



# ZEF Bonn

Trung tâm Nghiên cứu Phát triển  
Đại học Bonn

---

## Mô tả và Hình thành nhà nước

*Thực hành chính sách và cấp nước sinh hoạt ở Đồng bằng  
sông Cửu Long, Việt Nam*

Tóm tắt

Nadine Reis

Tháng 12 năm 2010

Luận án Tiến sĩ

Trường Đại học Nghiên cứu & Phát triển Quốc tế Bonn (BIGS-DR)

Luận án này được viết tại Trung tâm Nghiên cứu Phát triển (ZEF) trong khuôn khổ dự án WISDOM, do Bộ liên bang về Giáo Dục và Nghiên cứu CHLB Đức tài trợ. Luận án được nộp vào ngày 20 tháng 12 năm 2010, và được bảo vệ thành công vào tháng 6 năm 2011. Luận án sẽ được xuất bản như sau:

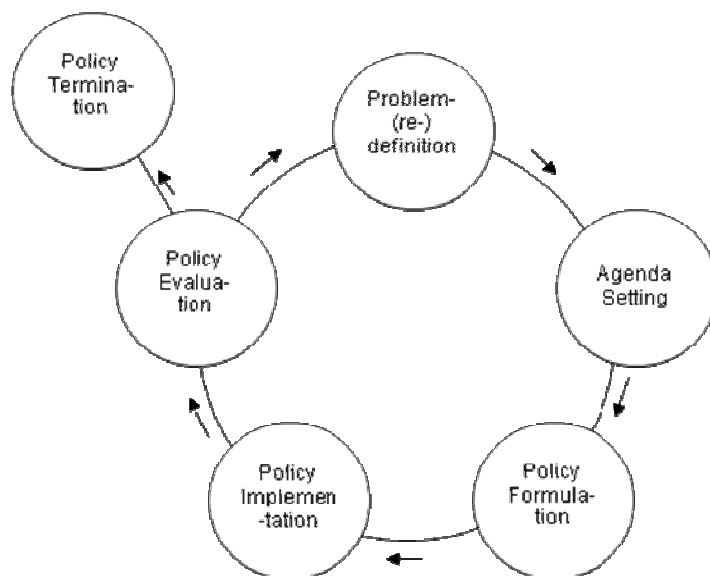
Reis, N. 2011. Tracing and making the state. Policy practices and domestic water supply in the Mekong Delta, Vietnam. LIT Verlag, Berlin.

## Tóm tắt<sup>1</sup>

Nghiên cứu này tìm hiểu những tư tưởng và mối quan hệ xã hội hình thành trong lịch sử, các thể chế đã tạo nên việc thực hành chính sách tại Việt Nam như thế nào, tập trung cụ thể vào việc cung cấp nước sinh hoạt ở vùng nông thôn của thành phố Cần Thơ. Qua đó, nghiên cứu không những góp phần hiểu rõ vấn đề ‘chính trị hàng ngày’ trong việc cung cấp nước sinh hoạt ở nông thôn đồng bằng sông Cửu Long, mà còn đóng góp vào cuộc tranh luận mang tính lý thuyết về ‘bản chất’ của thực hành chính sách trong các bối cảnh lịch sử khác nhau. Ngoài ra, kết quả cho phép đưa ra các kết luận liên quan đến một cuộc thảo luận rộng hơn về vấn đề toàn cầu hóa, trên quy mô mà ở đó những tư tưởng toàn cầu tác động tới nhà nước của các quốc gia và những tư tưởng tạo ra chúng.

### *Sự hình thành khái niệm về nghiên cứu thực hành chính sách*

Khi phân tích chính sách người ta thường giả định việc hoạch định chính sách là một quá trình hợp lý, khách quan và tuyến tính, được định hướng để giải quyết vấn đề. Điều này được minh họa bởi chu trình chính sách, một công cụ kinh điển của các nhà phân tích chính sách (xem hình 1).



Hình 1: Chu trình chính sách<sup>2</sup> (N.Reis)

Tuy nhiên, như một quan điểm không được quan tâm là việc hoạch định chính sách không phải là một quá trình tuyến tính, bởi vì chính sách chỉ thực sự được tạo ra trong quá trình thực hiện. Hơn nữa, chính sách thường không được định hướng để giải quyết một vấn đề, mà dựa vào những yếu tố khác-đứng trên hết là các khía cạnh liên quan tới quyền lực. Tuy nhiên, nếu việc hoạch định chính sách đơn giản không thể được coi là một quá trình phân tích, mang tính hợp lý và định hướng vấn đề, thì cái gì sẽ là cơ chế và cấu trúc cơ bản hình thành nên quá

<sup>1</sup> Để xem toàn văn, xin tìm đọc trong: REIS, N. 2011. Tracing and making the state. Policy practices and domestic water supply in the Mekong Delta, Vietnam. Berlin, LIT Verlag.

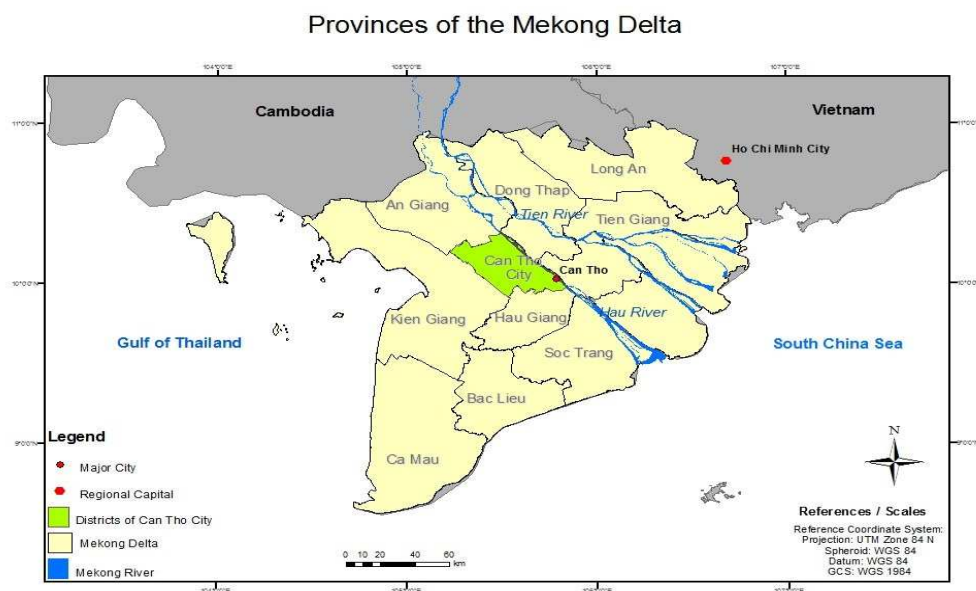
<sup>2</sup> JANN, W. and K. WEGRICH 2003. Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle. In: SCHUBERT, K. and N.C. BANDELOW (eds.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, 71-103.

trình hoạch định chính sách? Nghiên cứu nhằm mục đích góp phần giải đáp câu hỏi này bằng cách tìm hiểu “bản chất” của thực hành chính sách tại Việt Nam.

Cung cấp nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn (RWSS) là một vấn đề chính sách rất phổ biến trong những năm gần đây trong các chương trình nghị sự quốc tế, người ta tổ chức rất nhiều các buổi hội thảo, hội nghị quốc tế, các báo cáo, bản tóm tắt các chính sách... để cung cấp tư vấn chính sách cho các cá nhân hay tổ chức có mối quan tâm tới công tác quản lý các vấn đề về nước. Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ 7C kêu gọi giảm một nửa tỷ lệ người dân không được tiếp cận với nước sạch và vệ sinh vào năm 2015<sup>3</sup>. Cùng với Chiến lược quốc gia về Nước sạch và Vệ sinh môi trường nông thôn (NRWSS), Việt Nam đã thực hiện chính sách đầu tiên cho Nước sạch và Vệ sinh môi trường nông thôn vào năm 2000. Mục tiêu quốc gia là cung cấp cho tất cả người dân nông thôn đủ nguồn nước sạch và nhà tiêu hợp vệ sinh vào năm 2020<sup>4</sup>. Chương trình này được hỗ trợ bởi tổ hợp của ba nhà tài trợ quốc tế là Đan Mạch, Úc và Hà Lan. Do đó câu hỏi quan trọng phát sinh trong bối cảnh này là tư tưởng toàn cầu về chính sách liên quan tới nước (có thể) ảnh hưởng như thế nào tới việc thực hành chính sách.

#### *Địa điểm nghiên cứu và phương pháp*

Phương pháp nghiên cứu trường hợp mang tính kinh nghiệm được lựa chọn để xác định các biến số, giả thuyết hoặc nguyên nhân ảnh hưởng tới việc hoạch định chính sách. Nghiên cứu được tiến hành tại thành phố Cần Thơ từ giữa tháng 4 năm 2008 tới tháng 3 năm 2009 (xem hình 2). Mặc dù là thành phố, nhưng nhiều khu vực tại Cần Thơ vẫn là ngoại ô hoặc nông thôn, với phần lớn dân cư phải phụ thuộc vào sản xuất nông nghiệp để sinh sống.

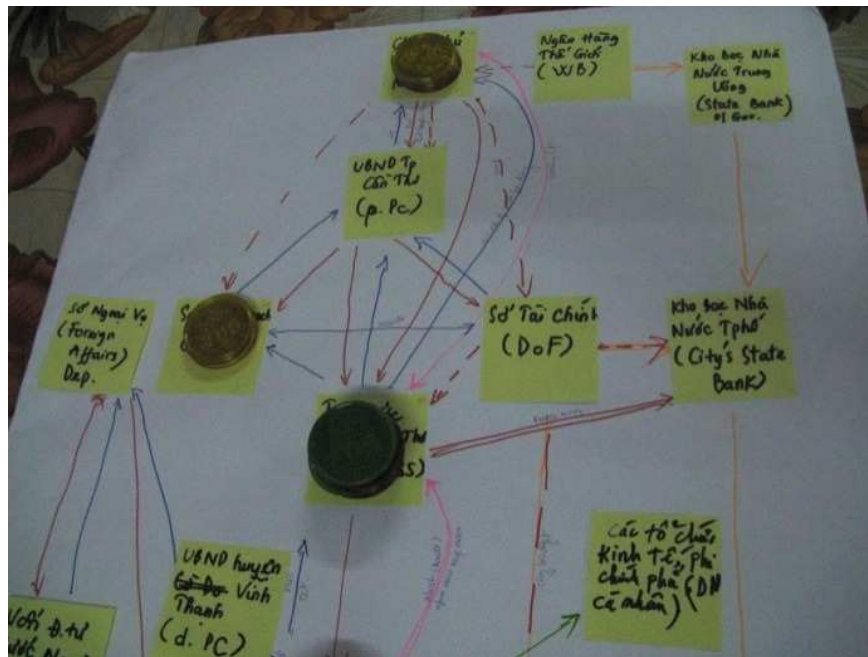


**Hình 2: Địa điểm nghiên cứu (Nguồn: ZEF/WISDOM)**

<sup>3</sup> Cung cấp nước sạch và vệ sinh môi trường là một trong những chỉ số của Mục tiêu Phát triển thiên niên kỷ số 7: “Đảm bảo môi trường bền vững”. Mục tiêu số 7 còn bao gồm đưa vấn đề phát triển bền vững vào các chính sách quốc gia, giảm thiểu sự mất đa dạng sinh học, và cải thiện cuộc sống của người dân nghèo (<http://www.undp.org/mdg/goal7.shtml> (June 2009).

<sup>4</sup> MOC and MARD 2000. National Rural Clean Water Supply and Sanitation Strategy up to Year 2020. Online. URL: [http://www.cerwass.org.vn/English/index\\_e.htm](http://www.cerwass.org.vn/English/index_e.htm) (February 2008).

Nghiên cứu được thực hiện trên bốn cấp hành chính trong hệ thống chính trị Việt Nam, cụ thể là xã, huyện, tỉnh và quốc gia. Các phương pháp thu thập dữ liệu sơ cấp chủ yếu mang tính chất định tính. Tổng số 167 cuộc phỏng vấn bán cấu trúc được thực hiện với các cán bộ công chức nhà nước, hộ gia đình nông thôn và nhân viên của các nhà tài trợ. ‘Lập bản đồ mạng lưới ảnh hưởng’ được sử dụng để đánh giá quá trình ra quyết định. Cán bộ công chức nhà nước ở bốn cấp hành chính được yêu cầu tổng hợp tác cả các yếu tố có tác động tới việc quy hoạch cung cấp nước, xác định mối liên hệ giữa chúng, và vai trò ảnh hưởng của họ trong quá trình lập quy hoạch hàng năm (xem ảnh 1).



Ảnh 1: ‘Bản đồ mạng lưới ảnh hưởng’ (Nguồn: N.Reis)

Ngoài ra, tài liệu của chính phủ và nhà tài trợ được thu thập, báo chí địa phương được sàng lọc. Dữ liệu không gian được thu thập bằng điều tra riêng cũng như thông qua các nguồn dữ liệu thứ cấp.

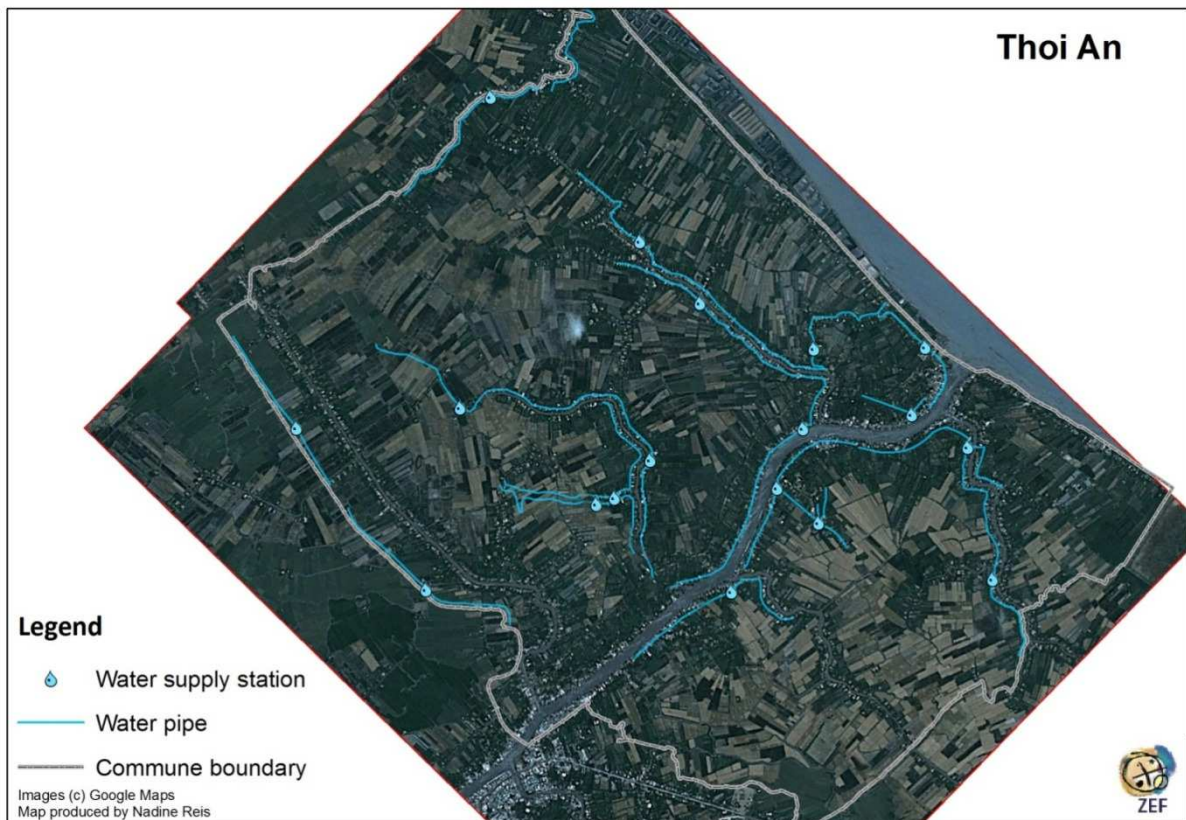
### *Cấp nước sinh hoạt cho vùng nông thôn tại Cần Thơ*

Người dân ở các khu vực nông thôn của thành phố Cần Thơ sử dụng nguồn nước rất đa dạng, quan trọng nhất là nước sông và nước mưa (xem ảnh 2). Tuy nhiên trong những năm vừa qua, sử dụng nước giếng khoan trở nên phổ biến vì nước sông ngày càng bị ô nhiễm bởi hoạt động sản xuất của ngành công nghiệp, nông nghiệp, nuôi cá và nước thải sinh hoạt. Chính quyền tỉnh đang xây dựng các trạm cấp nước với mạng lưới đường ống sử dụng nước ngầm để cung cấp cho các hộ gia đình.



Ảnh 2: Xô hoặc bình đựng nước thường được sử dụng để chuyển nước từ sông vào nhà (Nguồn: N. Reis)

Tuy nhiên, hình ảnh vệ tinh minh họa một trong các xã nghiên cứu (xem hình 3) cho thấy, đề án cấp nước tới thời điểm hiện tại không được triển khai trên toàn khu vực- chỉ khoảng 30% hộ gia đình nông thôn tại Cần Thơ được kết nối với đề án.



Hình 3: Trạm và mạng lưới cấp nước ở Phường Thới An, Quận Ô Môn, Thành phố Cần Thơ (Nguồn: ZEF/WISDOM)

Qua phân tích các cuộc phỏng vấn hộ gia đình và chính quyền địa phương cũng như các tài liệu quy hoạch, kết quả cho thấy việc tiếp cận với nguồn nước sạch quanh năm là vấn đề khó

khăn đối với khoảng 30-50% dân số nông thôn. Cách tiếp cận chính sách hiện nay không có khả năng giải quyết vấn đề cho một bộ phận lớn người dân. Hơn nữa, nghiên cứu đã chỉ ra rằng chính sách này không khả thi về kinh tế và không bền vững về sinh thái. Vậy chính sách này sẽ giải quyết vấn đề như thế nào- chính sách này được tạo ra như thế nào?

#### *'Bệnh tâm thần phân liệt' của thực hành chính sách*

Khi làm việc với các cơ quan nhà nước, nhà nghiên cứu quan sát thấy một bộ máy quan liêu khổng lồ, hoạt động theo quy định dựa trên nguyên tắc báo cáo từ dưới lên trên và ra quyết định từ trên xuống. Điều đó có nghĩa là các cán bộ công chức thu thập tất cả các loại dữ liệu thống kê, ghi nhận các nhu cầu của người dân, rồi gửi báo cáo lên cấp trên để làm căn cứ cơ sở cho việc ra quyết định. Bộ máy hành chính luôn bận rộn với việc đảm bảo cho cỗ máy hoạch định này tồn tại: thu thập và biên soạn số liệu thống kê, hồ sơ, kế hoạch và tham dự các cuộc họp.

Tuy nhiên, phân tích dữ liệu trên thực tế cho thấy, không phải là loại chính sách gì (xây dựng đề án cấp nước từ nguồn nước ngầm), cũng không phải là chính sách này được tiến hành như thế nào (trạm được xây dựng ở đâu), cũng không phải là vấn đề phân bổ ngân sách ở cấp quốc gia cho các tỉnh, đều được quyết định dựa trên thông tin được tạo ra bởi 'cỗ máy quy hoạch'. Đây là phạm vi không chính thức quyết định thực hành thực tế. Phạm vi này được nuôi dưỡng bởi lợi ích vật chất của tầng lớp chính trị. Do đó, hình ảnh của thực hành chính sách sai lệch rất nhiều so với thực hành trong thực tế.

#### *Hiểu biết về hai phạm vi của hoạch định chính sách*

Người ta cho rằng hai phạm vi của hoạch định chính sách không được hiểu như là các lực lượng đối lập cạnh tranh để kiểm soát tiến trình chính trị, như một số học giả thường nhìn nhận. Thay vào đó, có những điểm hợp lý mang tính cố hữu về sự tồn tại của hai phạm vi. Sự hợp lý này chỉ có thể được hiểu nếu chúng ta nhận thức rằng nhà nước trước hết là một tư tưởng. Tư tưởng của nhà nước Việt Nam luôn là có một tầng lớp chính trị hoạt động trên danh nghĩa vì lợi ích của tập thể. Tư tưởng này xuất phát từ mô hình xã hội gia trưởng của Khổng Tử và có trong chủ nghĩa Mác-Lênin. Tuy nhiên, nó phụ thuộc vào các hình thức khác nhau của tính hợp pháp hóa. Trong khi trong quá khứ, tính hợp pháp hóa chủ yếu được tạo ra khi có liên quan tới sự đoàn kết dân tộc và sự độc lập chống lại áp bức của ngoại bang, thì ngày nay, hình ảnh của một bộ máy hành chính với cộng cụ hợp lý ghi nhận nhu cầu của người dân một cách hệ thống và tạo thành căn cứ cơ sở cho việc ra quyết định đang đóng một vai trò quan trọng trong việc hợp pháp hóa quy tắc một đảng.

Trái với các tranh luận phổ biến nhấn mạnh rằng sự thay đổi chính trị đang xảy ra ở Việt Nam, điều cần bàn ở đây là, những gì chúng ta đang thấy là sự tiếp tục chứ không phải là sự thay đổi<sup>5</sup>. Điều gì đã và đang thay đổi chính là cách thức hợp pháp hóa của chế độ độc đảng. Trật tự xã hội và chính trị ở Việt Nam được đặc trưng bởi tính ổn định cao, trong khi đó thực hành chính sách ở dạng chính thức và không chính thức có thể được coi là những cơ chế để sản sinh ra những tư tưởng và các quan hệ xã hội mang tính vật chất. Thực hành chính sách

---

<sup>5</sup> GAINSBOROUGH, M. 2005. Rethinking Vietnamese Politics: Will the Real State Please Stand Up? Online. URL: <http://www.bristol.ac.uk/politics/grc/bvp/bvpworkingpapers/rethinking.doc> (February 2008)

chính thức không làm ảnh hưởng tới kết quả của chính sách trong dân chúng. Tuy nhiên, những điều người ta làm là sản sinh ra những tư tưởng về tính nguyên tắc hợp pháp hóa của một tầng lớp chính trị. Kết quả chính sách được tạo ra trong các thực hành chính sách không chính thức là chìa khóa sản sinh ra quy mô cấu trúc-vật chất của nhà nước độc đảng chuyên quyền.

*Các tư tưởng chính sách toàn cầu: làm việc về hình ảnh của nhà nước*

Tư tưởng chính sách toàn cầu định dạng thực hành chính sách ở Việt Nam, nhưng chỉ là ‘tầm ảnh hưởng chính thức’ của chúng. Qua đó, các thực hành chính sách trở thành một bộ phận sản sinh ra tư tưởng của nhà nước Việt Nam. Bằng cách hiểu việc hoạch định chính sách như là một quá trình hợp lý và khách quan, các nhà tài trợ quốc tế ảnh hưởng tới ‘những gì chính sách sẽ thực hiện’ bằng nguồn tài chính của mình, nhưng không phải là ý tưởng của họ.

Hơn nữa, kết quả của câu hỏi nghiên cứu, cho dù văn hóa thể giới-được hiểu như là sự gia tăng trên toàn cầu về cấu trúc chính thức hợp lý hóa-có thể được xem là một nhân tố quyết định. Chủ nghĩa duy lý công cụ là một thuộc tính cố hữu của ‘bản sắc văn hóa’ của nhà nước Việt Nam, được tạo ra trước tiên bởi quá trình hợp pháp hóa nội bộ. Tuy nhiên, sự kêu gọi của toàn cầu đối với vấn đề hợp lý hóa đóng vai trò là một điểm tham chiếu bên ngoài đối với nhà nước Việt Nam và hỗ trợ sự ổn định của các tư tưởng được tạo ra.

*Kết luận*

Hoạch định chính sách có thể không được giải thích đầy đủ bằng một phương pháp cảm nhận thông thường, trong đó người ta hiểu chính sách như là một công việc hợp lý, có tính định hướng vấn đề và gán cho sự thất bại trong quá trình thực hiện chỉ đơn giản là do ‘thiếu ý chí chính trị’. Khi hỏi về cấu trúc và cơ chế tạo ra chính sách cung cấp nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn, người ta có thể kết luận rằng thực hành chính sách ở Việt Nam không được định hướng để giải quyết vấn đề. Thay vào đó, chúng có chức năng duy trì trật tự xã hội và chính trị cốt lõi tại Việt Nam, trở thành thể chế hóa trong ‘nhà nước’. Thực hành chính sách dưới dạng ‘chính thức’ và ‘không chính thức’, như là một tập hợp của hai phạm vi kết nối với nhau, đóng vai trò là những cơ chế quan trọng để tái phân phối các nguồn lực và kiểm soát các tư tưởng trong xã hội.

Nhà nước độc đảng đại diện cho sự ổn định cốt lõi về xã hội và chính trị tại Việt Nam, và nó được tạo nên bởi tư tưởng bá quyền- tư tưởng của nhà nước- và lĩnh vực cấu trúc-vật chất, đề cập tới sự tập trung các nguồn lực trong xã hội với một tầng lớp chính trị. Tư tưởng nguyên tắc hợp pháp hóa của tầng lớp chính trị này đóng vai trò như học thuyết bá quyền, có ảnh hưởng qua lại tới lĩnh vực cấu trúc-vật chất. Thực hành chính sách chính thức và không chính thức là môi trường tạo ra nhà nước. Trong khi thực hành chính sách dưới dạng chính thức tạo ra tư tưởng của một tầng lớp hoạt động trong sự quan tâm của người dân, thì thực hành chính sách dưới dạng không chính thức lại là chìa khóa đối với cơ sở cấu trúc của trật tự xã hội và chính trị. Do đó hai cách thực hành chính sách này hoạt động nhằm duy trì tình trạng hiện có.

Do đó, có thể kết luận rằng ‘thực hành chính sách không chính thức’, thường liên quan đến ‘tham nhũng’, không phải là không thích hợp trong một nhà nước ‘chân chính’ mà có thể được loại bỏ bằng cách áp dụng chính sách hợp lý. Bằng cách tập trung vào sự tồn tại chính



thức của các khái niệm, mô hình, quy định, thể chế tạo nên ‘sự quản trị tốt’, các nhà tài trợ quốc tế trở thành một phần của quá trình sản sinh cấu trúc quyền lực, chúng là sự khởi đầu của vấn đề mà họ (được cho là) đang cố gắng giải quyết. Sự thay đổi mong muốn hướng tới các giải pháp cho vấn đề một cách bền vững về sinh thái và xã hội hơn, thích ứng hơn không được tạo ra bởi nghiên cứu chính sách chính thức hay công cụ trong đó đã bỏ qua cấu trúc quyền lực làm nền tảng cho sự ổn định chính trị xã hội.