngoài cộng đồng dân cư phải được tăng nhiều hơn nữa (như năm 2006 là 32,2%)”.*

Để thu hút sự tham gia của người dân và cộng đồng dân cư vào UPBĐKH, cần có các giải pháp sau:

***Thứ nhất, chuyển giao công tác bảo vệ môi trường nói chung, UPBĐKH nói riêng cho từng khu phố, từng cụm hộ dân cư.*** Tổ chức tổ dân phố hiện nay ở Thành phố Hồ Chí Minh tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện giải pháp này. Trong từng tổ dân phố, nên chia theo cụm hộ dân cư. Các hộ dân cư này có trách nhiệm bảo vệ môi trường ở khu vực mình ở, có những phản ánh kịp thời liên quan đến vấn đề môi trường tới tổ dân phố và cơ quan chức năng, đồng thời mạnh mẽ đấu tranh với các cá nhân thiếu ý thức bảo vệ môi trường. Chuyển giao công tác bảo vệ môi trường cho từng khu phố từng hộ gia đình phải gắn liền với việc giúp họ hiểu về pháp luật bảo vệ môi trường, cũng như giao cho họ những chủ động cần thiết trong việc bảo vệ môi trường trên địa bàn của họ. Làm được điều này, sẽ hạn chế tình trạng vứt rác bừa bãi, nhất là ở khu vực gần các kênh rạch. Sự tham gia của người dân vào hoạt động môi trường diễn ra ngay địa bàn họ sinh sống, và vì vậy có thể phát huy tính cố kết của cộng đồng trong vấn đề bảo vệ môi trường. Giải pháp này phát huy tính cố kết và tự trị của cộng đồng người Việt Nam [7, tr.99].

***Thứ hai, tập trung phát huy hiệu quả các cách thức tham gia của người dân để người dân có cơ hội tham gia tích cực và hiệu quả hơn.*** Phát huy vai trò của tổ dân phố, đường dây nóng, phương tiện truyền thông và các cuộc gặp gỡ trao đổi trực tiếp để người dân có điều kiện thể hiện tiếng nói của họ cũng như tham gia vào các hoạt động thực hiện chính sách bảo vệ môi trường.

***Thứ ba, tăng cường các cơ chế đóng góp ý kiến của người dân vào chính sách trường và quá trình tổ chức thực hiện chính sách này.*** Góp ý của người dân vào quá trình tổ chức thực hiện chính sách ứng phó biến đổi khí hậu có thể góp phần nhận ra những khó khăn, thực tế của địa phương, cơ sở, nhờ đó các chủ thể thực hiện chính sách có thể hiểu rõ hơn về địa bàn, cơ sở mà điều tiết quá trình tổ chức thực hiện cho phù hợp. Để thu hút và tăng cường sự đóng góp của

người dân Nhà nước cần xây dựng cơ sở pháp lý và cơ chế, phương thức cho sự tham gia này.

**Thứ tư, tăng cường tính phân biệt của cộng đồng dân cư và xã hội dân sự.** Người dân Việt Nam có tư tưởng ‘dựa dẫm, ý lại’ và ‘tư tưởng cầu an (an phận thủ thường) và cả nể. Làm gì cũng sợ bút dây động rừng nên có việc gì là chủ trương đóng cửa bảo nhau [7, tr.100]. Đặc điểm tâm lý này góp phần lý giải vì sao tổ chức xã hội dân sự không do nhà nước thành lập thành lập không nhiều mặc dù nhà nước đã có những văn bản về việc khuyến khích hoạt động của các tổ chức xã hội dân sự như Nghị định 81/2002/NĐ-CP, Nghị định 88/2003/NĐ-CP, Nghị định số 148/ND-CP/2007. Đặc điểm tâm lý này cũng lý giải vì sao hoạt động của các tổ chức xã hội dân sự cả do nhà nước thành lập và không phải do nhà nước thành lập, thường không có tính phân biệt cao vì sợ ‘đi ngược với nhà nước’, nhất là những hoạt động liên quan đến kiện tụng và pháp luật.

Xuất phát từ đặc điểm này, một trong những cách thức để thúc đẩy sự tham gia mạnh mẽ của người dân vào hoạt động bảo vệ môi trường là làm sao để người dân và tổ chức xã hội dân sự có thể kiện những tổ chức, cá nhân làm ô nhiễm, phá hoại môi trường, ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi của người dân. Để làm được điều này, đòi hỏi phải có những điều kiện hết sức cơ bản. Trước hết là vai trò độc lập và mạnh mẽ của Hội Luật sư. Trong bối cảnh người dân ít am hiểu về luật pháp, và ít tin vào thành công của những vụ kiện tụng do đặc điểm tâm lý vừa nêu trên, tính chủ động độc lập và quyết liệt của Hội Luật sư có thể nói là nơi để người dân tin tưởng gửi gắm tiếng nói và nguyện vọng của mình. Vụ Vedan là một minh chứng. Trong những trường hợp như vậy, các tổ chức dân sự trong đó có Hội Luật sư, người dân cần. Điều kiện thứ hai là tính trách nhiệm của chính quyền các cấp. Trong nhiều trường hợp, chính quyền các cấp giải quyết chậm trễ, hoặc không giải quyết những vấn đề ô nhiễm môi trường sau khi đã nhận được phản ánh của người dân, càng làm cho tình trạng ô nhiễm môi trường tăng lên. Điều này cho thấy, mức độ chịu trách nhiệm của cơ quan nhà nước thấp. Có

người đặt vấn đề, trong trường hợp nhà nước chậm hoặc nhận được ý kiến phản hồi của người dân nhưng không bắt tay vào giải quyết, làm cho ô nhiễm trầm trọng thêm, liệu người dân có thể kiện cả nhà nước hay không? Những câu trả lời như vậy, cũng nên được Hội Luật sư xem xét và nghiên cứu giúp người dân tin tưởng hơn vào sự đấu tranh chính đáng của mình.

Cuối cùng nghiên cứu này nhấn mạnh đến trách nhiệm của nhà nước. Nhà nước phải tạo ra chế tài phù hợp để xử lý các vấn đề về môi trường. Đồng thời cần phải tạo ra hành lang pháp lý thoả đáng để người dân và tổ chức xã hội dân sự có thể tham gia thực hiện tốt vai trò phân biệt xã hội trong hoạt động bảo vệ môi trường.

Nói cách khác, môi trường Thành phố Hồ Chí Minh sẽ được cải thiện nếu sự tham gia của người dân vào quá trình này diễn ra một cách thực chất, thường xuyên và mạnh mẽ. Sự tham gia của người có tác dụng nâng cao tính tự chịu trách nhiệm của nhà nước, trong đó có lĩnh vực bảo vệ môi trường, nhờ đó giúp công tác quản lý nhà nước về môi trường trở nên minh bạch hơn, ít tham nhũng hơn. Sự tham gia này còn giúp huy động vốn xã hội vào quá trình gìn giữ và bảo vệ môi trường. Theo đó, người dân có thể hạn chế những hành động gây ô nhiễm môi trường của mình.

**Thứ năm, để tăng cường hơn nữa sự tham gia của người dân, tác giả đề xuất khung thu hút sự tham gia người dân và cộng đồng.** Khung thu hút sự tham gia của cộng đồng được đề xuất giúp chính quyền Tp. HCM có cơ sở thu hút sự tham gia của cộng đồng vào thực hiện chính sách UPBĐKH của Tp. HCM. Khung thu hút sự tham gia cộng đồng giúp cho sự tham gia của người dân và cộng đồng trở nên thực chất và sâu sắc hơn [8].

Khung thu hút sự tham gia của cộng đồng được phân tích theo nghiên cứu của UNHCR. Theo UNHCR [9, tr. 27-94], việc áp dụng *cách tiếp cận cộng đồng* được tiến hành theo các bước cơ bản từ phân tích bối cảnh; xem xét các khía cạnh của việc huy động cộng đồng để trao quyền từ lãnh đạo, cơ quan quản lý nhà nước đến cộng



đồng; đến việc xác định những cá nhân cần sự quan tâm giúp đỡ của cộng đồng để xây dựng hệ thống quản lý theo từng đối tượng thể trong cộng

đồng. Khung phân tích có thể được thể hiện thành Bảng dưới đây.

Bảng 3. Khung thu hút sự tham gia

Cách tiếp cận cộng đồng theo UNHR	Hoạt động UPBĐKH ở..... <sup>1</sup>	
	Đảm bảo <sup>2</sup>	Chưa đảm bảo
<i>1. Phân tích bối cảnh:</i>		
- Phân tích thông tin, nguồn lực và năng lực của những chủ thể tham gia;		
- Đánh giá sự tham gia của cộng đồng		
<i>2. Xem xét các khía cạnh của việc huy động cộng đồng để trao quyền</i>		
- Xác định cấu trúc quản lý của cộng đồng;		
- Đại diện của cộng đồng;		
- Vấn đề phản ứng và đưa ra các giải pháp của cộng đồng		
- Xây dựng năng lực của cộng đồng;		
- Xác định kế hoạch hành động		
- Các nhóm hoạt động		
- Giám sát và đánh giá trong cộng đồng.		
<i>3. Xác định những cá nhân cần sự quan tâm giúp đỡ của cộng đồng để xây dựng hệ thống quản lý theo từng đối tượng thể trong cộng đồng</i>		

(Nguồn: Ngô Hoài Sơn [8])

### *Phân tích bối cảnh*

Mục đích của giai đoạn phân tích bối cảnh là để hiểu về cộng đồng để từ đó áp dụng *cách tiếp cận cộng đồng* cho phù hợp. Phân tích bối cảnh bao gồm *phân tích thông tin, nguồn lực và năng lực của những chủ thể tham gia; đánh giá sự tham gia* để có thể hiểu được một cách khái quát về việc ngăn ngừa các rủi ro, năng lực và các giải pháp. Trong đó, phân tích chủ thể tham gia là phân tích cộng đồng sở tại, các tổ chức phi chính phủ, và cộng đồng hỗ trợ, phối hợp, những lãnh đạo chính thức và phi chính thức trong cộng đồng.

*Xem xét các khía cạnh của việc huy động cộng đồng để trao quyền*

Đây là hoạt động trung tâm của *cách tiếp cận cộng đồng*. Bởi nó giúp cho cộng đồng hiểu

được quyền lợi của họ khi họ tham gia xây dựng cộng đồng vững mạnh; cũng như việc tránh các rủi ro, đề xuất các giải pháp ngắn hạn và dài hạn. Việc xem xét này cần hướng đến các bước sau:

- Xác định cấu trúc quản lý của cộng đồng;
- Đại diện của cộng đồng;
- Vấn đề phản ứng và đưa ra các giải pháp của cộng đồng
- Xây dựng năng lực của cộng đồng;
- Xác định kế hoạch hành động
- Các nhóm hoạt động
- Giám sát và đánh giá trong cộng đồng.

*Xác định những cá nhân cần sự quan tâm giúp đỡ của cộng đồng để xây dựng hệ thống quản lý theo từng đối tượng cụ thể trong cộng*

<sup>1</sup>Địa bàn thực hiện

<sup>2</sup>Đi kèm với giải thích và luận giải

*đồng*. Hoạt động này xác định những đối tượng cần hỗ trợ và cần áp dụng những biện pháp nhất định để giúp họ thoát khỏi tệ nạn xã hội. Mỗi đối tượng với mỗi hoàn cảnh gia đình khác nhau, cần có cách hỗ trợ khác nhau

#### 4. Kết luận

Sự thu hút của người dân vào thực hiện chính sách UPBĐKH ở Thành phố Hồ Chí Minh có thể tạo ra hiệu quả thiết thực. Thế những hiện nay sự tham gia của người dân chưa hiệu quả. Trong thời gian tới, để việc thực hiện chính sách UPBĐKH ở Tp. HCM thành công hơn nữa, nhà nước cần tạo hành lang pháp lý phù hợp làm nền tảng và cơ sở cho người dân để họ có thể chủ động tổ chức sự tham gia của họ. Không những vậy, nhà nước cần xây dựng khung thu hút sự tham gia. Khung thu hút sự tham gia có tác dụng như một sỏ tay hướng dẫn giúp chủ thể thực hiện chính sách tổ chức tốt hơn nữa sự tham gia của người dân. Đồng thời nó còn là một công cụ thể kiểm soát và giám sát quá trình tổ chức thu hút sự tham gia của người dân vào thực hiện chính sách UPBĐKH ở Tp. HCM. Tuy nhiên, vì số lượng người dân tham gia khảo sát còn chưa nhiều nên trong thời gian tới vẫn cần có thêm nghiên cứu về chủ đề này với quy mô biến khảo sát lớn hơn.

#### Tài liệu tham khảo

- [1] T. Ehrlich, Civic Responsibility and Higher Education, American Council on Education and the Oryx Press, Phoenix, AZ, 2000.
- [2] A. Halachmi, M. Hozer, Citizen participation and performance measurement: operationalizing democracy through better accountability, Public Administration Quaterly, Fall, 2010, pp. 378-99.
- [3] A.M. McBride, M.S. Sherraden, S. Pritzker, Civic engagement among low-income and Low-Wealth Families: In their works, Famili Relations 55 (2) (2006) 152.
- [4] X. Wang, Assessing Public Participation in U.S. Cities, Public Performance and Management Review 24 (4), 2001, pp. 322-336.
- [5] H. Sanoff, Community participation methods in design and planning, Wiley, New York, 2000.
- [6] Nguyen Danh Son, Responding to natural disasters in the context of climate change in Vietnam (in Vietnamese), Project "Collective behavior and social organization, sociological research on disasters", Code: Í.2-2013.06, 2013.
- [7] Tran Ngoc Them, Finding out about Vietnamese cultural identity (in Vietnamese), HCM City Publisher, 1996.
- [8] Ngo Hoai Son, Protecting the environment: From the community approach (in Vietnamese), Research and Development Journal 4 (2013) 64-71.
- [9] UN High Commissioner for Refugees, UNHCR Manual on a Community Based Approach in UNHCR Operations, March 2008, available at: <http://www.refworld.org/docid/47da54722.html> [accessed 28 May 2013]