

GIẢI PHÁP THỨC ĐẦY QUẢN LÝ HIỆU QUẢ KHU BẢO TỒN BIỂN Ở VIỆT NAM

Phạm Thị Trâm¹

Tóm tắt: Sử dụng phương pháp khảo sát thực địa, phương pháp phỏng vấn sâu và kế thừa các tài liệu thứ cấp, bài viết đã chỉ ra được những khó khăn, thách thức đối với các khu bảo tồn biển hiện nay ở các lĩnh vực quản lý và giám sát, nguồn lực, mối quan hệ giữa phát triển kinh tế và bảo tồn, suy giảm đa dạng sinh học. Nguyên nhân chính của những vấn đề này là sự thiếu thông tin, kiến thức về biển và tầm quan trọng của bảo tồn biển; chính sách liên quan đến bảo tồn biển chưa đồng bộ, thiếu tính hiệu quả và sự phối hợp trong thực hiện nhiệm vụ của các bên liên quan chưa cao, bên cạnh đó còn có sức ép từ gia tăng dân số và phát triển kinh tế. Các kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả của các khu bảo tồn biển (KBTB) được đề xuất, trong đó nhấn mạnh vào việc hoàn thiện khung pháp lý và cơ chế quản trị KBTB; tăng cường nhân sự cả về số lượng và chất lượng, trang thiết bị và công cụ cho quản lý; quan tâm giải pháp tài chính bền vững và tăng cường tuyên truyền về vai trò cũng như tầm quan trọng của KBTB; và quản lý, giảm thiểu ô nhiễm môi trường biển.

Từ khóa: Bảo tồn biển; Đa dạng sinh học biển; Hệ sinh thái biển; Khu bảo tồn biển.

SOLUTIONS FOR ENHANCING THE EFFECTIVE MANAGEMENT OF MARINE PROTECTED AREAS IN VIETNAM

Abstract: Using a combination of research methods including: field study, in-depth interview, and reviewing secondary documents, this article identifies the difficulties and challenges facing marine protected areas today in the fields of management and monitoring, resources, relationship between economic development and conservation, and biodiversity degradation. The main causes of these issues are the lack of information and knowledge about the ocean and the importance of marine conservation; inconsistent and ineffective policies related to marine conservation; low coordination in the implementation of tasks among stakeholders; alongside pressures from population growth and economic development. Recommendations to enhance the effectiveness of marine protected areas are proposed, emphasizing improving the legal framework and governance mechanisms; strengthening personnel in both quantity and quality, as well as equipment and tools for managing marine protected areas; focusing on sustainable financial solutions and increasing awareness of the role and importance of marine protected areas; and managing and reducing marine environmental pollution.

Keywords: Marine protected areas, Marine biodiversity, Marine conservation, Marine ecosystems.

Nộp bản thảo: 11/4/2025

Chấp nhận đăng: 15/7/2025

¹TS, Viện Địa lý nhân văn và Phát triển bền vững, email liên hệ: trampham.iesd@gmail.com.

1. Đặt vấn đề

Việt Nam được Liên minh bảo tồn thiên nhiên quốc tế (IUCN) đánh giá là một trong 10 trung tâm đa dạng sinh học biển và là một trong 20 vùng biển có nguồn lợi hải sản phong phú trên thế giới với khoảng 11.000 loài sinh vật cư trú trong hơn 20 kiểu hệ sinh thái điển hình, thuộc 6 vùng đa dạng sinh học biển khác nhau. Vì vậy, vùng biển Việt Nam là nguồn cung cấp hải sản dồi dào, cung cấp các vật liệu biển, đặc biệt là vật liệu cho ngành dược liệu, đóng góp lớn trong việc cung cấp lương thực, thực phẩm, các ngành công nghiệp dược phẩm và đảm bảo đời sống của các cộng đồng sống phụ thuộc vào biển. Các hệ sinh thái biển như rạn san hô, rừng ngập mặn với các đặc điểm văn hóa biển là nguồn tài nguyên du lịch đặc sắc trong phát triển du lịch biển, nâng cao thu nhập cho người dân địa phương và phát triển kinh tế biển. Bên cạnh đó, các hệ sinh thái biển và ven biển Việt Nam còn đóng góp quan trọng trong việc cô lập CO₂, bảo vệ bờ biển và cộng đồng địa phương ven biển khỏi tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu. Tuy nhiên, đa dạng sinh học biển tại Việt Nam đang bị suy thoái bởi các tác động tiêu cực của các hoạt động phát triển kinh tế và ảnh hưởng biến đổi khí hậu, ô nhiễm môi trường biển. Điều này đặt ra yêu cầu bức thiết là cần thực hiện các giải pháp đồng bộ để bảo tồn đa dạng sinh học biển. Một trong những giải pháp hữu hiệu cho bảo tồn đa dạng sinh học biển là thành lập các khu bảo tồn biển (KBTB).

Theo IUCN, khu bảo tồn biển được hiểu là bất kỳ khu vực nào nằm ở vùng triều hoặc dưới triều cùng với toàn bộ phần liên đới, được gìn giữ bởi luật pháp và các phương thức hữu hiệu khác nhằm bảo vệ một phần hoặc toàn bộ môi trường liên quan. Đây là khu vực ương giống hải sản và có đặc điểm đa dạng sinh học biển cao. Theo mục tiêu trong Khung Đa dạng sinh học toàn cầu Côn Minh-Montreal (GBF), đảm bảo đến năm 2030 ít nhất có 30% diện tích các hệ sinh thái trên cạn, nước nội địa, biển và ven biển bị suy thoái được phục hồi hiệu quả nhằm tăng cường đa dạng sinh học và các chức năng, dịch vụ hệ sinh thái, tính toàn vẹn và khả năng kết nối sinh thái (UN, 2022).

Nhận thức sâu sắc được vai trò của KBTB đối với công tác bảo tồn đa dạng sinh học biển, Việt Nam đã tích cực, chủ động tham gia Công ước quốc tế về đa dạng sinh học và sớm phê duyệt quy hoạch hệ thống khu bảo tồn biển (Quyết định số 742/QĐ-TTg ngày 26 tháng 5 năm 2010 với danh mục 16 KBTB; Nghị quyết số 36-NQ/TW về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045; Chỉ thị số 29/CT-TTg ngày 1/11/2021 về một số giải pháp cấp bách nhằm tăng cường hiệu quả công tác quản lý khu bảo tồn biển Việt Nam; Quyết định số 1539/QĐ-TTg ngày 10/12/2024 phê duyệt Đề án mở rộng, thành lập mới các khu bảo tồn biển, khu bảo vệ nguồn lợi thủy sản, phục hồi các hệ sinh thái biển đến năm 2030) với các mục tiêu cụ thể cho từng giai đoạn. Để đạt được các mục tiêu đặt ra, các nhiệm vụ và giải pháp cũng đã được xác định, trong đó điều chỉnh, mở rộng diện tích và tổ chức tổ chức quản lý hiệu quả các KBTB.

Tính đến thời điểm tháng 7/2025, Bộ Nông nghiệp và Môi trường cùng với các địa phương đã thành lập và đưa vào hoạt động 12 khu bảo tồn biển: KBTB Bạch Long Vĩ (Hải Phòng), Cồn Cỏ (Quảng Trị), Cù Lao Chàm (Quảng Nam nay thuộc thành phố Đà Nẵng), Lý Sơn (Quảng Ngãi), Vịnh Nha Trang (Hòn Mun) (Khánh Hòa), Hòn Cau (Bình Thuận nay thuộc tỉnh Lâm Đồng); Phú Quốc (Kiên Giang (KBTB Phú Quốc hiện nay đã sát nhập vào VQG Phú Quốc) nay thuộc tỉnh An Giang), Cô Tô - Đảo Trần (Quảng Ninh); Vườn quốc gia Bái Tử Long (Quảng Ninh), Cát Bà (Hải Phòng), Núi Chúa (Ninh Thuận nay thuộc tỉnh Khánh Hòa), Côn Đảo (Bà Rịa - Vũng Tàu nay thuộc thành phố Hồ Chí Minh).

Mặc dù đã được quan tâm hình thành và dần đi vào hoạt động nhưng các KBTB vẫn còn một số khó khăn, bất cập về chính sách đầu tư phát triển mạng lưới khu bảo tồn biển, chưa tương xứng với mục tiêu và nhiệm vụ; mô hình tổ chức và bộ máy quản lý khu bảo tồn biển chưa thống nhất; nhân lực thực hiện công tác bảo tồn biển chưa được quan tâm về số lượng và chất lượng, chưa có nhiều cơ hội được đào tạo nâng cao trình độ chuyên môn hoặc tham gia các khóa tập huấn nâng cao nghiệp vụ, kỹ năng phù hợp với công tác thực tế; quyền hạn của ban quản lý các KBTB còn hạn chế,... Vì vậy, cần xác định được rõ các khó khăn, thách thức và nguyên nhân các khó khăn, thách thức đó trong quản lý các KBTB làm cơ sở đề xuất các giải pháp tăng cường quản lý hiệu quả các KBTB.

2. Dữ liệu và phương pháp nghiên cứu

Dữ liệu sử dụng trong bài viết được kế thừa từ các công bố trong và ngoài nước như các bài tạp chí, báo cáo của các KBTB,... Bên cạnh đó, bài viết cũng sử dụng dữ liệu sơ cấp từ quá trình khảo sát thực tế và phỏng vấn sâu của tác giả.

Bài báo sử dụng phương pháp tổng quan tài liệu cho các nội dung về quy chế quản lý KBTB và đặc điểm, thực trạng các KBTB; phương pháp phỏng vấn sâu được sử dụng để thu thập dữ liệu về khó khăn, thách thức đối với KBTB biển Bạch Long Vỹ, Cù Lao Chàm, Lý Sơn và Côn Đảo. Tiếp cận chính sách và tiếp cận từ dưới lên (bottom-up) được sử dụng trong phân tích thực trạng quản lý các KBTB cũng như đề xuất các giải pháp quản lý hiệu quả các KBTB ở nước ta.

3. Kết quả nghiên cứu

3.1. Thực trạng khu bảo tồn biển Việt Nam

Tính đến thời điểm hiện tại, nước ta có 11 KBTB bao gồm cả KBTB Cô Tô - Đảo Trần của tỉnh Quảng Ninh. Phần lớn các KBTB đều thuộc phạm vi của Vườn quốc gia, có giá trị đa dạng sinh học cao với các loài cá biển, rong biển, rạn san hô,... và được ưu tiên cho phát triển du lịch sinh thái.

KBTB Bái Tử Long, thành lập năm 2001, nằm trong khuôn viên của Vườn Quốc gia Bái Tử Long, tỉnh Quảng Ninh; là điểm đa dạng sinh học nổi tiếng với các rạn san hô, thềm cỏ biển,... Bái Tử Long có hơn 1.200 loài sinh vật biển, trong đó có tới 21 loài quý hiếm thuộc sách đỏ như rùa biển, cá heo, bào ngư, trai tượng khổng lồ, v.v... Khu thực hiện nhiều dự án về bảo tồn rùa biển, đa dạng sinh học cũng như hỗ trợ phát triển du lịch sinh thái, du lịch cộng đồng và giáo dục môi trường (Bui Thi Thu Hien et al, 2016).

KBTB Vịnh Hạ Long, được thành lập từ năm 1995, nằm trong quần thể di sản thế giới Vịnh Hạ Long. Khu bảo tồn có hơn 300 loài cá, 139 loài rong biển, 234 loài san hô và một số loài cỏ biển. Hệ sinh thái động vật thân mềm tầng đáy cũng rất phong phú với 545 loài (Bui Thi Thu Hien et al, 2016).

KBTB Cát Bà, được thành lập vào năm 2010, nằm trong phạm vi Vườn Quốc gia Cát Bà. KBTB Cát Bà bao gồm cả diện tích trên cạn và dưới nước; là nơi cư ngụ của 43 loài rong biển, 147 loài san hô và 195 loài cá có lợi ích kinh tế cao như cá trắng, cá hồng, cá ngừ và một số loài sinh vật biển khác. Công tác bảo tồn được triển khai và tăng cường qua các dự án quốc tế về bảo tồn đa dạng sinh học từ các nước Pháp, Hà Lan, Úc... (Bui Thi Thu Hien et al, 2016).

KBTB Côn Cỏ, được thành lập năm 2009, thuộc địa phận thành phố Đông Hà, tỉnh Quảng Trị. KBTB có diện tích không lớn nhưng lại chứa đựng hệ sinh thái biển đa dạng với gần 60 loài rong

biển, 227 loài cá, 113 loài san hô và đa dạng loài cá rạn san hô. Thành phần loài có giá trị kinh tế cao như san hô đen, san hô mềm và các loại thủy sản khác như tôm hùm, trai tượng, rùa... Đây là một trong những khu vực thực hiện chương trình Bảo tồn Rùa biển và các hoạt động bảo tồn đa dạng sinh học khác (Bui Thi Thu Hien et al, 2016).

KBTB Cù Lao Chàm, được thành lập từ năm 2005 với chỉ hơn 20km² (thuộc địa phận thành phố Hội An, tỉnh Quảng Nam cũ, nay là xã đảo Tân Hiệp - Cù lao Chàm, thành phố Đà Nẵng), nhưng chứa đựng một kho tàng đa dạng sinh vật biển. Từ khi được UNESCO công nhận là Khu Dự trữ Sinh quyển Thế giới vào năm 2009, Cù Lao Chàm nhanh chóng trở thành một địa danh du lịch biển nổi tiếng và dành được sự quan tâm của các tổ chức khoa học bởi đặc điểm đa dạng sinh học với gần 280 loài san hô, gần 80 loài rong biển, 100 loài động vật thân mềm, động vật da gai, bào ngư, v.v... và các bãi tắm đẹp như bãi Chồng, bãi Hương,... Cù Lao Chàm luôn thu hút lượng lớn khách du lịch tới tham quan và nghỉ dưỡng (Bui Thi Thu Hien et al, 2016). Từ tháng 2/2025, KBTB thuộc Khu bảo tồn thiên nhiên Cù Lao Chàm.

KBTB Vịnh Nha Trang, (Hòn Mun) (tỉnh Khánh Hòa) có 122km² biển trên tổng số 160km² diện tích khu bảo tồn; khẳng định tầm quan trọng bậc nhất về bảo tồn biển với hơn 200 loài cá rạn và 350 loài san hô. Đây là nơi có tính quốc tế và đa dạng san hô cao nhất ở Việt Nam. Ngoài ra, KBTB còn có 120 loài thân mềm, 70 loài giáp xác, rong biển, v.v... đã góp phần tạo nên giá trị đa dạng sinh học, nguồn lợi thủy sản dồi dào trong vịnh Nha Trang và mang lại các giá trị kinh tế cũng như du lịch bền vững cho vùng (Bui Thi Thu Hien et al, 2016).

KBTB Núi Chúa, được thành lập năm 2008 và nằm trong quần thể Vườn quốc gia Núi Chúa. Tại đây đã ghi nhận 350 loài san hô, trong đó đặc biệt có 46 loài san hô là phân loại mới tại Việt Nam, 260 loài cá rạn san hô, 115 loài thân mềm, 24 loài giáp xác. Ngoài ra, KBTB còn đón nhận quần thể rùa biển tới sinh sản mỗi mùa gồm 3 loài là đồi mồi, rùa xanh và đồi mồi dứa (Bui Thi Thu Hien et al, 2016).

KBTB Hòn Cau, được thành lập năm 2011, thuộc địa phận tỉnh Bình Thuận cũ, nay là tỉnh Lâm Đồng. KBTB là nơi sinh sống của 163 loài rong biển, 46 loài giáp xác và hơn 200 loài cá. Đặc trưng của KBTB là các rạn san hô vô cùng đa dạng với 234 loài và nơi đây trở thành bãi đẻ của rùa biển - một loài sinh vật biển quý hiếm có nguy cơ bị tuyệt chủng cao, vì vậy, công tác bảo vệ môi trường và ngăn ngừa các tác động môi trường từ hoạt động phát triển kinh tế khác được quan tâm một cách đặc biệt.

KBTB Côn Đảo, được thành lập từ năm 2002, là một phần của vườn Quốc gia Côn Đảo (thuộc tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu cũ nay là TP. Hồ Chí Minh), bao gồm cả diện tích trên đảo và diện tích biển (230km²/294km² là diện tích trên biển). Không chỉ nổi tiếng về cảnh quan biển, Côn Đảo còn là nơi có hệ thống sinh vật rừng ngập mặn vô cùng phong phú cũng như số lượng loài san hô rất đa dạng và có tới 1.700 loài sinh vật biển (trong đó có 70 loài nằm trong sách đỏ như bò biển, rùa biển, cá heo,...) (Bui Thi Thu Hien et al, 2016). Đây còn là khu vực bãi rùa đẻ và bảo tồn rùa lớn nhất nước ta.

KBTB Phú Quốc, được thành lập vào năm 2007 thuộc địa bàn tỉnh Kiên Giang, bao gồm cả diện tích trên đảo và diện tích biển (187km²/300 km² diện tích thuộc biển). Hệ sinh thái rạn san hô, thềm cỏ biển, rừng ngập mặn là một số đặc trưng ở KBTB này, cùng với đó là 152 loài cá biển giá trị cao, gần 100 loài rong biển, 252 loài san hô, cá heo, rùa lưng xanh. Khu bảo tồn có diện tích thảm cỏ

biển lớn khoảng 120km², đây là môi trường sống lý tưởng cho loài bò biển, một loài sinh vật quý hiếm cần được bảo tồn (Bui Thi Thu Hien et al, 2016).

KBTB Cô Tô - Đảo Trần, là Khu bảo tồn loài, sinh cảnh cấp tỉnh Quảng Ninh, có mục tiêu bảo tồn các hệ sinh thái tự nhiên, đặc thù và quan trọng như: Rạn san hô tại Cô Tô Con, Thanh Lân, cụm Đảo Hòn Ngựa, Đảo Trần, hòn Bắc Bò Cát; rừng ngập mặn; các loài sinh vật biển quý hiếm, có giá trị bảo tồn, đặc biệt các loài di cư như: vich, đồi mồi, đồi mồi dứa và rùa da, cá heo trắng Trung Quốc và cá heo không vây; ưu tiên bảo vệ các giống vật nuôi, cây trồng và đặc sản sá sùng, tu hài, ốc đĩa, hải sâm đen, cá song, bào ngư chín lỗ,... Công tác bảo tồn đa dạng sinh học gắn với bảo vệ cảnh quan thiên nhiên và phát triển du lịch biển (UBND tỉnh Quảng Ninh, 2020).

3.2. Hoạt động của Ban quản lý khu bảo tồn biển

Theo Luật Thủy sản 2017, KBTB được xác định là “loại hình khu bảo tồn thiên nhiên, được xác lập ranh giới trên biển, đảo, quần đảo, ven biển để bảo vệ đa dạng sinh học biển”, bao gồm vườn quốc gia, khu dự trữ thiên nhiên, khu bảo tồn loài - sinh cảnh và khu bảo vệ cảnh quan. Theo đó, tiêu chí xác lập KBTB được xác định theo các quy định phù hợp. Tiêu chí xác lập khu dự trữ thiên nhiên và khu bảo vệ cảnh quan được quy định trong Luật đa dạng sinh học; tiêu chí xác lập vườn quốc gia và tiêu chí xác lập khu bảo tồn loài - sinh cảnh được quy định trong Điều 15 Luật thủy sản 2017. Căn cứ vào mức độ đa dạng sinh học, giá trị đa dạng sinh học, quy mô diện tích mà phân chia khu bảo tồn theo cấp quản lý gồm cấp quốc gia và cấp tỉnh để có chính sách quản lý và đầu tư phù hợp.

Các khu bảo tồn được hình thành bao gồm diện tích khu bảo tồn và vùng đệm, mỗi khu vực đều có chức năng khác nhau, theo đó các khu được quản lý theo các quy định khác nhau. Các phân khu chức năng của khu bảo tồn bao gồm: phân khu bảo vệ nghiêm ngặt, phân khu phục hồi sinh thái và phân khu dịch vụ - hành chính. Trong phạm vi phân khu bảo tồn nghiêm ngặt, chỉ được thực hiện các hoạt động bao gồm thả phao thể hiện ranh giới; điều tra, nghiên cứu khoa học; tuyên truyền về bảo vệ môi trường và nguồn lợi thủy sản. Phân khu phục hồi hệ sinh thái được phép hoạt động như phân khu bảo tồn nghiêm ngặt và có các hoạt động phục hồi động thực vật thủy sinh, phục hồi hệ sinh thái (HST) biển, phát triển du lịch sinh thái mà không gây hại đến nguồn lợi thủy sản và HST biển, tàu thuyền được phép qua lại nhưng không được gây hại cho HST biển. Phân khu dịch vụ - hành chính được phép nhiều hoạt động hơn và bao gồm cả nuôi trồng và khai thác thủy sản, các hoạt động dịch vụ và được phép xây dựng cơ sở hạ tầng cho bản quản lý và cung cấp các dịch vụ được phép hoạt động trong phạm vi ranh giới. Tại vùng đệm, được phép xây dựng cơ sở hạ tầng phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, và đây cũng là một trong những mối đe dọa đối với đa dạng sinh học biển và các KBTB.

Tùy theo tính chất và quy mô của KBTB mà Ban quản lý KBTB được thành lập ở các cấp độ khác nhau, do Bộ Nông nghiệp và Môi trường (trước đây là Bộ NN&PTNN) hoặc do UBND tỉnh/thành phố quyết định. Theo quy định, Ban Quản lý KBTB có trách nhiệm bảo vệ và quản lý KBTB theo quy định; xây dựng đề án tổng thể phát triển du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng,... trình cấp có thẩm quyền phê duyệt; xây dựng và tổ chức thực hiện kế hoạch quản lý 5, 10 năm sau phê duyệt; thực hiện các biện pháp phòng ngừa ô nhiễm, ngăn chặn hành vi vi phạm; nghiên cứu, bảo tồn, bảo vệ, tái tạo, phục hồi và phát triển các loài trong KBTB; giám sát hoạt động điều tra, nghiên cứu khoa học, giáo dục, đào tạo và dự án; tuyên truyền, giáo dục, nâng cao nhận thức của cộng đồng về KBTB;

tổ chức, phối hợp với kiểm ngư, cảnh sát biển, cảnh sát môi trường, bộ đội biên phòng, chính quyền địa phương thực hiện tuần tra, kiểm tra, kiểm soát và xử lý vi phạm; phối hợp hỗ trợ sinh kế cho cộng đồng; ban hành hướng dẫn, quy định đối với phương tiện và hoạt động của các phương tiện; đề xuất điều chỉnh diện tích, vị trí các phân khu chức năng; lắp đặt thả phao ranh giới; và thực hiện chế độ báo cáo thường kỳ và đột xuất. Trong thực hiện quản lý KBTB, Ban quản lý được quyền điều tra, khảo sát, nghiên cứu khoa học trong phạm vi quản lý; được thực hiện hợp tác trong đào tạo, tuyên truyền, giáo dục về KBTB; được thu phí theo quy định; được phối hợp điều tra, tái tạo, phục hồi các loại động thực vật và các hệ sinh thái biển; được lập biên bản vi phạm hành chính chuyển cấp có thẩm quyền xử lý; được quyền kinh doanh, liên doanh để phát triển du lịch sinh thái, du lịch nghỉ dưỡng và các hoạt động khác; có ý kiến đối với hoạt động điều tra, nghiên cứu khoa học,... trong trường hợp không đúng mục đích hoặc gây ảnh hưởng xấu đến KBTB.

Bên cạnh đó, còn có sự tham gia quản lý KBTB của cộng đồng địa phương, các cá nhân, tổ chức có hoạt động hợp pháp trong khu bảo tồn. Các tổ chức, cá nhân và cộng đồng sinh sống và hoạt động hợp pháp trong KBTB ngoài quyền lợi được hưởng như khai thác hợp pháp nguồn lợi thủy sản; hưởng lợi từ hoạt động kinh doanh và dịch vụ trong KBTB; hưởng các ưu đãi, hỗ trợ theo quy định của pháp luật thì còn phải chịu trách nhiệm về việc thực hiện quy chế của KBTB và tiến hành các hoạt động khác theo quy chế của KBTB và quy định của pháp luật.

3.3. Khó khăn, thách thức đối với quản lý khu bảo tồn biển

Mặc dù đã đạt được những kết quả bước đầu trong bảo tồn đa dạng sinh học biển và hỗ trợ sinh kế của cộng đồng dân cư sống phụ thuộc tài nguyên đa dạng sinh học biển nhưng quá trình triển khai hoạt động quản lý các KBTB vẫn còn bộc lộ nhiều khó khăn, thách thức.

Thứ nhất, khung pháp lý và cơ chế quản lý chưa thống nhất: cơ chế pháp lý và khung quản trị còn thiếu tính nhất quán trong việc phân chia trách nhiệm và quyền hạn giữa các cấp quản lý cũng như các cơ quan, đơn vị có liên quan. Hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường nói chung, bảo tồn đa dạng sinh học, bảo vệ hệ sinh thái biển và KBTB nói riêng còn những điểm vướng mắc, chồng chéo, gây khó khăn trong việc triển khai, thực hiện (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2021). Công tác phối hợp giữa các lực lượng chức năng thực thi pháp luật trên biển còn hạn chế, nhất là trong công tác tuần tra, kiểm soát, phát hiện và xử lý vi phạm do thiếu cơ chế phối hợp và nguồn kinh phí triển khai (Tạ Đình Thi, 2024).

Phạm vi, cấp độ quản lý các KBTB khác nhau cũng là một trong những thách thức, khó khăn cần giải quyết. KBTB Cát Bà, Côn Đảo, Núi Chúa được quản lý theo tính chất của Vườn quốc gia. Về mặt hành chính, các KBTB được nhiều cơ quan có thẩm quyền khác nhau quản lý. KBTB Vịnh Nha Trang trước đây chịu sự quản lý của UBND thành phố Nha Trang, từ 1/7/2025 chịu sự quản lý của Sở Nông nghiệp và Môi trường tỉnh Khánh Hòa; KBTB Cù Lao Chàm trước đây chịu sự quản lý của UBND thành phố Hội An nhưng từ tháng 2/2025 trở thành một phần của khu bảo tồn thiên nhiên Cù Lao Chàm và chịu sự quản lý của Sở Nông nghiệp và Môi trường thành phố Đà Nẵng. Trong khi đó, 5 KBTB Núi Chúa, Côn Đảo, Lý Sơn, Cát Bà, Bạch Long Vỹ thuộc Vườn quốc gia do UBND tỉnh quản lý. Sự khác nhau của các cấp quản lý dẫn đến sự thiếu đồng bộ trong thực hiện các giải pháp hiệu quả đối với công tác quản lý KBTB.

Đồng thời với đó, Ban quản lý KBTB là đơn vị sự nghiệp nên việc thực hiện quyền hạn trong phạm vi quản lý rất hạn chế. Phần lớn quyền hạn của Ban quản lý là việc phối hợp với các bên liên quan và cấp có thẩm quyền chứ không được trao quyền trong quản lý, nhất là quyền xử lý các vi phạm. Vì vậy, khi xảy ra vi phạm trong KBTB, nếu không có các cơ quan chức năng có thẩm quyền thì Ban quản lý cũng không được xử lý ngay mà chỉ ghi nhận, báo cáo, phối hợp trong công tác xử lý, điều này phần nào cũng làm ảnh hưởng đến hiệu quả của công tác quản lý và xử lý vi phạm trong KBTB. Việc kinh doanh, liên doanh trong phát triển du lịch sinh thái, du lịch nghỉ dưỡng hay các hoạt động dịch vụ khác mặc dù được phép nhưng Ban quản lý cũng gặp rất nhiều khó khăn trong cơ chế thực hiện hay chuẩn bị hồ sơ để được cấp phép thực hiện.

Thứ hai, nguồn lực tài chính và nhân lực cho bảo tồn còn hạn chế: kinh phí đảm bảo cho công tác quản lý các khu bảo tồn biển nói riêng, bảo tồn đa dạng sinh học nói chung còn nhiều hạn chế. Số lượng và năng lực nhân sự để thực thi giám sát biển, thực hiện các nhiệm vụ của KBTB, thực hiện nghiên cứu và chương trình bảo vệ môi trường sinh thái biển chưa đảm bảo và thường thiếu ổn định. Nhiều KBTB hoạt động phụ thuộc nhiều vào các dự án, chương trình tài trợ của các tổ chức quốc tế, làm giảm tính bền vững của công tác quản lý (Tạ Đình Thi, 2024). Hợp tác công tư trong bảo tồn biển đã được quan tâm thảo luận, nhưng việc triển khai thực hiện còn rất nhiều hạn chế. Việc phát huy hiệu quả của các quỹ bảo vệ môi trường ở các cấp còn hạn chế, trong đó kinh phí dành cho bảo tồn thiên nhiên nói chung, bảo tồn biển nói riêng chưa được quan tâm phân bổ.

Thứ ba, sự tham gia của cộng đồng địa phương trong hoạch định và thực hiện chính sách về bảo vệ đa dạng sinh học và hoạt động bảo tồn biển còn hạn chế. Mặc dù các mô hình đồng quản lý đã được thực hiện thí điểm ở nhiều nơi nhưng hiệu quả chưa cao, nhiều mô hình thí điểm thiếu tính bền vững, nguyên nhân chính từ việc bất bình đẳng về lợi ích kinh tế và việc thực thi pháp luật, quy định về bảo vệ đa dạng sinh học của người dân trong cộng đồng. Người dân tham gia mô hình đồng quản lý thường bị hạn chế trong việc khai thác tài nguyên thiên nhiên và nguồn lợi thủy sản trong phát triển kinh tế và nâng cao thu nhập.

Thứ tư, việc thực hiện quy hoạch không gian biển chưa được thực hiện tổng thể và tích hợp đồng bộ, vì vậy các KBTB còn chịu tác động mạnh mẽ của nuôi trồng thủy sản, khai thác cảng biển và du lịch biển. Một số địa phương mới chỉ chú trọng vào các dự án phát triển kinh tế mà chưa quan tâm đến công tác bảo tồn, thậm chí có địa phương còn tiến hành giao đất, giao mặt nước biển thuộc phạm vi quản lý của khu bảo tồn biển cho tổ chức, cá nhân kinh doanh du lịch để xây dựng công trình hạ tầng phát triển du lịch (Tạ Đình Thi, 2024).

Kết quả tổng quan tài liệu cho thấy, các loại rác thải nhựa có nguồn gốc từ hoạt động thủy sản chiếm ưu thế trong tổng số rác thải nhựa trên các bãi biển. Nhựa thủy sản như: phao xốp, dây thừng, lưới nhỏ, phao nhựa, dây câu chiếm 47% về số lượng và 46% về khối lượng rác thải nhựa. Rác nhựa có nguồn từ hoạt động khai thác thủy sản (lưới, dây câu, dây thừng) chiếm trung bình 51,7% về số lượng và 73,3% về khối lượng khi khảo sát khảo sát rác thải ở các rạn san hô ở KBTB Bái Tử Long, Cát Bà, Cồn Cỏ, Nha Trang (Nguyễn Đức Thế và nnk, 2022). Điều này cho thấy, các hoạt động phát triển như đánh bắt và nuôi trồng thủy hải sản trên biển đã thải ra lượng rác thải tương đối lớn và chính nguồn thải từ các hoạt động này làm gia tăng ô nhiễm môi trường biển và ngày càng tác động tiêu cực đến đa dạng sinh học biển cũng như tạo ra các thách thức trong công tác quản lý KBTB.

Bên cạnh đó, hoạt động khai thác tài nguyên phục vụ cho phát triển đời sống của con người cũng gây suy giảm số lượng và chất lượng các thành phần loài. Tại vùng biển khu vực Ninh Thuận, loài rong đỏ ăn được (tên khoa học *Betaphycus gelatinus*) hiện rất hiếm do người dân địa phương khai thác; hoặc một lượng lớn rong biển (tên khoa học *Sargassum*) được khai thác để sản xuất thảo dược và thực phẩm tại khu vực Vịnh Nha Trang.

Thứ năm, thiếu dữ liệu cơ sở khoa học và giám sát dài hạn dẫn đến việc đánh giá hiệu quả bảo tồn chưa phản ánh đúng sự biến động của hệ sinh thái. Các thiết bị hiện đại, cơ sở khoa học kỹ thuật phục vụ công tác quản lý KBTB còn thiếu và lạc hậu nên hiệu quả thực hiện giám sát chưa cao.

Thứ sáu, tác động của ô nhiễm môi trường biển và biến đổi khí hậu đến số lượng và chất lượng thành phần loài tại các KBTB. Theo kết quả điều tra của chương trình giám sát và đánh giá chất thải nhựa, các bãi biển tại Nha Trang, Phú Quốc có số lượng và khối lượng tổng rác thải đều thuộc nhóm cao nhất trong số các khu vực được khảo sát. Các bãi biển tại các đảo xa có số lượng và khối lượng rác thải trung bình cao nhất, đây cũng chính là khu vực có các KBTB nên đa dạng sinh học hay chất lượng nước biển của khu vực này sẽ bị ảnh hưởng, dẫn đến chất lượng của các KBTB bị suy giảm, đặc biệt là các loài nhạy cảm với sự thay đổi thời tiết và môi trường như tảo biển, san hô,... Kết quả tổng quan cho thấy, 149 loài tảo biển ở vùng biển phía nam nước ta được ghi nhận trong giai đoạn 1980-2000 nhưng không thể tìm thấy trong khoảng thời gian từ 2000 - 2020 (Belous, O.S et al, 2021). Đã có những thay đổi đáng kể về thành phần loài của hệ thực vật đáy biển miền Trung và miền Nam trong giai đoạn 1950-2020 mà nguyên nhân không chỉ là do thay đổi theo chu kỳ tự nhiên mà còn do sự thay đổi nội tại của hệ sinh thái như nhiệt độ, độ mặn, các chất trong nước biển,... (Nguyen, M.-L. et al, 2023).

3.4. Một số kiến nghị nhằm quản lý hiệu quả khu bảo tồn biển

Hoàn thiện khung pháp lý và cơ chế quản trị KBTB.

Cần xác định và xây dựng cơ chế quản lý thống nhất, rõ ràng về trách nhiệm, thẩm quyền giữa các cơ quan quản lý cấp Trung ương, địa phương trong quản lý KBTB, đặc biệt là thẩm quyền của Ban quản lý KBTB. Nên xem xét và cân nhắc việc thiết lập đầu mối điều phối cấp quốc gia để thống nhất định hướng, tiêu chuẩn và kiểm tra việc thực thi công tác quản lý KBTB.

Rà soát và tháo gỡ các điểm chồng chéo về mặt pháp lý trong bảo vệ KBTB, hệ sinh thái biển. Hiện nay, các quy định về quản lý và bảo vệ KBTB đang được thực hiện theo quy định trong Luật Đa dạng sinh học, Luật Thủy sản, Luật Bảo vệ môi trường và các hoạt động khác trong KBTB phải thực hiện theo các quy định của Luật khác liên quan nữa. Vì vậy, việc đồng bộ hóa các quy định về bảo vệ hệ sinh thái biển, KBTB là cần thiết để đảm bảo sự thống nhất trong thực hiện quản lý.

Cơ chế phối hợp liên ngành giữa kiểm ngư - biên phòng - cảnh sát biển - cảnh sát môi trường - Ban quản lý KBTB cần được thực hiện chặt chẽ và thống nhất hơn, đặc biệt trong tuần tra biển và chia sẻ dữ liệu về tàu cá, các khai thác trái phép và vi phạm quy định về bảo tồn hệ sinh thái biển.

Bên cạnh đó, cần có thống nhất mô hình quản lý các KBTB nằm trong các Vườn quốc gia, điều chỉnh phân cấp phù hợp để tránh việc một KBTB chịu sự quản lý bởi nhiều cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp khác nhau.

Bảo đảm nguồn lực tài chính và nhân lực và trang thiết bị cho quản lý KBTB.

Cần xây dựng cơ chế tài chính bền vững cho KBTB như thành lập quỹ bảo tồn biển cấp quốc gia và cấp địa phương để hỗ trợ dài hạn cho các hoạt động bảo tồn và quản lý KBTB. Đa dạng hóa các nguồn tài chính cho quỹ bảo tồn hoặc chi cho hoạt động quản lý bằng cách thu phí dịch vụ hệ sinh thái, phí tham quan, đối tác công tư, tài trợ từ các doanh nghiệp du lịch hoặc huy động từ các dự án, hỗ trợ quốc tế về biến đổi khí hậu và bảo tồn.

Đặc biệt là, cần nâng cao việc thực hiện trách nhiệm của các doanh nghiệp có hoạt động phát triển tại KBTB trong việc đóng góp bảo vệ môi trường và bảo tồn hệ sinh thái biển.

Tăng cường năng lực về mặt chuyên môn, nghiệp vụ và số lượng nhân sự, trong đó cần bố trí đủ chỉ tiêu biên chế và ngân sách dài hạn cho Ban Quản lý KBTB. Tổ chức các chương trình đào tạo, tập huấn chuyên sâu về giám sát đa dạng sinh học; quản lý rạn san hô, thảm cỏ biển; tuần tra, kiểm soát biển.

Tăng cường thiết bị giám sát và ứng dụng khoa học kỹ thuật hiện đại trong giám sát biển và bảo vệ hệ sinh thái biển. Cần trang bị tàu tuần tra, thiết bị lặn đảm bảo, camera giám sát, hệ thống GPS hay máy bay không người lái để phục vụ công tác quản lý và nghiên cứu. Đồng thời, xây dựng và chia sẻ hệ thống cơ sở dữ liệu số về đa dạng sinh học biển và bảo tồn hệ sinh thái biển.

Tăng cường sự tham gia của cộng đồng vào cơ chế đồng quản lý KBTB.

Cần cân nhắc việc hoàn thiện khung pháp lý cho cơ chế đồng quản lý, trong đó quy định rõ quyền lợi và trách nhiệm của cộng đồng tham gia; chia sẻ lợi ích từ dịch vụ biển, du lịch, nghề cá bền vững; trách nhiệm bảo vệ tài nguyên.

Đặc biệt, đối với cộng đồng sinh sống và có hoạt động phát triển trong khu vực KBTB, cần giảm bất bình đẳng về lợi ích kinh tế bằng việc thiết lập cơ chế chia sẻ lợi ích minh bạch, đảm bảo người dân địa phương được hưởng lợi trực tiếp từ các hoạt động du lịch sinh thái và khai thác bền vững tài nguyên biển và nguồn lợi thủy sản. Chú trọng giám sát chặt chẽ việc thực hiện các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường, bảo tồn thiên nhiên và hệ sinh thái của những người không tham gia đồng quản lý để vừa đảm bảo việc thực thi pháp luật về bảo vệ môi trường, vừa đảm bảo sự công bằng trong tiếp cận với tài nguyên biển, nguồn lợi thủy sản giữa các đối tượng và đảm bảo sự bền vững trong mô hình đồng quản lý.

Thúc đẩy chính sách hỗ trợ cộng đồng chuyển đổi sinh kế xanh, nuôi biển bền vững, nghề cá có chứng nhận và phát triển các sản phẩm thân thiện với môi trường. Đồng thời, tăng cường giáo dục môi trường và nhận thức cộng đồng, nâng cao ý thức tuân thủ pháp luật và tăng cường vai trò của cộng đồng trong giám sát bảo tồn biển.

Nâng cao hiệu lực, hiệu quả các quy định về kiểm soát ô nhiễm môi trường biển và ven biển.

Cần tăng cường cơ chế kiểm tra, giám sát và xử phạt vi phạm hành chính đối với các hành vi gây ô nhiễm môi trường biển để đảm bảo tính răn đe và thực thi pháp luật về bảo vệ môi trường. Trong đó, áp dụng mạnh mẽ hơn chế tài đối với doanh nghiệp gây ô nhiễm môi trường biển tái diễn bao gồm cả việc bắt buộc phục hồi môi trường vì tính chất ô nhiễm môi trường biển nguy hại và lan rộng nhanh chóng, khó khắc phục và tác động mạnh mẽ đến hệ sinh thái biển.

Cần tăng cường phân cấp trách nhiệm và giao quyền chủ động cho các địa phương ven biển trong quản lý và xử lý xả thải, giám sát môi trường. Có cơ chế kiểm soát chặt chẽ nguồn thải từ đất liền, khu vực ven biển, đặc biệt là từ các khu công nghiệp, đô thị ven biển. Tăng cường kiểm tra các cơ sở chế biến thủy sản, cảng biển, nhà máy nhiệt điện, lọc hóa dầu và du lịch ven biển.

Đối với vấn nạn rác thải nhựa trên biển, cần chú trọng quản lý, giám sát nguồn gây ô nhiễm, đặc biệt là các giải pháp quản lý rác thải nhựa liên quan đến nuôi trồng và khai thác thủy sản. Cần thiết đưa chương trình giám sát rác thải nhựa trên biển và rạn san hô vào chương trình hoạt động thường xuyên của các KBTB.

4. Kết luận

Các KBTB nước ta đã và đang có những đóng góp quan trọng trong bảo tồn đa dạng sinh học và bảo vệ các hệ sinh thái biển trước các tác động của biến đổi khí hậu, ô nhiễm môi trường biển và các ảnh hưởng tiêu cực từ các hoạt động phát triển. Mặc dù các KBTB đã đạt được những kết quả bước đầu trong bảo tồn đa dạng sinh học và hỗ trợ sinh kế cộng đồng, công tác quản lý vẫn đối mặt với nhiều khó khăn do khung pháp lý và cơ chế quản trị còn thiếu thống nhất, chồng chéo và kém hiệu lực. Bên cạnh đó, sự khác biệt về cấp độ và mô hình quản lý giữa các KBTB gây ra tình trạng thiếu đồng bộ trong thực thi, trong khi quyền hạn của Ban quản lý còn hạn chế, chủ yếu mang tính phối hợp, dẫn đến hiệu quả xử lý vi phạm chưa cao. Hạn chế về nguồn lực tài chính, nhân lực và sự phụ thuộc vào các dự án tài trợ làm giảm tính bền vững của hoạt động quản lý. Hơn nữa, sự bất bình đẳng về quyền lợi giữa những người tham gia và không tham gia mô hình đồng quản lý cũng ảnh hưởng tới hiệu quả của công tác quản lý. Quy hoạch không gian biển chưa được thực hiện một cách tổng thể và tích hợp, khiến nhiều KBTB chịu áp lực lớn từ các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội và hệ lụy của các vấn đề ô nhiễm môi trường biển.

Để giải quyết các vấn đề mà quản lý các KBTB phải đối mặt, cần hoàn thiện và thống nhất khung pháp lý và cơ chế quản trị KBTB; bảo đảm nguồn lực tài chính và nhân lực và trang thiết bị cho quản lý KBTB. Đồng thời, cần tăng cường sự tham gia của người dân trong mô hình đồng quản lý và giám sát quá trình thực thi các quy chế, quy định về bảo tồn biển. Ngoài ra, cần nâng cao hơn nữa hiệu lực, hiệu quả các quy định về kiểm soát ô nhiễm môi trường biển và ven biển để giảm thiểu các tác động của ô nhiễm môi trường tới hệ sinh thái biển cũng như số lượng và chất lượng đa dạng loài góp phần bảo tồn đa dạng sinh học biển.

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2021). *Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia giai đoạn 2016 - 2020*. Nxb. Dân trí.
2. Nguyễn Đức Thế, Chu Thế Cương, Bùi Thị Thu Hiền, Nguyễn Văn Công & Nguyễn Mỹ Quỳnh (2022). *Chương trình giám sát và đánh giá rác thải nhựa bãi biển và rạn san hô*. Báo cáo 2019 - 2021. Hà Nội, Việt Nam.
3. Tạ Đình Thi (2024). Bảo tồn đa dạng sinh học, các hệ sinh thái biển, thúc đẩy tăng trưởng xanh, phát triển bền vững kinh tế biển. *Tạp chí Cộng sản*, tháng 3/2024. Truy cập tại https://tapchicongsan.org.vn/web/guest/the-gioi-van-de-su-kien/-/2018/903702/view_content, truy cập ngày 30/4/2025.

4. UBND tỉnh Quảng Ninh (2020). *Quyết định số 1614/QĐ-UBND ngày 19/5/2020 phê duyệt chi tiết khu bảo tồn biển Cô Tô, Đảo Trần tỉnh Quảng Ninh*.
5. Belous, O.S., Titlyanov, E.A. & Titlyanova, T.V. (2021). Decadal comparison (1950–2020) of benthic marine flora from Central and Southern Vietnam. *Phytotaxa* 521 (4): 249–288. <https://doi.org/10.11646/phytotaxa.521.4.3>
6. Bui Thi Thu Hien et al. (2016). *Vietnam Marine Protected Area Management Effectiveness Evaluation*. Gland, Switzerland: IUCN, 83pp.
7. Nguyen, M.-L., Kim, M.-S., Nguyen, N.-T. N., Nguyen, X.-T., Cao, V.-L., Nguyen, X.-V., & Vieira, C. (2023). Marine Floral Biodiversity, Threats, and Conservation in Vietnam: An Updated Review. *Plants*, 12(9), 1862. Truy cập tại <https://doi.org/10.3390/plants12091862>.
8. UN (2022). *The Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (GBF) adopted at COP15, Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity*, Montreal, Canada, 7-19 December 2022.