

Môi Trường, Sinh Kế,
và Thể Chế Địa Phương:
Tiến Trình Phi Tập Trung Hoá
ở Đông Nam Châu Á

Tóm tắt

**Mairi Dupar
Nathan Badenoch**

và

**Hoàng Hữu Cải, Đặng Thanh Hà, Lê Văn An,
Nguyễn Quang Dũng, Phạm Thị Hương, Sith Sam Ath,
Trần Đức Viên, Zuo Ting**

**Dịch sang tiếng Việt:
Lê Văn An
Tôn Nữ Tiên Sa
Trường Đại học Nông Lâm Huế**



VIỆN TÀI NGUYÊN THẾ GIỚI

Lời cảm ơn

Các đồng tác giả của bài viết này giữ vai trò tiên phong trong việc tổng hợp những kết quả và thực hiện việc phân tích mang tính khu vực, tuy nhiên các nghiên cứu này sẽ không thành công nếu như không có sự đóng góp vô giá của các thành viên trong các nhóm nghiên cứu, chúng tôi xin chân thành những đóng góp quý báu đó. Các tác giả còn đảm nhận trách nhiệm dịch thuật những tư liệu trong việc tổng hợp mang tính khu vực này.

Sau đây là danh sách các nhà nghiên cứu REPSI đã đóng góp những nghiên cứu cụ thể.

Ở Tỉnh Nghệ An, Việt nam: Trần Đức Viên, Phạm Thị Hương, Nguyễn Thị Bích Yên, Nguyễn Thị Phương Mai, Đinh Hải Vân, Nguyễn Thu Hà; thuộc Trường Đại học Nông Nghiệp Hà Nội.

Ở Tỉnh Phú Thọ, Việt Nam: Nguyễn Quang Dũng, Chương trình phát triển nông thôn Miền đồi núi Việt Nam - Thụy Điển; Đỗ Thị Phương Thảo, Cố vấn độc lập; Bent Jorgensen và Cecilia Bergstedt, Đại học Gothenburg.

Ở Tỉnh Thừa Thiên Huế, Việt nam: Lê Văn An và Lê Quang Bảo, Trường Đại học Nông Lâm Huế; và Malin Beckman, Đại học Nông nghiệp Thụy điển.

Ở Tỉnh DakLak, Việt nam: Trịnh Trường Giang, Hoàng Hữu Cải, Đặng Thanh Hà, Võ Văn Thoan, Lê Quang Thông, Nguyễn Đức Bình, Trần Văn Mỹ, thuộc Trường Đại học Nông Lâm Thủ Đức; và Alia Ahmad, Học viện Nghiên cứu Châu Á Bắc Âu.

Ở Tỉnh Luang Prabang, Lào: Souphab Khouangvichit, Sithong Thongmanivong,

Boun Oum Siripoldej, Kaenchanh Sinsamphanh, Latsamy Chanthalangsy, và Chanda Vongsobat, thuộc Trường Đại học Quốc gia Lào.

Ở tỉnh Ratanakiri, Campuchia: Sith Sam Ath, các nhà nghiên cứu phát triển Campuchia; Joakim Öjendal, Malin Hasselskog, và Mona Lilja, Đại học Gothenburg; và Pia Wallgren, cố vấn độc lập.

Ở Tỉnh Vân nam, Trung Quốc: Zuo Ting, Đại học Nông Nghiệp Trung Quốc; Xu Jianchu, Trung Tâm Đa Dạng Sinh Học và Tri Thức Bản Địa; và Yang Yongping, Học viện Khoa học Xã hội Vân Nam.

Ở Tỉnh Chiang Mai, Thái Lan: Chanyuth Taepa, CARE Thái Lan; và David Thomas, Trung tâm nghiên cứu Nông Lâm nghiệp Quốc tế (ICRAF).

Chúng tôi trân trọng cảm ơn những người sau đây đã hướng dẫn và giúp đỡ nhiệt tình: Frances Seymour và Fredrich Kahrl, WRI; và David Thomas và Ban Lãnh đạo ICRAF-Chiang Mai. Trân trọng cảm ơn những nhà phê bình từ WRI như Anthony Janetos, Crescencia Maurer, Jesse Ribot, và Patricia Zurita; và những nhà phê bình khác như Jake Brunner, Jeff Fox, Mingsarn Kaosa-ard, và Geraldine Zwack.

Bài viết này không thể thành công nếu không có sự giúp đỡ to lớn về tài chính của Cơ quan hợp tác phát triển quốc tế Thụy điển (Sida), Bộ Ngoại Giao Vương quốc Hà Lan, Bộ Ngoại giao Vương quốc Đan Mạch, Quỹ Ford - Bắc Kinh, và Rockefeller.

*Tóm tắt**

I. Giới thiệu

Các nước trong khu vực lục địa Đông Nam Châu Á như Việt Nam, Lào, Campuchia, Thái Lan và Tỉnh Vân Nam của Trung Quốc¹ có chung đặc thù sinh thái của vùng đồi núi, đang chịu áp lực lớn của sự gia tăng dân số, chính sách của nhà nước chỉ tập trung phát triển vùng đồng bằng và áp lực của các dự án phát triển cơ sở hạ tầng. Hầu như các chính sách về bảo tồn đa dạng sinh học vùng cao, bảo vệ diện tích rừng còn lại, và các chương trình phủ xanh đất trống đồi núi trọc phần lớn đều không thành công, làm mất khả năng tự điều chỉnh về lượng nước và các-bon, cũng như những lợi ích khác do hệ sinh thái nguyên sinh cung cấp. Tất cả những yếu tố này đã làm cho cư dân sinh sống ở các vùng đồi núi này ngày càng trở nên khó khăn.

Những thất bại này một phần là do những nỗ lực về bảo tồn đã không đủ sức để chống lại các áp lực của sự phát triển kinh tế. Bên cạnh đó, các chính sách về bảo vệ môi trường và phát triển nông thôn cũng không thành công trong việc gây dựng niềm tin và sự tuân thủ của người dân địa phương, vì họ luôn nhìn nhận rằng những chỉ thị từ trên xuống thường đi ngược với quyền lợi của họ. Khuynh hướng kinh tế - chính trị gần đây của vùng là hướng tới nhiều hơn nữa các hình thức phi tập trung

hoá trong việc đưa ra quyết định và quản lý toàn bộ nguồn tài nguyên thiên nhiên. Liệu những thay đổi về chính sách này có thể đảm bảo việc quản lý môi trường đáp ứng tốt hơn các nhu cầu và sự quan tâm của người dân địa phương hay không?

Tiến trình phi tập trung hoá trong vùng diễn ra dưới rất nhiều hình thức và được định hướng bởi những động cơ khác nhau. Xoá đói giảm nghèo và phát triển môi trường bền vững là hai trong nhiều mục tiêu của chính phủ trong việc thực hiện quá trình phi tập trung hoá. Những mục tiêu này được đặt thứ hai sau những cân nhắc về tính hiệu quả của việc quản lý, giảm đi gánh nặng tài chính cho chính quyền trung ương, cũng như đối với các nhà tài trợ. Báo cáo này đề xuất rằng, đứng trước hoàn cảnh hiện nay của các vùng cao trong khu vực điều cần thiết là các cuộc cải cách tiến trình phi tập trung hoá không được làm cho vấn đề nghèo đói và suy thoái môi trường trở nên nghiêm trọng hơn.

Mục tiêu

Bài viết này tổng kết ngắn gọn những ảnh hưởng của các tiến trình phi tập trung hoá đến công tác quản lý tài nguyên ở vùng đồi núi của Việt Nam, Lào, Campuchia, Thái Lan và Tỉnh Vân Nam - Trung Quốc dựa trên bảy nghiên cứu điển hình.² Nó xem xét một cách có hệ thống mối quan hệ giữa sự thay đổi trong cơ cấu thể chế, tiến trình đưa ra quyết định và những tập quán trong quản lý nguồn tài nguyên thiên nhiên. Ví dụ, liệu phi tập trung hoá có nâng cao vai trò tham gia của cộng đồng trong tiến trình ra quyết định liên quan đến nguồn tài

* Bài báo này là bản tóm tắt của Dupar, Badenoch và các cộng sự, *Môi Trường, Sinh Kế và Thể Chế địa Phương: Tiến Trình Phi Tập Trung Hoá ở Đông Nam Châu Á*. Washington, DC: Viện Tài Nguyên Thế Giới. 2002. ISBN No. 1-56973-506-9.

nguyên thiên nhiên hay không? Cách thức bảo vệ và những chọn lựa phát triển nào được các ban ngành địa phương đưa ra? Tiến trình phi tập trung hóa làm thay đổi như thế nào các động cơ của cá nhân và tập thể trong bảo vệ môi trường? Ở đây, chúng tôi chỉ ra những mối quan hệ của những thay đổi trong tập quán đối với sự bền vững xã hội và môi trường ở vùng đồi núi. Các kết quả chính của nghiên cứu sẽ được trình bày tóm tắt trong bảng 1. Dựa vào những kết quả này, chúng tôi đề xuất

một số giải pháp mà dựa vào đó chính quyền các cấp có thể tận dụng tốt hơn nữa các cơ hội để cải thiện việc quản lý hệ sinh thái vùng đồi núi và sinh kế của người dân đang sống dựa vào hệ thống sinh thái này. Những kết quả có tính đối chiếu sẽ được đề trình cho các nhà hoạch định chính sách cấp vùng, quốc gia và quốc tế, kể cả các nhà tài trợ trong việc thiết lập và hỗ trợ của họ cho các cuộc cải tiến theo.

Bảng 1: Tóm tắt kết các quả nghiên cứu

Những cải cách phi tập trung hoá nên được tổ chức như thế nào để tăng cường an toàn sinh kế, quản lý bền vững nguồn tài nguyên thiên nhiên và sự công bằng xã hội?

Sinh kế:

Nhìn chung, các cải cách nhằm tăng cường trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương đối với người dân đã biểu hiện những triển vọng tốt đẹp nhất cho việc cải thiện sinh kế địa phương. Cách thức để tăng cường trách nhiệm cho chính quyền địa phương là thông qua việc bầu cử và lấy ý kiến nhân dân (trưng cầu dân ý). Một khi các cuộc bầu cử diễn ra tự do và công bằng, sẽ trực tiếp chọn được các nhà lãnh đạo hoạt động vì lợi ích của cộng đồng. Lấy ý kiến nhân dân cũng vô cùng quan trọng bởi vì nó có thể hỗ trợ cho việc xây dựng, tổ chức và thực hiện các kế hoạch phát triển cụ thể. Thậm chí ở những nơi mà các tiến trình phi tập trung hoá chỉ giới hạn trong phạm vi hành chính thì việc trưng cầu dân ý cũng giúp cho các can thiệp của chính phủ cũng phù hợp hơn đối với nhu cầu của người dân địa phương. Trách nhiệm của các ban ngành địa phương cũng được tăng cường một khi họ chia sẻ những ràng buộc xã hội và tham gia vào các mạng lưới bao gồm nhiều thành phần xã hội, được gọi chung là "nguồn lực xã hội".

Các cơ quan quyền lực địa phương có khả năng đáp ứng tốt nhất lợi ích sinh kế của cộng đồng một khi họ có những nguồn lực tương xứng vị trí của họ. Điều này không chỉ đơn giản là vấn đề về tài chính mà còn là việc tiếp cận các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Chế độ sở hữu rõ ràng và ổn định, hoặc ở mức độ hộ gia đình hay là cấp cộng đồng, đã mang lại một nền tảng cho sự ổn định sinh kế, mà nhờ đó kế hoạch phi tập trung hoá có thể mang lại hiệu quả.

Môi trường:

Các biện pháp cải cách như thiết lập các cơ quan dân bầu địa phương một cách dân chủ và thực hiện các cuộc trưng cầu dân ý sẽ thúc đẩy sự tham gia của địa phương trong quản lý môi trường. Tuy nhiên, chúng tôi nhận thấy trong các vấn đề liên quan đến môi trường, cần phải có một hệ thống đầy đủ các tiêu chuẩn kiểm định.

Một số cải cách tiến trình phi tập trung hoá được nghiên cứu đã chuyển giao trách nhiệm lập kế hoạch phát triển cho cộng đồng hoặc thôn bản bao gồm nhiều lĩnh vực khác nhau dựa trên các nhu cầu của cộng đồng. Dù có thiết lập một chính quyền địa phương có trách nhiệm đối với người dân, thì điều đó cũng không thể bảo đảm rằng việc quản lý môi trường sẽ được ưu tiên hàng đầu trong kế hoạch của địa phương. Nếu như các cộng đồng quan tâm đồng thời cả việc bảo vệ môi trường và các lợi ích sinh kế, thì họ sẽ phối hợp với chính quyền địa phương theo hướng hai bên cùng có lợi. Ví dụ, trong một số trường hợp, người dân địa phương nhận thấy lâm nghiệp cộng đồng là một giải pháp để đáp ứng những nhu cầu sinh sống, tăng thu nhập và giảm rủi ro. Tuy nhiên, trong một số trường hợp khác, người dân sở tại yêu cầu chính quyền địa phương ưu tiên việc phát triển cơ sở hạ tầng và kinh tế hơn là bảo vệ tài nguyên thiên nhiên.

Khi chính sách phi tập trung hoá được nghiên cứu có tính chất khoanh vùng theo lĩnh vực - như vấn đề lâm nghiệp - mối liên hệ giữa việc quản lý tốt và những cải thiện về môi trường trở nên rõ ràng hơn. Hiệu quả của chính sách được tăng lên đáng kể khi mà chính quyền sở tại hoạt động lành mạnh và có trách nhiệm đối với người dân địa phương.

Một hệ thống quy định các tiêu chuẩn môi trường cấp quốc gia chặt chẽ và sự tuân thủ quy định đó của các cấp chính quyền và cộng đồng địa phương cũng đóng một vai trò rất quan trọng cho sự bền vững môi trường. Ở những nơi chính quyền trung ương áp dụng các tiêu chuẩn quốc gia không có hiệu lực, thì đôi khi chính quyền địa phương cắt giảm các khoản chi phí cho môi trường hay truy thu thuế lợi tức để chi phí môi trường. Ngược lại, ở những nơi mà chỉ đạo của chính quyền trung ương đối với một số lĩnh vực cụ thể về quản lý môi trường, chẳng hạn như việc trồng cây, nếu quá nghiêm ngặt thì những chỉ đạo đẩy các cấp chính quyền địa phương thực hiện không phù hợp với những yêu cầu thiết thực của các cộng đồng cũng như điều kiện sinh thái.

Các nghiên cứu đã cho thấy rằng các cuộc cải cách tiến trình phi tập trung mạo hiểm chuyển giao quyền hạn cho chính quyền địa phương mà không tăng cường thêm quyền hạn cho các cấp trung gian, cấp có thể coi là cần thiết đối với công tác quản lý một cách hợp lý hệ thống sinh thái, như là các cơ quan quản lý lưu vực và mạng lưới đầu nguồn. Công tác quản lý môi trường của chính quyền địa phương từ việc khai thác gỗ đến lập quy hoạch sử dụng đất, việc kiểm soát ô nhiễm cần phải được phối hợp với các chính quyền lân cận và các cơ quan trung gian.

Các cơ quan giải quyết các vấn đề tranh chấp liên quan đến môi trường thường là yếu kém hoặc thiếu các nghiên cứu cơ bản, cho nên đề xuất các cuộc cải cách về phi tập trung hóa không tập trung vào các vấn đề nóng bỏng trong quản lý môi trường. Nhiều cải cách đồng loạt đã củng cố trách nhiệm của chính quyền địa phương đối với việc quản lý và giải quyết các tranh chấp môi trường, nên càng tạo thêm nhiều xung đột về quyền lợi hơn.

Công bằng:

Nghiên cứu của chúng tôi quan tâm đến việc chỉ ra những cải cách về chính sách và thể chế đã làm thay đổi như thế nào về việc phân bố giàu nghèo hay cách tiếp cận nguồn tài nguyên thiên nhiên. Tuy nhiên, các nghiên cứu điển hình đã đưa ra một số giải pháp, mà trong đó các cuộc cải cách phi tập trung hoá có thể được thiết lập nhằm mang lại cho những nhóm người bị đẩy ra bên lề xã hội, tiêu biểu như phụ nữ, có tiếng nói mạnh mẽ hơn trong các quá trình lập kế hoạch phát triển.

Những hỗ trợ nhằm vượt qua những định kiến địa phương tỏ ra rất hữu ích.. Ví dụ, các chương trình nên dành cho phụ nữ có những vị trí trong các ủy ban và tạo điều kiện cho họ tham gia các lớp tập huấn nhằm nâng cao năng lực, sự tự tin và tăng cường tiếng nói của họ trong việc đưa ra quyết định tại địa phương. Tổ chức các nhóm thảo luận dành riêng cho phụ nữ đã khuyến khích họ mạnh dạn bày tỏ ý kiến của mình một cách công khai. Sự phối hợp một số biện pháp hoạt động tương tự cũng có thể được sử dụng để thúc đẩy những nhóm cư dân khác nhau tham gia vào việc đưa ra quyết định ở địa phương.

Những thách thức chung:

Nghiên cứu của chúng tôi cho thấy rằng đối với tiến trình phi tập trung hoá nhằm thúc đẩy những lợi ích về sinh kế và môi trường, cần phải những cơ quan đa ngành đủ mạnh và hỗ trợ lẫn nhau và cũng như một loạt các cơ chế giúp chính quyền có trách nhiệm đối với lợi ích chung. Chẳng có phương pháp nào là đơn giản. Sự phi tập trung hoá là một tiến trình nhất thiết phải được diễn ra như đường tròn ốc và cần được cải thiện thường xuyên.

Tiến trình phi tập trung hoá ở tất các nước trong vùng lục địa Đông Nam Châu Á, đều gặp những trở ngại chung. Những trở ngại này liên quan đến năng lực ở các cấp khác nhau. Thông thường các cán bộ địa phương không tự tin vào khả năng của họ hay khả năng của cộng đồng trong việc mang lại những thay đổi tích cực. Tương tự như thế, người dân địa phương thường không nắm bắt những cơ hội mới bởi vì họ không ý thức được quyền lợi hoặc thiếu tự tin về khả năng đóng góp của mình đối với tiến trình lập kế hoạch.

Việc nâng cao nhận thức và tổ chức các chương trình tập huấn ngắn hạn trong một nghiên cứu điểm đã có những thành công nhất định khi mà chú trọng đến các vấn đề trên. Sự thiếu minh bạch và thiếu sự trao đổi thông tin giữa các cấp chính quyền đã làm chậm đi việc thực thi các chính sách. Việc giám sát và đánh giá không đầy đủ khiến cán bộ không đúc kết được những bài học kinh nghiệm quan trọng để thực hiện tốt hơn các hoạt động trong tương lai.

Các vấn đề về thiếu năng lực này đã làm chậm tiến trình phi tập trung hoá và đồng thời cũng làm cho chúng kém hiệu quả, tuy nhiên chúng cũng tạo ra một số cơ hội quan trọng. Với những nỗ lực đúng đắn và lâu dài để nâng cao năng lực cho các nhà quản lý, người dân và để tăng tính trung thực, tăng cường chia sẻ thông tin và đánh giá, thì tiến trình phi tập trung hoá có thể mang lại công bằng và phát triển ở địa phương một cách thích hợp.

II. Phi tập trung hoá là gì?

Một loạt những cải cách đang diễn ra ở các nước trong lục địa Đông Nam Châu Á, mà chính phủ các nước này cho rằng đó là tiến trình phi tập trung hoá và dân chủ hoá ở địa phương. Trên thực tế, những cải cách như thế đã từng diễn ra, từ những cải cách nội dung cho đến hình thức, bao gồm tiến trình phi tập trung hoá về chính trị, sự sắp xếp đồng quản lý và sự phân quyền về trong hành chính (*Bảng chú giải tóm tắt về các khái niệm này được trình bày ở phần phụ lục*). Sự khác nhau giữa các hình thức phi tập trung hoá có thể giải thích chủ yếu ở các khía cạnh mà trong đó các nhà hoạt động được giao thêm quyền hành mới và những quan hệ liên đới nào đó được tạo ra như là một hệ quả (Agrawal và Ribot, 1999). Các cá nhân và tổ chức phải có trách nhiệm khi mà họ buộc phải trả lời những chất vấn của người khác và khi họ phải tuân thủ hình thức cưỡng chế hay là chịu những hình thức kỷ luật nếu không hoàn thành trách nhiệm của mình (Brinkerhoff ở Ribot, sắp xuất bản).³ Ví dụ,

sự phi tập trung hoá về mặt chính trị được biểu hiện với việc thành lập chính quyền địa phương có trách nhiệm với cử tri thường thông qua các cuộc bầu cử. Sự phi tập trung hoá về mặt hành chính là việc phân quyền cho các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương và vì thế những cơ quan này có trách nhiệm đối với chính mình cũng như cấp trên. Phối hợp đồng quản lý nhằm kết hợp vai trò của cơ quan nhà nước và lãnh đạo cộng đồng để tạo ra quan hệ trách nhiệm liên đới giữa các nhà hoạt động địa phương.

Động lực cho sự phi tập trung hoá

Trong suốt một thập kỷ qua, vùng lục địa Đông Nam châu Á tương đối ổn định và phát triển kinh tế, điều này trái ngược với những cuộc nội chiến, những xung đột quốc tế, việc di cư ồ ạt, và việc di dân đặc trưng trong những thập niên 1950, 1960 và 1970. Mặc dù trong giai đoạn này Việt nam, Lào và Campuchia đã trải qua sự xáo trộn và tàn phá khốc liệt, thì Trung quốc và Thái lan, hai nước thuộc khu vực mà chúng

ta có thể dẫn chứng ở đây, đã không thể tránh khỏi ảnh hưởng bởi tình trạng lộn xộn và di dân hàng loạt và họ cũng chịu đựng như thế bởi những cuộc xung đột trong nước.

Với tình hình ổn định hơn trong vòng 10-20 năm qua, chính phủ các nước trong vùng lục địa Đông Nam Châu Á đã bắt đầu phân quyền trong nhiều lĩnh vực khác nhau như: chính trị, hành chính và tài chính cho các cấp chính quyền thấp hơn. Ở Trung Quốc và Việt Nam, những tuyên bố về chính sách tăng cường dân chủ cơ sở như là một lợi ích và lý do chính trong việc gia tăng vai trò của chính quyền địa phương (ví dụ như phường, xã, thôn bản) trong việc thực hiện chính sách và lập kế hoạch phát triển có lựa chọn. Ở Trung Quốc, tăng cường hơn nữa tiến trình phi tập trung hoá là khát vọng cải thiện nền tài chính một cách hiệu quả và giảm bớt gánh nặng ngân khố cho chính phủ (Fan 1999).⁴ Tương tự như vậy, ở Việt Nam cơ chế tài chính mới có khuynh hướng tăng cường việc phân cấp quản lý tài chính của các cơ quan trung ương cho các ban ngành địa phương bất cứ khi nào nếu có thể (Rao, 1999).

Ở Việt Nam và Lào, hầu như tiến trình phân cấp quản lý diễn ra trong nội bộ các lĩnh vực cụ thể như: nước, lâm nghiệp và nông nghiệp và đã diễn ra một cách phân tán. Những cải cách này được thực thi một cách lỏng lẻo bởi tiến trình phi tập trung hoá lại tập trung quyền lực về trung ương hơn là phân quyền. Những cải cách đã thể hiện nỗ lực nhằm củng cố sự kiểm soát của nhà nước và lợi ích của phát triển dựa trên

cơ sở định hướng của nhà nước trong các lĩnh vực này cũng như tăng cường sự quản lý của nhà nước ở vùng sâu vùng xa.

Ở Campuchia, một cuộc thử nghiệm rộng rãi tiến trình phi tập trung hoá về chính trị và tài chính đang được diễn ra, dưới sự hỗ trợ của nguồn viện trợ khổng lồ từ nước ngoài cho việc tái thiết đất nước. Một dự án thí điểm về việc lập kế hoạch phát triển dựa trên cơ sở tiến trình phi tập trung đã diễn ra ở 5 tỉnh, sau đó 10 tỉnh ở Campuchia. Nhóm cố vấn của các nhà tài trợ cho Campuchia đã áp dụng một chương trình phát triển quốc gia dựa trên cơ sở phân quyền là một khâu quan trọng của các cuộc đàm phán với Chính phủ Campuchia.

Thái Lan bắt tay vào cuộc cải cách phi tập trung hoá với nhiều tham vọng nhất trong vùng - đó là tiến hành phi tập trung hoá chính trị từ cấp trung ương cho đến cấp phường xã. Ở đây, cuộc cải cách sâu sắc được thực hiện bởi sự liên kết ngẫu nhiên giữa các đảng phái chính trị và các nhà tri thức có những quan tâm chung. Các đảng phái chính trị tìm cách củng cố sự ủng hộ ở vùng nông thôn bằng cách tăng cường tiếng nói của cử tri nông thôn trong việc đưa ra quyết định phát triển; những thành phần đi đầu có tri thức với những khát vọng dân chủ đã nhận trách nhiệm trong việc dự thảo nội dung cho tiến trình phi tập trung hoá trong hiến pháp mới.⁵

Ở một vài quốc gia, một hình thức phi tập trung hoá tiến bộ hơn xuất hiện trong các chương trình lập kế hoạch phân quyền được hỗ trợ về tài chính. Những chương trình

điển hình như vậy bao gồm một số tỉnh được chọn lựa. Ví dụ, cơ quan hợp tác phát triển quốc tế Thụy Điển đã thử nghiệm đối với dự án phân cấp ngân sách phát triển ở năm Tỉnh của Việt nam. Việc đánh giá kết quả thực hiện các dự án này là một trong những trường hợp nghiên cứu của chúng tôi. Thử nghiệm này đã hỗ trợ thúc đẩy thực hiện các chương trình tài trợ khác ở các Tỉnh phía Bắc mà có kế hoạch to lớn về phân cấp tài chính và tổ chức thực hiện không.⁶

Kế hoạch phân quyền trong lĩnh vực nông nghiệp tại Lào đã hưởng lợi từ nhiều tổ chức và quỹ tài trợ quan trọng, thông qua chương trình Lâm nghiệp Thụy Điển - Lào. Tuy nhiên, có thể đây không chỉ là một điển hình ở Lào mà trên toàn vùng, trường hợp này cho thấy những nỗ lực của nhà tài trợ trong việc hình thành các mối liên kết giữa lợi ích của từng địa phương với toàn khu vực. Thực vậy, những chương trình tài trợ như vậy đã chứng tỏ một triển vọng tốt đẹp cho tương lai.

III. Những kết quả nghiên cứu

Các nghiên cứu điển mà được đề cập trong báo cáo này đại diện cho các vùng đồi núi trong lục địa Đông Nam Châu Á ở

một vài khía cạnh. Thứ nhất, tất cả các địa bàn nghiên cứu đều phải đối mặt với các áp lực của sự phát triển và gia tăng dân số mà nó đang làm suy thoái nguồn tài nguyên thiên nhiên. Thứ hai, các địa bàn nghiên cứu này là khu vực có nhiều cộng đồng dân tộc thiểu số sinh sống với truyền thống quản lý nguồn tài nguyên đa dạng. Các lĩnh vực kinh tế ở tất cả các địa bàn nghiên cứu này đều tập trung xung quanh nông lâm nghiệp phong phú, bởi vì đây là đặc thù của vùng đồi núi. Các điểm nghiên cứu này có sự khác nhau về điều kiện kinh tế và chính trị, sự đa dạng có thể là thách thức lớn nhất đối với một nghiên cứu có tính so sánh cấp vùng về tiến trình phi tập trung hóa và sự thay đổi thể chế. Các nghiên cứu này được tóm tắt dưới đây và được trình bày chi tiết hơn trong bản gốc của bài viết này. Các vấn đề nổi bật nhất về quản lý được rút ra từ khu vực sẽ được làm rõ trong phần tiếp theo.

Bảng sau đây sẽ mô tả điều kiện chính sách của mỗi trường hợp nghiên cứu cụ thể, mô tả những nhà hoạt động nào có được quyền lực gì trong tiến trình phi tập trung hoá và chú thích những hình thức phi tập trung hoá nào đang diễn ra.

Địa bàn nghiên cứu	Đặc tính xã hội và môi trường	Các chính sách trọng tâm cần nghiên cứu	Động lực của phi tập trung hóa	
			Người có vai trò và quyền hạn	Kết quả
Tỉnh Nghệ An, Việt nam	<ul style="list-style-type: none"> - Đất rừng bị suy thoái nghiêm trọng - Tính đa dạng dân tộc cao - Nạn nghèo đói gay gắt 	<ul style="list-style-type: none"> - Chính sách giao đất giao rừng - Chính sách phủ xanh đất trống đồi núi trọc 	<ul style="list-style-type: none"> - Cán bộ của cơ quan lâm nghiệp huyện chịu trách nhiệm trong việc lập kế hoạch sử dụng và giao đất. - Các hộ nhận trách nhiệm trông rừng <p>Phân quyền về hành chính.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Thiếu sự chỉ đạo sâu sát làm giảm tính phù hợp, hiệu quả của các chính sách. - Những đặc tả kỹ thuật chi tiết từ trung tâm gây ảnh hưởng xấu cho sinh kế và môi trường
Tỉnh Phú Thọ, Việt nam	<ul style="list-style-type: none"> - Đất rừng bị suy thoái - Gia tăng cơ hội thị trường - Tính đa dạng dân tộc cao - Nạn nghèo đói phổ biến. 	<ul style="list-style-type: none"> - Quy chế Dân chủ cơ sở - Ngân sách phát triển được phân cấp cho địa phương: Chương trình phát triển nông thôn miền núi Việt nam - Thủy điển 	<ul style="list-style-type: none"> - Các nhóm quản lý thôn bản được bầu chọn quản lý ngân sách với thu nhập do dự án tài trợ cung cấp. - Các cộng đồng tăng cường vai trò lập kế hoạch phát triển. - Các nhóm quản lý cấp xã giám sát kế hoạch. <p>Sự phi tập trung hoá về quyền lực chính trị.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Những thiếu sót trong sự lựa chọn và trưng cầu dân ý dẫn đến sự bất đồng tại địa phương về lợi ích sinh kế của chương trình - Thiếu sự trao đổi thông tin gây cản trở, không có hiệu quả. - Sự khai thác gỗ bất hợp pháp, trong đó có sự bảo trợ của một số nhân viên nhà nước. Quá sớm để đánh giá mối quan hệ tổng quan môi trường của chương trình.

<p>Tỉnh Thừa Thiên Huế, Việt nam</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Rừng đầu nguồn bị phá hoại trong chiến tranh làm giảm khả năng phòng hộ. - Nguy cơ thiệt hại cao về người trong những đợt lũ lụt. - Nông nghiệp chỉ đủ sống và hầu như chẳng có sự chọn lựa nào khác. 	<ul style="list-style-type: none"> - Quy chế Dân chủ cơ sở - Chương trình 135 cung cấp vốn cho những xã nghèo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Chính quyền xã nhận tài chính từ chính quyền trung ương, tự hoạch toán ngân sách. - Ban Quản lý đầu nguồn thuộc chính quyền trung ương quản lý đất sản xuất, mục tiêu bảo vệ môi trường hẹp. <p>Phi tập trung hoá về quyền quyết định hạn chế.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Chính quyền xã có trách nhiệm cao đối với nhu cầu sinh kế cộng đồng, nhờ vào các ràng buộc xã hội chặt chẽ. - Ban Quản lý rừng đầu nguồn ít để ý đến những lợi ích của địa phương, làm giới hạn quyền sở hữu tài nguyên của cộng đồng và điều đó ảnh hưởng đến đời sống của dân địa phương.
<p>Tỉnh Ratanakiri, Cambodia</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tài nguyên rừng có giá trị cao - Các cạnh tranh về tài nguyên giữa cộng đồng, nhà nước và tư nhân ngày càng gia tăng. - Đa dạng dân tộc 	<ul style="list-style-type: none"> - Lập kế hoạch phát triển phi tập trung hoá thông qua chương trình tài trợ. (Seila) 	<ul style="list-style-type: none"> - Cộng đồng lựa chọn ban lãnh đạo xã; các uỷ ban phát triển xã đảm đương giám sát ngân sách phát triển (được cung cấp bởi chính quyền trung ương từ quỹ tài trợ). - Cán bộ tỉnh hỗ trợ để hợp pháp hoá quyền chủ động và lợi ích của cộng đồng. <p>Phi tập trung hoá về quyền quyết định hạn chế</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tiến trình lập kế hoạch phi tập trung hoá tạo diễn đàn cho cộng đồng tiếp cận các nguồn tài nguyên đa dạng, xúc tác cho các hoạt động bảo tồn tài nguyên. - Người dân địa phương thiếu quyền để bảo vệ nguồn tài nguyên thiên nhiên không bị ảnh hưởng bởi những lợi nhuận thương mại bên ngoài, do vậy gây suy yếu đến lợi ích môi trường và sinh kế của tiến trình phi tập trung hoá.

<p>Tỉnh Dak Lak , Việt Nam</p>		<p>- Vùng kinh tế mới và chính sách nhập cư.</p> <p>- Luật về tài nguyên nước thừa nhận những thể chế khác nhau với tư cách là những nhà quản lý hợp pháp về nguồn nước.</p>	<p>- Các hiệp hội những người sử dụng nước có cơ hội mới để tổ chức, mang lại cho người nông dân một diễn đàn để tiếp cận và điều tiết thủy lợi.</p> <p>- Ủy ban Nhân dân các cấp hỗ trợ việc chủ động giải quyết, giải thích chính sách của địa phương, đặc biệt ở cấp Tỉnh.</p> <p>Dường như đây là sự uỷ thác cho các nhóm tư nhân nhưng thực ra là đồng quản lý một cách hiệu quả với chính quyền địa phương.</p>	<p>- Sự tiếp cận đa ngành đã làm tăng tiếng nói của người dân địa phương trong quản lý và bảo tồn nguồn nước.</p> <p>- Các nhóm người sử dụng này tạo nên diễn đàn nơi việc quản lý nguồn nước có thể được thảo luận phối hợp, nhưng không chú ý đến nguồn nước ngầm.</p> <p>- Mô hình nhóm sử dụng nước nêu lên những câu hỏi về sự công bằng: Ai không được tham gia?</p> <p>- Ban quản lý đa ngành tăng cường tính hiệu quả những can thiệp của nhà nước.</p>
<p>Baoshan, Vân Nam, Trung Quốc</p>	<p>- Rừng đầu nguồn và đất rừng bị suy thoái.</p> <p>- Nông nghiệp bị thương mại hoá cao.</p>	<p>- Chính sách dân chủ thôn bản</p> <p>- Phi tập trung hoá tài chính</p>	<p>- Cộng đồng bầu ra cán bộ thôn bản từ danh sách đề cử; thôn bản đã tăng cường chức năng quản lý tài nguyên thiên nhiên, nhưng không được xác định rõ ràng.</p> <p>- Mỗi cấp chính quyền có trách nhiệm trong việc nâng cao lợi tức của mình.</p> <p>Sự phi tập trung hoá về quyền lực.</p>	<p>- Sự thiếu hợp tác giữa các thôn bản, thị trấn, và sự yếu kém của các cơ quan trong việc bảo vệ môi trường ở vùng đầu nguồn đã phóng đại tình trạng suy thoái</p> <p>- Nảy sinh động cơ khai thác tài nguyên thiên nhiên cho những lợi ích trước mắt.</p>

<p>Luang Phabang, Lào</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Đất rừng bị suy thoái - Đa dạng dân tộc - Tính đa dạng sinh kế thấp 	<ul style="list-style-type: none"> - Lập kế hoạch sử dụng đất và giao đất thông qua chương trình tài trợ (Chương trình Lâm nghiệp Lào-Thụy điển). 	<ul style="list-style-type: none"> - Các thôn xã nâng cao vai trò trong việc lập kế hoạch sử dụng đất. - Ủy ban giao đất (bao gồm đại diện thôn bản, cơ quan hữu quan được bầu chọn) phân chia địa giới thôn bản, phân vùng đất. - Đồng quản lý thực thi ở các cấp. - Cán bộ Tỉnh tăng cường vai trò lập kế hoạch phát triển. <p>Sự phi tập trung hoá hành chính với cơ chế trưng cầu dân ý được tăng cường.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tiến trình trưng cầu dân ý mang lại các hoạt động tập thể trong việc phân ranh giới, giải quyết xung đột và phòng cháy được cải tiến. - Những nguyên tắc cứng nhắc từ trung ương làm giảm cơ hội chọn lựa an toàn lương thực của người dân địa phương. - Các cơ quan hữu quan thiếu chuyên gia và hỗ trợ về kỹ thuật để thực hiện công việc của họ.
<p>Chiang Mai (Đầu nguồn Mae Chaem), Thái Lan</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Nền nông nghiệp bị thương mại hoá - Tính đa dạng dân tộc cao 	<ul style="list-style-type: none"> - Trách nhiệm được nâng cao đối với các tổ chức hành chính các cấp (Tambon - chính quyền các cấp cận huyện) 	<ul style="list-style-type: none"> - Thôn bản đã nâng cao tiếng nói trong việc đưa ra quyết định phát triển qua ủy ban Tambon được bầu chọn. - Các tổ chức Tambon đảm đương trách nhiệm về phát triển mọi mặt trong phạm vi quyền hạn (kiến trúc hạ tầng, phân phối dịch vụ, quản lý tài nguyên thiên nhiên) <p>Phi tập trung hoá về chính trị.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Môi trường không nhất thiết là vấn đề ưu tiên hàng đầu trong các cuộc bầu cử hay trưng cầu ý kiến. - Thiếu sự phân chia lao động rõ ràng giữa chính quyền địa phương và các cơ quan hữu quan dẫn đến sai sót, căng thẳng trong quản lý tài nguyên thiên nhiên. - Sự tồn tại của các mạng lưới và tổ chức dựa vào cộng đồng đẩy mạnh tiến trình phi tập trung

Phần tiếp theo của báo cáo này xem xét hai hình thái quan trọng của các quan hệ trách nhiệm được hình thành trong tiến trình phi tập trung hoá và ảnh hưởng của chúng ra sao trong việc quản lý nguồn tài nguyên thiên nhiên và sinh kế - trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương đối với chính quyền trung ương, và trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương đối với người dân sở tại. Sau đó, chúng tôi thẩm tra các mối quan hệ thể chế khác thay đổi trong tiến trình phi tập trung hoá như: mối quan hệ giữa các cơ quan ban ngành địa phương khác nhau và ảnh hưởng của chúng trong công tác quản lý tài nguyên. Chúng tôi có một phần dành cho kết luận về vai trò của công tác dân vận đối với yêu cầu quản lý tốt hơn, và một vài kết luận chung cũng như các kiến nghị xuất phát từ các nghiên cứu so sánh.

Cơ cấu chính sách

Một ý tưởng xuyên suốt tất cả các chính sách được phân tích trong nghiên cứu này là: ý tưởng về một vài hình thức tăng cường sự tham gia của quần chúng trong tiến trình ra quyết định về sự phát triển và môi trường địa phương sẽ nâng cao hiệu lực của chính sách. Các chính phủ tin rằng sự thay đổi theo hướng này sẽ nâng cao năng lực trong xóa đói giảm nghèo và đạt được các mục tiêu về bảo vệ môi trường.

Tuy nhiên, chúng tôi nhận thấy ba hạn chế lớn trong hệ thống chính sách đang làm suy giảm đi lợi ích tiềm tàng của việc tăng cường đại diện địa phương trong tiến trình ra quyết định và quản lý: (i) cách thức thực

hiện những cải cách thiếu rõ ràng; (ii) thiếu sự linh hoạt để công nhận các tập quán địa phương liên quan đến tài nguyên thiên nhiên có lợi về phương diện môi trường; và (iii) chính phủ thiếu tích cực trong việc giao các nguồn tài nguyên có giá trị cho người dân địa phương.

Cách thức thực hiện những cải cách thiếu rõ ràng

Trước hết, chẳng có gì lạ là các nhà quản lý địa phương thiếu thông tin về các trách nhiệm cơ bản của họ trong tiến trình phi tập trung hoá. Sự mơ hồ như thế làm ngăn cản các tiến trình lấy ý kiến nhân dân (trưng cầu dân ý) và sự tham gia của địa phương và vì thế làm trì hoãn việc hoàn thành với kết quả mỹ mãn. Ở Luang Prabang, Lào, cán bộ lâm nghiệp huyện và lãnh đạo địa phương đảm đương trách nhiệm lập quy hoạch sử dụng đất, giao đất nông lâm nghiệp, tuy nhiên họ không được hướng dẫn một cách chi tiết trong thực hiện. Hầu hết các thôn bản trong địa bàn nghiên cứu đã xây dựng bản đồ sử dụng đất sau khi giao đất. Tuy nhiên, họ không ban hành bất cứ quy định nào để thực hiện, có thể bởi vì cán bộ không chắc chắn về sự khả thi của hệ thống mới cũng như không tin vào năng lực của họ trong việc khắc phục các vấn đề hạn chế trong công tác sử dụng đất. Tại Tỉnh Daklak, Việt Nam, các cơ quan địa phương và các nhóm nông dân đang cố gắng áp dụng Luật về tài nguyên nước mới, đó là thừa nhận vai trò của nhiều thành phần có liên quan trong việc quản lý nguồn tài nguyên này. Ngay cả Hiệp Hội Những Người Sử Dụng Nước cũng được thừa

nhận một cách hợp pháp theo Luật Hợp tác xã của Việt nam. Tuy nhiên, thiếu các nghị định và thông tư hướng dẫn chi tiết các hoạt động của họ, họ không có những quyền hạn rõ ràng để quản lý các hệ thống thuỷ lợi hay là những trách nhiệm liên đới rõ ràng với các cơ quan nhà nước.

Ở Ratanakiri, Campuchia, tiến trình phi tập trung hoá có thể được mô tả như là một tiến trình thành công vì được tiến hành từ cấp cơ sở lên, thay vì chính sách và luật lệ của chính quyền trung ương. Việc thực thi các chính sách và pháp luật Nhà nước trong công tác điều phối khai thác và bảo tồn tài nguyên thiên nhiên rất hạn chế và manh mún. Ở đây các hoạt động phát triển của người dân địa phương theo chương trình Seila tạo nên xung đột với việc khai thác gỗ và các kế hoạch phát triển khác của các thành phần đầy quyền lực bên ngoài, do thiếu cơ sở pháp lý cụ thể để giải quyết những khiếu nại trong xung đột. Điều này dẫn đến những cách giải quyết không thuyết phục, tạo ra những kết quả trái ngược với nguyện vọng của người dân địa phương và sinh kế của họ, hay đơn giản hơn làm giảm chức năng của các cấp chính quyền địa phương.

Thiếu quyền lực ở cấp địa phương

Thứ hai, ngược lại, các hướng dẫn về môi trường quá rườm rà của chính quyền trung ương cũng có thể gây ra những hậu quả tiêu cực. Trong các quốc gia được nghiên cứu, có một đặc điểm chung là hầu như chính phủ của các nước này thường sử dụng quá nhiều chỉ tiêu kỹ thuật khi thực hiện tiến trình phi tập trung hoá trong các

ngành cụ thể (ví dụ, ngành lâm nghiệp) dẫn đến kết quả là chính quyền địa phương không có khả năng quản lý thống nhất để mang lại lợi ích cho hệ thống sinh thái và sinh kế. Nói cách khác, điều quan trọng đối với các chính sách trong tiến trình phân quyền là tạo ra sự cân bằng giữa việc đưa ra chỉ đạo đầy đủ trên cơ sở vai trò và trách nhiệm mới (như đã trình bày ở trên) và không đưa ra một quy định quá chi tiết cho các cấp dưới vì làm như thế thì giảm đi tính linh động của các cấp chính quyền địa phương.

Ở Tỉnh Luang Phabang, cũng như những các địa phương khác của Lào, Chính phủ đưa ra một hệ thống canh tác bỏ hoá luân phiên trên 3 rẫy một cách chặt chẽ như là một phần của tiến trình phân quyền trong giao đất giao rừng. Sự khắt khe của hệ thống sử dụng đất do chính quyền trung ương áp đặt nhằm hạn chế diện tích đất canh tác nương rẫy, không đáp ứng được nhu cầu sinh kế của người dân và sự bền vững của môi trường sinh thái. Đó là hệ thống không bền vững bởi vì đất bỏ hoá không đủ thời gian phục hồi trước khi được canh tác trở lại. Kết quả làm cho đất đai bị bạc màu nhanh chóng. Kinh nghiệm này chỉ ra rằng chính phủ phải thừa nhận những nơi mà môi trường bền vững là nơi có nhiều nhiều hệ thống sử dụng đất đai đa dạng. Sự đa dạng sẽ giúp người dân địa phương có nhiều cơ hội tạo ra thu nhập từ các hoạt động phi nông nghiệp.

Ở Tỉnh Nghệ An, miền Bắc Việt Nam, cán bộ huyện được giao thêm nhiều trách nhiệm mới trong công tác quản lý và giao đất lâm nghiệp. Tuy nhiên, các hình thức

quản lý rừng được chính sách nhà nước chấp nhận cực kỳ hạn chế. Chương trình giao đất rừng chỉ cho phép sự phân phối các nguồn tài nguyên đến các hộ gia đình. Chính sách nhà nước không công nhận hình thức lâm nghiệp cộng đồng, mà nó được người dân ưa thích vì nó mang lại cho họ những lợi ích về môi trường và xã hội: rừng do cộng đồng quản lý thường đảm bảo an toàn cho đời sống của người dân trong những lúc mất mùa hay những lúc kinh tế khó khăn. Hệ thống quản lý rừng dựa vào cộng đồng đã tồn tại ở Nghệ An hàng thế kỷ (Viên, Hương và cộng sự, 2001). Mặc dù rất nhiều khu rừng cộng đồng đã biến mất kể từ những năm 60, phần lớn những khu rừng cộng đồng còn lại điều có những quy định cụ thể - xác định rõ ràng nhóm người sử dụng, việc đưa ra quyết định, các qui định dựa trên sự thỏa thuận nhằm khai thác hợp lý - điều đó đã thúc đẩy sự bền vững xã hội và môi trường lâu dài. Tuy nhiên, trong khuôn khổ chính sách hiện hành đối với công tác giao đất giao rừng, lâm nghiệp cộng đồng không được pháp luật thừa nhận.

Chương trình 5 triệu hecta rừng nhằm phủ xanh đất trống đồi núi trọc trên qui mô rộng của Chính phủ là một chương trình quan trọng ở Tỉnh Nghệ An, đòi hỏi mức độ tham khảo ý kiến nhân dân nhiều hơn so với các chương trình trước đây của Chính phủ. Tuy nhiên, chương trình này yêu cầu phải trồng các loại cây đặc thù, thường là các giống cây nhập ngoại ví dụ như bạch đàn, các giống cây này thường là những giống hoàn toàn xa lạ và không giúp ích cho người dân địa phương. Một nghiên cứu điển hình cho thấy rằng các cơ

quan khuyến nông phân phối các giống cây trồng đã được lựa chọn trước đến những nơi họ đã xác định mà không tham khảo ý kiến của người dân địa phương. Điều này đã dẫn đến sự lãng phí nguồn giống cây trồng do sự phân phối của nhà nước không phù hợp với nhu cầu của địa phương. Vì thế, chương trình này không chỉ thất bại trong việc cải thiện độ che phủ rừng ở Nghệ An, mà nó còn làm giảm an ninh lương thực của nông hộ, do họ tập trung lao động vào việc canh tác những các loại giống không mang lại nguồn lương thực cũng như thu nhập.

Điều này đã cho thấy rằng để nâng cao lợi ích cho xã hội của tiến trình phi tập trung hoá, các nhà hoạch định chính sách phải chuyển giao quyền quyết định một cách rộng rãi, như lựa chọn cây trồng, cho các cấp địa phương. Nhà nước cần qui định các tiêu chuẩn quốc gia cần thiết để bảo quản hàng hoá và các dịch vụ liên quan tới môi trường phục vụ cho lợi ích của cộng đồng và bảo vệ sức khoẻ toàn dân. Trong lĩnh vực lâm nghiệp, nhà nước tham gia vào việc khoanh vùng để thiết lập những khu vực rừng phòng hộ với tầm quan trọng mang tính quốc gia hay quốc tế và để duy trì độ che phủ rừng quốc gia nhất định.

Thiếu sự quản lý của địa phương đối với nguồn tài nguyên có giá trị

Vấn đề thứ ba, vai trò của tiến trình phi tập trung hoá trong việc gia tăng đại diện địa phương bị giảm đi một khi nguồn tài nguyên mà người dân được quyền quyết định bị thu hẹp lại. Ví dụ, ở Tỉnh Thừa Thiên - Huế, miền Trung Việt Nam, chính

quyền xã đã được giao trách nhiệm mới trong việc lập kế hoạch phát triển cho địa phương. Hiện nay, chính quyền xã quản lý các nguồn ngân sách được cấp trọn gói - theo Chương trình 135 về việc hỗ trợ cho các xã nghèo nhất ở Việt nam. Chính quyền địa phương đã thiết lập được mối quan hệ tốt đẹp với tinh thần trách nhiệm cao đối với mọi thành viên của cộng đồng nhờ vào các ràng buộc chặt chẽ về xã hội và văn hoá. Tuy nhiên, người dân và lãnh đạo địa phương gặp nhiều trở ngại trong việc thống nhất ý kiến cho những ưu tiên phát triển bởi vì các khu vực đất đồi và khu vực đất đai không bị lũ lụt trong ranh giới hành chính của xã đang hoàn toàn thuộc quyền quản lý của Ban quản lý đầu nguồn trung ương.

Chính điều này đã không khích lệ được đầu tư của xã, ngay cả những đầu tư ngắn hạn bởi đất đai có thể bị Ban quản lý rừng đầu nguồn thu hồi bất cứ lúc nào. Đôi khi Ban quản lý thu hồi đất đai cho việc mở rộng diện tích đất trồng rừng nơi mà người dân địa phương đang canh tác hoa màu, cho nên họ buộc phải thu hoạch non. Người dân và lãnh đạo địa phương cho rằng họ rất muốn phát triển mô hình nông lâm kết hợp và trồng cây bản địa trên đất trống đồi núi trọc ngoài những vùng lũ lụt để cải thiện cuộc sống, đồng thời giảm rủi ro do lũ lụt và chống sạt lở ở các sườn đồi. Việc mất đi đất ruộng lúa và đất vườn gần bờ sông trong những đợt lũ lụt gần đây làm cho người dân và lãnh đạo địa phương có xu hướng phát triển hình thức sử dụng này. Các kế hoạch như thế sẽ không được thực hiện cho đến khi mà trách nhiệm phát

triển lâm nghiệp không được Chính phủ chuyển giao cho địa phương.

Người dân ở Đông Bắc Tỉnh Ratanakiri, Campuchia cũng gặp phải vấn đề tương tự như vậy. Việc khởi xướng hình thức lập kế hoạch phát triển có sự tham gia của người dân trong dự án Seila đã mang lại những lợi ích đáng kể cho sinh kế địa phương và quản lý nguồn tài nguyên thiên nhiên. Tuy nhiên, những lợi ích này không thực hiện được do quyền sở hữu không ổn định. Chính phủ cho rằng rừng thuộc quyền sở hữu nhà nước, không quan tâm đến việc sử dụng của người dân bản địa trong nhiều thế kỷ (nhà nước xem tất cả đất bỏ hoá là đất hoang) và bán toàn bộ quyền sở hữu rừng và đất bỏ hoá cho các công ty tư nhân. Nếu tiến trình phi tập trung hoá nhằm thiết lập một chiến lược để xoá đói giảm nghèo ở nông thôn như chính quyền ở vùng này tuyên bố thì cộng đồng phải được khai thác nhiều hơn nữa các nguồn tài nguyên phong phú cho nhu cầu hàng ngày của họ.

Đại diện và sự tham gia của người dân

Các quan tâm của người dân địa phương được đưa vào trong các tiến trình phi tập trung hoá qua hai cơ chế chính: bầu cử và/hay là lấy ý kiến của nhân dân (trung cầu dân ý) ở các cấp địa phương. Về mặt lý thuyết mà nói, cả hai cơ chế này đều thúc đẩy trách nhiệm quản lý môi trường. Tuy nhiên trong thực tế, hiệu quả của hai cơ chế này trong việc bắt buộc các cơ quan ban ngành địa phương đáp ứng các yêu cầu của cử tri phần lớn tùy thuộc vào việc các cơ chế đó được thực hiện như thế nào.

Bầu cử

Kinh nghiệm về việc bầu cử ở mỗi địa phương là hoàn toàn khác nhau, phản ánh sự khác biệt trong hệ thống chính trị ở các nước Đông Nam châu Á. Điều này thay đổi từ các quốc gia đa đảng như Thái Lan cho đến những nước chỉ có duy nhất một đảng như Việt Nam, Lào, và Trung Quốc. Điều khác biệt trong hệ thống chính trị đã ảnh hưởng sâu sắc đến tính hiệu quả của các cuộc bầu cử cũng như các cơ chế trách nhiệm.

Thứ nhất, chúng ta xem xét vai trò của các cuộc bầu cử trong việc xác định trách nhiệm của chính quyền địa phương đối với tình trạng yếu kém trong quản lý môi trường. Chúng tôi tìm thấy một trường hợp nơi việc bầu cử chứng minh là hữu ích trong vấn đề mà chúng ta quan tâm, như là: việc bầu cử ban quản lý thôn xóm ở Tỉnh Phú Thọ, Việt Nam đã giúp loại trừ nạn tham nhũng liên quan đến tài nguyên thiên nhiên. Người dân đã phát hiện ra rằng một cán bộ địa phương đã lợi dụng chức vụ mới của mình để tham gia vào việc khai thác gỗ trái phép cho mục đích cá nhân, và vì thế ông ta không được tin nhiệm bầu vào nhiệm kỳ sau. Đây chỉ là một ví dụ nhỏ về sự hữu ích của các cuộc bầu cử nhằm nâng cao trách nhiệm môi trường; cần có một nghiên cứu sâu hơn qua nhiều trường hợp để xác định trong những điều kiện nào thì các cuộc bầu cử mang lại một cơ chế trách nhiệm tốt hơn cho việc quản lý môi trường.

Thứ hai, chúng tôi xem xét tính hiệu quả của các cuộc bầu cử trong việc thúc đẩy

bảo vệ môi trường của chính quyền địa phương, và cho thấy nhiều kết quả phong phú. Tại huyện Mae Chaem của Tỉnh Chiang Mai, miền Bắc Thái Lan, cử tri có khuynh hướng ủng hộ cho các ứng cử viên kêu gọi cho việc phát triển kinh tế và cơ hội sinh kế, hơn là bảo vệ môi trường.⁷ Tại Tỉnh Nan, những vấn đề về môi trường được coi trọng hơn. Các mạng lưới quản lý lâm nghiệp thôn bản đã nâng cao nhận thức về những vấn đề lâm nghiệp trong các chiến dịch bầu cử ở địa phương. Một mâu thuẫn lâu dài giữa người dân địa phương và chính quyền về ranh giới của vườn quốc gia đã tạo ra những ứng cử viên "xanh".⁸ Số liệu cho việc thiết lập vai trò của các cuộc bầu cử địa phương về trách nhiệm đối với môi trường rất ít và cũng là một đề tài cần nghiên cứu sâu hơn. Ngay cả những người Thái có ít kinh nghiệm cũng nêu lên được một vấn đề quan trọng đó là, các mục tiêu môi trường và sinh kế có lẽ giống nhau hoặc khác nhau ở cùng một cấp địa phương. Đây không nhất thiết là những nhu cầu về bảo vệ môi trường, mà là tùy thuộc vào lợi ích được nhận thức của cử tri. Vì thế, các kế hoạch được xây dựng một cách cẩn trọng là cần thiết để trợ giúp chính quyền địa phương trong việc tạo ra cân bằng trọng trách đối với chuẩn mực khu vực và quốc gia với các trọng trách đối với nhu cầu sinh kế của cử tri.

Tiến trình lấy ý kiến cử tri (trung cầu dân ý)

Trung cầu dân ý của các cấp chính quyền địa phương với cử tri của mình có thể góp một phần trong tiến trình phi tập trung hoá chính trị như ở Thái Lan, nơi chính quyền

địa phương được bầu chọn một cách dân chủ. Trưng cầu dân ý cũng đóng góp một vai trò trong tiến trình phi tập trung hoá về hành chính, như trường hợp Việt nam và Lào, nơi các cơ quan hữu quan của chính quyền trung ương được giao các trách nhiệm mới và được đề nghị đạt được đóng góp và hợp tác của người dân địa phương.

Các nghiên cứu điển hình cho thấy rằng các quyết định về môi trường của địa phương được đưa ra thông qua các cuộc trưng cầu dân ý đều được hưởng ứng nhiệt tình trong việc quản lý nguồn tài nguyên thiên nhiên bền vững hơn. Tạo ra những diễn đàn mới đã khuyến khích người dân địa phương khai thác nguồn tài nguyên thiên nhiên trong địa vực sinh sống của họ và cân nhắc thận trọng trong việc chọn lựa hệ thống sản xuất và sinh kế tương ứng nhau. Đây là trường hợp trưng cầu dân ý kết hợp với tiến trình phi tập trung hoá về chính trị hoặc là hành chính.

Ví dụ, thử nghiệm kế hoạch phi tập trung hoá trong chương trình Seila ở Campuchia, các vấn đề về quản lý nguồn tài nguyên vùng cao không được xác lập một cách rõ ràng trong dự án. Tuy nhiên, công tác quản lý tài nguyên vùng cao lại nổi lên như là một vấn đề ưu tiên hàng đầu trong các cuộc trưng cầu dân ý ở địa phương. Trưng cầu dân ý giúp huy động các ban ngành địa phương và các cộng đồng tham gia các hoạt động tập thể để bảo vệ môi trường. Do nhu cầu của cộng đồng, một số ban ngành về phát triển của xã đã tạo điều kiện thuận lợi cho việc tập lập kế hoạch sử dụng đất đai có sự tham gia của người dân, với sự hỗ trợ kỹ thuật bên ngoài. Tại một

huyện, chính quyền xã đã giúp đỡ người dân địa phương xây dựng thử nghiệm chương trình lâm nghiệp cộng đồng.

Ở Lào, người dân đã huy động để hỗ trợ các nhà lãnh đạo thôn và những cán bộ lâm nghiệp huyện trong công tác giao đất. Các tổ thực hiện công tác giao đất làm việc chặt chẽ với các "nhóm sinh kế" trong cộng đồng, bao gồm các hộ gia đình canh tác nương rẫy, canh tác lúa nước, chăn nuôi, thu gom lâm sản, và những hoạt động khác. "Các nhóm sinh kế" này cung cấp cho các nhóm công tác của chính phủ những thông tin về các loại hình sử dụng đất, lịch sử của hệ sinh thái địa phương và tình hình an toàn lương thực, để phác thảo một bức tranh tổng hợp với những chọn lựa cho sinh kế. Trong khi làm như vậy, người dân địa phương từng bước nâng cao nhận thức của mình trong những ưu tiên bảo tồn và phát triển tổng hợp.⁹

Mặc dù các cuộc trưng cầu dân ý ở địa phương được minh hoạ nhằm dẫn đến một môi trường thống nhất trong việc đưa ra quyết định và thực hiện chính sách nói chung, các nghiên cứu điển hình cũng đưa ra cơ hội cho việc cải thiện chúng. Một loạt các phương pháp nhạy bén và phát triển nhân lực có thể đẩy mạnh tiến trình trưng cầu dân ý ở địa phương để nâng cao trách nhiệm của các cơ quan nhà nước đối với lợi ích của người dân.

Chính quyền địa phương thường thiếu các kỹ năng cần thiết để tạo điều kiện thuận lợi cho những cuộc trưng cầu dân ý cộng đồng. Thiếu cán bộ đào tập huấn về phương pháp tiếp cận có sự tham gia của

cộng đồng được nhìn nhận là một vấn đề khó khăn trầm trọng trong tất cả các trường hợp nghiên cứu. Năng lực yếu kém là vấn đề nghiêm trọng tại các điểm nghiên cứu mà nó không nhận được sự quan tâm của các chương trình tài trợ hoặc là không được đề cập đến tiến trình tiếp cận phi tập trung hoá hành chính và đồng quản lý. Ở hai Tỉnh Daklak và Nghệ An của Việt Nam, cán bộ thuỷ lợi và lâm nghiệp được phân phải đảm nhận nhiều công việc khác nhau. Trưng cầu dân ý cộng đồng không có kết quả bởi vì cán bộ không có thời gian hay thiếu năng lực cá nhân để xem xét nên tiến hành như thế nào.

Thiếu trao đổi thông tin giữa các cấp chính quyền và cộng đồng địa phương đặt ra một thách thức cho việc thúc đẩy các cuộc trưng cầu dân ý diễn ra một cách tốt đẹp. Thật vậy, một trong những phương diện quan trọng nhất của các hỗ trợ từ chính phủ cho tiến trình phi tập trung hoá là truyền thông tin xuống cấp dưới, cung cấp cho những nhà hoạt động có liên quan về quyền lợi và trách nhiệm của mình cũng như những yêu cầu để sự tham gia có ý nghĩa. Tại Baoshan, Trung Quốc, các ban ngành của thôn bản rất ít khi thông báo rõ ràng các thông tin có ảnh hưởng đến cộng đồng. Người dân địa phương chỉ cảm thấy hài lòng nhất với hoạt động của ban thôn khi ủy ban này thông báo công khai thông tin về tài chính và những quyết định phát triển khác. Tuy nhiên, điều này không phải là quy tắc.¹⁰ Tương tự như thế, ở Tỉnh Thừa Thiên - Huế, Việt Nam, cán bộ chính quyền địa phương thông báo chưa đầy đủ cho người dân địa phương về các chủ

trương chính sách và các nghĩa vụ đi kèm. Thông tin về chính sách qua công báo và các loại nhật báo chỉ về đến xã và xa hơn nữa đó là trở ngại lớn bởi nạn mù chữ của người dân địa phương.

Cuối cùng, tiến trình trưng cầu dân ý có thể bị trở ngại bởi các thành kiến ngược lại với mục đích của người dân, thường là các vấn đề về dân tộc. Ví dụ, khi các hướng dẫn cho các hoạt động phân cấp ngân sách và lập kế hoạch trên cơ sở phi tập trung hoá được chuyển xuống các thôn (là địa bàn nghiên cứu của nghiên cứu này) ở Tỉnh Phú thọ, Việt Nam, những nhóm quản lý huyện và xã chọn lựa những thông tin quan trọng cho người dân sử dụng. Những người trong ban quản lý phần lớn là người Kinh, trong khi những người tham gia ở cộng đồng lại là người dân tộc thiểu số. Nhóm quản lý trước đây thường hoài nghi về khả năng của người dân tộc thiểu số trong việc đưa ra quyết định phát triển đúng đắn cho chính họ. Trong những cuộc họp công khai với người dân, những kế hoạch "không nhất thiết được trình bày như những mục cần thảo luận, mà là những kế hoạch được lập sẵn và người dân tốt hơn cả là chỉ đưa ra quan điểm của mình" (Jorgensen và cộng sự, 2001: 25). Vì thế những kế hoạch phát triển của thôn bản, ví dụ về việc chi tiêu tài chính, được đưa ra bởi các cấp chính quyền cao hơn. Trong hầu hết các thôn bản đã điều tra, người dân cảm thấy rằng ngân sách phát triển thôn bản chưa đạt được tiềm năng của nó trong việc cải thiện đời sống của người dân.

Bảng 2: Vai trò của phụ nữ trong việc lập kế hoạch phi tập trung hoá

Một thách thức lớn trong các tiến trình có sự tham gia của địa phương tại các điểm nghiên cứu là sự tham gia của phụ nữ rất thấp. Các nguyên nhân dẫn đến hạn chế sự tham gia của phụ nữ hầu như giống nhau giữa các nghiên cứu điển hình là: phụ nữ, đặc biệt là phụ nữ các dân tộc thiểu số, thường ít được đào tạo một cách chính quy như nam giới và vì vậy họ thiếu tự tin. Ví dụ, hầu như họ không nói được tiếng phổ thông - là ngôn ngữ cần thiết để liên hệ với các cơ quan ban ngành nhà nước, và đa số họ bị mù chữ. Những quan niệm truyền thống về người phụ nữ như là những người nông dân và là người chăm sóc gia đình, chứ không phải là người lãnh đạo, làm cho người phụ nữ thêm rụt rè và không thích các nhà lãnh đạo nam giới yêu cầu họ tham gia các nhóm quản lý. Bỏn phận chăm sóc gia đình của người phụ nữ làm cho họ không có thời gian để tham dự các cuộc họp thôn bản.

Không có tiếng nói của người phụ nữ trong việc đưa ra quyết định và thực hiện chính sách đã làm cho các tiến trình này thiếu đi những kinh nghiệm quý giá và những ý tưởng về quản lý nguồn tài nguyên thiên nhiên. Phụ nữ thường đóng vai trò rất lớn trong sản xuất nông nghiệp, thu lượm các sản phẩm lâm nghiệp, lấy nước và chi tiêu gia đình. Việc tham gia của người phụ nữ trong tiến trình trưng cầu dân ý sẽ nâng cao sự hợp lý và hiệu quả của các quyết định liên quan đến tài nguyên thiên nhiên.

Trong số các nghiên cứu điển hình, sự tham gia thực sự của người phụ nữ chỉ được tăng cường một khi tiến trình phi tập trung hoá biết lồng ghép những nét đặc trưng này với mục tiêu đề ra. Chỉ dành một số vị trí nào đó trong hội đồng địa phương cho phụ nữ cũng không đủ để bảo đảm gia tăng ảnh hưởng của họ, như trường hợp ở miền Bắc và Bắc miền Trung Việt nam. Hơn thế nữa, một loạt những can thiệp được yêu cầu để tạo ra sự khác biệt, như trường hợp ở Ratanakiri, Campuchia. Ở đây, chương trình Seila đã hỗ trợ cho những hoạt động nâng cao lòng tự tin của người phụ nữ như là tập huấn đồng thời dành một số vị trí cho họ trong ủy ban.

Điều chỉnh và giám sát

Vùng đồi núi là nơi mà đang gia tăng sự cạnh tranh và xung đột trong việc kiểm soát và khai thác tài nguyên thiên nhiên. Các nghiên cứu điển hình làm nổi bật một vài hình thức xung đột về tài nguyên cần

phải được quản lý và giải quyết. Việc tranh chấp xảy ra giữa các cộng đồng, ví dụ, khi ranh giới làng xã được xác định một cách chính thức hay các thay đổi trong việc điều tiết nước giữa các khu vực thượng lưu và hạ lưu. Các xung đột ở những khu vực phòng hộ giữa cộng đồng và cơ quan quản

lý; hay giữa người dân địa phương với những công ty tư nhân trong việc cấp giấy phép và các hợp đồng khai thác rừng. Những bất đồng này thường liên quan đến các thể chế địa phương. Quá trình phi tập trung hoá có thể gia tăng vai trò của các cơ quan ban ngành địa phương trong công tác hòa giải tranh chấp tài nguyên với kết quả mỹ mãn trên nhiều khía cạnh.

Các nghiên cứu điển hình chỉ ra rằng các hình thức điều chỉnh độc lập thường đang bị bỏ quên ở hầu hết các quốc gia được chọn để nghiên cứu, hoặc là không được người dân sử dụng dùng đến. Đây là đặc trưng chung đối với quyền hành pháp và tư pháp được giao cho cùng một cá nhân hay cùng một cơ quan như là kết quả của tiến trình phi tập trung hoá. Ví dụ, lãnh đạo thôn là người hoà giải truyền thống cho các tranh chấp địa phương, đảm nhận nhiều quyền hành pháp hơn dưới tiến trình phi tập trung hoá. Những cách thức đó làm cho người dân không có cơ hội khi họ muốn phản ánh về hoạt động của của lãnh đạo thôn. Đây cũng là trường hợp ở Phú Thọ, Việt Nam. Ở những trường hợp khác, ví dụ Ratanakiri, người dân địa phương tranh chấp với người ngoài cộng đồng như là các công ty tư nhân, chính quyền có khả năng bảo vệ cho quyền lợi của họ mà không thông báo trước, và người dân hoàn toàn thoã mãn với kết quả đó. Ở đây chính quyền huyện đòi được sự bồi thường từ công ty dầu cọ, do công tụy này đã làm thiệt hại tài sản của người dân.

Các nghiên cứu điển hình không tìm ra bằng chứng gì về cá nhân hay cộng đồng sử dụng toà án độc lập để giải quyết các tranh

chấp tài nguyên thiên nhiên. Các cấp hành pháp cao hơn là những phương tiện có thể tiếp cận nguồn lực duy nhất. Hệ thống toà án tồn tại trong rất nhiều nước nghiên cứu, tuy nhiên ngoài tầm với của người dân nông thôn, vì họ không đủ tiền để theo đuổi việc khiếu nại hợp pháp. Đây là trường hợp ở Trung Quốc, nơi hầu như chẳng có luật sư quan tâm đến cộng đồng (Brettell, 2001). Ở những nơi khác, người dân không thích thú gì trong sử dụng hệ thống toà án vì sự tham nhũng tràn lan.

Để khắc phục sự thiếu sót của việc đền bù cho những tranh chấp môi trường và hậu quả của nó, đòi hỏi hành động ít nhất từ hai phía. Trước hết, những nỗ lực để đẩy mạnh và bài trừ tận gốc rễ tệ nạn tham nhũng trong hệ thống hành pháp của các nước nghiên cứu sẽ mang lại quyền lợi cho các cộng đồng địa phương trong việc bảo đảm quyền lợi liên quan đến tài nguyên thiên nhiên. Thứ hai, kiến thức pháp luật của người dân địa phương và cách tiếp nó cần phải được nâng cao.

Nhìn chung, hoạt động giám sát và các hoạt động đánh giá có hệ thống đóng vai trò quan trọng trong việc phát hiện tham và đồng thời thúc đẩy chính quyền địa phương có trách nhiệm tốt hơn trong hoạt động. Điều không may, trong các nghiên cứu điển hình, các hoạt động chuyển tải những vấn đề quan tâm và kinh nghiệm thực hiện của cộng đồng đến các cấp cao hơn không đầy đủ và không chính xác. Những hoạt động này bị bỏ quên vì thiếu kinh phí và thủ tục rườm rà, thậm chí cả những chương trình nhận được tài trợ. Bình thường, người dân địa phương có đủ năng

lực để hỗ trợ việc giám sát và đánh giá, họ chỉ cần những phương tiện đơn giản và đáng tin cậy để thu thập và chuyển thông tin. Giám sát và đánh giá ban đầu có thể được chính quyền, các nhà tài trợ, các tổ chức tôn giáo và người dân quan tâm.

Hợp tác giữa các cơ quan hữu quan

Tiến trình phi tập trung hoá không chỉ thay đổi mối quan hệ trách nhiệm giữa chính quyền trung ương và địa phương, hay giữa lãnh đạo với người dân. Sự phi tập trung hoá còn làm thay đổi việc phân chia vai trò và trách nhiệm và quan hệ liên đới giữa các làng, xã, huyện và giữa các ban ngành. Những quan hệ mới này thực hiện một cách nghiêm túc để làm sao cho nguồn tài nguyên được quản lý bởi vì những tác động của việc khai thác tài nguyên thiên nhiên thường liên quan đến phạm vi quyền hạn và chức năng của các cơ quan. Các nghiên cứu điển hình cho thấy rằng tiến trình phi tập trung hoá không nhất thiết phải làm sáng tỏ hệ thống quản lý hệ sinh thái thích hợp tồn tại trước đây; hơn thế, trong khi thực hiện những cải cách phi tập trung hoá, các nhà hoạch định chính sách thường đã bỏ lỡ những cơ hội để thiết lập tốt hơn việc quản lý hệ sinh thái.

Trong một số trường hợp, các nhà hoạch định chính sách đã giao trách nhiệm quản lý nguồn tài nguyên cho các cấp cơ sở trong bộ máy chính quyền mà không đầy mạnh (hay là xây dựng) các cơ quan trung gian cần thiết cho việc quản lý một cách hiệu quả hệ sinh thái theo cấp quản lý. Ví dụ, ở quận Baoshan của Vân Nam, Trung Quốc, các nhiệm vụ quan trọng trong việc

quản lý tài nguyên thiên nhiên, như bảo tồn rừng và nguồn nước, đã được ủy thác cho cấp thấp nhất trong bộ máy chính quyền - là đơn vị hành chính dưới cấp huyện (Zuo và Xu, 2001). Ở cấp này, các nhà quản lý tài nguyên không chỉ thiếu kiến thức thực tế về kỹ thuật quản lý môi trường một cách khéo léo, mà họ còn không chú ý đến những vấn đề bên ngoài liên quan đến môi trường từ việc khai thác tài nguyên và các hoạt động công nghiệp. Xung đột gia tăng giữa các thôn bản đến các quận và thị trấn ở các vùng hạ lưu đang chịu sự ô nhiễm, xói mòn, bồi lắng và ngập lụt gây ra bởi những hoạt động phát triển ở thượng lưu. Các vấn đề xảy ra tại Baoshan là hậu quả của sự thiếu phối hợp trong hoạt động hành pháp trên toàn lãnh thổ Trung Quốc (Jahiel, 1998). Mạng lưới và sự liên minh không chính thức của các cấp chính quyền địa phương để xác định và theo đuổi mục tiêu môi trường chung có thể cải thiện được tình hình trên. Cũng như ở các quốc gia khác, việc thiết lập những cơ quan mới phụ trách việc quản lý hệ sinh thái đặc thù, như lưu vực sông, có thể có hiệu quả nếu như các cơ quan mới này phối hợp chặt chẽ với chính quyền địa phương (quận, huyện, và thôn).

Trong nhiều nghiên cứu điển hình, một dạng xung đột khác xảy ra giữa các cơ quan ban ngành ở cấp địa phương. Đôi khi chức năng, mục tiêu và phương pháp tiếp cận của các cơ quan hữu quan thường đối lập với các ưu tiên trong sinh kế của các cộng đồng địa phương. Các cơ quan địa phương, như hội đồng thôn bản và chính quyền xã, đã bị xáo trộn và làm yếu đi bởi những nỗ lực phản tác dụng của các cơ

quan hữu quan trung ương. Ví dụ, đặc biệt ở Việt Nam và Lào, việc kiểm soát thị trường của Chính phủ vẫn còn chặt chẽ và làm ảnh hưởng trực tiếp đến sự năng động của tiến trình phi tập trung hoá. Hạn ngạch sản xuất được xây dựng ở trung ương sau đó áp đặt xuống địa phương, như việc phân phối hạt giống, cây giống, phân bón, thuốc trừ sâu và thuốc diệt cỏ của các cơ quan khuyến nông. Hệ thống này không có ý nghĩa trong việc thúc đẩy sự tham gia của người dân địa phương trong quá trình lập kế hoạch sử dụng đất và phát triển sản xuất.

Ở Tỉnh Thừa Thiên - Huế, Việt Nam, người dân địa phương đồng loạt trồng mía cho Tập đoàn Liên doanh Việt Nam- Ấn Độ theo chương trình của chính quyền địa phương. Chính quyền xã và huyện đã thuyết phục 80 phần trăm số hộ ở xã Hồng Hạ trồng cây mía đường. Tuy nhiên con lũ năm 1999 đã phá huỷ một nửa diện tích và công ty đã huỷ bỏ hợp đồng mua bán phần mía còn lại. Từ đó, việc phục hồi đất trồng mía trở thành gánh nặng cho người dân, vì nó đòi hỏi nhiều công lao động để chuyển đất trồng mía sang trồng lúa và các hoa màu khác (Beckman và cộng sự, 2001). Đây là một bài học kinh nghiệm xương máu cho chính quyền xã, họ trở nên thận trọng hơn về những rủi ro cho người dân địa phương khi thay đổi sinh kế, dựa vào thị trường. Tương tự như thế, ở Luang Prabang, Lào, các nhà lãnh đạo, cán bộ phát triển và khuyến nông khuyến khích người dân sản xuất hạt ý dĩ để xuất khẩu, và khi khủng hoảng thị trường đầu ra, nông dân đã phá bỏ vì thu nhập không đủ trang trải cho nhu cầu hàng ngày của họ.

Một thách thức quan trọng của những nỗ lực phi tập trung hoá là gắn chặt nó vào trong một cơ cấu chung để thúc đẩy toàn bộ các mục tiêu quốc gia về sự kết hợp kinh tế, hành chính, chất lượng môi trường, và lợi ích lâu dài, đồng thời cho phép quyền linh động trong việc thực thi ở địa phương để đáp ứng điều kiện đặc thù của từng vùng, bao gồm tính đa dạng văn hoá và sinh thái. Bằng chứng từ các nghiên cứu điển hình đề xuất cách tốt nhất nhằm đạt được các mục tiêu trên, cùng lúc kết hợp với những thuận lợi về hiểu biết của địa phương, là để định hướng các cơ quan trung ương như là những tư vấn kỹ thuật để cho chính quyền địa phương được bầu chọn một cách dân chủ. Để có một sự hợp tác thành công, các cơ quan hữu quan và những dịch vụ khuyến nông nên cung cấp thông tin và hỗ trợ kỹ thuật phù hợp với nhu cầu và sự quan tâm của người dân cũng như các ban ngành địa phương.

Huy động nguồn lực cộng đồng

Tiềm năng của tiến trình phi tập trung hoá nhằm thúc đẩy sự phát triển bền vững môi trường và xã hội không chỉ dựa vào chức năng "cung" - của cơ quan quản lý - hoạt động như thế nào, như được trình bày ở trên. Tiềm năng của tiến trình phi tập trung hoá để đáp ứng những mục tiêu này còn là chức năng "câu" - nhóm mục tiêu - phản hồi như thế nào.

Các nghiên cứu điển hình chỉ ra rằng các cộng đồng đưa ra được những yêu cầu rõ ràng để trình bày với chính quyền, và các cộng đồng đó huy động để đạt mục tiêu chung, sẽ khai thác tốt nhất những tiềm

năng của tiến trình phi tập trung hoá. Những nguồn lực chính trị, thay vào đó là sản phẩm của sức mạnh xã hội trong cộng đồng, tư tưởng công dân, mối quan hệ tốt đẹp giữa con người với nhau và trong mỗi gia đình và chia sẻ những niềm tin và giá trị - điều này gọi là những *mối quan hệ xã hội*. Mối quan hệ xã hội có thể tồn tại trong cộng đồng, như trường hợp nghiên cứu điển ở Thừa Thiên - Huế. Ở đây, những hộ gia đình đã động viên giúp đỡ lẫn nhau sau những đợt lũ khủng khiếp và đã thúc đẩy lòng quyết tâm xây dựng tài sản cộng đồng cũng như chuyển những yêu cầu của tập thể đến các nhà lãnh đạo thôn. Mối quan hệ xã hội cũng được xây dựng trong cộng đồng, như ở miền Bắc Thái Lan. Ở đây, các cộng đồng đã hình thành những mạng lưới và các tổ chức hoạt động vì mục đích môi trường và phát triển, chẳng hạn như bảo vệ khu vực đầu nguồn. Những sự hợp tác như thế vượt ra khỏi phạm vi chính trị và xã hội, điều này rất hữu ích trong việc thúc đẩy việc quản lý sinh thái một cách đúng đắn. Trong trường hợp này, chính phủ đã có những đóng góp bằng cách chuyển giao một số quyền quyết định cho cộng đồng để thành lập các nhóm lợi ích khác nhau nhằm thúc đẩy phát triển về sinh kế.

Ngoài ra, để làm tăng khả năng môi trường, những nơi có nguồn lực xã hội yếu kém cần hỗ trợ thêm để cải thiện những cơ hội phi tập trung hoá nhằm mang lại thành công. Trên hết, họ cần có thêm nguồn nhân lực bằng hình thức tạo ra sự thuận lợi và sự vươn lên của cộng đồng nhờ sự hỗ trợ của các ban ngành và các tổ chức phi chính phủ. Tuy nhiên, cần phải tăng cường các kinh nghiệm thực tế, giám

sát và đánh giá liên quan đến quá trình cải cách phi tập trung hoá ở những vùng có tính biến động lớn về xã hội và dễ bị phá vỡ, để có được kết luận cuối cùng.

Kinh nghiệm đến nay cho thấy rằng một số cách đơn giản để phát triển nguồn lực xã hội là thông qua sự hỗ trợ của các nhà hoạt động bên ngoài hoặc là sự sáng tạo của các thành viên trong cộng đồng, bao gồm việc nâng cao năng lực cộng đồng trong quan hệ với chính quyền địa phương, chẳng hạn, các cuộc họp với các ban ngành có liên quan cần phải được tổ chức thường xuyên và có ý nghĩa hơn; khuyến khích phát triển các mối quan hệ trên bình diện rộng giữa những nhóm xã hội như là mạng lưới bảo vệ đầu nguồn, nhóm sử dụng nước và ban quản lý lâm nghiệp cộng đồng; và tăng cường tính minh bạch trong các chính sách, chương trình và dự án nhằm nâng cao độ tin cậy và sự tự tin của cộng đồng đối với các cơ quan nhà nước.

IV. Kiến nghị

Không có mô hình quản lý nào là đơn giản - tập trung hoá, phi tập trung hoá hay tư nhân hoá - độc lập mà có thể đạt được sự bền vững môi trường và ổn định sinh kế vùng đồi núi. Tuy nhiên, các nghiên cứu điển hình trong báo cáo này chỉ ra rằng việc tiếp cận phi tập trung hoá để lập kế hoạch phát triển và quản lý nguồn tài nguyên thiên nhiên cần phải dựa trên cơ sở nhiều cấp đưa ra quyết định và nhiều hình thức liên đới trách nhiệm giữa các cấp và sự hợp tác rộng rãi sẽ mang lại một triển vọng to lớn để đạt được các tiêu đó. Cuối cùng, tiến trình phi tập trung hóa là như

đường tròn ốc và những điều kiện nói trên chỉ được phát triển khi có thời gian. Nếu chính phủ chờ cho đến khi hội đủ tất cả các điều kiện thì tiến trình phi tập trung hoá sẽ không bao giờ xảy ra và những lợi ích từ tăng cường quyền quyết định của chính quyền địa phương sẽ không bao giờ thành hiện thực.

Các kiến nghị tiếp theo bao gồm nhiều bước trong tiến trình mà Chính phủ, cộng đồng và các tổ chức cá nhân liên quan khác có thể tham gia phát triển hệ thống quản lý phi tập trung hoá có khả năng và phù hợp với việc quản lý tài nguyên. Như đã được đề cập, mục tiêu về môi trường, sinh kế và công bằng không nhất thiết là lý do ưu tiên của chính phủ đối với tiến trình phi tập trung hoá. Việc giảm bớt gánh nặng ngân sách cho chính quyền trung ương, mở rộng quyền kiểm soát của nhà nước (như sự phân quyền), hoặc nâng cao năng lực cho chính quyền địa phương ở các vùng cao có thể là lực đẩy cho tiến trình phi tập trung hoá. Tuy nhiên, với tình hình hiện tại ở vùng đồi núi, thì điều cần thiết đối với các cuộc cải cách phi tập trung hoá không làm trầm trọng thêm tình trạng nghèo đói và suy thoái môi trường. Ở những nơi có thể, tiến trình phi tập trung hoá nên được tiến hành để cải thiện hệ sinh thái vùng đồi núi và tiềm năng sinh kế cho người dân địa phương sống dựa vào chúng. Những dự kiến sau đây có thể giúp giải quyết vấn đề này.

Đề nghị đối với các nhà hoạch định chính sách:

- Thiết lập hoặc nâng cao vai trò chính quyền địa phương, ở những nơi có thể, để xác định các vấn đề ưu tiên của địa phương trong chiến lược quốc gia đối với phát triển bền vững.
- Đảm bảo rằng tính nhất quán, chức năng rõ ràng và có trách nhiệm của chính sách nhà nước, đặc biệt giữa các cơ quan dân cử và các ban ngành hữu quan.
- Xây dựng các bước cụ thể trong tiến trình phi tập trung hoá nhằm tăng cường tiếng nói của các nhóm không có quyền lực, nhóm yếu thế, như là phụ nữ và các hộ nghèo; những nỗ lực này có thể bao gồm việc dành các vị trí trong cơ quan quyền lực địa phương hay là các cuộc trưng cầu dân ý khác nhau tại những cuộc thảo luận rộng rãi trong cộng đồng.
- Ủy thác trách nhiệm lập kế hoạch phát triển và sử dụng đất đến cấp thấp nhất phù hợp quy mô tài nguyên, để tranh thủ sự hỗ trợ từ các mối quan hệ xã hội, sự khôn ngoan và kiến thức cộng đồng.
- Định hướng lại các cơ quan khuyến nông để cung cấp dịch vụ cho người dân địa phương nhằm đáp ứng các nhu cầu và mối quan tâm của cộng đồng và những người đại diện địa phương.
- Bảo đảm quyền lực ở quy mô thích hợp của hệ sinh thái (ví dụ lưu vực) để khai thác và quản lý các hệ sinh thái và những tác động của môi trường trong các hoạt động phát triển. Phối hợp công việc của cơ quan này với các công việc

tương tự của nhà nước ở các cấp, kể cả cấp địa phương.

- Nâng cao và tăng cường việc thiết lập một hệ thống hành pháp độc lập và dễ tiếp cận đối với cộng đồng.

Kiến nghị đối với cán bộ địa phương:

- Cam kết minh bạch trong hoạt động và trong việc đưa các thông tin đại chúng - về những cơ hội cho sự tham gia của cộng đồng, các nguồn ngân sách và các quyết định phát triển - như là những vấn đề được ưu tiên hàng đầu.
- Xác định những hộ hay các nhóm nào trong cộng đồng gặp khó khăn trong việc tham gia vào tiến trình trưng cầu dân ý và nỗ lực tạo điều kiện thuận lợi cho họ tham gia.

Kiến nghị đối với cộng đồng:

- Yêu cầu trách nhiệm đối với các đại biểu chính quyền địa phương.
- Thúc đẩy việc xây dựng các mục tiêu chung cho phát triển địa phương.
- Xác định các hộ hay nhóm hộ nào trong cộng đồng gặp khó khăn trong việc tham gia vào tiến trình trưng cầu dân ý và nỗ lực tạo điều kiện thuận lợi cho họ tham gia.
- Thiết lập và hỗ trợ cơ chế cho các nhóm độc lập trung gian giám sát tệ nạn tham nhũng liên quan đến môi trường và hoà giải xung đột liên quan đến tài nguyên thiên nhiên - như là mạng lưới lưu vực - ở những nơi có thể.

- Đẩy mạnh trao đổi với các cộng đồng khác liên quan đến những mối quan tâm chung về các vấn đề tài nguyên.

Kiến nghị đối với các nhà tài trợ và các tổ chức quốc tế:

- Hỗ trợ đào tạo các luật sư và thẩm phán, và hỗ trợ để thành lập các nhóm tư vấn luật công cộng trong việc thực thi luật môi trường.
- Hỗ trợ nâng cao kiến thức pháp luật trong cộng đồng, đặc biệt xem xét đến các quyền liên quan đến tài nguyên thiên nhiên.
- Hỗ trợ để phát triển các cơ chế hoà giải của các cơ quan trung gian và sự phối hợp trách nhiệm giữa các cơ quan, như các mạng lưới thủy vực.
- Hỗ trợ việc nâng cao ý thức và đào tạo những người làm công tác xã hội về vấn đề giới và phương pháp có sự tham gia của cộng đồng.
- Hỗ trợ tài chính cho các cấp địa phương để làm cho tiến trình đưa ra quyết định dân chủ có ý nghĩa.
- Hỗ trợ cho việc nâng cao năng lực các cơ quan trong việc quản lý và giám sát sự thay đổi của môi trường và các xung đột về tài nguyên trong phạm vi quản lý.

Kiến nghị đối với các trường Đại học và các Tổ chức nghiên cứu:

- Tiếp tục đánh giá những tác động của các cuộc cải cách phi tập trung hoá về sinh kế và hệ sinh thái tại địa phương.
- Làm việc với người dân địa phương để phát triển các tiêu chí đánh giá tác

động xã hội và môi trường do sự thay đổi về thể chế và chính sách, mà những tiêu chí đó có thể sử dụng để giám sát lâu dài.

IV. Phụ lục

*Định nghĩa tiến trình phi tập trung hoá**

Phi tập trung hoá được coi như bất cứ hành động nào mà chính quyền cấp cao hơn chuyển giao quyền lực một cách hợp pháp cho những thành viên hay các cơ quan ở cấp thấp hơn theo một hệ thống hành chính-chính trị nhất định (Mawhood, 1983; Smith, 1985). Chúng ta sử dụng phi tập trung hoá như một khái niệm tổng quát bao gồm tất cả các hình thức mô tả dưới đây.

Phi tập trung hoá chính trị hoặc **Dân chủ hoá** xảy ra khi quyền lực và nguồn lực được chuyển cho đại diện của các chính quyền và họ có trách nhiệm chuyển giao quyền lực xuống đến người dân địa phương (Crook và Manor, 1998; Manor, 1999; Agrawal và Ribot, 1999). Cách thực hiện như thế, chính quyền địa phương có được quyền tự quyết - trong một giới hạn nhất định.

Tiến trình phân cấp hay **tiến trình phi tập trung hoá về hành chính** liên quan đến việc chuyển giao quyền cho các cấp địa phương của nhà nước trung ương, chẳng hạn các nhà lãnh đạo, các nhà quản lý, hoặc các nhân viên kỹ thuật của các bộ (Mawhood, 1983). Những cơ quan có trách nhiệm này được quyền chỉ định hệ thống hành chính mở rộng ở cấp thấp hơn theo hệ thống nhà nước.

Tiến trình phân cấp ngân sách, sự phân cấp ngân sách và các nguồn lợi tức, thường được xác định bởi những nhà phân tích như là một hình thức riêng biệt của sự phi tập trung hóa (Wunsch và Olowu, 1995; Manor, 1999; Crook và Manor, 1998). Tuy nhiên, việc phân cấp ngân sách là quan trọng, chúng cấu thành yếu tố xuyên suốt cho cả tiến trình phân cấp và phi tập trung hóa chính trị hơn là một yếu tố riêng biệt (Agrawal và Ribot, 1999; Oyugi, 2000)

Tư nhân hoá là sự chuyển giao về quyền lâu dài cho bất kỳ một thành phần phi nhà nước nào, bao gồm tư nhân, các tập đoàn, các tổ chức phi chính phủ v.v. Tư nhân hoá, mặc dầu thường được thực hiện dưới danh nghĩa phi tập trung hoá nhưng không phải là hình thức phi tập trung hoá (Agrawal và Ribot, 1999).

Đồng quản lý liên quan đến việc xây dựng nguyên tắc và bố trí việc quản lý tài nguyên thiên nhiên sao cho tiến trình phi tập trung hoá kết hợp với tư nhân hoá. Điều này xảy ra khi các cơ quan địa phương được hình thành do được bổ nhiệm hay bầu cử cục bộ. Cơ cấu chia sẻ quyền lực giữa các bộ ngành có liên quan từ trung ương đến địa phương hoặc đại diện của những người sử dụng tài nguyên được mô tả như là tiến trình đồng quản lý.

* Khác với trước đây, những định nghĩa này được trích từ "Định nghĩa về sự phi tập trung hoá" của Jesse C. Ribot, được soạn thảo cho Hội nghị về Sự phi tập trung hoá và Môi trường ở Bellagio, Ý, tháng 2, 2002.

Tài liệu tham khảo

Agrawal, Arun và Jesse C. Ribot. 1999. "Accountability in Decentralization; A Framework with South Asian and West African Cases." *Journal of Developing Areas* 33(4): 473-502.

Beckman, Malin, Lê Văn An, và Lê Quang Bảo. 2002. *Living with the Floods: Coping and Adaptation Strategies of Households and Local Institutions in Central Vietnam*. SEI/REPSI Report No. 5. Stockholm: Stockholm Environment Institute.

Brettell, Anna. 2001. "Environmental Disputes and Public Service Law: Past and Present." *China Environment Series*, Issue 4.

Crook, Richard C. và James Manor. 1998. *Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Jahiel, Abigail. 1998. "The Organization of Environmental Protection in China." *The China Quarterly*. No. 156: 757-787.

Jorgensen, Bent D., Cecilia Bergstedt, Nguyễn Quang Dũng, và Đỗ Thị Phương Thảo. 2001. *An Uphill Voyage: Decentralisation and Natural Resource Management in Phu Tho Province, Northern Uplands of Vietnam*. SEI/REPSI Report No. 3. Stockholm: Viện môi trường Stockholm.

Mawhood, Philip. 1983. *Local Government in the Third World*. Chicester: John Wiley.

Òjendal, Joakim, Malin Hasselskog, Mona Lilja, Sith Sam Ath, Pia Wallgren. 2001. *Addressing Anarchy: Decentralization and Natural Resource Management in Ratankiri Province, Northern Uplands of Cambodia*. SEI/REPSI Report No. 2. Stockholm: Viện Môi trường Stockholm.

Oyugi, Walter O. 2000. "Decentralization for Good Governance and Development." *Regional Development Dialogue* 21(1): 3-22.

Wunsch, James S. and Dele Olowu. 1995. *The Failure of the Centralized State: Institutions and Self-Governance in Africa*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press.

Muốn biết thêm thông tin chi tiết xin tham khảo cuốn báo cáo nguyên văn của bài viết này.

¹ Tuy nhiên Myanmar (Burma) không thuộc phạm vi nghiên cứu này. Một khảo sát vùng lục địa Đông Nam Châu Á sẽ bao gồm Myanmar (Burma).

² Dựa trên báo cáo của Viện Tài nguyên Thế giới (WRI): *Môi Trường, Sinh Kế và Thể Chế Địa Phương* (77 trang) của Mairi Dupar, Nathan Badenoch, Đặng Thanh Hà, Hoàng Hữu Cải, Lê Văn An, Nguyễn Quang Dũng, Phạm Thị Hương, Sith Sam Ath, Trần Đức Viên và Zuo Ting. Washington, DC: Viện Tài nguyên Thế giới. 2002.

³ Tương tự như thế, bài viết được thực hiện bởi Robert Keohane tại Viện Tài nguyên Thế giới, 23/01/ 2002.

⁴ Được viết chi tiết trong cuốn nhiều tác giả về sự phi tập trung hoá tài chính ở Trung Quốc - là một nhân tố trong các hình thức cải cách. Để lựa chọn tham khảo, xem phần tài liệu tham khảo của bài viết này.

⁵ Giao tiếp cá nhân với Mingsarn Kaosa-ard, 02/2002. Xem *The Economist*, "All things considered: Thailand's constitution covers most eventualities" và "A new order: Thailand's 16th constitution provides the perfect guide to stability and prosperity," 2 /3/ 2002.

⁶ Dự án Xoá đói giảm nghèo ở vùng núi phía Bắc, đồng tài trợ bởi Ngân hàng thế giới và Uỷ ban phát triển quốc tế Vương Quốc Anh (DFID), một "dự án được phi tập trung hoá, đa khu vực để giúp đỡ một triệu người nghèo ở nông thôn mà 85% trong số đó thuộc người dân tộc thiểu số ở những vùng nghèo nhất ở Việt nam thông qua việc đầu tư về đường liên thôn và chợ, thuỷ lợi và hệ thống cung cấp nước, giáo dục cơ sở và sức khoẻ, cũng như phát triển cộng đồng." Ngân hàng thế giới, "Vietnam: World Bank Underscores Support, Approves New Poverty Project," No: 2002/117/EAP, 25 /10/ 2001.

⁷ Phỏng vấn với Chanyuth Taepa, 30/11/2001.

⁸ Phỏng vấn với Chanyuth Taepa, 30/11/2001.

⁹ Souphab Khouangvichit, Sithong Thongmanivong, Nathan Badenoch và cộng sự, làm việc hiện trường, Tỉnh Luang Prabang, 11/2000.

¹⁰ Trình bày bởi Zuo Ting, REPSI writing tại Hội thảo về tiến trình phi tập trung hoá, 7/ 2001, Chiang Mai, Thái Lan.