

KINH NGHIỆM QUẢN LÝ Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG TRONG PHÁT TRIỂN SẢN XUẤT CÔNG NGHIỆP CỦA NHẬT BẢN

NGUYỄN MẬU DŨNG*

Tóm tắt: *Tình trạng ô nhiễm môi trường trầm trọng mà nhiều nước đang phát triển gặp phải hiện nay cũng giống như tình trạng mà Nhật Bản đã gặp phải trong giai đoạn phát triển công nghiệp sau Chiến tranh Thế giới thứ hai. Những kinh nghiệm chủ yếu để giải quyết tình trạng ô nhiễm của Nhật Bản trong giai đoạn này bao gồm: xây dựng và hoàn thiện hệ thống luật pháp về quản lý ô nhiễm, lồng ghép mục tiêu bảo vệ môi trường trong chính sách phát triển công nghiệp, phát huy vai trò của chính quyền địa phương, tăng cường thanh tra và xử lý các doanh nghiệp vi phạm, triển khai các hình thức hỗ trợ doanh nghiệp trong đầu tư xây dựng hệ thống xử lý ô nhiễm và tăng cường công tác quản lý ô nhiễm trong nội bộ doanh nghiệp.*

Từ khóa: Công nghiệp, Môi trường, Quản lý, Nhật Bản

Ô nhiễm môi trường (ONMT) là vấn đề mà nhiều nước trên thế giới đang gặp phải, nhất là những nước đang phát triển. Kết quả của nhiều nghiên cứu đã chứng tỏ ONMT là nguyên nhân gây ảnh hưởng tiêu cực đến sức khỏe con người (Lave L. B & E. P. Seskin 1970, UNEP 2007). Theo ước tính của Tổ chức Y tế thế giới (WHO) thì ONMT gây ảnh hưởng đến sức khỏe của khoảng hơn một tỷ người trên thế giới (ADB, 2005). Làm thế nào để giảm tình trạng ONMT là nhiệm vụ nặng nề của mỗi quốc gia cũng như của cả cộng đồng thế giới.

Sau Chiến tranh Thế giới lần thứ 2, Nhật Bản đã tập trung phát triển sản xuất công nghiệp và nhờ đó đã đạt được những thành tựu to lớn trong phát triển kinh tế, đặc biệt từ cuối những năm 1950. Tuy nhiên mặt trái của tăng trưởng kinh tế nhanh của Nhật Bản

chính là tình trạng ONMT hết sức nghiêm trọng. Hàng loạt chứng bệnh có nguyên nhân do ONMT như bệnh thần kinh *Minamata*, bệnh nhức xương *Itaiitai*, bệnh hen suyễn *Yokkaichi asthma* và các bệnh về hô hấp khác đã xuất hiện ở Nhật Bản vào những năm 1960-1975. Người dân Nhật Bản ở nhiều nơi đã khởi kiện các công ty gây ONMT và tổ chức nhiều cuộc biểu tình để yêu cầu chính phủ có những biện pháp ngăn chặn tình trạng ONMT trầm trọng đang xảy ra. Trước tình hình đó, Nhật Bản đã áp dụng hàng loạt các biện pháp quản lý nhằm hạn chế và khắc phục tình trạng ô nhiễm. Nhờ đó vấn đề ONMT của Nhật Bản đã từng bước được giải quyết. Đến cuối những năm 1980, Nhật Bản đã cơ bản khắc phục thành công tình trạng ONMT và hiện nay Nhật Bản đã trở thành một trong những nước có chất lượng môi trường tốt nhất trên thế giới (Yale University, 2006). Chính vì vậy, Nhật Bản

* TS, Bộ môn Kinh tế tài nguyên môi trường - Trường đại học Nông nghiệp Hà Nội.

vừa được coi là nước có nền kinh tế phát triển thần kỳ vừa được coi là một quốc gia đạt được những thành công kỳ diệu trong việc giải quyết tình trạng ONMT. Làm thế nào để Nhật Bản có thể đạt được thành công trong công tác quản lý ONMT là chủ đề nghiên cứu của nhiều nước, đặc biệt là những nước đang phát triển do những nước này cũng đã và đang gặp phải tình trạng ONMT trong quá trình công nghiệp hóa như Nhật Bản đã gặp trước đây. Bài viết này nhằm mục đích khái quát tình trạng ONMT và những kết quả đạt được trong việc giải quyết tình trạng ONMT của Nhật Bản trong giai đoạn phát triển công nghiệp sau chiến tranh thế giới thứ hai đồng thời tìm hiểu những kinh nghiệm quản lý ONMT trong phát triển sản xuất công nghiệp của Nhật Bản ở giai đoạn này.

1. ONMT và những kết quả đạt được trong giải quyết vấn đề ONMT của Nhật Bản

1.1. ONMT trong thời kỳ phát triển công nghiệp của Nhật Bản sau Chiến tranh Thế giới thứ hai

Sau Chiến tranh Thế giới thứ hai, đặc biệt trong giai đoạn 1950-1965, Chính phủ Nhật Bản đã ban hành nhiều chính sách nhằm tăng cường phát triển sản xuất công nghiệp, tạo nền tảng cho phát triển kinh tế đất nước. Các ngành được tập trung phát triển bao gồm công nghiệp sắt thép, đóng tàu, vận tải biển, sản xuất máy móc, thiết bị điện và công nghiệp hóa chất. Nhờ vậy ngành công nghiệp của Nhật Bản đã tăng trưởng nhanh chóng. Tỷ trọng ngành công nghiệp trong tổng giá trị sản phẩm quốc nội (GDP) đã tăng từ 36,8% vào năm 1950 lên tới 46,4% vào năm 1970. Tốc độ tăng trưởng của ngành công nghiệp đạt 11,1%/năm trong giai đoạn 1960-1970 trong khi tốc độ tăng trưởng GDP của Nhật Bản cũng đạt 10%/năm ở thời kỳ này (World Bank, 2011). Nhờ vậy Nhật Bản đã dần trở thành cường quốc kinh tế trên thế giới.

Bảng 1: Một số bệnh chủ yếu do ONMT ở Nhật Bản giai đoạn 1960-1975

	Bệnh Itai-itai	Bệnh Minatama ở Niigata	Bệnh Asthma	Bệnh Minatama ở Kumamoto
Nguyên nhân	Do chất cadmium trong khai thác mỏ làm ô nhiễm sông Jinzu	Do nước thải có chứa thủy ngân được thải vào sông Agano	Do khí thải từ các nhà máy công nghiệp	Do nước thải chứa thủy ngân được thải vào vịnh Minatama
Triệu chứng	Nhức xương, giòn xương	Rối loạn hệ thần kinh và mất giọng nói	Hen suyễn	Rối loạn hệ thần kinh và mất giọng nói
Số người mắc bệnh	184 người được xác nhận chính thức, 388 người không chính thức.	699 người được xác nhận chính thức	97.276 người được xác nhận chính thức	2.265 người được xác nhận chính thức (hơn 10.000 người được nhận đền bù)
Số vụ khởi kiện	33	76	12	138

Năm bắt đầu khởi kiện	1968	1967	1967	1969
Năm tòa án phán quyết thắng kiện	1972	1971	1972	1973
Số tiền bồi thường	148,2 triệu yên	277,78 triệu yên	88,21 triệu yên	937,3 triệu yên

Nguồn: JICA 2005

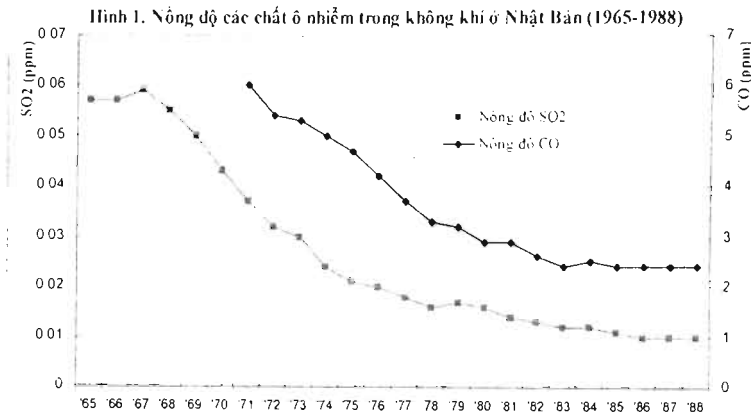
Tuy nhiên mặt trái của tăng trưởng kinh tế nhanh của Nhật Bản chính là tình trạng ONMT hết sức nghiêm trọng do Nhật Bản chủ yếu phát triển các ngành công nghiệp nặng và công nghiệp hóa chất. Hầu hết chất thải từ các nhà máy công nghiệp đều được thải trực tiếp vào môi trường mà không hề được xử lý. Nước thải của các nhà máy đã làm cho nhiều dòng sông ở Nhật Bản bị nhiễm bẩn hợp chất thủy ngân, cadimium và các chất độc hại khác. Tình trạng không khí bị ô nhiễm trầm trọng do khí thải độc hại từ các nhà máy cũng xảy ra ở nhiều nơi, đặc biệt là các thành phố công nghiệp như Tokyo, Nagoya... Rất nhiều người dân Nhật Bản đã mắc phải các chứng bệnh mà nguyên nhân được cho là có liên quan đến ONMT như bệnh rối loạn hệ thần kinh *Minamata*, bệnh nhức xương *Itai-itai*, bệnh hen suyễn *Yokkaichi Asthma* và nhiều chứng bệnh khác. Chính vì vậy nhiều vụ khởi kiện các công ty gây ONMT đã xảy ra, nhiều cuộc biểu tình đã được tổ chức để yêu cầu chính phủ Nhật Bản có những biện pháp ngăn chặn tình trạng ONMT.

1.2. Những thành tựu trong khắc phục tình trạng ONMT của Nhật Bản

Trước tình hình ONMT trầm trọng và sức ép mạnh mẽ từ dân chúng, chính phủ Nhật Bản đã từng bước tiến hành các biện pháp nhằm giảm thiểu và khắc phục tình trạng

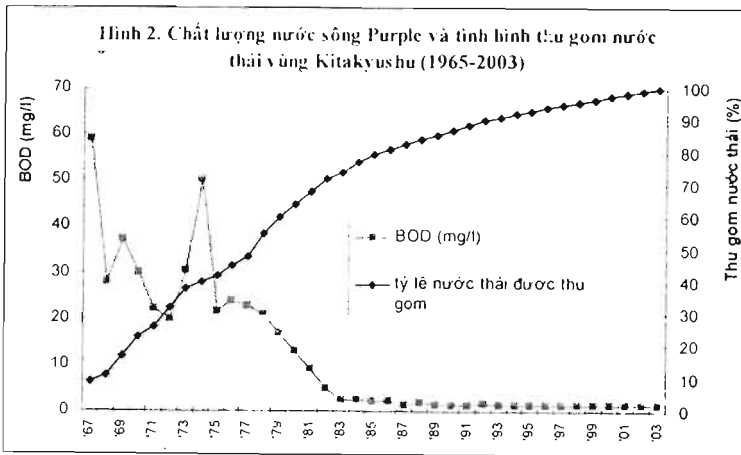
ONMT. Trước hết, Luật cơ bản về kiểm soát ONMT đã được ban hành vào năm 1967, tiếp đó là việc ban hành và triển khai thực hiện một loạt các văn bản pháp luật có liên quan đến vấn đề ONMT và các quy định quản lý chất thải, quy định về trách nhiệm của doanh nghiệp đối với việc bồi thường thiệt hại do ONMT mà doanh nghiệp gây ra. Để có thể tập trung giải quyết có hiệu quả vấn đề ONMT, Nhật Bản đã thành lập Tổng cục môi trường vào năm 1971 (đến năm 2001 đổi thành Bộ Môi trường) với nhiệm vụ kế hoạch hóa và xây dựng các chính sách bảo vệ môi trường, đồng thời có trách nhiệm phối hợp với các bộ ngành có liên quan để triển khai các hoạt động bảo vệ môi trường, dự trù chi tiêu ngân sách cho các hoạt động quản lý ô nhiễm và quản lý các hoạt động nghiên cứu và phát triển trong lĩnh vực môi trường. Ngoài ra tăng cường công tác thanh tra môi trường, phát huy vai trò của chính quyền địa phương, khuyến khích các doanh nghiệp áp dụng các biện pháp giảm thiểu tình trạng ONMT và tăng cường giáo dục truyền thông để nâng cao nhận thức môi trường của toàn xã hội cũng là những biện pháp đã được Nhật Bản áp dụng một cách mạnh mẽ và mang lại hiệu quả to lớn trong việc khắc phục tình trạng ONMT. Nhờ vậy, vấn đề ONMT của Nhật Bản đã từng bước được giải quyết.

Biểu 1: Nồng độ các chất ô nhiễm



Nguồn: Terao T. & K. Otsuka, 2007

Biểu 2: Chất lượng nước



Nguồn: World Bank 2011

Biểu 1 cho thấy nồng độ các chất ô nhiễm trong không khí của Nhật Bản đã giảm đáng kể trong khoảng thời gian từ 1970-1980. Nồng độ SO₂ trong không khí đã giảm từ 0,06ppm trong năm 1967 xuống còn 0,02ppm trong năm 1980, nồng độ CO đã giảm từ 6ppm trong năm 1971 xuống còn 3ppm vào năm 1980. Tương tự môi trường nước của Nhật Bản cũng không ngừng được

cải thiện nhờ hoàn thiện hệ thống thu gom và áp dụng các biện pháp xử lý nước thải hiệu quả. Chẳng hạn nếu trong năm 1967 hàm lượng chất gây ô nhiễm BOD trong nước sông Purple ở vùng Kitakyushu là khoảng 60mg/l thì đến năm 1980 chỉ còn khoảng 10 mg/l và từ năm 1985 trở đi chỉ còn ở mức dưới 5mg/l. Nếu như trong năm 1967 chỉ có khoảng 8% tổng lượng nước thải

ở tỉnh Kitakyushu được thu gom và xử lý thì đến năm 1980 tỷ lệ này đạt trên 60% và từ năm 2000 trở lại đây đạt khoảng 100% (biểu 2). Chất lượng môi trường không khí của Kitakyushu cũng được cải thiện một cách ấn tượng với hàm lượng chất ô nhiễm ôxít sulfur (SO_2) giảm từ trên 0,04ppm năm 1967 xuống còn khoảng 0,005ppm vào năm 1980 (World Bank 2011). Không chỉ có thành phố Kitakyushu mà tình trạng ONMT ở tất cả các thành phố khác của Nhật Bản cũng được cải thiện nhanh chóng. Nhật Bản đã trở thành một trong những nước có chất lượng môi trường tốt nhất thế giới – được xếp hạng thứ 14/133 nước trên thế giới theo chỉ số môi trường EPI (Yale University 2006).

2. Kinh nghiệm quản lý ONMT trong sản xuất công nghiệp của Nhật Bản

2.1. Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp lý về quản lý môi trường trong sản xuất công nghiệp

Trước năm 1967, Nhật Bản cũng có một số quy định về quản lý môi trường như Quy định kiểm soát khí thải từ các nhà máy do Bộ Công thương và Bộ Y tế phối hợp ban hành (năm 1962), Quy định về bảo tồn chất lượng nguồn nước do Tổng cục quy hoạch kinh tế ban hành (năm 1958) và Quy định quản lý nước thải từ các nhà máy do Bộ Công thương, Bộ Giao thông, Bộ Y tế và một số bộ khác phối hợp ban hành. Có thể nói mặc dù khi đó Nhật Bản vẫn có một số quy định quản lý môi trường nhưng được ban hành và thực hiện một cách tương đối riêng rẽ, ít có sự phối hợp giữa các bộ ngành. Hơn nữa, vấn đề then chốt nhất là bảo vệ môi trường thì không phải là vấn đề quan tâm chính của các bộ ngành này. Nhận thấy điều bất cập này và với sức ép lớn từ

dân chúng, Chính phủ Nhật Bản đã xây dựng và ban hành Luật cơ bản về kiểm soát ONMT vào năm 1967 trong đó cụ thể hóa mục tiêu khắc phục tình trạng ONMT cũng như trách nhiệm của chính quyền trung ương, chính quyền địa phương và các doanh nghiệp. Đây là luật đầu tiên về lĩnh vực kiểm soát ONMT ở Nhật Bản. Nó quy định khung pháp lý cơ bản cho các chính sách kiểm soát ONMT và những nguyên tắc mang tính chất hướng dẫn cho việc ban hành những văn bản luật pháp ở lĩnh vực này trong tương lai. Tiếp theo đó, một loạt các văn bản pháp luật trong lĩnh vực quản lý ONMT đã được ban hành và áp dụng như Quy định kiểm soát ô nhiễm không khí vào năm 1968, 14 điều luật có liên quan đến kiểm soát ô nhiễm vào năm 1970... (Sumikura, 1998). Cùng với đó ý tưởng thành lập một cơ quan chuyên trách để tăng cường hơn nữa công tác bảo vệ môi trường đã được đề xuất và thực hiện. Nhờ đó Tổng cục môi trường của Nhật Bản đã được thành lập vào năm 1971. Ngay sau khi được thành lập, Tổng cục môi trường đã xây dựng Luật Bảo tồn thiên nhiên (được thông qua vào năm 1972) và Luật bồi thường thiệt hại sức khỏe do ONMT gây ra (được thông qua vào năm 1973).

Với việc ban hành những điều luật và quy định về quản lý ONMT thì các tiêu chuẩn chất lượng môi trường như tiêu chuẩn môi trường nước, môi trường không khí, môi trường đất, tiếng ồn... của Nhật Bản đã được xác định. Để đảm bảo có thể đạt được những tiêu chuẩn chất lượng môi trường đó, Tổng cục môi trường Nhật Bản đã xác định các tiêu chuẩn phát thải (bao gồm lượng thải, nồng độ các chất ô nhiễm trong nước thải, khí thải...) đối với doanh nghiệp công

ngành trong từng vùng, từng ngành sản xuất và buộc các doanh nghiệp phải tuân thủ. Tổng cục Môi trường kết hợp với các bộ, các ngành và chính quyền địa phương sẽ tiến hành thanh tra, kiểm tra tình hình chấp hành các quy định quản lý ONMT của các doanh nghiệp công nghiệp.

2.2. *Lồng ghép mục tiêu bảo vệ môi trường trong các chính sách phát triển công nghiệp*

Cho tới trước năm 1965, Nhật Bản vẫn tập trung phát triển các ngành công nghiệp nặng và hóa chất. Tuy nhiên tình trạng ONMT trầm trọng do các ngành công nghiệp này gây nên đã dẫn đến những điều chỉnh trong chính sách phát triển công nghiệp của Nhật Bản. Chính phủ Nhật Bản đã có những chính sách nhằm hạn chế sự tham gia của các doanh nghiệp mới vào ngành công nghiệp nặng và công nghiệp hóa chất thông qua việc ban hành Luật Đầu tư nước ngoài, trong đó cho phép chính phủ có quyền để lựa chọn việc nhập khẩu công nghệ đầu tư (ngành công nghiệp nặng và hóa chất chủ yếu là ngành nhập khẩu công nghệ nước ngoài). Như vậy chỉ những doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài mà sẽ đầu tư các trang thiết bị ít gây ô nhiễm hoặc xử lý tốt vấn đề ONMT mới được chính phủ cấp phép đầu tư. Bên cạnh đó, Bộ Công thương Nhật Bản yêu cầu các doanh nghiệp công nghiệp phải đầu tư ở quy mô lớn cho xử lý ONMT, nhất là các doanh nghiệp trong ngành công nghiệp nặng và hóa chất. Việc này sẽ dẫn đến giảm năng lực cạnh tranh của các ngành cũng như của các doanh nghiệp. Do vậy một doanh nghiệp trong ngành chỉ sẵn lòng đầu tư xử lý ô nhiễm nếu như các doanh nghiệp khác trong ngành đó cũng phải đầu tư xử lý

ô nhiễm một cách tương tự. Để tất cả các doanh nghiệp trong ngành đều đầu tư xử lý ô nhiễm, chấp hành tiêu chuẩn môi trường đặt ra, Bộ Công thương Nhật Bản ban hành những quy định để thành lập mô hình tổ chức của từng ngành. Thông qua mô hình tổ chức của ngành, Bộ Công thương yêu cầu tất cả các doanh nghiệp trong ngành đó phải đầu tư xử lý ô nhiễm và các doanh nghiệp trong ngành phải đăng ký đầu tư xử lý với hội đồng của ngành đó. Chính phủ Nhật Bản cũng tiến hành hỗ trợ vốn vay cho đầu tư xử lý ô nhiễm với lãi suất thấp hoặc giảm thuế đối với các doanh nghiệp trong một số ngành để tránh tình trạng các doanh nghiệp trong ngành đó sẽ gặp khó khăn trong sản xuất kinh doanh hoặc tình trạng doanh nghiệp sẽ di dời sang những nước khác nếu phải đầu tư lớn cho xử lý ô nhiễm.

2.3. *Tăng cường vai trò của chính quyền địa phương*

Chính quyền địa phương đóng vai trò cực kỳ quan trọng trong việc giải quyết vấn đề ONMT ở Nhật Bản. Mặc dù về mặt chính thống thì chính phủ Nhật Bản có vai trò đầu tàu trong việc xây dựng các chính sách chiến lược trong bảo vệ môi trường, tuy nhiên trong thực tế chính quyền địa phương mới chính là đơn vị đi tiên phong trong giải quyết vấn đề ONMT. Sự thành công trong quản lý ONMT của Nhật Bản chủ yếu dựa vào năng lực và uy tín của chính quyền địa phương (Ren, 2010).

Với mục tiêu phát triển kinh tế sau chiến tranh, chính quyền các tỉnh của Nhật Bản đã cạnh tranh nhau để thu hút đầu tư phát triển sản xuất công nghiệp chứ hầu như không quan tâm đến vấn đề ONMT mà doanh nghiệp đầu tư vào địa phương mình sẽ gây

ra. Do vậy, khi ONMT do các doanh nghiệp công nghiệp gây ra trở thành vấn đề nóng bỏng đe dọa đến sức khỏe người dân và xuất hiện những cuộc biểu tình của dân chúng, thì chính quyền địa phương buộc phải hành động. Chính quyền địa phương ở một số vùng đã ban hành những quy định quản lý môi trường của địa phương và phát triển những trang thiết bị để kiểm soát ONMT đối với các nhà máy công nghiệp. Chính những nỗ lực đó của các địa phương đã thúc đẩy Chính phủ Nhật Bản ban hành những quy định thống nhất về quản lý ONMT trong cả nước. Luật cơ bản về kiểm soát ONMT của Nhật Bản cũng cho phép chính quyền địa phương có thể áp dụng những sáng kiến trong kiểm soát ONMT. Ngay cả khi Chính phủ Nhật Bản đã ban hành những quy định về tiêu chuẩn phát thải (nồng độ chất ô nhiễm) trên cả nước thì chính quyền địa phương cũng vẫn đóng vai trò đi đầu trong việc xây dựng kế hoạch kiểm soát ô nhiễm của địa phương và áp dụng những tiêu chuẩn thải chặt hơn so với những tiêu chuẩn của Chính phủ Nhật Bản ban hành. Chính quyền địa phương sẽ tiến hành thỏa thuận với các doanh nghiệp để thống nhất về tiêu chuẩn phát thải của doanh nghiệp. Thỏa thuận về kiểm soát ô nhiễm (Pollution Control Agreements) giữa chính quyền địa phương và các doanh nghiệp là một nét đặc trưng trong cách giải quyết vấn đề ONMT của Nhật Bản và được áp dụng phổ biến trên toàn quốc sau khi thỏa thuận đầu tiên được ký kết giữa chính quyền thành phố Yokohama với Công ty điện lực Tokyo vào năm 1964. Theo thỏa thuận này thì chính quyền thành phố Yokohama có quyền thanh tra các trang thiết bị của công ty, khuyến cáo

các biện pháp kiểm soát ô nhiễm và áp dụng tiêu chuẩn thải chặt hơn so với tiêu chuẩn của Chính phủ Nhật Bản. đồng thời công ty có trách nhiệm nộp báo cáo điều tra môi trường thường kỳ cho chính quyền thành phố. Lợi ích đối với công ty khi ký kết thỏa thuận là họ sẽ được ưu tiên giải quyết các thủ tục hành chính ở địa phương (chẳng hạn thời hạn phê duyệt một dự án mới của công ty sẽ giảm từ 60 ngày xuống còn 20 ngày), nhận được những thông tin có giá trị từ chính quyền địa phương và một số ưu đãi khác. Số lượng các thỏa thuận tương tự đã không ngừng tăng lên, năm 1970 đạt tổng số 854 thỏa thuận, năm 1975 đạt 8923 thỏa thuận và năm 1990 là 37.000 thỏa thuận. (Sagisaka O. 2010). Hầu hết các doanh nghiệp ở Nhật Bản đều tuân thủ các quy định phát thải dựa trên những thỏa thuận này.

2.4. Tăng cường thanh tra môi trường, xử lý vi phạm và phán quyết yêu cầu bồi thường

Đến năm 1972, Cục môi trường đã được thành lập ở tất cả các tỉnh của Nhật Bản với trách nhiệm là ban hành và hướng dẫn thực thi các quy định quản lý môi trường, giám sát tình hình thực hiện, quan trắc các chỉ số ô nhiễm của doanh nghiệp và khởi tố nếu doanh nghiệp vi phạm trên địa bàn tỉnh. Bình quân mỗi cục môi trường có 48 cán bộ và mỗi cán bộ sẽ phụ trách 36 doanh nghiệp trên địa bàn (JICA 2005). Cán bộ quản lý môi trường sẽ tiến hành lấy mẫu nước thải, khí thải ở địa điểm xả thải của doanh nghiệp để phân tích kết hợp với kết quả quan trắc môi trường ở địa điểm ngay cạnh doanh nghiệp để thấy được chất lượng môi trường không khí, môi trường nước ở xung quanh

doanh nghiệp. Nếu phát hiện doanh nghiệp không tuân thủ các quy định về phát thải thì cán bộ quản lý môi trường sẽ đề nghị doanh nghiệp áp dụng các biện pháp khắc phục đồng thời tiến hành xử phạt doanh nghiệp. Bên cạnh đó, Tổng cục cảnh sát Nhật Bản đã thành lập Ủy ban phòng chống ONMT vào năm 1970. Ủy ban này là cơ quan có nhiệm vụ bắt giữ và khởi tố các tội phạm về ONMT. Số lượng các vụ khởi tố môi trường đã tăng bình quân từ 20%-65%/năm trong giai đoạn này. Việc xử phạt và khởi tố một số doanh nghiệp đã làm cho tất cả các doanh nghiệp nhận thức rõ về những thiệt hại kinh tế lớn mà doanh nghiệp phải gánh chịu nếu vi phạm các quy định quản lý ô nhiễm và do vậy buộc các doanh nghiệp phải tự nguyện áp dụng các biện pháp khắc phục ô nhiễm trong quá trình sản xuất.

Tuy nhiên việc khởi tố và xử phạt các doanh nghiệp vi phạm quy định quản lý ONMT chỉ được coi là biện pháp cuối cùng. Trước đó, nếu doanh nghiệp có biểu hiện gây ô nhiễm vượt quá tiêu chuẩn cho phép thì chính quyền địa phương sẽ tổ chức gỡ bỏ doanh nghiệp để thông báo và khuyến cáo hay thuyết phục doanh nghiệp nỗ lực áp dụng các biện pháp xử lý ô nhiễm.

Bên cạnh công tác thanh tra, khởi tố và phạt các doanh nghiệp gây ONMT thì phán quyết của tòa án Nhật Bản về các vụ khởi kiện của người dân đối với các công ty gây ONMT cũng đóng vai trò quan trọng trong việc tạo động lực để các doanh nghiệp áp dụng các biện pháp khắc phục ô nhiễm. Việc tòa án xử thắng kiện cho người dân trong 4 vụ khởi kiện lớn có liên quan đến các bệnh do ONMT gây ra và yêu cầu các doanh nghiệp gây ô nhiễm bồi thường khoản thiệt

hại không lồ (bảng 1) dựa trên nguyên tắc người gây ô nhiễm phải bồi thường đã làm thay đổi nhận thức của các doanh nghiệp, làm cho các doanh nghiệp tự nguyện áp dụng các biện pháp xử lý ô nhiễm để tránh việc bị khởi kiện và những khoản bồi thường thiệt hại theo phán quyết của tòa án. Điều này càng được củng cố hơn khi Nhật Bản thông qua đạo luật về bồi thường thiệt hại sức khỏe do ONMT vào năm 1973, trong đó yêu cầu các doanh nghiệp gây ô nhiễm phải bồi thường các khoản như chi phí khám chữa bệnh, thiệt hại do suy giảm sức khỏe, thiệt hại do mất mát người thân, tiền trợ cấp cho trẻ em... mà các bệnh nhân và gia đình họ phải gánh chịu do ONMT gây ra.

2.5. Hỗ trợ các doanh nghiệp trong đầu tư xử lý ONMT

Do việc đầu tư các thiết bị xử lý ONMT là tương đối tốn kém nên chính phủ Nhật Bản đã triển khai chương trình hỗ trợ vốn vay với lãi suất ưu đãi cho các doanh nghiệp để đầu tư xử lý ô nhiễm, miễn giảm một số khoản thuế của doanh nghiệp hoặc cho phép các doanh nghiệp áp dụng hình thức khấu hao nhanh đối với các trang thiết bị máy móc (qua đó sẽ làm giảm lợi nhuận và vì vậy giảm các khoản đóng góp của doanh nghiệp). Có thể nói tổng lượng vốn vay ưu đãi cho xử lý ONMT của Nhật Bản trong giai đoạn này tăng lên một cách nhanh chóng, trong đó Ngân hàng Phát triển Nhật Bản đóng vai trò quan trọng nhất. Lượng vốn vay ưu đãi của Ngân hàng Phát triển Nhật Bản cho đầu tư xử lý ô nhiễm trước năm 1969 gần như bằng không đã tăng lên tới khoảng 50 tỷ yên vào năm 1971, khoảng 100 tỷ yên vào 1973 và khoảng 200 tỷ yên vào 1975 (Terao T. & K. Otsuka, 2007).

Trong khi Ngân hàng Phát triển Nhật Bản chủ yếu đầu tư cho các doanh nghiệp có quy mô lớn thì các tổ chức tài chính khác (như Tổng công ty dịch vụ kiểm soát ô nhiễm, Tổng công ty tài chính phục vụ kinh doanh nhỏ...) và chính quyền địa phương tập trung hỗ trợ tài chính cho các doanh nghiệp có quy mô vừa và nhỏ thông qua các khoản cho vay ưu đãi để giúp các doanh nghiệp này thiết lập trang thiết bị xử lý ô nhiễm. Tổng công ty dịch vụ kiểm soát ô nhiễm (được thành lập vào năm 1965) đã cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ vay tới 100 tỷ yên vào năm 1975. Không chỉ triển khai chương trình cho vay với lãi suất ưu đãi mà Tổng công ty dịch vụ kiểm soát ô nhiễm còn triển khai chương trình xây dựng và chuyển giao các trang thiết bị xử lý ô nhiễm. Theo đó, các trang thiết bị xử lý ô nhiễm hoàn chỉnh sẽ được chuyển giao cho doanh nghiệp với mức giá gốc và tính vào khoản vốn vay ưu đãi dài hạn đối với doanh nghiệp. Nhờ những chương trình hỗ trợ đó mà các doanh nghiệp cũng rất tích cực huy động vốn đầu tư cho việc xây dựng các trang thiết bị xử lý ONMT. Theo ước tính của Bộ Công thương Nhật Bản thì tổng số tiền đầu tư cho giảm thiểu ONMT trong năm 1975 của các doanh nghiệp tư nhân có quy mô lớn (vốn trên 10 tỷ yên) đã đạt tới trên 1000 tỷ yên và của các doanh nghiệp có quy mô vừa và nhỏ là trên 80 tỷ yên.

2.6. Tăng cường công tác quản lý ONMT trong nội bộ doanh nghiệp

Để có thể khắc phục tình trạng ONMT thì công tác quản lý ONMT trong nội bộ doanh nghiệp cần được chú trọng. Với ý tưởng đó, Quy định phát triển hệ thống kiểm soát ô nhiễm đối với các doanh nghiệp đặc biệt của Nhật Bản được ban hành vào năm 1971 đã

nêu rõ trách nhiệm của doanh nghiệp trong kiểm soát ONMT và yêu cầu các doanh nghiệp có quy mô lớn phải bổ nhiệm cán bộ quản lý ô nhiễm và phải có một người trong ban lãnh đạo của doanh nghiệp phụ trách vấn đề môi trường trong doanh nghiệp. Những cán bộ này phải có bằng cấp chuyên môn trong lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm, họ phải là những người đã vượt qua kỳ sát hạch do Bộ Công thương tổ chức để cấp chứng nhận chuyên môn về kỹ thuật và luật pháp trong lĩnh vực quản lý ONMT. Những cán bộ này là những người có trách nhiệm đối với vấn đề ONMT trong doanh nghiệp. Trong trường hợp doanh nghiệp gây ONMT nghiêm trọng và cố tình không tuân thủ các quy định quản lý ô nhiễm thì họ sẽ là những người bị bắt giữ đầu tiên. Do vậy những cán bộ này có động lực để làm cho doanh nghiệp phải tuân thủ với các quy định quản lý ô nhiễm và họ sẽ cố gắng thực hiện theo cách tối đa hóa lợi ích và tối thiểu hóa chi phí của doanh nghiệp vì bản thân họ cũng là nhân viên của doanh nghiệp đó. Để hoàn thành trách nhiệm của mình, những cán bộ quản lý môi trường sẽ phải phối hợp với các cán bộ kỹ thuật trong doanh nghiệp và chính điều này đã thúc đẩy quá trình triển khai áp dụng những công nghệ sản xuất sạch hơn trong doanh nghiệp. Chính quyền địa phương kết hợp với Bộ Công thương đã tổ chức các khóa đào tạo cho những cán bộ môi trường này.

Bên cạnh những vấn đề được nêu ở trên thì việc tăng cường công tác nghiên cứu xử lý ONMT của các viện nghiên cứu cả ở trung ương và địa phương, đồng thời đẩy mạnh công tác tuyên truyền giáo dục nâng cao nhận thức bảo vệ môi trường thông qua

các phương tiện truyền thông cũng có vai trò hết sức quan trọng góp phần vào sự thành công trong việc khắc phục tình trạng ONMT công nghiệp của Nhật Bản.

3. Một số chú ý trong việc áp dụng kinh nghiệm quản lý môi trường của Nhật Bản

Giống như Nhật Bản trước kia, các nước đang phát triển ngày nay cũng tập trung phát triển kinh tế mà ít quan tâm đến vấn đề quản lý ONMT. Hậu quả của nó là tình trạng ONMT ngày càng trở nên trầm trọng và gây ảnh hưởng lớn đến sức khỏe của người dân. Việc ít quan tâm đến quản lý ONMT có thể là do chính phủ của các nước đang phát triển chưa quan tâm đúng mức đến vấn đề sức khỏe của người dân mà ưu tiên hơn cho phát triển kinh tế đất nước hoặc ưu tiên lợi ích của các tập đoàn. Điều này sẽ dẫn đến sự chậm trễ trong việc ban hành hệ thống văn bản luật pháp về quản lý ô nhiễm cũng như trong việc áp dụng các biện pháp để buộc doanh nghiệp xử lý ONMT. Hơn nữa, nhìn chung các doanh nghiệp đều không sẵn lòng áp dụng các biện pháp xử lý ô nhiễm do phải tốn chi phí đầu tư trang thiết bị cũng như chi phí hoạt động..., dẫn đến giảm lợi nhuận của doanh nghiệp. Hiện tượng này càng dễ xảy ra trong bối cảnh các nước đang phát triển thường chưa có đội ngũ bác sĩ với chuyên môn cao để có thể chứng minh được sự xuất hiện một số bệnh ở người dân là do ONMT gây ra. Kinh nghiệm của Nhật Bản cho thấy nên triển khai các biện pháp quản lý ô nhiễm càng sớm càng tốt, nếu không vấn đề khắc phục hậu quả do ONMT gây ra sẽ rất khó khăn và rất tốn kém.

Nhật Bản đã thành công trong việc khắc phục ONMT do triển khai một loạt các biện pháp quản lý ô nhiễm từ trung ương đến các

doanh nghiệp. Tuy nhiên một điều quan trọng cần phải chú ý khi vận dụng kinh nghiệm của Nhật Bản là những biện pháp được triển khai đó xuất phát từ sức ép của dân chúng phản đối chính phủ và phản đối các doanh nghiệp gây ONMT. Bên cạnh đó cũng cần phải chú ý rằng điều kiện của các nước đang phát triển hiện nay không giống như điều kiện của Nhật Bản khi đó ở các khía cạnh như hệ thống chính trị, mức độ phát triển công nghiệp, bản chất biện pháp can thiệp của chính phủ, vai trò của chính quyền địa phương, đặc điểm văn hóa, phong tục và yếu tố con người.

4. Kết luận

Tình trạng ONMT trầm trọng mà nhiều nước đang phát triển gặp phải hiện nay cũng tương tự như tình trạng mà Nhật Bản đã gặp phải trong giai đoạn phát triển công nghiệp sau Chiến tranh Thế giới thứ hai. Để khắc phục tình trạng này Nhật Bản đã triển khai một loạt các biện pháp trong quản lý ô nhiễm đối với các nhà máy công nghiệp và đạt được những kết quả kỳ diệu theo đánh giá của nhiều chuyên gia nghiên cứu trên thế giới. Những kinh nghiệm chủ yếu trong quản lý ONMT của Nhật Bản bao gồm việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật về quản lý ONMT, lồng ghép mục tiêu bảo vệ môi trường trong các chính sách phát triển công nghiệp, phát huy vai trò quan trọng của chính quyền địa phương, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý các doanh nghiệp vi phạm các quy định quản lý môi trường, triển khai các hình thức hỗ trợ cho doanh nghiệp đầu tư xây dựng hệ thống xử lý ô nhiễm, tăng cường công tác quản lý ô nhiễm trong nội bộ doanh nghiệp, đồng thời thúc đẩy công tác nghiên cứu và phát

triển các thiết bị xử lý ONMT và công tác tuyên truyền giáo dục nâng cao nhận thức bảo vệ môi trường trong xã hội. Kinh nghiệm của Nhật Bản cho thấy cần triển khai các biện pháp quản lý ONMT trong phát triển công nghiệp càng sớm càng tốt. Tuy nhiên khi áp dụng những kinh nghiệm của Nhật Bản trong quản lý ONMT cần chú ý đến sự khác biệt về hệ thống chính trị, mức độ phát triển công nghiệp, bản chất biện pháp can thiệp của chính phủ, vai trò của chính quyền địa phương, đặc điểm văn hóa, phong tục và yếu tố con người Nhật Bản.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. ADB (2005), *Polluted places – India*, Final project report, www.adb.org/Projects/PEP/papers/finalreport-ind-polluted.pdf.
2. JICA (2005), *Japan's Experience in Public Health and Medical Systems: Towards Improving Public Health and Medical Systems in Developing Countries*, A publication report, JICA Office, Tokyo, Japan.
3. Lave L. B & E. P. Seskin (1970), *Air Pollution and Human Health*, Journal of Science, Volume 169, Number 3947.
4. Ren Y. (2000), *Japanese Approaches to Environmental Management: Structural and Institutional Features*, International Review for Environmental Strategies, Vol.1, No.1.
5. Sagisaka O. (2010), *Japan's Lessons on Overcoming Environmental Pollution*, A Presentation in the Fifth Regional EST Forum in Asia, 23-25 August 2010. Bangkok, Thailand.
6. Sumikura I. (1998), *A brief history of Japanese Environmental Administration: A Qualified Success Story?*, Journal of Environmental Law, Vol. 10 No. 2.
7. Terao T. & K. Otsuka (2007), *Development of Environmental Policies in Japan and Asian Countries*, Published by PALGRAVE MACMILAN, New York, USA.
8. UNEP (2007), *Environmental Pollution and Impacts on Human Health*, A Pilot Study Report, www.unep.org/urban.../dandorawastedump-reportssummary.pdf
9. World Bank (2011), *Study of Japanese Experiences on Sustainable Urban Development including Pollution Control and Management, Resource/Energy Efficiency and GHG Reduction*. Final Report. siteresources.worldbank.org/inurbandevelopment/Resources/.
10. Yale University (2006), *Environmental Performance Index – Pilot 2006*, http://ciesin.columbia.edu/repository/cpi/data/2006EPI_Brochure.pdf.