

# PHÁT HUY VỐN XÃ HỘI TRONG BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

NGUYỄN QUANG TUẤN \*

*Từ những năm 90 của thế kỷ XX, thuật ngữ vốn xã hội đã trở nên phổ biến trong các nghiên cứu phát triển. Tuy nhiên, những nghiên cứu về vai trò của vốn xã hội trong bảo vệ môi trường ở nước ta còn rất mới. Bài viết phân tích vai trò của vốn xã hội trong bảo vệ môi trường, qua đó đề xuất một số ý tưởng cho phát triển vốn xã hội phục vụ công tác bảo vệ môi trường ở Việt Nam.*

## Vai trò của vốn xã hội cho phát triển

Vốn xã hội là cấu trúc của những mối quan hệ xã hội mà trong đó những người tham gia có thể sử dụng chúng nhằm đạt được các mục tiêu của mình. Vốn xã hội bao gồm lòng tin, mạng lưới và các quy tắc ứng xử, hay các chuẩn mực của cộng đồng. Đó là một trong những quan niệm phổ biến nhất về vốn xã hội được Cô-lê-man và Pút-nam<sup>(1)</sup> đưa ra. Lòng tin có thể được phân loại theo: lòng tin xã hội (là thái độ chung hoặc là sự mong đợi của những người tham gia trong các mối quan hệ đối với nhau) và lòng tin có điều kiện (là các khuyến khích bảo đảm cho một tác nhân tham gia trong mối quan hệ hoàn thành trách nhiệm, hơn là những liên kết tình cảm đặc trưng bởi các mối quan hệ cá nhân gần gũi). Lòng tin có điều kiện được sinh ra từ quyết định có tính toán và chiến lược của cá nhân tham gia trong mối quan hệ. Lòng tin có thể được sinh ra trong các giao tiếp cá nhân hoặc được phát triển theo nhóm từ những tiếp xúc giữa các tổ chức. Mạng lưới có thể theo bề ngang, gắn kết những người tham gia trong sự bình đẳng về vị trí xã hội và quyền lực; hoặc có thể theo chiều dọc, gắn kết không bình đẳng những người tham gia trong mối quan hệ đó; hoặc cũng có thể là mạng lưới hỗn

hợp cả bề ngang và chiều dọc. Quy tắc hay các chuẩn mực xác định những hành động nào có thể chấp nhận được và hành động nào không thể chấp nhận được.

Vốn xã hội có hai khía cạnh phân biệt: cấu trúc và văn hóa. Cấu trúc vốn xã hội giúp cho việc chia sẻ thông tin, hành động tập thể và ra quyết định thông qua sự hình thành các [phân] vai, mạng lưới xã hội và những cấu trúc xã hội khác được bổ sung bằng các quy tắc luật lệ, thủ tục và tiền lệ. Khía cạnh văn hóa của vốn xã hội là những quy tắc chia sẻ, các giá trị lòng tin, thái độ và niềm tin. Vốn xã hội là một khái niệm động theo thời gian và vị trí; nó là một loại tài nguyên và cũng như các tài nguyên khác nó cũng có thể bị suy thoái hoặc cũng có thể được tạo ra.

Về truyền thống, các nhà nghiên cứu cho rằng chỉ tồn tại ba loại vốn (vốn tự nhiên, vốn do con người tạo ra và nguồn vốn con người) là hữu ích cho phát triển. Tuy nhiên, ba nguồn vốn đó gần

\* Viện Chiến lược và Chính sách khoa học và công nghệ, Bộ Khoa học và Công nghệ

(1) Putnam Robert. D.: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993

đây chỉ được biết như là các yếu tố của phát triển kinh tế vì chúng đã bị bỏ qua theo cách mà những người tham gia trong các hoạt động kinh tế tác động lẫn nhau và tổ chức các nguồn vốn đó để tạo ra sự phát triển. Sự gắn kết bị bỏ quên này chính là vốn xã hội.

Lý thuyết về hành động tập thể (theory of collective actions) đã chỉ ra hai thách thức cơ bản của các hành động tập thể: *Một là*, những trở ngại trong việc ra quyết định bởi sự đa dạng và khác biệt của những người tham gia; *hai là*, tình trạng được gọi là "ngồi mát ăn bát vàng" (free - riding) của một nhóm người tham gia (Ostrom, 2000)<sup>(2)</sup>. Chính vốn xã hội góp phần quan trọng vào việc giải quyết những khó khăn trong hành động tập thể và nâng cao hiệu quả của quá trình tham gia (Rydin and Pennington, 2000). Lòng tin và mạng lưới là những thành tố chủ yếu của vốn xã hội, hỗ trợ "bôi trơn" hành động tập thể. Lòng tin trong cộng đồng càng cao, khả năng cộng tác trong cộng đồng càng lớn; và sự cộng tác đó trong cộng đồng lại sinh ra lòng tin. Mật độ mạng lưới trong cộng đồng càng dày thì khả năng các thành viên của cộng đồng cộng tác với nhau vì lợi ích tương hỗ càng rộng. Vì vậy, mức độ cao của vốn xã hội đi đôi với việc giải quyết hiệu quả các vấn đề trong cộng đồng.

Về chính trị, vốn xã hội giúp cho việc tạo ra hoặc cải thiện dân chủ. Vốn xã hội cao (hay sự gắn kết xã hội cao trong cộng đồng) giúp cho tiếng nói của người dân có trọng lượng hơn; nó làm cho người dân tự tin hơn trong quá trình đấu tranh cho một xã hội công bằng và dân chủ; nó cũng bảo đảm không gian cho phản biện xã hội phát triển. Vốn xã hội nuôi dưỡng sự tham gia chính trị và đào tạo các nhà lãnh đạo, vì vậy nó có thể hỗ trợ quá trình chuyển từ một thể chế ít dân chủ sang thể chế dân chủ hơn.

Về kinh tế, vốn xã hội giúp giảm các chi phí giao dịch mà trong các cơ chế hợp tác chính thức thường có như các hợp đồng, các quy tắc quan liêu và những vấn đề khác. Vốn xã hội cao gắn liền với việc giải quyết hiệu quả các vấn đề đặt ra cho một hành động tập thể, tăng trưởng kinh tế nhanh. Vốn xã hội thấp dẫn đến một loạt những hoạt động chính trị bất thường và kém hiệu quả của chính quyền địa phương cũng như gắn với việc tham nhũng phổ biến trong các chính quyền (Putnam, 1993)<sup>(3)</sup>.

Tuy nhiên, không phải vốn xã hội lúc nào cũng tạo ra các sản phẩm có ích cho xã hội. Trong một số trường hợp, vốn xã hội cao trong một cộng đồng có thể làm cho cộng đồng đó trở thành một "ốc đảo". Po-tét và Len-đốt<sup>(4)</sup> đã xác định ba khía cạnh tiêu cực của vốn xã hội. *Thứ nhất*, vốn xã hội hỗ trợ các thành viên trong nhóm thường làm cho nhóm đó loại trừ những người "ngoại đạo". *Thứ hai*, vốn xã hội có thể hạn chế sự tự do của cá nhân và những sáng kiến kinh doanh. *Thứ ba*, vốn xã hội có thể làm giảm các áp lực trong đấu tranh với những thói quen ích kỷ. Po-tét và Len-đốt bình luận: "Sản phẩm lịch sử lâu đời của sự phân biệt đối xử, những áp lực này thật khô hài vẫn mãi duy trì chính các điều kiện mà những người tham gia trong mối quan hệ phân đối công khai. Trong những trường hợp này, vốn xã hội không làm gia tăng nguồn vốn con người mà đang hạn chế việc tiếp nhận nó". Cùng chia sẻ quan điểm này, Fu-ku-y-a-ma<sup>(5)</sup> cho rằng, nhiều nhóm xã hội đạt được sự gắn kết bên trong bằng những phí tổn của những người ngoài nhóm; hay nói rộng ra là phí tổn cho xã hội. Đảng 3 K (The Ku Klux Klan) và ma-phi-a là ví dụ điển hình của việc vốn xã hội sinh ra những tiêu cực cho xã hội. Để phân loại vốn xã hội này với vốn xã hội có ích cho xã hội, tác giả bài viết này gọi loại vốn xã hội đó là "dị vốn", tức vốn xã hội của một nhóm, một tổ chức hay một cộng đồng nhưng có tác động tiêu cực đến xã hội bên ngoài nhóm, tổ chức hay cộng đồng đó.

Vốn xã hội cao dẫn đến sự hợp tác cao hơn, vì vậy dẫn đến hành động tập thể và nhiều lợi ích hơn cho cộng đồng. Song, các tác động tiêu cực của vốn xã hội hoặc "dị vốn" có thể giảm hoặc loại trừ bằng việc thực hiện những chính sách thích hợp.

(2) Ostrom, E.: *Collective Action and the Evolution of Social Norms*, the journal of Economic Perspectives, 2000, 14 (3), 137 - 158

(3) Putnam Robert. D.: *Sdd*

(4) Portes Alejandro and Patricia Landolt (1996): *The Downside of Social Capital*, The American Prospect, 26: 18 - 23

(5) Fukuyama Francis: *Social Capital, Civil Society and Development*, Third World Quarterly, 2001, 22(1): 7-20

## Vốn xã hội cho quản lý tài nguyên và môi trường

Trong quản lý tài nguyên thiên nhiên, Ô-cơ-xon đã đưa ra một khung phân tích đối với nguồn tài nguyên chung (common-pool resource). Ông phân biệt bốn bộ thuộc tính trong quản lý hiệu quả tài nguyên thiên nhiên: (1) các thuộc tính vật lý và công nghệ; (2) tổ chức ra quyết định; (3) mẫu hình tương tác; và (4) kết quả. Bộ thuộc tính thứ hai bao gồm các quy tắc quyết định các hành vi của cá nhân và sự lựa chọn tập thể. Bộ thuộc tính thứ ba "mẫu hình tương tác" là kết quả trực tiếp từ sự lựa chọn chiến lược của các thành viên trong nhóm sử dụng tài nguyên; hỗ trợ lẫn nhau được xem như là cấu trúc của mẫu hình tương tác<sup>(6)</sup>.

Tất cả bốn bộ thuộc tính này có quan hệ chặt chẽ với nhau, trong đó vốn xã hội đóng vai trò quan trọng trong bộ thuộc tính thứ hai và ba. Như vậy, vốn xã hội có một vai trò quan trọng trong quản lý hiệu quả các nguồn tài nguyên chung. Một nghiên cứu trường hợp về nghề cá ở Ai-len cho biết, hệ thống quy tắc của cộng đồng là điều kiện chủ yếu trong quản lý hiệu quả nguồn cá ở Vịnh Ti-lin của Ai-len. Việc không chấp hành các quy tắc của cộng đồng sẽ bị trừng phạt cả về kinh tế và xã hội.

Vốn xã hội cũng đóng vai trò quan trọng trong quản lý tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường qua việc nâng cao hiệu quả sự tham gia của cộng đồng, góp phần giảm thiểu các hành vi không cộng tác hoặc tình trạng "ngồi mát ăn bát vàng". Phát triển vốn xã hội có thể xem như một cơ chế duy trì sự tham gia liên tục của cộng đồng. Một số nghiên cứu trường hợp về tài nguyên rừng ở bang In-đi-a-na (Mỹ) cho thấy, vốn xã hội càng cao thì khả năng bảo vệ rừng càng tốt.

Những nghiên cứu các trường hợp cụ thể ở các nước đang phát triển đã chứng minh sự đóng góp của vốn xã hội trong cải thiện các điều kiện môi trường như nguồn nước, lưu vực và quản lý rừng. Việc bị "mất mặt" trong cộng đồng do vi phạm các chuẩn mực của cộng đồng về bảo vệ môi trường có thể được xem như hình phạt còn nặng nề hơn là việc bị phạt tiền. Nghiên cứu về vốn xã hội ở vùng Gu-a-mô-tê (Ê-cu-a-đo) cho biết việc phát triển vốn xã hội hỗ trợ các hộ gia đình và cộng đồng tiếp cận với các vấn đề đất đai tốt hơn các loại vốn khác.

## Vốn xã hội ở Việt Nam

Ở nước ta, từ trước đến nay, vốn xã hội còn là một khái niệm mới và chưa được quan tâm nghiên cứu đúng mức. Tuy nhiên, trong lịch sử dựng nước và giữ nước của dân tộc ta, vốn xã hội đã là một thành tố góp phần tạo nên những chiến thắng vĩ đại của ông cha ta. Tư tưởng của Chủ tịch Hồ Chí Minh "Đoàn kết, đoàn kết, đại đoàn kết. Thành công, thành công, đại thành công" đã góp phần quan trọng vào những thắng lợi trong kháng chiến, và trong công cuộc công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước hiện nay. Đó cũng chính là thiên tài Chủ tịch Hồ Chí Minh sử dụng vốn xã hội và biến nó thành nguồn lực tạo nên sức mạnh của dân tộc trong kháng chiến và xây dựng đất nước.

Trong các vùng nông thôn ở nước ta, sự gắn kết xã hội (hay vốn xã hội) thường rất cao. Các làng bản của người Việt Nam được gắn kết chặt chẽ với nhau bằng các quan hệ xã hội và gia đình. Người dân trong một làng bản có một sự gắn kết chặt chẽ với nhau không những vì họ có chung một nguồn gốc tổ tiên mà còn có mối quan hệ truyền thống đoàn kết và hỗ trợ lẫn nhau trong đấu tranh chống ngoại xâm và thiên tai. Theo Đan-tôn và các cộng sự của ông<sup>(7)</sup>, mối quan hệ họ hàng là một thành phần trung tâm trong vốn xã hội ở Việt Nam. Vai trò của các bậc cha mẹ có tầm quan trọng đặc biệt trong hệ thống gia đình Việt Nam. Truyền thống phụ hệ và cúng bái tổ tiên càng làm cho tầm quan trọng của gia đình sâu sắc hơn trong xã hội Việt Nam. Truyền thống "lá lành đùm lá rách", "tương thân, tương ái" chính là nguồn vốn xã hội trong xã hội Việt Nam.

Liên hệ với lĩnh vực bảo vệ môi trường ở nước ta, vốn xã hội có tầm quan trọng đặc biệt mà điển hình là trong quản lý và bảo vệ rừng. Trước kia, thuật ngữ lâm nghiệp "truyền thống" đã ngụ ý tách các mối quan hệ cộng đồng ra khỏi quản lý rừng của Nhà nước. Kết quả là sau 30 năm thành

(6) Oakerson J. Ronald: *Analyzing the Commons: A Framework, Making the Commons work: Theory, Practice, and Policy*, ICS Press, 1992

(7) Dalton Russell. J, Phạm Minh Hạc, Phạm Thanh Nghi and Nhu Ngọc T. Ong (2002): *Social Relations and Social Capital in Vietnam*, Forthcoming in a Special issue of *Comparative Sociology*, edited by Ronald Inglehart

lập ngành "lâm nghiệp truyền thống", độ che phủ của rừng Việt Nam đã suy giảm nghiêm trọng. Cho đến nay, thuật ngữ "lâm nghiệp truyền thống" đó ít được nhắc đến. Thay vào đó, trong ngành lâm nghiệp người ta thường sử dụng thuật ngữ "lâm nghiệp cộng đồng". Bản thân thuật ngữ "lâm nghiệp cộng đồng" đã cho thấy vốn xã hội có vai trò quan trọng như thế nào trong quản lý và bảo vệ rừng.

Ở nhiều vùng trong cả nước, các cộng đồng đã có những quy định hay hương ước, góp phần quan trọng vào bảo vệ môi trường. Những "luật tục" đó của các cộng đồng, trong nhiều trường hợp, có tác động trực tiếp hơn và hiệu quả hơn chính sách của Nhà nước trong công tác bảo vệ môi trường. Vốn xã hội còn góp phần quan trọng trong việc đấu tranh chống ô nhiễm môi trường. Hiện nay tại nhiều địa phương, người dân đang tỏ ra quan ngại sâu sắc về ô nhiễm môi trường do các cơ sở sản xuất công nghiệp và xử lý chất thải rắn đô thị đem lại. Tại một số địa điểm như bãi chôn lấp chất thải rắn Nam Sơn (Hà Nội), bãi chôn lấp chất thải rắn Tràng Cát (Hải Phòng) và một số nơi khác, người dân địa phương đã từng đổ ra đường ngăn chặn các xe chở rác của các công ty môi trường đô thị. Chính nguồn vốn xã hội cao trong cộng đồng đã giúp cho người dân có tiếng nói trọng lượng hơn đến các cơ quan chức năng, và họ cũng tự tin hơn trong việc chống lại các hành vi gây ô nhiễm môi trường, vi phạm Luật Bảo vệ môi trường. Vốn xã hội chính là một nguồn lực hỗ trợ cộng đồng trong bảo vệ môi trường. Nhà nước không bao che cho các hành vi gây ô nhiễm môi trường. Song trên thực tế, một số cơ quan, công ty của Nhà nước lại có những hoạt động gây ô nhiễm môi trường, làm giảm lòng tin của người dân vào các chính sách của Nhà nước.

Rõ ràng, Nhà nước và các chính sách bảo vệ môi trường không thể bao trùm hết tất cả những vấn đề nảy sinh trong thực tế phát triển kinh tế - xã hội và bảo vệ môi trường của đất nước. Điều đó cũng giống như hệ thống đường cao tốc và quốc lộ không thể dẫn tới tất cả các cộng đồng mà cần phải có một hệ thống đường cấp thấp hơn từ tỉnh lộ cho đến các đường liên thôn, liên xã. Như vậy, trong công tác bảo vệ môi trường, vốn xã hội có thể góp phần khóa lấp những khoảng

trống mà Nhà nước không bao hàm được; nó không đối lập với Nhà nước mà chỉ góp phần hỗ trợ Nhà nước thực hiện hiệu quả chức năng nhiệm vụ của mình.

## Phát triển nguồn vốn xã hội cho bảo vệ môi trường

Lý thuyết và thực tiễn về vốn xã hội cho thấy, vốn xã hội là một nguồn tài nguyên quan trọng trong bảo vệ môi trường; song cũng giống như các tài nguyên khác, nó cũng bị suy thoái, được sinh ra hay mất đi nếu không được quan tâm nghiên cứu và phát triển đầy đủ. Khi vốn xã hội đã ở mức suy thoái trầm trọng, "dị vốn" sẽ phát triển mạnh. Phát huy nguồn vốn xã hội cũng chính là góp phần vào giảm thiểu hoặc loại bỏ "dị vốn", góp phần đẩy lùi tham nhũng - một quốc nạn ở Việt Nam hiện nay.

Mặc dù vốn xã hội được tạo ra không phải bởi chính phủ, nhưng chính phủ có vai trò quan trọng trong phát triển vốn xã hội. Những chính sách sáng tạo của chính phủ giúp phát triển vốn xã hội, gắn kết giữa các công dân và cơ quan chính phủ; đồng thời, nâng cao hiệu lực của chính phủ trong phát triển kinh tế - xã hội và bảo vệ môi trường.

Qua những phân tích trên, xin đề xuất một số khuyến nghị về chính sách cho phát triển vốn xã hội trong bảo vệ môi trường ở Việt Nam. Thứ nhất, Nhà nước cần tạo những điều kiện thuận lợi để các tổ chức mạng lưới, quy tắc hay là các chuẩn mực của cộng đồng phát triển. Ví dụ, chính quyền địa phương có thể tham vấn và hỗ trợ cộng đồng xây dựng các chuẩn mực của cộng đồng về bảo vệ môi trường. Thứ hai, Nhà nước cần ban hành các chính sách minh bạch và mang tính cạnh tranh hơn nhằm hạn chế "dị vốn" và phát huy vốn xã hội. Để có được những chính sách như vậy, các cơ quan hoạch định chính sách của Nhà nước cần phát triển một cơ chế tham gia hiệu quả của các cộng đồng, mạng lưới xã hội và của người dân, nhất là những người có nguy cơ bị ảnh hưởng tiêu cực do ô nhiễm môi trường. Thứ ba, các cộng đồng có những nguồn vốn xã hội truyền thống giúp cho việc nâng cao thu nhập, cải thiện cuộc sống và bảo vệ môi trường cần được sự trợ giúp của các cơ quan chính phủ và phi chính phủ nhằm phát huy các nguồn vốn xã hội truyền thống đó. □