



# Hoàn thiện pháp luật về quản lý tổng hợp tài nguyên, bảo vệ môi trường biển và hải đảo trong kỷ nguyên mới

TRỊNH THANH TRUNG, TRẦN TUẤN SƠN

Cục Biển và Hải đảo Việt Nam

Việt Nam là quốc gia biển, với đường bờ biển dài hơn 3.260 km và hơn 3.000 hòn đảo, bao gồm 2 quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa. Kinh tế biển là động lực, tiền đề quan trọng để phát triển kinh tế - xã hội, BVMT, bảo đảm quốc phòng, an ninh, đối ngoại và hợp tác quốc tế. Các tỉnh, thành phố ven biển Việt Nam chiếm hơn 50% dân số cả nước, phần lớn lao động làm việc trong các ngành nghề liên quan đến biển; đóng góp của 28 tỉnh, thành phố ven biển vào GDP cả nước hiện đã vượt ngưỡng 60%. Trong tình hình hiện nay, sau những tác động tiêu cực của đại dịch COVID-19 và sự suy thoái chung của các nền kinh tế lớn trên thế giới, kinh tế ven biển và các ngành kinh tế biển càng có vai trò quan trọng trong việc phục hồi các hoạt động kinh tế - xã hội và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế Việt Nam.

## 1. YÊU CẦU ĐỘT PHÁ THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

Hoàn thiện thể chế được xác định là một trong ba khâu đột phá chiến lược để tạo xung lực mới có sức lan tỏa mạnh, giải phóng mọi tiềm năng, khai thác có hiệu quả các nguồn lực cho phát triển kinh tế nhanh và bền vững. Trọng tâm đột phá thể chế cũng được xác định khá rõ, đặc biệt, Đại hội XIII của Đảng xác định trọng tâm đột phá thể chế là thể chế phát triển, nhấn mạnh đến ưu tiên hoàn thiện đồng bộ, có chất lượng và tổ chức thực hiện tốt hệ thống luật pháp, cơ chế, chính sách, tạo lập môi trường đầu tư kinh doanh thuận lợi, lành mạnh, công bằng cho mọi thành phần kinh tế, thúc đẩy đổi mới sáng tạo; huy động, quản lý và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển.

Nhận thức đầy đủ vị thế, vai trò và tầm quan trọng của kinh tế biển, Việt Nam đã có nhiều chủ trương, chính sách quan trọng để phát triển bền vững kinh tế biển. Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII đã ban hành 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. Để thể chế hóa và cụ thể hóa chủ trương của Đảng, Chính phủ Việt Nam đã ban hành Nghị quyết số 26/NQ-CP ngày 5/3/2020 về Kế hoạch tổng thể và kế hoạch 5 năm của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 36-NQ/TW. Ngày 24/11/2021, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 31/CT-TTg về đổi mới và tăng cường tổ chức thực

hiện Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

Từ những năm 1990, tầm quan trọng của biển/đại dương đối với sự phát triển quốc gia đã được thừa nhận bằng các công cụ chính sách cụ thể. Năm 2007, Nghị quyết số 09-NQ/TW về Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020 đã được ban hành với trọng tâm là trở thành “quốc gia mạnh về biển” thông qua “phát huy mọi tiềm năng từ biển”. Mục tiêu của Nghị quyết là đến năm 2020 kinh tế biển sẽ đóng góp khoảng 53 - 55% GDP và 55 - 60% kim ngạch xuất khẩu của cả nước cũng như hỗ trợ phát triển xã hội. Tầm quan trọng của các ngành tạo thành kinh tế biển đã được công nhận và chính sách ngành đã rõ nét hơn, như Chiến lược phát triển thủy sản năm 2010; Chiến lược phát triển du lịch năm 2010; Chiến lược phát triển giao thông vận tải năm 2010; một trong số các chính sách này đã được củng cố bằng các Luật. Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22/10/2018 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam một lần nữa nhấn mạnh đến biển/đại dương. Nghị quyết xác định các mục tiêu đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2045, trong đó có 5 phương hướng chính và 7 giải pháp chủ yếu, cũng như ba khâu “đột phá” cũng được xác định trong Nghị quyết. Trong đó, xác định khâu đột phá trước tiên là: Hoàn thiện thể chế phát triển bền vững kinh tế biển, ưu tiên hoàn thiện hành lang pháp lý, đổi mới, phát triển mô hình tăng trưởng xanh, BVMT, nâng cao năng suất, chất lượng, sức cạnh tranh quốc tế của các ngành kinh tế biển, các vùng biển, ven biển; hoàn thiện cơ chế quản lý tổng hợp và thống nhất về biển; rà soát, điều chỉnh, bổ sung và lập mới các quy hoạch liên quan đến biển, bảo đảm tính liên kết, đồng bộ giữa các ngành, địa phương (tích hợp liên ngành và không gian).

Như vậy, việc “Hoàn thiện pháp luật về quản lý tổng hợp tài nguyên, BVMT biển và hải đảo phục vụ phát triển bền vững kinh tế biển đáp ứng yêu cầu trong kỷ nguyên mới” là một nhiệm vụ quan trọng, cụ thể, cấp bách, nhằm thể chế hóa sâu sắc các quan điểm, định hướng của Đảng được nêu trong văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII, Nghị quyết số 36-NQ/TW về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển và các nhiệm vụ chính trị của Đảng bộ Bộ Nông nghiệp và Môi trường, Đảng bộ Cục Biển và Hải đảo Việt Nam



*Một góc Nam đảo Phú Quốc nhìn từ cáp treo Hòn Thơm*

và nhất là đáp ứng yêu cầu đổi mới căn bản công tác xây dựng và thi hành pháp luật theo tinh thần Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị về “Đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới”. Đây chính là kim chỉ nam để chúng ta nhìn nhận lại và thúc đẩy việc hoàn thiện chính sách, pháp luật về biển, hải đảo.

## **2. SỰ CẦN THIẾT VÀ CƠ SỞ CỦA VIỆC HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ TỔNG HỢP TÀI NGUYÊN, BVMT BIỂN VÀ HẢI ĐẢO**

Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015 được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIII, thông qua tại kỳ họp thứ 9 ngày 25/6/2015, có hiệu lực thi hành kể từ ngày 1/7/2016. Luật và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật đã tạo thành hệ thống văn bản pháp lý quan trọng, tạo hành lang trong công tác quản lý nhà nước tổng hợp, thống nhất về tài nguyên, BVMT biển và hải đảo, đã góp phần tạo chuyển biến tích cực trong nhận thức, hành động của toàn xã hội về bảo vệ, khai thác hiệu quả, duy trì chức năng và cấu trúc của các hệ sinh thái biển, hải đảo và vùng bờ, từng bước thúc đẩy phát triển bền vững kinh tế biển, bảo vệ chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán quốc gia của Việt Nam trên biển, bảo đảm quốc phòng, an ninh. Bước vào kỷ nguyên mới, đó là kỷ nguyên của Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, của tăng trưởng xanh, kinh tế tuần hoàn, kinh tế số; kỷ nguyên với những thách thức an ninh phi truyền thống ngày càng gay gắt như biến đổi khí hậu, ô nhiễm môi trường biển xuyên biên giới (đặc biệt là rác thải nhựa đại dương), vấn đề bảo tồn và sử dụng bền vững

đa dạng sinh học biển của các khu vực ngoài phạm vi quyền tài phán quốc gia, nhu cầu khai thác, sử dụng tài nguyên biển gia tăng nhanh chóng.

Thực tiễn phát triển kinh tế biển và hội nhập quốc tế của đất nước cũng đã có nhiều thay đổi. Việc thực hiện sắp xếp, tổ chức lại đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 2 cấp cũng là một trong những định hướng lớn để Việt Nam trở thành quốc gia số, ổn định và thịnh vượng, tiên phong thử nghiệm các công nghệ và mô hình mới; đổi mới căn bản, toàn diện hoạt động quản lý, điều hành của Chính phủ, chính quyền địa phương và mở rộng phạm vi không gian biển để phát triển bền vững kinh tế biển, tăng cường năng lực quản trị đại dương cho các cấp quản lý.

Trước bối cảnh đó, Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo và văn bản hướng dẫn thi hành, cũng như pháp luật về quản lý sử dụng tài nguyên biển đã bộc lộ một số hạn chế, bất cập như: Một số quy định chưa thực sự linh hoạt, kiến tạo để giải phóng mọi nguồn lực cho các mô hình kinh tế biển mới; còn có sự hạn chế, bất cập, giao thoa, chồng chéo với một số luật chuyên ngành khác mới được ban hành hoặc sửa đổi gần đây gây khó khăn trong tổ chức thực thi. Một số quy định chưa theo kịp thực tiễn, các cơ chế tài chính cho công tác BVMT biển, cũng như chế tài xử lý vi phạm chưa đủ sức răn đe,... Chính vì vậy, việc nghiên cứu sửa đổi toàn diện pháp luật về tài nguyên, môi trường biển và hải đảo nói chung và Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo nói riêng là yêu cầu khách quan, cấp thiết, nhằm đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn và quan trọng hơn là hiện thực hóa tinh thần “pháp luật kiến tạo phát triển, giải phóng mọi nguồn lực, khuyến khích đổi mới sáng tạo”.



### 3. ĐỊNH HƯỚNG, NGUYÊN TẮC SỬA ĐỔI PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ TỔNG HỢP TÀI NGUYÊN, BVMT BIỂN VÀ HẢI ĐẢO THEO TINH THẦN MỚI

Nghị quyết số 66-NQ/TW của Bộ Chính trị về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đánh dấu sự chuyển biến sâu sắc trong quan niệm về vai trò của pháp luật. Nếu trước đây pháp luật chủ yếu được xem là công cụ điều chỉnh và quản lý xã hội, thì nay nó được khẳng định là nền tảng cốt lõi của Nhà nước pháp quyền, là đòn bẩy thúc đẩy phát triển, là chuyển đổi tư duy từ “quản lý” sang “phục vụ”. Pháp luật không chỉ là công cụ của Nhà nước mà còn là phương tiện bảo vệ quyền lợi chính đáng của người dân và doanh nghiệp. Yêu cầu pháp luật phải “đi trước một bước” thể hiện tầm nhìn chiến lược, nhận thức sâu sắc về vai trò tiên phong của thể chế trong việc kiến tạo môi trường phát triển.

Việc sửa đổi pháp luật về quản lý tổng hợp tài nguyên, BVMT biển và hải đảo cần được bảo đảm các nguyên tắc cốt lõi theo tinh thần Nghị quyết số 66-NQ/TW và các định hướng lớn của Đảng về phát triển kinh tế biển.

*Một là*, đổi mới mạnh mẽ tư duy xây dựng pháp luật theo hướng kiến tạo phát triển, giải phóng nguồn lực, khuyến khích đổi mới sáng tạo cho kinh tế biển: Pháp luật phải là công cụ dẫn dắt, thúc đẩy phát triển kinh tế biển theo hướng bền vững, tăng trưởng xanh, nâng cao đời sống người dân ven biển, gắn với bảo vệ vững chắc chủ quyền biển đảo; Từ bỏ tư duy “không quản được thì cấm”; Rà soát, sửa đổi các quy định pháp luật hiện hành theo hướng loại bỏ các rào cản, tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động đầu tư, kinh doanh hợp pháp trên biển, nhất là đối với các ngành kinh tế biển công nghệ cao, năng lượng tái tạo biển, du lịch sinh thái biển, nuôi trồng thủy sản bền vững; Xây dựng các khung pháp lý thử nghiệm (sandbox) cho các mô hình kinh tế biển mới, công nghệ khai thác tài nguyên biển tiên tiến, thân thiện môi trường.

*Hai là*, thực hiện quản lý tổng hợp, dựa trên hệ sinh thái: Tăng cường cách tiếp cận quản lý tổng hợp, liên ngành, liên vùng; bảo vệ và phục hồi các hệ sinh thái biển là trung tâm, là nền tảng cho sự phát triển bền vững.

*Ba là*, bảo đảm tính minh bạch, công khai, dễ tiếp cận, khả thi: Các quy định phải rõ ràng, cụ thể, đảm bảo tính khả thi, dễ áp dụng, tạo điều kiện cho người dân, doanh nghiệp dễ dàng tiếp cận và tuân thủ.

*Bốn là*, đẩy mạnh hiện đại hóa, tăng cường chuyển đổi số, ứng dụng khoa học công nghệ, trí tuệ nhân tạo trong xây dựng và thi hành pháp luật: Tích hợp các giải pháp công nghệ số, trí tuệ nhân tạo vào công tác quản lý, giám sát tài nguyên, môi trường biển; xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia đồng bộ về tài

nguyên, môi trường biển, tích hợp với hệ thống thông tin pháp luật; ứng dụng công nghệ viễn thám, trí tuệ nhân tạo (AI) trong giám sát hoạt động khai thác tài nguyên, phát hiện ô nhiễm, dự báo sự cố môi trường biển.

*Năm là*, chủ động hội nhập quốc tế: Đảm bảo sự tương thích với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên, tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm tốt của thế giới.

*Sáu là*, tạo đột phá trong công tác tổ chức thi hành pháp luật, đảm bảo pháp luật được thực hiện công bằng, nghiêm minh, nhất quán, kịp thời, hiệu lực, hiệu quả: Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm của từng cấp, tổ chức và cá nhân; xây dựng cơ chế phối hợp liên ngành, liên vùng chặt chẽ, hiệu quả trong tuần tra, kiểm soát, phát hiện và xử lý vi phạm; công khai, minh bạch hoạt động thực thi pháp luật; nghiên cứu, áp dụng các chế tài đủ sức răn đe đối với các hành vi vi phạm nghiêm trọng pháp luật về tài nguyên, môi trường biển.

Đặc biệt, bảo đảm sự lãnh đạo toàn diện, trực tiếp của Đảng trong suốt quá trình từ xây dựng đến tổ chức thi hành pháp luật về biển, đảo: Các cấp ủy Đảng phải xác định đây là nhiệm vụ chính trị trọng tâm, thường xuyên kiểm tra, giám sát việc thể chế hóa chủ trương của Đảng và việc tổ chức thi hành pháp luật. Phát huy vai trò của cấp Ủy, Bí thư và người đứng đầu đơn vị về xây dựng thể chế, pháp luật.

### 4. NHỮNG NỘI DUNG TRỌNG TÂM CẦN NGHIÊN CỨU, SỬA ĐỔI, BỔ SUNG

Trên cơ sở các định hướng và nguyên tắc đó, một số nội dung trọng tâm cần tập trung nghiên cứu sửa đổi, bổ sung bao gồm:

*Thứ nhất*, bổ sung, hoàn thiện các quy định để thực thi hiệu quả quản lý, sử dụng không gian biển quốc gia và Quy hoạch tổng thể khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên vùng bờ. Theo đó, cần bảo đảm việc tích hợp đa ngành, đa mục tiêu, linh hoạt, có tầm nhìn dài hạn, kiến tạo không gian cho các ngành kinh tế biển mới, đồng thời bảo vệ các khu vực nhạy cảm về môi trường và quốc phòng, an ninh; làm rõ mối quan hệ với các quy hoạch ngành, quy hoạch tỉnh.

*Thứ hai*, bổ sung, làm rõ các quy định về quản lý, bảo vệ các hệ sinh thái biển quan trọng, đa dạng sinh học biển và vùng bờ: Như rạn san hô, thảm cỏ biển, rừng ngập mặn, khu bảo tồn biển; xây dựng cơ chế chi trả dịch vụ hệ sinh thái biển, phát triển “kinh tế dựa vào hệ sinh thái”,...

*Thứ ba*, quy định cụ thể về quản lý, giảm thiểu ô nhiễm môi trường biển: Đặc biệt là ô nhiễm từ đất liến, xuyên biên giới, ô nhiễm rác thải nhựa đại dương;



*Khai thác và sử dụng tài nguyên biển một cách hợp lý*

các vấn đề liên quan đến môi trường biển do hoạt động hàng hải, xử lý sự cố tràn dầu, hóa chất độc trên biển, cũng như việc xử lý các công trình, thiết bị trên biển sau khi hết thời hạn khai thác, sử dụng.

*Thứ tư*, phát triển các công cụ kinh tế trong quản lý tài nguyên và môi trường biển: Như phí BVMT đối với các hoạt động trên biển, quỹ phát triển biển bền vững, cơ chế đấu giá quyền khai thác tài nguyên biển một cách công khai, minh bạch.

*Thứ năm*, khuyến khích và tạo hành lang pháp lý cho các hoạt động nghiên cứu khoa học, phát triển và ứng dụng công nghệ biển tiên tiến: Năng lượng tái tạo biển, công nghệ sinh học biển, khai thác tài nguyên biển sâu, công nghệ xử lý ô nhiễm.

*Thứ sáu*, hoàn thiện các quy định góp phần ứng phó với biến đổi khí hậu, nước biển dâng và phòng ngừa, ứng phó sự cố môi trường biển theo hướng tăng cường cơ chế phối hợp liên ngành, liên vùng; tăng cường khả năng chống chịu, thích ứng của các hệ thống tự nhiên và xã hội vùng ven biển; làm rõ trách nhiệm của từng Bộ, ngành, địa phương trong quản lý tài nguyên, BVMT và thực thi pháp luật trên biển.

*Thứ bảy*, bổ sung quy định để nội luật hóa một số điều ước quốc tế quan trọng mà Việt Nam là thành viên như các quy định của Công ước quốc tế về trách nhiệm dân sự đối với thiệt hại ô nhiễm dầu năm 1992 (Công ước CLC 1992), Công ước quốc tế về trách nhiệm dân sự đối với tổn thất ô nhiễm dầu nhiên liệu từ tàu năm 2001 (Công ước BUNKER 2001) về bồi thường ô nhiễm dầu trên biển; các vấn đề có liên quan về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển của các khu vực ngoài phạm vi quyền tài phán quốc gia trong Hiệp định về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển ở vùng ngoài quyền tài phán quốc gia (Hiệp định BBNJ).

*Thứ tám*, nâng cao vai trò, trách nhiệm và cơ chế tham gia của cộng đồng dân cư, doanh nghiệp trong quá trình xây dựng các quy định và giám sát việc khai thác, sử dụng tài nguyên, BVMT biển và hải đảo.

Có thể nói, việc nghiên cứu, sửa đổi và hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về biển và hải đảo nói chung, Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo nói riêng, là một bước đi cụ thể, quan trọng để thực hiện thắng lợi các quan điểm, mục tiêu của Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22/10/2018 về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam, Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới. Đây không chỉ là trách nhiệm mà còn là cơ hội để chúng ta tạo ra những đột phá trong xây dựng hệ thống pháp luật biển mạnh mẽ, kiến tạo, thúc đẩy kinh tế biển phát triển bền vững, BVMT, bảo vệ vững chắc chủ quyền và lợi ích quốc gia trên biển, đưa nước ta thực sự trở thành quốc gia mạnh về biển, giàu từ biển, xây dựng một Việt Nam hùng cường và hạnh phúc ■

#### **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. *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.*
2. *Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới.*
3. *Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015.*
4. *Báo cáo số 303/BC-BTNMT ngày 31/12/2024 của Bộ TN&MT về tổng kết thi hành Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo.*