

# THỂ CHẾ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG KINH TẾ BIỂN: THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

★ PGS, TS HOÀNG VĂN HOAN

★ ThS LƯU THỊ NGỌC

Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

● **Tóm tắt:** Thể chế có vai trò đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển của mỗi quốc gia, là động lực, nguồn lực cho sự phát triển hay có thể trở thành rào cản kìm hãm sự phát triển. Đảng ta xác định xây dựng và hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển là một trong ba đột phá chiến lược để phát triển đất nước bền vững. Để trở thành quốc gia mạnh về biển, giàu lên từ biển, Việt Nam cần tiếp tục hoàn thiện thể chế quản lý nhà nước phát triển bền vững kinh tế biển. Bài viết làm rõ nội hàm thể chế quản lý nhà nước về phát triển bền vững kinh tế biển; phân tích những kết quả đạt được, hạn chế và đề xuất giải pháp hoàn thiện thể chế quản lý nhà nước về phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam thời gian tới.

● **Từ khóa:** Kinh tế biển; phát triển bền vững; thể chế; quản lý nhà nước về phát triển bền vững kinh tế biển; Việt Nam.

## 1. Khái niệm về thể chế quản lý nhà nước về phát triển bền vững kinh tế biển

Diễn đàn Kinh tế thế giới (WEF) quan niệm “Thể chế có thể được hiểu là cái tạo thành khung khổ trật tự cho các quan hệ của con người, định vị cơ chế thực thi và giới hạn của các quan hệ giữa các bên tham gia tương tác; là ý chí chung của cộng đồng xã hội trong việc xác lập trật tự, những quy tắc, những ràng buộc và các chuẩn mực, giá trị chung được mọi người chia sẻ”<sup>(1)</sup>.

Theo đó, thể chế được hiểu theo nghĩa rộng chính là tập hợp những quy định, quy chế mà con người trong xã hội, cộng đồng buộc phải tuân thủ. Thể chế theo nghĩa hẹp chính là những quy tắc xử sự chung của một quốc gia, những luật lệ mà

quốc gia đó đã ban hành nhằm hướng tới sự thống nhất trong cộng đồng, sự công bằng của xã hội.

Nội hàm thể chế bao gồm 3 yếu tố chính: hệ thống pháp luật, các quy tắc xã hội điều chỉnh các mối quan hệ và các hành vi được pháp luật thừa nhận của một quốc gia; các chủ thể thực hiện và quản lý sự vận hành xã hội (bao gồm Nhà nước, cộng đồng cư dân, các tổ chức xã hội dân sự); các cơ chế, phương pháp, thủ tục thực hiện hoạt động xã hội, quản lý và điều hành sự vận hành xã hội.

Quản lý nhà nước là hoạt động thực thi quyền lực nhà nước do các cơ quan nhà nước thực hiện nhằm xác lập một trật tự ổn định và phát triển xã hội theo những mục tiêu mà tầng lớp cầm quyền theo đuổi. Quản lý nhà nước về kinh tế biển là

hoạt động của các cơ quan hành pháp được phân cấp về quản lý tài nguyên và các hoạt động kinh tế biển, bảo đảm cho hoạt động kinh tế biển diễn ra theo đúng quy định của pháp luật, mang lại lợi ích tối đa cho địa phương và quốc gia.

Thế chế quản lý nhà nước gồm hệ thống luật, các văn bản pháp quy dưới luật tạo khuôn khổ pháp lý cho các cơ quan hành chính nhà nước, thực hiện chức năng quản lý, điều hành mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, cũng như cho mọi tổ chức và cá nhân sống và làm việc theo pháp luật.

Kinh tế biển ngày càng trở nên thiết yếu đối với phúc lợi và sự thịnh vượng của nhân loại trong tương lai. Vì vậy, kinh tế biển trở thành trụ cột quan trọng của nền kinh tế tại các quốc gia có biển, trong đó có Việt Nam.

Hiện nay, có nhiều quan điểm khác nhau về khái niệm kinh tế biển, bởi mỗi quốc gia biển có cách nhìn riêng phụ thuộc vào giá trị đóng góp của nó đối với nền kinh tế quốc dân.

Ở Việt Nam, kinh tế biển được hiểu bao gồm toàn bộ các hoạt động kinh tế diễn ra trên biển và các hoạt động kinh tế diễn ra trên đất liền nhưng trực tiếp liên quan đến khai thác biển; bao gồm: “1) Kinh tế hàng hải; 2) Khai thác, chế biến dầu, khí và các loại khoáng sản; 3) Khai thác và chế biến hải sản; 4) Du lịch biển và kinh tế hải đảo; 5) Các khu kinh tế, các khu công nghiệp tập trung và khu chế xuất ven biển gắn với phát triển các khu đô thị ven biển”<sup>(2)</sup>. Với khái niệm này, kinh tế biển không chỉ đơn thuần là các hoạt động kinh tế diễn ra trên biển, mà còn phải kể đến tất cả các hoạt động kinh tế gắn với biển diễn ra ở các hải đảo và dải đất liền ven biển. Kinh tế biển là một bộ phận của nền kinh tế quốc dân.

Hội nghị Thượng đỉnh Thế giới về phát triển bền vững tổ chức ở Johannesburg (Cộng hòa Nam Phi), năm 2002 đã xác định: Phát triển bền vững là quá trình phát triển có sự kết hợp chặt

chẽ, hợp lý, hài hòa giữa 3 mặt của sự phát triển, gồm: kinh tế, xã hội và môi trường.

Do đó, phát triển bền vững kinh tế biển là phát huy được các tiềm năng, lợi thế của biển để đóng góp cho tăng trưởng kinh tế, nâng cao chất lượng cuộc sống cho người dân, đồng thời bảo đảm duy trì được các nguồn vốn tự nhiên của biển như hệ sinh thái và các đa dạng sinh học, tài nguyên của biển.

Như vậy, *thế chế quản lý nhà nước về phát triển bền vững kinh tế biển là hệ thống các quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành và tổ chức bộ máy quản lý nhà nước vận hành các quy định pháp luật đó một cách thống nhất, nhằm đáp ứng các yêu cầu, mục tiêu đặt ra.*

## **2. Thực trạng thế chế quản lý nhà nước về phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam**

Trên cơ sở xác định tầm quan trọng, những đóng góp của kinh tế biển trong đóng góp cho nền kinh tế nói chung, vai trò của thế chế quản lý nhà nước trong thúc đẩy phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam, những năm qua, Đảng và Nhà nước Việt Nam luôn nỗ lực không ngừng nhằm tiếp tục hoàn thiện thế chế quản lý nhà nước và đã đạt một số thành tựu quan trọng. Cụ thể:

### **(1) Xây dựng và ban hành chính sách và hệ thống các quy phạm pháp luật về phát triển bền vững kinh tế biển**

Đảng đã ban hành các chủ trương lớn mang tính định hướng đối với công tác quản lý nhà nước về phát triển bền vững kinh tế biển. Nghị quyết số 09-NQ/TW ngày 09/02/2007 của Ban Chấp hành Trung ương khóa X về Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020 khẳng định: “Thế kỷ XXI được thế giới xem là “thế kỷ của đại dương”<sup>(3)</sup> và xác định những chủ trương chiến lược nhằm đẩy mạnh phát triển kinh tế biển; Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22/10/2018 về Chiến

lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045, trong đó xác định mục tiêu đến năm 2030 Việt Nam trở thành quốc gia biển mạnh, đạt cơ bản các tiêu chí về phát triển bền vững kinh tế biển.

Mục tiêu phát triển bền vững kinh tế biển của nước ta được thực hiện theo tinh thần Nghị quyết số 36-NQ/TW, ngày 22/10/2018 của Ban Chấp hành Trung ương về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045, “đưa Việt Nam trở thành quốc gia biển mạnh; đạt cơ bản các tiêu chí về phát triển bền vững kinh tế biển; hình thành văn hoá sinh thái biển; chủ động thích ứng với biến đổi khí hậu, nước biển dâng; ngăn chặn xu thế ô nhiễm, suy thoái môi trường biển, tình trạng sạt lở bờ biển và biển xâm thực; phục hồi và bảo tồn các hệ sinh thái biển quan trọng. Những thành tựu khoa học mới, tiên tiến, hiện đại trở thành nhân tố trực tiếp thúc đẩy phát triển bền vững kinh tế biển”<sup>(4)</sup>.

Cụ thể hóa, thể chế hóa quan điểm, chủ trương của Đảng, Nhà nước đã xây dựng và hoàn thiện hệ thống các văn bản, quy định có liên quan về quản lý nhà nước về phát triển bền vững kinh tế biển. Hệ thống pháp luật về kinh tế biển ở Việt Nam ngày càng được hoàn thiện.

Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 459/NQ-UBTVQH14 ngày 12/12/2017 về tiếp tục nâng cao hiệu quả việc thực hiện chính sách, pháp luật đối với cá nhân, tổ chức khai thác, nuôi trồng, chế biến hải sản trong phát triển kinh tế biển gắn với bảo đảm quốc phòng, an ninh.

Hiện nay, cơ sở pháp lý cao nhất liên quan đến kinh tế biển là Luật Biển Việt Nam năm 2012, trong đó, chương IV có 5 điều quy định về phát triển kinh tế biển. Điều 42, Luật Biển Việt Nam năm 2012, xác định phát triển kinh tế biển theo hướng bền vững, hiệu quả theo các nguyên tắc: “1. Phục vụ xây dựng và phát triển kinh tế - xã

hội của đất nước; 2. Gắn với sự nghiệp bảo vệ chủ quyền quốc gia, quốc phòng, an ninh và trật tự an toàn trên biển; 3. Phù hợp với yêu cầu quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường biển; 4. Gắn với phát triển kinh tế - xã hội của các địa phương ven biển và hải đảo”.

Ngoài ra, các ngành, lĩnh vực liên quan đến kinh tế biển cũng tiếp tục được hoàn thiện như Luật Dầu Khí (2008), Luật Tài nguyên, Môi trường biển và Hải đảo (2015); Luật Thủy sản (2017); Luật Du lịch (2017), Luật Bảo vệ môi trường (2020)...

Chính phủ ban hành Nghị quyết số 27/2007/NQ-CP ngày 30/5/2007 về Chương trình hành động về Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020; Nghị quyết số 26/NQ-CP ngày 05/3/2020 ban hành Kế hoạch tổng thể và Kế hoạch 5 năm của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22/10/2018 của Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 (Nghị quyết 26); Nghị định số 51/2014/NĐ-CP ngày 21/5/2014 quy định về việc giao khu vực biển cho tổ chức, cá nhân khai thác sử dụng tài nguyên biển; Nghị định số 11/2021/NĐ-CP ngày 10/02/2021 về Quy định việc giao các khu vực biển nhất định cho tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng tài nguyên biển. Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 137/2007/QĐ-TTg ngày 21/8/2007 phê duyệt Đề án tổ chức thông tin phục vụ công tác phòng, chống thiên tai trên biển; Quyết định số 1041/QĐ-TTg, ngày 22/7/2009 phê duyệt Đề án bảo đảm mạng lưới thông tin biển, đảo; Quyết định số 373/QĐ-TTg, ngày 23/3/2010 phê duyệt Đề án đẩy mạnh công tác tuyên truyền về quản lý, bảo vệ và phát triển bền vững biển và hải đảo Việt Nam; Quyết định số 896/QĐ-TTg ngày 26/6/2020 về phê duyệt Chương trình tăng cường năng lực

và hiện đại hóa cơ sở vật chất kỹ thuật phục vụ quản lý tài nguyên, môi trường biển và hải đảo đến năm 2030 nhằm tổ chức, nghiên cứu, tiếp cận, tận dụng thành tựu khoa học - công nghệ tiên tiến trong xây dựng nền kinh tế biển; Quyết định số 647/QĐ-TTg ngày 18/5/2020 phê duyệt Đề án hợp tác quốc tế về phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030; Chỉ thị số 31/CT-TTg ngày 24/11/2021 về đổi mới và tăng cường tổ chức thực hiện chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030; Quyết định số 729/QĐ-TTg ngày 16/6/2022 về việc phê duyệt Chương trình truyền thông về biển và đại dương đến năm 2030.

Bên cạnh đó, Chính phủ cũng thường xuyên thực hiện rà soát, hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về vùng biển theo hướng phát triển bền vững. Chính phủ cùng các bộ, ngành đã ban hành nhiều văn bản, chỉ thị, kế hoạch nhằm thực hiện sáng kiến và cam kết của Việt Nam với quốc tế về phát triển bền vững kinh tế biển. Các quyết định, hướng dẫn, kế hoạch của Nhà nước được ban hành nhằm tạo khuôn khổ pháp lý trong thiết lập, xây dựng công tác lập quy hoạch không gian biển quốc gia.

Mặt khác, Chính phủ cũng tăng cường chỉ đạo và yêu cầu các bộ, ngành, địa phương có biển cần nỗ lực cao, đổi mới sáng tạo, quyết tâm lớn, hành động quyết liệt, hiệu quả, có trọng tâm, trọng điểm; xử lý dứt điểm, không để kéo dài các nhiệm vụ được giao nhằm tạo động lực cho phát triển bền vững kinh tế biển; triển khai đồng bộ các giải pháp về phát triển bền vững kinh tế biển.

Có thể nói, hệ thống các chủ trương, chính sách mà Đảng và Nhà nước đã ban hành và thực hiện về phát triển bền vững kinh tế biển là những cơ sở chính trị, pháp lý quan trọng để khai thác có hiệu quả mọi tiềm năng, thế mạnh của biển và phát triển các ngành kinh tế biển một cách bền vững, phục vụ đắc lực mục tiêu.

## **(2) Xây dựng và hoàn thiện đồng bộ tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về phát triển bền vững kinh tế biển**

Điều 7 Luật Biển Việt Nam năm 2012 quy định: “1. Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về biển trong phạm vi cả nước. 2. Các bộ, cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố ven biển trực thuộc Trung ương trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện quản lý nhà nước về biển”.

Hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước về kinh tế biển bao gồm: Cơ quan quản lý khai thác, bảo vệ tài nguyên biển theo ngành; Cơ quan quản lý tổng hợp về khai thác tài nguyên biển. Hai bộ phận này được tổ chức đồng bộ từ Trung ương đến các địa phương có biển; trong đó phân công, phân cấp về vai trò trách nhiệm quản lý giữa các cơ quan trong hệ thống dựa trên nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành và theo lãnh thổ.

*Thứ nhất*, quy định về cơ quan quản lý khai thác tài nguyên biển theo ngành. Ở Trung ương, các bộ tham gia quản lý khai thác, bảo vệ tài nguyên và môi trường biển, gồm Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn - về nông nghiệp và thủy sản; Bộ Tài nguyên và Môi trường - khoáng sản và dầu khí; Bộ Giao thông vận tải - về giao thông vận tải biển; Bộ Công Thương - về công nghiệp khai thác khoáng sản biển; Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch - về du lịch biển; Bộ Thông tin và Truyền thông - khai thác lòng đất dưới đáy biển; Bộ Ngoại giao - về ngoại giao và biên giới lãnh thổ quốc gia; Bộ Quốc phòng - về quốc phòng trên biển; Bộ Công an - về an ninh vùng biển.

Ở địa phương, ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện quản lý nhà nước về kinh tế biển, tham mưu giúp ủy ban nhân dân cấp tỉnh là các sở với một số chi cục có chức năng tương ứng với mô hình các tổng cục, cục ở các bộ như: Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; Sở Tài nguyên và Môi

trường; Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch; Sở Giao thông vận tải; Sở Xây dựng...

Như vậy, quản lý nhà nước về khai thác, bảo vệ tài nguyên và môi trường biển ở nước ta có tính chất toàn diện và do nhiều cơ quan ở Trung ương với chức năng, nhiệm vụ khác nhau thực hiện.

*Thứ hai, cơ quan quản lý tổng hợp về khai thác, bảo vệ tài nguyên và môi trường biển.* Tổ chức quản lý nhà nước tổng hợp, thống nhất về khai thác, bảo vệ tài nguyên và môi trường biển là sự quản lý liên ngành, liên vùng, bảo đảm lợi ích quốc gia kết hợp hài hòa lợi ích của các ngành, lĩnh vực, địa phương và các tổ chức, cá nhân liên quan đến việc quản lý, khai thác, sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo.

Điều 73, Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015 quy định: “1. Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về tài nguyên, môi trường biển và hải đảo. 2. Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển và hải đảo”.

Bộ Tài nguyên và Môi trường là cơ quan được giao vai trò điều phối quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển và hải đảo. Ở 28 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có biển, Sở Tài nguyên và Môi trường là cơ quan tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý tổng hợp về biển và hải đảo. Sở Tài nguyên và Môi trường có các phòng/chi cục biển, hải đảo trực thuộc.

Như vậy, phương thức quản lý nhà nước tổng hợp về khai thác biển, hải đảo không thay thế phương thức quản lý nhà nước theo ngành/lĩnh vực, mà khẳng định và nhấn mạnh vai trò điều chỉnh và kết nối các hành vi phát triển (khai thác, sử dụng) của các ngành, lĩnh vực, của những người hưởng dụng biển, vùng ven biển và hải đảo. Các bộ, ngành liên quan có trách nhiệm phối

hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường trong việc thực hiện các hoạt động quản lý nhà nước về biển, hải đảo. Với việc thực hiện tổ chức bộ máy và cách thức quản lý theo hai phương thức nêu trên góp phần tiếp tục hoàn thiện bộ máy tổ chức về phát triển bền vững kinh tế biển.

Ngoài ra, để thúc đẩy thực hiện Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 203/QĐ-TTg ngày 06/02/2020 về việc thành lập Ủy ban Chỉ đạo quốc gia về thực hiện Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 với sự tham gia của Phó Thủ tướng, các bộ, ngành, địa phương có biển, trong đó Bộ Tài nguyên và Môi trường - Cơ quan Thường trực của Ủy ban Chỉ đạo quốc gia để điều phối chung, tổng thể. Có 8/28 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có biển thành lập Ban chỉ đạo cấp tỉnh và 28/28 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có biển ban hành Chương trình/Kế hoạch hành động thực hiện Nghị quyết số 36-NQ/TW và Nghị quyết số 26/NQ-CP.

Việc kiện toàn, hoàn thiện đồng bộ tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về phát triển bền vững kinh tế biển góp phần tạo hành lang pháp lý quan trọng, thống nhất chỉ đạo, điều hành, quản lý phát triển bền vững kinh tế biển.

**(3) Về thanh tra, kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm trong phát triển bền vững kinh tế biển.**

Thế chế thanh tra, kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm trong phát triển kinh tế biển đã dần được hoàn thiện, theo đó, đã hoàn thiện theo hướng điều chỉnh, hoàn thiện về nội dung và đối tượng thanh tra, xử lý triệt để tình trạng chồng chéo trong hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát. Từ đó, đã góp phần xử lý các sai phạm trong lĩnh vực tài nguyên và môi trường mà xã hội quan tâm và tạo được sự đánh giá cao của xã hội, như: kiểm

tra việc chấp hành pháp luật về bảo vệ môi trường; kiểm tra công tác bảo vệ môi trường trong nhập khẩu phế liệu tại các cảng biển; kiểm tra, xử lý các vụ việc về ô nhiễm, sự cố môi trường và đa dạng sinh học trên địa bàn cả nước...

Hoạt động ngăn ngừa, kiểm soát và giảm thiểu ô nhiễm môi trường biển và hải đảo được các địa phương có biển tích cực triển khai. Chất lượng nước biển ven bờ, xa bờ được đánh giá tốt, các chỉ số cơ bản đều nằm trong ngưỡng cho phép.

Thông qua hoạt động thanh tra, kiểm tra nhằm phát hiện những tồn tại, bất cập của cơ chế, chính sách, pháp luật để kiến nghị cơ quan có thẩm quyền ban hành, sửa đổi các quy định của pháp luật có liên quan đến phát triển kinh tế biển, bảo đảm phù hợp thực tiễn.

Công tác hoàn thiện thể chế quản lý nhà nước về phát triển bền vững kinh tế biển của Đảng, Nhà nước đã đạt được những kết quả quan trọng, góp phần từng bước thực hiện và hoàn thành mục tiêu cụ thể trong Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

Tuy nhiên, một số chỉ tiêu, nhiệm vụ đề ra chưa đạt được; việc thực hiện chủ trương phát triển một số ngành kinh tế biển mũi nhọn chưa đáp ứng được yêu cầu đề ra; sự liên kết giữa các vùng biển, giữa địa phương có biển với địa phương không có biển và giữa các ngành, lĩnh vực còn chưa chặt chẽ, kém hiệu quả; khoa học và công nghệ, điều tra cơ bản, phát triển nguồn nhân lực biển chưa trở thành nhân tố then chốt trong phát triển bền vững kinh tế biển...; hoạt động của Ủy ban Chỉ đạo quốc gia còn hạn chế, chưa theo kịp yêu cầu thực tiễn, thiếu hiệu lực, hiệu quả.

Một trong nguyên nhân chính đó là thể chế quản lý nhà nước về phát triển bền vững kinh tế biển vẫn còn một số bất cập, hạn chế như:

*Một là*, công tác xây dựng, ban hành văn bản pháp luật hiện vẫn còn chưa đồng bộ, thiếu thống

nhất, chồng chéo về chức năng (đặc biệt là nhiệm vụ lập quy hoạch tổng thể, quy hoạch không gian biển quốc gia). Ngoài ra, việc thực hiện các quy định pháp luật về lấn biển, thế chấp, cho thuê, góp vốn, chuyển nhượng quyền sử dụng khu vực biển,... của các tổ chức, cá nhân được giao để sản xuất, tiến hành nuôi trồng thủy sản hoặc hỗ trợ, bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi khu vực biển vì mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, công cộng,... gặp nhiều vướng mắc, dẫn đến chậm tiến độ (nhất là ở các khâu nghiên cứu, trình Chính phủ phê duyệt, ban hành). Cách tiếp cận và công cụ quản lý mới chưa được thể chế hóa kịp thời và không theo kịp với những diễn biến thực tiễn trong quá trình phát triển, hội nhập quốc tế và cuộc Cách mạng Công nghiệp 4.0.

*Hai là*, thể chế liên quan đến tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về phát triển bền vững kinh tế biển mặc dù đã có sự bổ sung, sửa đổi, tuy nhiên vẫn còn những bất cập nhất định, chưa thể đáp ứng được với yêu cầu; cơ cấu tổ chức trong công tác quản lý biển và hải đảo tại các địa phương chưa có sự thống nhất; công tác phối hợp giữa bộ, ngành và địa phương còn chưa thống nhất, thiếu gắn kết trong thực hiện nhiệm vụ<sup>(5)</sup>, hoạt động của Ủy ban Chỉ đạo quốc gia còn hạn chế, chưa theo kịp yêu cầu thực tiễn, thiếu hiệu lực, hiệu quả<sup>(6)</sup>. Bên cạnh đó, trang thiết bị phục vụ cho công tác quản lý nhà nước về phát triển kinh tế biển cũng còn nhiều hạn chế. Nguồn nhân lực tham gia vào quá trình quản lý còn nhiều bất cập về số lượng, năng lực và kinh nghiệm do chưa có sự đầu tư chiến lược về đào tạo nguồn nhân lực. Việc bố trí nguồn lực tài chính để triển khai, thực hiện các nhiệm vụ, giải pháp và khâu đột phá gặp nhiều khó khăn.

*Ba là*, chính sách về thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm chưa được chú trọng hoàn thiện đúng mức. Đến nay một số chỉ tiêu quan trọng về kinh tế biển vẫn chưa có hướng dẫn, tiêu chí đánh giá

như: phương pháp xác định các ngành kinh tế thuần biển và các ngành kinh tế liên quan đến biển; số lượng và tỷ lệ các đảo có người dân sinh sống có hạ tầng kinh tế - xã hội; số lượng cán bộ được đào tạo để phát triển nguồn nhân lực biển... các hệ sinh thái biển quan trọng ở các khu bảo tồn đang bị suy thoái, thu hẹp; đa dạng sinh học biển và nguồn lợi thủy sản giảm sút, thiếu bền vững.

Các quy định về xử phạt vi phạm trong lĩnh vực kinh tế biển chưa được ban hành đầy đủ, dẫn đến việc thực hiện các nhiệm vụ thanh tra, kiểm tra, kiểm soát còn nhiều bất cập; biện pháp xử lý vi phạm giữa các văn bản pháp luật về môi trường còn có những khoảng trống, có rất ít trường hợp gây tổn hại đến môi trường bị xử lý hình sự, dẫn đến hiệu quả và hiệu lực trong xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về môi trường còn thấp.

### **3. Một số giải pháp hoàn thiện thể chế quản lý nhà nước về phát triển bền vững kinh tế biển ở Việt Nam trong thời gian tới**

Với những kết quả đạt được và hạn chế trong thể chế quản lý nhà nước về trong phát triển bền vững kinh tế biển ở Việt Nam như phân tích ở trên, giải pháp đặt ra trong thời gian tới là:

*Thứ nhất*, tập trung xây dựng, hoàn thiện các chính sách, pháp luật về phát triển bền vững kinh tế biển. Các bộ, ngành, địa phương có liên quan cần chủ động rà soát, bổ sung và xây dựng mới đồng bộ các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch liên quan đến biển, đảo theo hướng quản lý tổng hợp, phù hợp với thực tiễn, điều chỉnh; tập trung hoàn thiện hệ thống pháp luật về tài nguyên môi trường biển và hải đảo, trong đó có nghiên cứu sớm sửa đổi, bổ sung Luật Tài nguyên môi trường biển và hải đảo (2015); xây dựng bộ chỉ tiêu đánh giá công tác chỉ đạo, điều hành của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh... Việc hoàn thiện thể chế, chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch về phát triển bền vững kinh tế biển phải bảo đảm tập trung, đồng bộ, có trọng tâm,

trọng điểm, hiệu quả, chú trọng vào những lĩnh vực cần phải được khuyến khích phát triển.

*Thứ hai*, tiếp tục hoàn thiện tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về tài nguyên, bảo vệ môi trường biển. Việc kiện toàn hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước về biển phải bảo đảm hiện đại, đồng bộ, các cơ quan có đủ thẩm quyền, năng lực thực thi nhiệm vụ; tăng cường tính hiệu quả, hiệu lực của Ủy ban Chỉ đạo quốc gia về thực hiện chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển, rõ thành phần, rõ nhiệm vụ, trách nhiệm. Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất, năng lực, chuyên môn cao, có khả năng hội nhập quốc tế. Nâng cao hiệu quả phối hợp giữa các bộ, ngành, giữa Trung ương với địa phương về khai thác, bảo vệ tài nguyên và môi trường biển..

*Thứ ba*, tăng cường kiểm tra, thanh tra chấp hành pháp luật bảo vệ môi trường, nhất là đối với các hành vi hủy hoại môi trường biển. Tiếp tục thực hiện tốt việc quản lý tổng hợp, thống nhất đối với biển và hải đảo, bảo đảm sự phát triển đa ngành, đa mục tiêu, đa lợi ích giữa Nhà nước, tư nhân, các bên liên quan và cộng đồng địa phương; hạn chế mâu thuẫn về lợi ích giữa các bên trong quá trình khai thác, sử dụng tài nguyên - môi trường biển; tập trung vào các đối tượng có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường cao; tăng cường kiểm tra, thanh tra đột xuất, thường xuyên về bảo vệ môi trường. Nâng cao hiệu quả hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm đối với các dự án, cơ sở sản xuất có nguy cơ gây sự cố, ô nhiễm môi trường cao. Chính phủ nên có quy định rõ hơn về chức năng, thẩm quyền thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, trên nguyên tắc đã giao nhiệm vụ, thì cần giao công cụ để thực thi các nhiệm vụ đó và việc thực thi đó cần bảo đảm không gây chông chéo, ảnh hưởng đến hoạt động của doanh nghiệp, tránh đến khi gặp khó khăn, vướng mắc thì các cơ quan lại đùn đẩy, né

tránh trách nhiệm; chú trọng sử dụng các công cụ pháp lý liên quan trong kiểm soát, đánh giá tiêu chuẩn, tác động môi trường; quan trắc - cảnh báo xác định các “điểm nóng” môi trường hoặc ô nhiễm để có biện pháp xử lý kịp thời; sớm xây dựng và ban hành các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường biển, nhất là chi tiết hóa mức độ vi phạm, xử phạt; tăng cường tham vấn với các bên liên quan, tạo chuyển biến tích cực trong quản lý, bảo vệ môi trường biển, đảo của Tổ quốc.

*Thứ tư*, đẩy mạnh hoạt động tuyên truyền, nâng cao nhận thức cho các cấp, ngành, địa phương, các thành phần kinh tế và toàn dân về quản lý, sử dụng bền vững tài nguyên biển; chú trọng công tác phòng ngừa, ngăn chặn kết hợp với xử lý có hiệu quả ô nhiễm, cải thiện môi trường biển, vùng ven biển.

*Thứ năm*, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực cho phát triển kinh tế biển. Phát triển nhân lực là một nội dung rất quan trọng đã được xác định trong Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển. Nhân lực kinh tế biển không chỉ là các nhà kinh tế, họ còn là các nhà khoa học, những người làm công nghệ bởi đây là ngành vừa khai thác vừa sử

dụng biển, quản lý biển, trong đó cần kể đến những người lao động ở các lĩnh vực như: thủy sản, dầu khí,...

Bộ Giáo dục và Đào tạo cần chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành, địa phương triển khai rà soát các đề án phát triển nguồn nhân lực, trong đó chú trọng phát triển nguồn nhân lực biển thông qua đào tạo (đại học và trên đại học), dạy nghề, xây dựng cơ sở đào tạo và các chương trình đào tạo nhân lực cho quản lý, khai thác biển.

*Thứ sáu*, đẩy mạnh ứng dụng khoa học công nghệ, nhất là các thành tựu của cuộc Cách mạng Công nghệ 4.0 trong phát triển bền vững kinh tế biển. Tập trung nghiên cứu khoa học và công nghệ phục vụ phát triển bền vững kinh tế biển theo hướng ưu tiên các ngành mới, kinh tế biển xanh, các khoa học và công nghệ giúp nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả và khả năng cạnh tranh của các ngành. Tăng cường nguồn lực đầu tư thỏa đáng cho khoa học và công nghệ năng lượng tái tạo biển. Tăng cường hợp tác quốc tế về khoa học biển trong hợp tác, nghiên cứu xây dựng các trung tâm nghiên cứu khoa học, ứng dụng công nghệ tiên tiến, xuất sắc ❖

(1) Diễn đàn Kinh tế thế giới (WEF) (2010), *Báo cáo năng lực cạnh tranh toàn cầu năm 2009*.

(2) Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đảng Toàn tập*, Tập 66, tr.48, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.

(3) Ban Chấp hành Trung ương (2007), *Nghị quyết số 09-NQ/TW ngày 09/02/2007 về Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020*.

(4) Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2018), *Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22/10/2018 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045*.

(5) Bộ Tài nguyên và Môi trường (2019), *Công văn số 255/BTNMT-TCBHDVN ngày 16/01/2019 về việc phối hợp thực hiện trong quản lý nhà nước về tài nguyên, bảo vệ môi trường biển và hải đảo*.

(6) Văn phòng Chính phủ (2024), *Thông báo số 202/TB-VPCP ngày 05/5/2024 kết luận của kỳ họp lần thứ nhất Ủy ban Chỉ đạo quốc gia về thực hiện chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045*.