

ĐỊNH HƯỚNG SỬ DỤNG MÔ HÌNH QUẢN LÝ BIỂN THEO VÙNG Ở VIỆT NAM

HOÀNG TRƯỜNG¹, DƯ VĂN TOÁN¹, BÙI THỊ THÚY¹, DƯ THỊ VIỆT NGÀ²

¹Viện Khoa học môi trường, biển và hải đảo

²Đại học Địa chất Vũ Hán, Trung Quốc

Tóm tắt:

Quản lý biển theo vùng là cách tiếp cận cho phép áp dụng các biện pháp quản lý đối với một vùng cụ thể để đạt được một kết quả chính sách mong muốn. Hiện nay, ở Việt Nam đã và đang triển khai, áp dụng một số mô hình quản lý biển theo vùng có thể kể đến: Quản lý tổng hợp tài nguyên vùng bờ; Quản lý từ đỉnh núi đến rạn san hô; Quản lý khu bảo tồn biển (KBTB)... Tuy nhiên, việc áp dụng các mô hình này còn nhiều hạn chế, bất cập và chưa đạt được hiệu quả đề ra. Vì vậy, bài báo tập trung nghiên cứu, kế thừa kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới trong quản lý biển theo vùng; xem xét các ưu điểm và hạn chế của mô hình quản lý biển đang triển khai ở Việt Nam, từ đó đề xuất định hướng, giải pháp nhằm tăng cường khả năng áp dụng các mô hình quản lý biển theo vùng phù hợp. Kết quả nghiên cứu trong bài báo là tiền đề để các cơ quan chức năng xem xét, lựa chọn giải pháp quản lý biển theo vùng phù hợp vào điều kiện cụ thể ở Việt Nam.

Từ khóa: Quản lý biển, mô hình quản lý, vùng biển.

Ngày nhận bài: 1/11/2024; Ngày sửa chữa: 28/11/2024; Ngày duyệt đăng: 18/12/2024.

Orientation for using regional marine management model in Vietnam

Abstract:

Regional marine management models is an approach that allows the application of management measures to a specific region in order to achieve a desired policy outcome. In Vietnam, several regional marine management models have been implemented or are in the process of being applied, such as integrated coastal resource management, Ridge to reef, and marine protected area management. However, the application of these models still faces many limitations and challenges, and they have not achieved the intended effectiveness. Therefore, this paper will focus on studying and inheriting the experiences of some countries around the world in regional marine management, examining the advantages and limitations of the marine management models currently being implemented in Vietnam, and proposing directions and solutions to enhance the applicability of suitable regional marine management models. The results of the study in this paper are feasible and provide a foundation for relevant authorities to consider and select appropriate regional marine management approaches based on specific conditions in Vietnam.

Keywords: Marine management, management models, coastal areas.

JEL Classifications: O13, P48, Q57.

1. GIỚI THIỆU

Quản lý biển theo vùng là quá trình áp dụng các biện pháp quản lý đối với một vùng biển cụ thể để đạt được một kết quả chính sách mong muốn. Bản chất của quản lý biển theo vùng là việc hoạch định và tổ chức thực hiện các chính sách, cơ chế, công cụ tại vùng, khu vực biển cụ thể để đạt được mục tiêu, kết quả về chính sách để ra giúp hỗ trợ trực tiếp hoặc gián tiếp cho khai thác, sử dụng hiệu quả các nguồn tài nguyên tại vùng, khu vực biển quản lý.

Hiện nay, trên thế giới, các mô hình quản lý biển theo vùng đã được phát triển và áp dụng bởi các tổ chức hoặc công ước quốc tế như Ủy ban quốc tế về đại dương của UNESCO (IOC - UNESCO), Công ước Đa dạng sinh học (CBD), Tổ chức

Nông lương quốc tế (FAO), Tổ chức Hàng hải quốc tế, Công ước quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm từ tàu (MARPOL). Các mô hình đã được phát triển và áp dụng bao gồm khu vực đặc biệt về môi trường; vùng cấm đánh bắt hải sản; quản lý tổng hợp vùng bờ; hệ sinh thái biển lớn; khu quản lý biển địa phương; KBTB; mạng lưới KBTB; quy hoạch không gian biển; khu vực đặc biệt của MARPOL (Công ước quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm từ tàu biển); khu vực đặc biệt nhạy cảm; từ núi ra đến rạn; hệ sinh thái biển dễ bị tổn thương. Các mô hình này được áp dụng ở các phạm vi không gian khác nhau, từ vùng biển cả ngoài quyền tài phán quốc gia đến các vùng biển trên thềm lục địa, vùng bờ và lên tận vùng lưu vực; từ quy mô toàn cầu, đến khu vực, quốc gia, địa phương. Ở mỗi phạm vi, việc áp dụng các mô hình

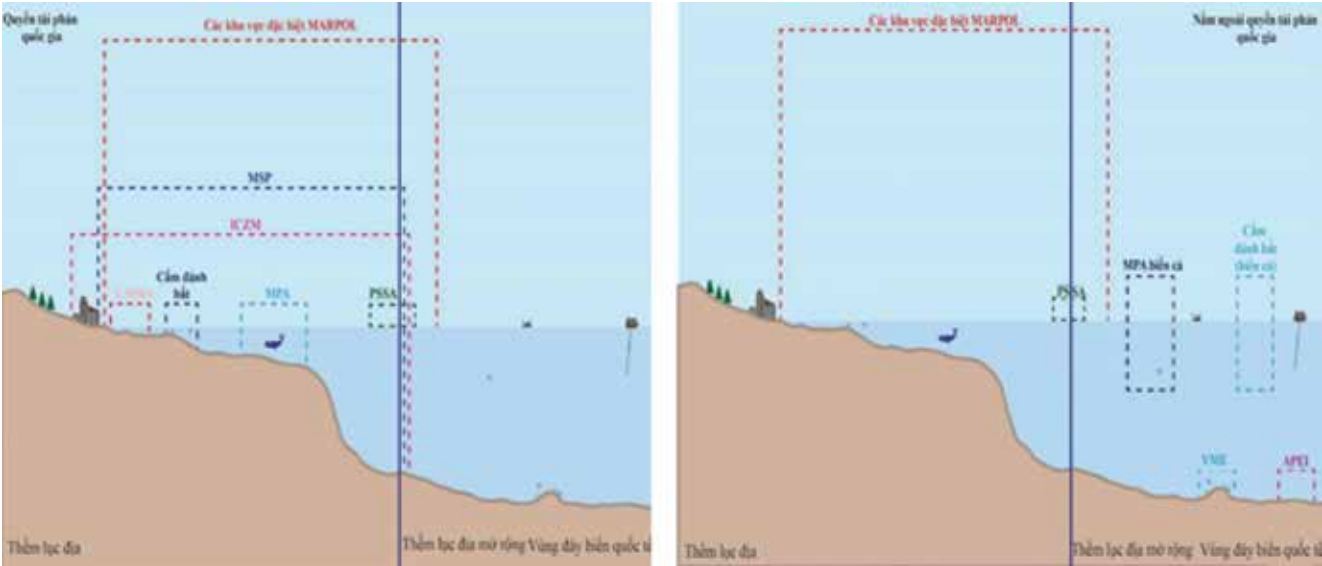
này được điều chỉnh để phù hợp với đặc điểm cụ thể về tự nhiên, kinh tế - xã hội, các yếu tố văn hóa, chính trị và quốc phòng an ninh. Các mô hình này được thừa nhận rộng rãi là rất hữu hiệu để đạt được mục tiêu phát triển bền vững biển và đại dương (SDG14).

Tại Việt Nam, nhiều mô hình đã và đang được áp dụng để quản lý biển và hải đảo, có thể kể đến: Quản lý tổng hợp tài nguyên vùng bờ; Quản lý từ đỉnh núi đến rạn san hô; Quản lý KBTB... Cùng với việc áp dụng các mô hình này, hệ thống chính sách, pháp luật liên quan đã và đang được xây dựng, sửa đổi, hoàn thiện như Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo, Luật Đa dạng sinh học (ĐDSH), Luật BVMT, Luật Thủy sản, Bộ luật Hàng hải... Tuy nhiên, việc áp dụng các mô hình này tại Việt Nam còn nhiều tồn tại, bất cập và chưa phù hợp trong khi tác động từ hoạt động kinh tế - xã hội lên tài nguyên, môi trường biển ngày càng gia tăng. Cụ thể như việc triển khai mô hình quản lý tổng hợp vùng bờ (QLTHVB) trên thực tế ở Việt Nam còn gặp nhiều khó khăn, chủ yếu do sự phân bố không hợp lý về nguồn lực cho thực hiện; công tác điều phối QLTHVB ở cấp quốc gia/địa phương chưa

hiệu quả; chưa có sự liên kết giữa các sáng kiến ở cấp quốc gia, khu vực và địa phương; thiếu nguồn tài chính bền vững và sự tham gia mạnh mẽ của các bên liên quan. Bên cạnh đó, nhiều mô hình quản lý biển theo vùng như: Từ núi ra đến rạn; hệ sinh thái biển nhạy cảm chưa được nghiên cứu để áp dụng tại Việt Nam. Do đó, trong bài báo, nhóm tác giả tập trung phân tích, làm rõ một số ưu điểm và hạn chế của mô hình quản lý biển hiện nay ở Việt Nam, từ đó đề xuất định hướng, giải pháp nhằm tăng cường khả năng áp dụng các mô hình quản lý biển theo vùng trong từng trường hợp cụ thể. Để hoàn thiện, bài báo có sử dụng một số phương pháp: Thu thập, tổng hợp; phân tích, đánh giá; kế thừa kinh nghiệm quốc tế.

2. MỘT SỐ MÔ HÌNH QUẢN LÝ BIỂN THEO VÙNG TRÊN THẾ GIỚI

Mô hình quản lý biển theo vùng đã được quốc tế chấp nhận và được sử dụng rộng rãi ở nhiều quốc gia. Các mô hình này góp phần hỗ trợ trực tiếp hoặc gián tiếp cho việc bảo tồn và sử dụng bền vững các nguồn tài nguyên biển và ven biển. Phạm vi không gian điển hình của các mô hình được mô tả trong Bảng 1.



▲ Hình 1. Phạm vi không gian minh họa của các mô hình (phương pháp) quản lý theo vùng trong và ngoài phạm vi quyền tài phán quốc gia

Bảng 1. Tổng hợp các mô hình quản lý biển theo vùng trên thế giới

Mô hình quản lý theo vùng	Mô tả
Khu vực có tầm quan trọng đặc biệt về môi trường (Area of Particular Environmental Interest [APEI])	Khu vực quan tâm đặc biệt về môi trường (APEI) là “các khu vực đáy đại dương tiêu biểu bị cấm cho các hoạt động khai thác” nhằm “bảo vệ ĐDSH và cấu trúc, chức năng của hệ sinh thái” (International Seabed Authority Legal & Technical Commission, 2012). Phương pháp này đã được Cơ quan quản lý đáy biển quốc tế (ISA) sử dụng và đã triển khai đối với khu vực Clarion-Clipperton ở Đông Thái Bình Dương.
Cấm đánh bắt (Fisheries Closure)	“Trong một hệ thống quản lý nghề cá, việc cấm đánh bắt bằng (các) ngư cụ cụ thể của toàn bộ ngư trường, hoặc một phần của nó, để bảo vệ một số quần thể (cá đẻ trứng, cá con) hoặc toàn bộ quần thể. Việc đóng cửa thường theo mùa, nhưng có thể là vĩnh viễn” (FAO, 2014).

Mô hình quản lý theo vùng	Mô tả
Quản lý tổng hợp vùng bờ (Integrated Coastal Zone Management [ICZM])	“Quản lý tổng hợp vùng bờ là một quá trình năng động để quản lý và sử dụng bền vững các vùng ven bờ, đồng thời có tính đến khả năng dễ bị tổn thương của các hệ sinh thái, cảnh quan ven biển, tính đa dạng của các hoạt động, mục đích sử dụng, sự tương tác của chúng, định hướng hàng hải của các hoạt động, mục đích sử dụng nhất định, tác động của chúng đối với cả phần biển và phần đất liền” (Protocol on Integrated Coastal Zone Management in the Mediterranean, 2009, Art. 2(f)).
Khu vực biển địa phương quản lý (Locally-Managed Marine Area [LMMA])	Khu vực biển do địa phương quản lý (LMMA) là một khu vực nước gần bờ đang được quản lý tích cực trong bối cảnh người hành nghề “địa phương” bởi các cộng đồng và/hoặc gia đình cư trú hoặc lân cận, hoặc được cộng tác quản lý bởi cả cộng đồng cư dân và đại diện chính quyền địa phương có trụ sở tại trong vùng lân cận của LMMA. LMMA thường được quản lý để đạt được các mục tiêu bảo tồn và/hoặc phát triển bền vững của địa phương (NOAA, 2017b), (LMMA Network, 2016).
KBTB (Marine Protected Area [MPA])	Một không gian địa lý được xác định rõ ràng, được công nhận, dành riêng và quản lý, thông qua luật pháp hoặc các biện pháp hiệu quả khác, để đạt được mục tiêu bảo tồn thiên nhiên lâu dài với các dịch vụ hệ sinh thái và giá trị văn hóa đi kèm (IUCN, 2008).
Mạng lưới và hệ thống KBTB (Marine Protected Area Networks and Systems)	Mạng lưới các KBTB là “một tập hợp các KBTB riêng lẻ hoạt động hợp tác và hiệp lực, ở các quy mô không gian khác nhau và với nhiều mức độ bảo vệ khác nhau, nhằm thực hiện các mục tiêu sinh thái một cách hiệu quả và toàn diện hơn so với các khu vực riêng lẻ có thể hành động đơn lẻ”. (IUCN World Commission on Protected Areas, 2008). Tương tự như Mạng lưới, Hệ thống KBTB là một nhóm các KBTB riêng lẻ, tuy nhiên những khu vực riêng lẻ này không được kết nối về mặt sinh thái. Các hệ thống được tạo thông qua quy trình tương tự như Mạng lưới và có thể được áp dụng trong các khu vực địa lý tương tự. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, khu vực quản lý địa lý rộng lớn đến mức khó có thể kết nối sinh thái và do đó, nhóm các KBTB sẽ được mô tả là một Hệ thống hơn là một Mạng lưới. Cả hệ thống và mạng lưới KBTB đều tham gia vào nhiều lĩnh vực để hỗ trợ các kết quả dự kiến của chúng.
Quy hoạch không gian biển (Marine Spatial Planning [MSP])	“Quy hoạch không gian biển (MSP) là một quá trình công khai phân tích và phân bổ sự phân bổ không gian và thời gian của các hoạt động của con người trong các vùng biển để đạt được các mục tiêu sinh thái, kinh tế và xã hội thường được xác định thông qua một quá trình chính trị” (Ehler & Douvère, 2009).
Khu vực đặc biệt MARPOL	“Công ước quốc tế về phòng ngừa ô nhiễm từ tàu biển (MARPOL) là công ước quốc tế chính về phòng ngừa ô nhiễm môi trường biển do tàu gây ra bởi nguyên nhân vận hành hoặc tai nạn”. Công ước có định nghĩa một số vùng biển nhất định là “các khu vực đặc biệt”, trong đó, vì những lý do kỹ thuật liên quan đến hải dương học, điều kiện sinh thái và giao thông đường biển của họ, việc áp dụng các phương pháp đặc biệt để ngăn ngừa ô nhiễm biển là bắt buộc. Theo Công ước, các khu vực đặc biệt này được bảo vệ ở mức độ cao hơn các khu vực khác trên biển.” (IMO, 2017) Tồn tại sáu loại “khu vực đặc biệt” khác nhau, liên quan đến các loại ô nhiễm khác nhau bao gồm nước thải và khí thải (IMO, 2017).
Khu vực biển đặc biệt nhạy cảm (Particularly Sensitive Sea Area [PSSA])	“Khu vực biển đặc biệt nhạy cảm là khu vực cần được Tổ chức Hàng hải Quốc tế (IMO) bảo vệ đặc biệt thông qua hành động vì tầm quan trọng của nó đối với sinh thái hoặc kinh tế - xã hội hoặc khoa học đã được công nhận và có thể dễ bị tổn hại bởi các hoạt động hàng hải quốc tế” (IMO, 2006).
Từ đỉnh núi đến rạn san hô (Ridge to reef)	Phương pháp tiếp cận từ “Ridge to Reef” bao gồm triết lý phối hợp liên ngành trong việc lập kế hoạch và quản lý việc sử dụng nước ngọt, xử lý nước thải và kiểm soát ô nhiễm, sử dụng đất bền vững và các hoạt động lâm nghiệp, cân bằng sinh kế ven biển và bảo tồn đa dạng sinh học, giảm thiểu rủi ro thiên tai, biến đổi và biến đổi khí hậu. “Ridge to Reef” nhằm mục đích bảo vệ, thể hiện các phương pháp tiếp cận bền vững và cung cấp hiểu biết kinh tế tốt hơn về liên kết giữa các hệ sinh thái nước mặn và nước ngọt” (IUCN, 2017).
Hệ sinh thái biển dễ bị tổn thương (Vulnerable Marine Ecosystem [VME])	Hướng dẫn quốc tế về quản lý nghề cá biển sâu ở biển cả nêu rõ “mục tiêu chính của việc quản lý nghề cá biển sâu là thúc đẩy nghề cá có trách nhiệm mang lại cơ hội kinh tế đồng thời đảm bảo bảo tồn tài nguyên sinh vật biển và bảo vệ ĐDSH biển (FAO, 2009).

Các thuộc tính của mô hình quản lý biển theo vùng nêu trên sẽ góp phần hỗ trợ việc thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững của Liên hợp quốc (SDG) cụ thể. Một số thuộc tính chung, phổ biến của mô hình quản lý biển theo vùng đã được xác định và được mô tả trong Hình 2.

Mô hình/cách tiếp cận	Trọng tâm không gian		Trọng tâm ngành		Phụ thuộc vào dữ liệu và phân tích không gian	Thích ứng dựa trên giám sát hiệu suất	Các thuộc tính của mô hình/cách tiếp cận		Quản lý dựa trên hệ sinh thái
	Dưới biển	Trên cạn	Đa	Đơn			Trọng tâm xuyên biên giới	Tham gia của bên liên quan	
Quản lý tổng hợp vùng bờ									
Từ đỉnh núi đến rạn									
Hệ sinh thái biển lớn									
Khu vực biển địa phương quản lý									
Quy hoạch không gian biển									
Khu vực có tầm quan trọng đặc biệt về môi trường									
Khu vực quản lý/cấm đánh bắt									
Khu bảo tồn biển									
Khu vực đặc biệt MARPOL									
Khu vực biển đặc biệt nhạy cảm									
Hệ sinh thái biển dễ bị tổn thương									

▲ Hình 2. So sánh các thuộc tính của các mô hình quản lý biển theo vùng

Nhìn chung, các nghiên cứu trên thế giới đã cho thấy, việc áp dụng các mô hình quản lý biển theo vùng có những đóng góp đáng kể vào việc đạt được các mục tiêu phát triển bền vững của Liên hợp quốc (SDG), không chỉ đối với SDG14 (cuộc sống dưới nước) mà còn đối với nhiều SDG khác (FAO, 2014; IUCN, 2008; NOAA, 2017b).

3. ƯU ĐIỂM, TỒN TẠI VÀ HẠN CHẾ CỦA MÔ HÌNH QUẢN LÝ BIỂN

Hiện nay, ở Việt Nam một số mô hình đã được áp dụng (Quản lý tổng hợp tài nguyên vùng bờ; Quản lý từ đầu nguồn xuống biển, Quản lý KBTB), một số mô hình dự kiến sẽ áp dụng (Vùng biển đặc biệt nhạy cảm (PSSA); Quy hoạch không gian biển quốc gia). Tuy nhiên, mỗi một mô hình sẽ có những ưu điểm và hạn chế nhất định. Trong nội dung này, bài báo sẽ tập trung phân tích, làm rõ những ưu điểm và một số tồn tại, hạn chế khi áp dụng các mô hình quản lý biển ở Việt Nam; từ đó sẽ giúp các nhà quản lý có thể lựa chọn mô hình phù hợp.

3.1. Quản lý tổng hợp tài nguyên vùng bờ là việc hoạch định và tổ chức thực hiện các cơ chế, chính sách, công cụ điều phối liên ngành, liên vùng để bảo đảm tài nguyên vùng bờ được khai thác, sử dụng hiệu quả, duy trì chức năng và cấu trúc của các hệ sinh thái vùng bờ nhằm phát triển bền vững, góp phần bảo vệ chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán quốc gia của Việt Nam trên biển, bảo đảm quốc phòng, an ninh (Thông tư số 49/2017/TT-BTNMT).

Ưu điểm: Quản lý tổng hợp tài nguyên vùng bờ được sử dụng như một cách tiếp cận khung, theo đó các cách tiếp cận tập trung vào việc sử dụng đa mục đích tài nguyên vùng bờ, duy trì ĐDSH, giảm xung đột lợi ích cũng như thúc đẩy sự liên kết và cân đối giữa các ngành, hoạt động liên quan đến khai thác, sử dụng tài nguyên, môi trường vùng bờ. Quản lý tổng hợp tài nguyên vùng bờ sẽ phù hợp để giải quyết các vấn đề như xung đột, mâu thuẫn trong khai thác, sử dụng tài nguyên vùng bờ, quản lý nguồn ô nhiễm từ đất liền, phát triển bền vững tài nguyên vùng bờ.

Tồn tại, hạn chế: Mô hình quản lý tổng hợp tài nguyên vùng bờ trên thực tế ở nước ta còn gặp nhiều khó khăn, chủ yếu do sự phân bổ không hợp lý về nguồn lực cho thực hiện quản lý tổng hợp tài nguyên vùng bờ; công tác điều phối quản lý tổng hợp tài nguyên vùng bờ ở cấp quốc gia/địa phương chưa hiệu quả; chưa có sự liên kết giữa các sáng kiến ở cấp quốc gia, khu vực và địa phương; thiếu nguồn tài chính bền vững và sự tham gia mạnh mẽ của các bên liên quan...

Ở Việt Nam, tiếp cận QLTHVB đến nay đã hơn 20 năm, kể từ khi thực hiện đề tài cấp Nhà nước “Nghiên cứu xây dựng phương án QLTHVB biển Việt Nam góp phần đảm bảo an toàn môi trường và phát triển bền vững” do Viện Tài nguyên và Môi trường biển chủ trì thực hiện giai đoạn 1996-1999. Một số dự án điểm sau đó đã được thực hiện nhờ sự hỗ trợ của một số nước và tổ chức quốc tế, như: Dự án tại Đà Nẵng từ năm



2000 đến 2006 trong khuôn khổ chương trình khu vực về quản lý môi trường các biển Đông Á. Dự án Việt Nam - Hà Lan về QLTHVB Việt Nam giai đoạn 2000-2006 thực hiện ở ba điểm trình diễn gồm Nam Định, Thừa Thiên - Huế và Bà Rịa - Vũng Tàu... Cùng với những hỗ trợ, chia sẻ kinh nghiệm của các tổ chức quốc tế như PEMSEA, GIZ..., sự nỗ lực của Chính phủ và các cấp, ngành, Việt Nam đã trở thành một trong những nước trong khu vực thực hiện tích cực Chiến lược Phát triển bền vững các biển Đông Á (SDS-SEA) về QLTHVB bằng việc thể chế hóa và lồng ghép các chương trình quản lý tổng hợp biển, hải đảo vào hệ thống các chính sách, pháp luật.

3.2. Quản lý từ đỉnh núi đến rạn san hô là một sáng kiến của IUCN về quản lý tổng hợp lưu vực sông và vùng bờ. Mô hình quản lý từ đỉnh núi đến rạn san hô là triết lý phối hợp liên ngành trong việc lập kế hoạch, quản lý việc sử dụng nước ngọt, xử lý nước thải và kiểm soát ô nhiễm, sử dụng đất bền vững, các hoạt động lâm nghiệp, cân bằng sinh kế ven biển và bảo tồn ĐDSH, giảm thiểu rủi ro thiên tai, biến đổi và biến đổi khí hậu.

Ưu điểm: Khu vực đầu nguồn xuống biển bao gồm các lưu vực sông, vùng bờ và vùng biển có mối quan hệ tương tác với nhau, trong đó vùng bờ biển là không gian nằm chuyển tiếp giữa lưu vực sông và biển, có tầm quan trọng đặc biệt về tài nguyên, sinh thái và môi trường. Vì vậy, mô hình quản lý từ đầu nguồn xuống biển sẽ giúp bảo vệ toàn vẹn các hệ sinh thái hệ sinh thái vùng nước ngọt (lưu vực sông) và nước mặn (vùng ven bờ); tăng cường khả năng chia sẻ tài nguyên nước ngọt và tài nguyên biển; tạo sự gắn kết quản lý lưu vực sông với khu vực vùng bờ dựa trên mối liên kết sinh thái, thủy văn, hải văn và kinh tế - xã hội.

Tồn tại, hạn chế: Quản lý từ đầu nguồn xuống biển là phương thức quản lý nhấn mạnh đến hai nguyên tắc then chốt, gồm: Tính phụ thuộc lẫn nhau của hệ thống lưu vực sông và vùng bờ/biển; tính lồng ghép về thể chế và cơ chế chính sách, sự liên vùng, liên tỉnh trong quản lý lưu vực sông và vùng bờ biển. Hiện nay, hệ thống chính sách, pháp luật và hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu của lưu vực sông và vùng bờ biển chưa đầy đủ, hoàn thiện để đáp ứng công tác quản lý từ đầu nguồn xuống biển.

Ở Việt Nam, hệ thống sông Vu Gia - Thu Bồn là lưu vực sông lớn thứ 9 tại Việt Nam đổ ra biển Đông từ khu vực Hội An. Việc sử dụng đất và nước ở thượng nguồn sẽ có tác động không cân bằng lên môi trường ở vùng cửa sông, ven biển. Quản lý từ nguồn tới biển với nỗ lực lồng ghép quản lý tài nguyên đất,

nước và biển, được kỳ vọng là giải pháp phù hợp để giải quyết những vấn đề cấp bách trong quản lý giữa lưu vực sông, vùng biển, giải quyết những thách thức đang diễn ra tại lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn khi giúp các bên liên quan ở thượng nguồn, hạ nguồn ngồi lại với nhau, thảo luận, tăng cường điều phối giữa các bên, tìm ra biện pháp giảm ô nhiễm rác thải nhựa do quản lý chưa hiệu quả tại khu vực này. Năm 2016, với sự hỗ trợ kỹ thuật và thúc đẩy của Tổ chức Bảo tồn thiên nhiên quốc tế (IUCN), TP. Đà Nẵng và Quảng Nam đã ký thỏa thuận hợp tác giai đoạn 2017 - 2020 thí điểm thực hiện "Quản lý tổng hợp lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn và khu vực ven biển Quảng Nam - Đà Nẵng" sử dụng cách tiếp cận từ Đỉnh núi xuống Rạn san hô (R2R). Ban điều phối chung của 2 bên (JCC) đã quyết định lựa chọn rác thải rắn là dòng chảy ưu tiên tại lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn. Việc xác định dòng chảy chính về rác thải rắn cũng phù hợp với những cam kết và đồng thuận cao từ tỉnh Quảng Nam, TP. Đà Nẵng và Chính phủ Việt Nam liên quan đến cuộc chiến chống ô nhiễm rác thải nhựa.

3.3. Quản lý KBTB là loại hình khu bảo tồn thiên nhiên, được xác lập ranh giới trên biển, đảo, quần đảo, ven biển để bảo vệ ĐDSH biển.

Ưu điểm: KBTB có thể giải quyết các vấn đề khác nhau và quản lý các loại hoạt động thông qua các phương pháp phân vùng. KBTB thường được sử dụng kết hợp với các cách tiếp cận khác để cung cấp quản lý liên ngành. KBTB có thể được áp dụng để giải quyết các vấn đề quy mô nhỏ như bảo tồn một đặc điểm cụ thể hoặc quá trình hệ sinh thái. Các vấn đề quy mô lớn có thể được giải quyết thông qua việc tạo ra một mạng lưới các KBTB trên một khu vực rộng lớn hơn.

Tồn tại, hạn chế: Mặc dù KBTB có vai trò hết sức quan trọng trong việc bảo vệ ĐDSH biển, mang lại nhiều lợi ích về môi trường cũng như kinh tế - xã hội, tuy nhiên lĩnh vực này lại chưa thực sự được quan tâm, ưu tiên phát triển; nguồn lực cho lĩnh vực này còn hạn chế, cả nguồn lực về tài chính và con người. Một số KBTB đã được thành lập nhưng chỉ hoạt động cầm chừng do thiếu nguồn lực. Bên cạnh đó, áp lực, thách thức với các KBTB hiện nay ngày càng lớn, đặc biệt là hoạt động đánh bắt thủy sản theo các phương pháp hủy diệt không bền vững; ô nhiễm biển từ đất liền và trên biển; xây dựng cơ sở hạ tầng phục vụ cho các hoạt động du lịch, đặc biệt trong các đảo vùng lõi; hoạt động phát triển vùng bờ; nhân sự và tài chính chưa đủ... Ngoài ra, khung pháp lý chưa hoàn chỉnh, thiếu chính sách khuyến khích, áp lực giữa bảo tồn và



phát triển kinh tế, nhận thức của cộng đồng cư dân trong và xung quanh các KBTB thấp; thiếu cán bộ có chuyên môn sâu về quản lý bảo tồn biển; thiếu các công cụ giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của khu bảo tồn cũng ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý KBTB.

Đến nay, Việt Nam đã thành lập và đưa vào hoạt động được mạng lưới 11 trong tổng số 16 KBTB và các vườn quốc gia có hợp phần bảo tồn biển tại Việt Nam gồm: Cát Bà, Bạch Long Vĩ, Cồn Cỏ, Cù Lao Chàm, Lý Sơn, vịnh Nha Trang, Núi Chúa, Hòn Cau, Côn Đảo, Phú Quốc, Cô Tô - Đảo Trần. Hiện còn 4 khu chưa có hồ sơ phê duyệt là Hòn Mê, Sơn Chà - Hải Vân, Phú Quý, Nam Yết.

Hệ thống KBTB được thành lập không chỉ góp phần bảo đảm cân bằng sinh thái vùng biển, bảo vệ đa dạng sinh học, bảo đảm chức năng điều hòa môi trường, cung cấp nguồn giống và nguồn lợi hải sản mà còn có ý nghĩa to lớn đối với phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, quốc gia. Việc thiết lập, vận hành và quản lý hiệu quả hệ thống các KBTB vừa bảo toàn tính bền vững của các vùng biển, nền tảng quan trọng để phát triển kinh tế biển xanh dựa vào các nguồn lực tự nhiên; vừa có ý nghĩa pháp lý to lớn, từ đó góp thêm cơ sở và cung cấp các công cụ hành chính và pháp luật trong việc đấu tranh bảo vệ chủ quyền, các quyền và lợi ích của nước ta ở Biển Đông, phù hợp luật pháp quốc tế...

3.4. Khu vực biển đặc biệt nhạy cảm (PSSA) là vùng biển có giá trị đặc biệt về môi trường - sinh thái, kinh tế - văn hóa - xã hội và khoa học - giáo dục và có nguy cơ bị tổn thương do hoạt động hàng hải quốc tế và được IMO công nhận (Dư Văn Toán, 2011).

Ưu điểm: Hiện nay, các quy định về Vùng biển nhạy cảm đặc biệt được một số quốc gia coi là tổng hợp của nhiều Công ước quốc tế về BVMT biển và là giải pháp mới để bảo vệ chủ quyền quốc gia dựa vào khoa học công nghệ xây dựng KBTB. Khu PSSA là vùng biển có giá trị đặc biệt về môi trường - sinh thái, kinh tế - văn hóa - xã hội và khoa học - giáo dục, có nguy cơ bị tổn thương do hoạt động hàng hải quốc tế. Việt Nam là quốc gia thành viên của Tổ chức Hàng hải quốc tế (IMO), do vậy, khi một vùng biển của Việt Nam được IMO công nhận là vùng PSSA, cơ quan quản lý tại Việt Nam sẽ được kiểm soát hoạt động của mọi tàu thuyền quốc tế (cả tàu nội địa) khi đi vào vùng PSSA, giúp hoạt động điều phối lưu thông hàng hải; Tăng cường bảo đảm an toàn hàng hải, an ninh hàng hải, phòng chống cháy nổ và phòng ngừa ô nhiễm môi trường và xử lý các vi phạm liên quan.

Tồn tại, hạn chế: Để có thể đề nghị một vùng biển là khu PSSA, cần phải xét đồng thời 3 yếu tố: Tính quan trọng của vùng biển về mặt môi trường tự nhiên; Mức độ ô nhiễm môi trường vùng biển do các hoạt động hàng hải, đặc biệt là hàng hải quốc tế; Các giải pháp liên quan để ngăn ngừa, giảm thiểu hay loại trừ các mối đe dọa đó. Mặt khác, vùng biển nhạy cảm (PSSA) do IMO công nhận phải đáp ứng được 17 tiêu chí về môi trường sinh thái, kinh tế - xã hội, khoa học và giáo dục, với chủ yếu là các KBTB hay khu đa dạng san hô. Do vậy, việc xây dựng và công nhận vùng biển đặc biệt nhạy cảm gặp khó khăn về thủ tục pháp lý và thời gian phê chuẩn.

Việt Nam đang xem xét xây dựng một số khu PSSA biên giới như 7 khu hải đảo tiền tiêu của Tổ quốc và cũng là các đảo thuộc đường cơ sở biển tuân thủ Công ước Luật biển năm 1982 như Bạch Long Vĩ, Cồn Cỏ, Lý Sơn, Cù Lao Chàm, Phú Quý, Côn Đảo, Phú Quốc, Nam Yết - Trường Sa. Tất cả những vùng này đều đủ tiêu chí của IMO để có thể trở thành PSSA. Nếu được công nhận, Việt Nam sẽ dễ dàng kiểm soát, bảo vệ tài nguyên biển và đồng thời bảo vệ, khẳng định chủ quyền quốc gia trên biển, đảo.

3.5. Quy hoạch không gian biển quốc gia là quy hoạch cấp quốc gia, cụ thể hóa quy hoạch tổng thể quốc gia về phân vùng chức năng và sắp xếp, phân bố hợp lý không gian các ngành, lĩnh vực trên vùng đất ven biển, các đảo, quần đảo, vùng biển, vùng trời thuộc chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán quốc gia của Việt Nam (Luật Quy hoạch số 21/2017/QH1).

Ưu điểm: Quy hoạch không gian biển nhằm mục đích định hướng cho các hoạt động khai thác, sử dụng tài nguyên biển, hải đảo theo hướng bền vững, hài hòa giữa phát triển kinh tế - xã hội với quốc phòng - an ninh. Quy hoạch không gian biển là công cụ hữu hiệu cho công tác quản lý nhà nước về biển nhằm quản lý, khai thác, sử dụng hiệu quả không gian biển trên cơ sở tăng cường quản lý tổng hợp tài nguyên, môi trường biển và hải đảo; giảm thiểu các mâu thuẫn trong khai thác, sử dụng không gian biển; góp phần quản lý, khai thác, sử dụng hợp lý, hiệu quả, bền vững tài nguyên, bảo vệ, bảo tồn các tài nguyên thiên nhiên, các hệ sinh thái, giá trị tự nhiên - văn hóa - lịch sử và chất lượng môi trường trên các vùng biển và hải đảo của Việt Nam. Có thể nói, Quy hoạch không gian biển là mô hình quản lý biển theo vùng không gian 3 chiều, bao gồm vùng đất ven biển, các đảo, quần đảo, vùng biển, vùng trời thuộc chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán quốc gia của Việt Nam.



Tồn tại, hạn chế: Quy hoạch không gian biển là quy hoạch đa ngành, mang tính tổng hợp, định hướng cho các hoạt động khai thác, sử dụng tài nguyên biển, hải đảo theo hướng bền vững. Quy hoạch được lập theo cách tiếp cận không gian, phân bổ, sắp xếp không gian biển cho các ngành, lĩnh vực hoạt động. Quy hoạch có tính “động và mở”, “khung”, “dẫn dắt” và “tích hợp” đối với các nội dung mang tính liên vùng, liên quốc gia, do vậy, Quy hoạch không đề cập được chi tiết những nội dung sẽ được thể hiện trong các quy hoạch cấp dưới.

Quy hoạch không gian biển đã được UNESCO đưa vào thử nghiệm ở Vịnh Hạ Long của Việt Nam từ năm 2009 và được thể chế hóa, đưa vào Luật Quy hoạch năm 2017 với tư cách là một Quy hoạch không gian biển quốc gia (QHKGBQG). Triển khai thực hiện Luật Quy hoạch 2017, Chính phủ đã tổ chức xây dựng QHKGBQG và được Quốc hội khóa XV biểu quyết thông qua Nghị quyết số 139/2024/QH15 về QHKGBQG thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng để Chính phủ tiếp tục chỉ đạo các bộ, ngành, địa phương liên quan điều chỉnh các định hướng khai thác, sử dụng biển trong quy hoạch ngành, tỉnh đến năm 2030 và tầm nhìn đến 2050 đã được Chính phủ phê duyệt.

4. ĐỀ XUẤT MỘT SỐ GIẢI PHÁP ÁP DỤNG Ở VIỆT NAM

Điểm mạnh, điểm yếu hay nói cách khác khả năng áp dụng mô hình quản lý theo vùng phụ thuộc nhiều vào các chính sách hoặc vấn đề cần được giải quyết. Ví dụ, các vấn đề quy mô lớn, liên quan đến nhiều khác nhau, đòi hỏi các phương pháp tiếp cận có thể được sử dụng một cách thích hợp làm khuôn khổ cho quy hoạch, chẳng hạn như Quản lý tổng hợp tài nguyên vùng bờ và Quy hoạch không gian biển. Trong một số trường hợp, chỉ cần có sự tham gia của một ngành duy nhất và do đó, phương pháp tiếp cận quản lý theo vùng cụ thể của ngành có thể được sử dụng độc lập để giải quyết một vấn đề cụ thể. Phương pháp tiếp cận quản lý theo vùng cũng có thể được sử dụng kết hợp để bổ sung cho nhau; để nâng cao hiệu quả và đạt được mục tiêu quản lý khi áp dụng các mô hình ở Việt Nam, nhóm tác giả đề xuất một số kiến nghị cụ thể:

(1) Luật Quy hoạch 2017 và Nghị quyết số 139/2024/QH15 về QHKGBQG thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050, QHKGBQG chỉ được thực hiện ở cấp quốc gia, cho nên, dù đã được Quốc hội phê duyệt thì QHKGBQG cũng chỉ có thể cung cấp cho các ngành, địa phương và các bên liên quan

một khuôn khổ phát triển và định hướng quản lý không gian biển quốc gia có tính nguyên tắc. Vì thế, các ngành và địa phương có biển liên quan cần chủ động tiến hành “Phân vùng chức năng biển” (Marine function zoning) để xác định các phương án chi tiết, thực tế hóa ở quy mô nhỏ hơn đối với các vùng không gian biển, ven biển Quốc hội đã phê duyệt trong vùng biển - ven biển thuộc thẩm quyền quản lý của địa phương, Bộ, ngành.

Mặt khác, Quy hoạch không gian biển (MSP) nhằm mục đích quản lý các hoạt động của hai hoặc nhiều lĩnh vực trong một khu vực biển cụ thể. Khi cần hợp lý hóa hoặc ưu tiên hóa các hoạt động, MSP có thể cung cấp một khuôn khổ cho việc lập kế hoạch liên ngành được phối hợp. MSP cũng có thể được áp dụng như một khuôn khổ tổng thể để hướng dẫn và đảm bảo tính bổ sung giữa quản lý biển phương pháp tiếp cận giải quyết các vấn đề quy mô nhỏ hơn. Ví dụ, khung Quy hoạch không gian biển có thể tạo điều kiện thuận lợi cho việc lập bản đồ và phân vùng các hoạt động khác nhau và thu hút sự tham gia của tất cả các bên liên quan. Các phương pháp tiếp cận theo ngành cụ thể, chẳng hạn như các lĩnh vực đặc biệt của MARPOL để kiểm soát ô nhiễm, có thể được tích hợp vào một khuôn khổ như vậy.

(2) Quản lý tổng hợp tài nguyên vùng bờ sẽ phù hợp và được áp dụng để giải quyết các vấn đề như xung đột, mâu thuẫn trong khai thác, sử dụng tài nguyên vùng bờ, quản lý nguồn ô nhiễm từ đất liền, phát triển bền vững tài nguyên vùng bờ.

(3) Các KBTB có thể giải quyết các vấn đề khác nhau và quản lý các loại hoạt động thông qua các phương pháp phân vùng. KBTB thường được sử dụng kết hợp với các cách tiếp cận khác để cung cấp quản lý liên ngành. KBTB có thể được áp dụng để giải quyết các vấn đề quy mô nhỏ, chẳng hạn như bảo tồn một đặc điểm cụ thể hoặc bảo tồn toàn vẹn hệ sinh thái. Các vấn đề quy mô lớn có thể được giải quyết thông qua việc tạo ra một mạng lưới các KBTB trên một khu vực rộng lớn hơn.

(4) Các khu vực biển do địa phương quản lý (LMMA) phù hợp để giải quyết các vấn đề quy mô tương đối nhỏ ở cấp địa phương. Việc đưa các cộng đồng địa phương vào các phương pháp quản lý có tác dụng bao gồm kiến thức truyền thống hoặc địa phương về khu vực, để thúc đẩy ý thức sở hữu và trách nhiệm, đồng thời cải thiện sự tuân thủ. Chúng có thể được sử dụng độc lập để giải quyết các vấn đề điểm hoặc kết hợp với các LMMA gần khác để hỗ trợ các chính sách quốc gia.



(5) Khu vực biển đặc biệt nhạy cảm (PSSA) áp dụng để giải quyết các vấn đề liên quan đến bất lợi tác động của hoạt động vận tải biển quốc tế đến hệ sinh thái và đa dạng sinh học. Các biện pháp bảo vệ liên kết chuyên dụng được áp dụng trong phạm vi chỉ định của PSSA để quản lý các hoạt động vận chuyển và giảm tác động bất lợi.

(6) Nên gắn kết mô hình quản lý tổng hợp tài nguyên nước với quản lý tổng hợp tài nguyên vùng bờ nhằm tăng cường khả năng chia sẻ tài nguyên nước ngọt và tài nguyên biển, bảo vệ toàn vẹn hệ sinh thái mặn, ngọt vì tương lai của một nền kinh tế xanh hướng tới phát triển bền vững. Cần nhìn nhận toàn diện và rõ ràng về chức năng “sống” của một lưu vực sông trong quá trình phát triển lưu vực sông từ đầu nguồn xuống biển.

5. KẾT LUẬN

Quản lý biển theo vùng là cách tiếp cận cho phép áp dụng các biện pháp quản lý đối với một vùng cụ thể để đạt được một kết quả chính sách mong muốn. Trên thế giới đã áp dụng thành công nhiều mô hình quản lý biển theo vùng, mỗi mô hình có mục đích, nhiệm vụ và quyền hạn riêng như: Một số mô hình tập trung quản lý các hoạt động riêng rẽ trong một vùng cụ thể; một số mô hình tìm cách phối hợp các hoạt động khác nhau trong cùng một không gian. Các hoạt động diễn ra trong những vùng này cần được quản lý cho mục tiêu tăng trưởng xanh, phát triển bền vững, bảo tồn các sinh cảnh quan trọng và để phù hợp với chính sách, pháp luật quốc gia và khu vực. Điểm chung của các mô hình này là các giải pháp quản lý được áp dụng cho một vùng xác định cụ thể bằng một kế hoạch quản lý, triển khai bằng cách vạch ra mục tiêu, giải pháp quản lý và giám sát, đánh giá quá trình thực hiện. Trên cơ sở tổng hợp, phân tích thông tin, tài liệu về các mô hình quản lý biển theo vùng trên thế giới và trong điều kiện thực tiễn ở Việt Nam, nhóm tác giả kiến nghị, đề xuất một số giải pháp nhằm tăng cường khả năng áp dụng và đạt được hiệu quả của các mô hình quản lý biển theo vùng khi áp dụng vào điều kiện thực tiễn Việt Nam■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Quy hoạch số 21/2017/QH1.
2. Nghị quyết số 139/2024/QH15 về Quy hoạch không gian biển quốc gia thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050.
3. Thông tư số 49/2017/TT-BTNMT của Bộ TN&MT ban hành ngày 30/11/2017 về việc quy định kỹ thuật

lập, điều chỉnh chương trình quản lý tổng hợp tài nguyên vùng bờ.

4. Nghị định số 40/2016/NĐ-CP ngày 15/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật tài nguyên, môi trường biển và hải đảo.
5. Quyết định số 389/QĐ-TTg phê duyệt Quy hoạch Bảo vệ và khai thác nguồn lợi thủy sản thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050.
6. Viện Nghiên cứu biển và hải đảo (Viện NCBHĐ), 2022. Nghiên cứu các mô hình quản lý biển theo vùng trên thế giới và đề xuất áp dụng cho Việt Nam. Hà Nội, 12/2022.
7. Dư Văn Toán, 2011. Nghiên cứu luận cứ khoa học và thực tiễn xác định các vùng biển nhạy cảm đặc biệt (PSSA) ở vùng biển Việt Nam. Áp dụng điển hình cho vùng biển Quảng Ninh - Hải Phòng.
8. Ehler, C. and Douvère, F. (2009) *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach Toward ecosystem-based management*. doi: Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme.
9. FAO (2009a) *International Guidelines for the Management of Deep-sea Fisheries in the High Seas*. Rome, Italy: Food and Agriculture Organization of the United Nations. Available at: <http://www.fao.org/fishery/topic/166308/en>.
10. FAO (2014) *FAO Term Portal: Area Closure*. Available at: <http://www.fao.org/faoterm/en/>.
11. FAO (2016) *Final evaluation of Sustainable Management of the Bay of Bengal Large Marine Ecosystem (BOBLME) Project*, Project Evaluation Series, (April).
12. IMO (2017) *Special Areas Under MARPOL*. Available at: <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/SpecialAreasUnderMARPOL/Pages/Default.aspx>.
13. International Seabed Authority Legal & Technical Commission (2012) *Environmental Management Plan for the Clarion-Clipperton Zone*. ISBA/17/LTC/7. 13 July 2011. Jamaica.
14. UCN (2017) *Ridge to Reef* | IUCN. Available at: <https://www.iucn.org/theme/water/our-work/ridge-reef>.
15. IUCN (2008) *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Edited by N. Dudley. Gland, Switzerland.
16. NOAA (2017a) *Introduction to the LME Portal: The Large Marine Ecosystem Approach to the Assessment and Management of Coastal Ocean Waters*.
17. NOAA (2017b) *What is an LMMA?* Available at: http://www.lme.noaa.gov/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=112.