

**ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
TRUNG TÂM NGHIÊN CỨU TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG**

PHAN THỊ HUYỀN

**NGHIÊN CỨU, PHÂN TÍCH CƠ CHẾ CHÍNH
SÁCH LIÊN QUAN TỚI QUẢN LÝ TỔNG HỢP VÙNG
BỜ VỊNH HẠ LONG, QUẢNG NINH**

LUẬN VĂN THẠC SĨ KHOA HỌC MÔI TRƯỜNG

Hà Nội, Năm 2014

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
TRUNG TÂM NGHIÊN CỨU TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG

PHAN THỊ HUYỀN

**NGHIÊN CỨU, PHÂN TÍCH CƠ CHẾ CHÍNH SÁCH
LIÊN QUAN TỚI QUẢN LÝ TỔNG HỢP VÙNG BỜ
VỊNH HẠ LONG, QUẢNG NINH**

Chuyên ngành: Môi trường trong phát triển bền vững
(Chương trình đào tạo thí điểm)

LUẬN VĂN THẠC SĨ KHOA HỌC MÔI TRƯỜNG

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: PGS.TS NGUYỄN CHU HỒI

Hà Nội – Năm 2014

LỜI CẢM ƠN

Tôi xin bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc đến PGS.TS. Nguyễn Chu Hồi, người đã tận tình hướng dẫn tôi hoàn thành luận văn này.

Tôi xin chân thành cảm ơn Trung tâm Nghiên cứu Tài nguyên và Môi trường, Khoa Sau đại học của Đại học Quốc gia Hà Nội cùng các thầy, cô đã giảng dạy và truyền đạt kiến thức cho tôi trong suốt quá trình học tập.

Tôi xin chân thành cảm ơn tập thể lãnh đạo, cán bộ các phòng ban của Sở Tài nguyên và Môi trường, Sở Kế hoạch và Đầu tư, UBND Thành phố Hạ Long và Ban Quản lý vịnh Hạ Long tỉnh Quảng Ninh đã tạo cho tôi điều kiện thuận lợi nhất, cung cấp số liệu cho việc thực hiện luận văn này.

Cuối cùng, tôi xin cảm ơn sự động viên to lớn về thời gian, vật chất và tinh thần mà gia đình và bạn bè đã dành cho tôi trong quá trình thực hiện luận văn.

Xin chân thành cảm ơn!

Hà Nội, ngày 03 tháng 11 năm 2014

TÁC GIẢ LUẬN VĂN

PHAN THỊ HUYỀN

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu nêu trong luận văn là trung thực, không sử dụng số liệu của tác giả khác khi chưa được công bố hoặc chưa được sự đồng ý. Những kết quả nghiên cứu của các tác giả khác được trích dẫn nguồn trong luận văn khi sử dụng. Tên và nội dung luận văn không trùng và kết quả của luận văn chưa được công bố trong bất kỳ công trình nào.

Hà Nội, ngày 03 tháng 11 năm 2014

TÁC GIẢ LUẬN VĂN

PHAN THỊ HUYỀN

MỤC LỤC

LỜI CẢM ƠN	i
LỜI CAM ĐOAN	ii
BẢNG CHỮ VIẾT TẮT	v
DANH MỤC CÁC BẢNG	vi
DANH MỤC HÌNH	vii
MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1 - TỔNG QUAN VỀ QUẢN LÝ TỔNG HỢP VÙNG BỜ	6
1.1. Một số quan niệm và khái niệm cơ bản	6
<i>1.1.1. Đới bờ và vùng bờ</i>	<i>6</i>
<i>1.1.2. Quản lý tổng hợp vùng bờ</i>	<i>8</i>
1.2. Một số kinh nghiệm thực hiện QLTHVB trên thế giới và ở Việt Nam	13
<i>1.2.1. Trên thế giới</i>	<i>13</i>
<i>1.2.2. Ở Việt Nam</i>	<i>15</i>
CHƯƠNG 2: ĐỊA ĐIỂM, THỜI GIAN, CÁCH TIẾP CẬN VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU	21
2.1. Địa điểm nghiên cứu	21
2.2. Thời gian nghiên cứu	21
2.3. Cách tiếp cận	21
<i>2.3.1. Tiếp cận hệ thống</i>	<i>21</i>
<i>2.3.2. Tiếp cận hệ sinh thái</i>	<i>22</i>
<i>2.3.3. Tiếp cận liên ngành</i>	<i>24</i>
2.4. Phương pháp nghiên cứu	24
<i>2.4.1. Hồi cố tài liệu nguồn thứ cấp</i>	<i>24</i>
<i>2.4.2. Điều tra thực địa và tham vấn cộng đồng</i>	<i>25</i>
<i>2.4.3. Phương pháp ma trận vấn đề</i>	<i>25</i>
<i>2.4.4. Phương pháp chuyên gia</i>	<i>25</i>
<i>2.4.5. Sử dụng công cụ SWOT</i>	<i>25</i>
<i>2.4.6. Xử lý số liệu</i>	<i>25</i>
CHƯƠNG 3: KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU	26
3.1. Tổng quan về khu vực nghiên cứu	26
3.2. Hiện trạng sử dụng vùng bờ vịnh Hạ Long	27

3.2.1. Thông tin chung về vùng bờ vịnh Hạ Long	27
3.2.2. Hiện trạng tài nguyên vùng bờ vịnh Hạ Long	28
3.2.3. Bối cảnh kinh tế - xã hội vùng bờ vịnh Hạ Long	35
3.3. Cơ chế điều phối trong quản lý vùng bờ vịnh Hạ Long	39
3.3.1. Cơ chế quản lý theo ngành	39
3.3.2. Cơ chế phối hợp với cấp trung ương	43
3.3.3. Sự tham gia quản lý vùng bờ của cộng đồng địa phương	46
3.4. Những thách thức và mâu thuẫn trong QLVB vịnh Hạ Long	49
3.5. Các văn bản pháp luật và chính sách liên quan đến QLVB vịnh Hạ Long	52
.....	
3.5.1. Luật pháp quốc tế và khu vực	53
3.5.2. Các văn bản pháp luật và chính sách quốc gia	56
3.5.3. Các quy chế quản lý của địa phương	62
3.6. Nhu cầu QLTHVB vịnh Hạ Long	65
3.6.1. Cơ chế và chính sách điều phối liên quan đến QLVB vịnh Hạ Long	65
3.6.2. Tham gia của cộng đồng trong quá trình quy hoạch và ra quyết định QLVB vịnh Hạ Long	67
3.6.3. Nhu cầu QLTHVB vịnh Hạ Long	70
3.7. Đề xuất cơ chế, chính sách QLTHVB vịnh Hạ Long	74
3.7.1. Căn cứ đề xuất	74
3.7.2. Các nguyên tắc chủ yếu	75
3.7.3. Đề xuất cơ chế, chính sách cho QLTHVB vịnh Hạ Long	76
KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ	79
TÀI LIỆU THAM KHẢO	81
PHỤ LỤC	82

BẢNG CHỮ VIẾT TẮT

BĐKH	Biến đổi khí hậu
BQL	Ban quản lý
HST	Hệ sinh thái
HĐND	Hội đồng nhân dân
KH&ĐT	Kế hoạch và Đầu tư
KT-XH	Kinh tế - xã hội
MT&PT	Môi trường và phát triển
NN&PTNT	Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
PCP	Phi chính phủ
PEMSEA	Tổ chức đối tác quản lý môi trường các biển Đông Á
QHKGB	Quy hoạch không gian bờ
QLTH	Quản lý tổng hợp
QLTHVB	Quản lý tổng hợp vùng bờ
QLVB	Quản lý vùng bờ
SPSS 6.0	Phần mềm thống kê và xử lý số liệu SPSS 6.0
SWOT	Công cụ SWOT (phân tích điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội, thách thức)
TN&MT	Tài nguyên và Môi trường
TW	Trung ương
UBND	Ủy ban nhân dân
UNESCO	Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa của Liên Hiệp Quốc
VHTT&DL	Văn hóa, Thể thao và Du lịch

DANH MỤC CÁC BẢNG

Bảng 3.1: Thống kê RNM và các loài cây ngập mặn khu vực vịnh Hạ Long.....	31
Bảng 3.2: Biến động địa hình đáy một số khu vực trong vịnh Cửa Lục(1965 – 2004)	34

DANH MỤC HÌNH

Hình 1.1: Sơ đồ đới bờ, vùng bờ theo mặt cắt ngang từ lưu vực sông ra biển.....	8
Hình 1.2: Đới bờ trong quản lý	9
Hình 1.3: Sơ đồ tổ chức Dự án QLTHVB tại Đà Nẵng.....	16
Hình 1.4: Sơ đồ tổ chức hai cấp dự án VNIZM.....	18
Hình 2.1: Bản đồ hành chính Thành phố Hạ Long	23
Hình 3.1: Rừng phòng hộ ven biển khu vực Quảng Yên-Hạ Long 1999.....	32
Hình 3.2: Rừng phòng hộ ven biển khu vực Quảng Yên-Hạ Long 2000.....	32
Hình 3.3: Rừng phòng hộ ven biển khu vực Quảng Yên-Hạ Long 2001.....	33
Hình 3.4: Quan hệ giữa các cơ quan trong QLVB vịnh Hạ Long.....	43
Hình 3.5: Quan hệ điều phối về QLVB vịnh Hạ Long với cấp quốc gia	44
Hình 3.6: Biểu đồ khảo sát về vai trò của người dân đối với vùng bờ vịnh Hạ Long	47
Hình 3.7: Biểu đồ khảo sát về vai trò đồng quản lý vùng bờ vịnh Hạ Long.....	48
Hình 3.8: “Vòng luẩn quẩn” do QLVB thiếu hợp lý ở vịnh Hạ Long	52
Hình 3.9: Quy hoạch không gian khu vực vịnh Hạ Long	63
Hình 3.10: Ranh giới không gian khu vực liên quan đến QLTHVB	66
Hình 3.11: Sơ đồ chức năng QLTHVB vịnh Hạ Long.....	74

MỞ ĐẦU

1. Lý do chọn đề tài

Vùng bờ biển (coastal area) là không gian *chuyển tiếp* giữa lục địa và biển, luôn *chịu tác động tương hỗ* giữa quá trình lục địa (chủ yếu là sông) và biển (chủ yếu là sóng, dòng chảy và thủy triều), giữa các hệ thống tự nhiên (natural systems) và hệ nhân văn (tâm điểm là hoạt động của con người), giữa các ngành và những người sử dụng tài nguyên vùng bờ (hoặc *tài nguyên bờ* - coastal resources) theo cả *cấu trúc dọc* (trung ương xuống địa phương) và *cấu trúc ngang* (các bên liên quan trên cùng địa bàn), giữa cộng đồng dân địa phương với các thành phần kinh tế khác. Vì thế, vùng bờ biển (gọi tắt là vùng bờ) còn được xem là *vùng tương tác*, nhưng trong thực tiễn quản lý vùng bờ người ta thường ít để ý đến mối quan hệ bản chất này.

Các đặc trưng nói trên đã tạo ra *tính đa dạng* về kiểu loại và sự *giàu có* về tài nguyên - tiền đề cho phát triển *đa ngành* (multi-use), *đa mục tiêu* và đòi hỏi phải bảo đảm *đa lợi ích* cho những người sử dụng (user) vùng bờ. Tuy nhiên, vùng bờ lại chỉ được *quản lý theo ngành* (sectoral mangement), dẫn đến *gia tăng mâu thuẫn lợi ích* (benefit conflict) giữa những người sử dụng tài nguyên bờ. Để khai thác, sử dụng hiệu quả và bền vững vùng bờ, giảm thiểu mâu thuẫn lợi ích trong sử dụng đa ngành tài nguyên bờ, và khắc phục những yếu kém trong quản lý theo ngành, cần một phương cách quản lý mới - *quản lý tổng hợp vùng bờ* (QLTHVB).

Trong khuôn khổ dự án hợp tác Việt Nam-Hoa Kỳ (2003-2013) về tăng cường năng lực QLTHVB vịnh Bắc Bộ, vùng bờ vịnh Hạ Long (tỉnh Quảng Ninh) được chọn làm trường hợp nghiên cứu trọng điểm. Vùng bờ này bao gồm vịnh Hạ Long và thành phố Hạ Long (theo ranh giới quy hoạch đến năm 2020) với đường bờ biển (coastline) dài chừng 50 km, từ Cẩm Phả ở phía bắc xuống hết Đại Yên ở phía nam (Hình 2-1).

Vịnh Hạ Long gồm một quần thể đảo đá vôi, đặc biệt nổi tiếng về cảnh đẹp tự nhiên và các giá trị di sản toàn cầu cần được bảo tồn. Do đó, vịnh Hạ Long được UNESCO công nhận là Di sản Thiên nhiên Thế giới vào năm 1994 và được công

nhận thêm giá trị địa chất - địa mạo vào năm 2000. Bên cạnh đó, thành phố Hạ Long cũng trở thành một trong các trung tâm phát triển của Vùng Kinh tế trọng điểm phía Bắc, các hoạt động kinh tế - xã hội ở đây diễn ra sôi động và gia tăng tác động đến môi trường vịnh.

Vùng bờ vịnh Hạ Long là nơi có tiềm năng phát triển đa ngành, đa mục tiêu khá điển hình và phức tạp. UNESCO (2013) đã ghi nhận rằng, các giá trị thẩm mỹ của vịnh đang chịu rủi ro bởi các tác động đa ngành, đa chiều, trong đó có các nguồn thải dinh dưỡng và chất thải rắn từ các hoạt động ven biển, và các nguồn thải hữu cơ, chất thải rắn từ các làng chài nổi trên vịnh. Theo Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB, 2000), khu vực vịnh Hạ Long là ví dụ điển hình về hậu quả của việc lập kế hoạch quản lý theo ngành. Việc lập kế hoạch quản lý theo ngành như vậy đã làm tăng mâu thuẫn lợi ích trong phát triển giữa các ngành và ảnh hưởng lâu dài đến các giá trị của một di sản thiên nhiên thế giới. Trong khi đó QLTHVB (integrated coastal management) là một phương thức quản lý có thể khắc phục được những hạn chế của quản lý theo ngành. Tuy nhiên, QLTHVB cũng đòi hỏi cách tiếp cận mới: liên ngành, liên vùng, liên vấn đề và mức độ thống nhất hành động cao giữa các bên liên quan (stakeholder) và giữa cộng đồng với Chính quyền địa phương. QLTHVB nhấn mạnh đến vai trò của cơ chế chính sách phối hợp liên ngành, thông qua đó các giải pháp cân bằng nhu cầu cạnh tranh của những người sử dụng vùng bờ mới được thực hiện.

Đến nay, đã có một số dự án và sáng kiến về tăng cường năng lực và đề xuất kế hoạch QLTHVB vịnh Hạ Long, nhưng chưa có một kế hoạch QLTHVB theo đúng nghĩa của nó được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Chủ yếu dừng lại ở phương án được đề xuất, hoặc cao nhất là Cam kết ký giữa hai tỉnh/thành phố Quảng Ninh và Hải Phòng về phối hợp thực hiện QLTHVB liên tỉnh (năm 2007). Trên thực tế, các sáng kiến và đề xuất như vậy sau đó không được tiếp tục triển khai thực hiện, một trong những yếu tố quan trọng đó là thiếu một cơ chế chính sách để QLTHVB này. Những cơ chế chính sách đã có sẵn liên quan tới quản lý theo ngành ở vùng bờ vịnh Hạ Long hiện nay chưa tương xứng và chỉ phù hợp với những lợi ích đơn

ngành và các mục tiêu phát triển thuần túy. Các vấn đề phát triển bền vững vùng bờ, các mâu thuẫn lợi ích trong sử dụng đa ngành, đa mục tiêu ở vùng bờ, các vấn đề nảy sinh giữa các ngành,...chưa được giải quyết bởi cơ chế chính sách hiện hành.

Các phân tích cơ chế chính sách sơ bộ cho thấy hiệu lực thi hành chính sách liên quan đến quy hoạch phát triển và quản lý vùng bờ còn thấp, chất lượng các dịch vụ không ổn định và không gắn với thực tiễn. Sự phối hợp giữa các cơ quan chức năng trong thiết chế tổ chức quản lý vùng bờ với xã hội còn lỏng lẻo, thiếu cơ chế cung cấp tài chính ổn định cho các hoạt động QLTHVB vịnh Hạ Long trong dài hạn. Có thể nói, vùng bờ vịnh Hạ Long nói chung, Khu di sản Thiên nhiên Thế giới trong vịnh nói riêng cho đến nay chưa có chính sách đồng bộ, nhất quán để quản lý hiệu quả, chưa phát huy và tôn vinh các giá trị toàn cầu của di sản. Cho nên, gần đây Hội đồng Nhân dân tỉnh Quảng Ninh đã ban hành Nghị quyết riêng biệt về phát huy giá trị của Di sản vịnh Hạ Long và một dự án xây dựng Liên minh quản lý vịnh Hạ Long bắt đầu được triển khai với sự tài trợ của Cơ quan phát triển Quốc tế Hoa Kỳ (2014-2016). Rõ ràng, ở đây xuất hiện nhu cầu QLTHVB vịnh Hạ Long, kéo theo là một cơ chế điều phối liên ngành, chủ động, linh hoạt và thích ứng. Điều này đòi hỏi cần đánh giá lại nhu cầu QLTHVB vịnh Hạ Long, thực trạng cơ chế chính sách liên quan (chính sách quản lý theo ngành), trên cơ sở đó đề xuất cơ chế chính sách phù hợp để QLTHVB vịnh Hạ Long, góp phần phát triển bền vững vùng bờ nghiên cứu.

Chính vì vậy, việc chọn đề tài luận văn thạc sĩ: *“Nghiên cứu, phân tích cơ chế chính sách liên quan tới quản lý tổng hợp vùng bờ vịnh Hạ Long, Quảng Ninh”* vừa có ý nghĩa lý luận vừa có ý nghĩa thực tiễn. Trong khuôn khổ luận văn này, tác giả chỉ tập trung khai thác vấn đề chính sách - một trong những bất cập lớn đang là trở ngại cho việc thiết lập một cơ chế QLTHVB tương xứng với tiềm năng phát triển của vùng bờ vịnh Hạ Long.

2. Mục tiêu, đối tượng, phạm vi nghiên cứu

2.1. Mục tiêu nghiên cứu

2.1.1. Mục tiêu chung

Phân tích được cơ chế chính sách liên quan tới QLTHVB vịnh Hạ Long, Quảng Ninh góp phần thực hiện phát triển bền vững.

2.1.2. Mục tiêu cụ thể

- Hiểu được thực trạng khai thác, sử dụng và quản lý, cũng như đánh giá được nhu cầu QLTHVB vịnh Hạ Long.

- Phân tích được thực trạng chính sách liên quan tới QLTHVB vịnh Hạ Long.

- Đề xuất được một số giải pháp về cơ chế chính sách liên quan tới QLTHVB nhằm tăng cường quản lý hiệu quả và bền vững vùng bờ vịnh Hạ Long, Quảng Ninh, góp phần bảo tồn Di sản vịnh Hạ Long.

2.2. Đối tượng nghiên cứu

Vùng bờ vịnh Hạ Long và các cơ chế, chính sách liên quan đến QLTHVB vịnh Hạ Long.

2.3. Phạm vi nghiên cứu

Phạm vi địa lý:

Vùng bờ vịnh Hạ Long (Hình 2-1) với chiều dài bờ biển gần 50 km, bao gồm:

(1) Phần ven biển (lục địa ven biển) là toàn bộ thành phố Hạ Long với diện tích tự nhiên 271,95 km².

(2) Phần ven bờ (biển ven bờ) gồm toàn bộ vùng Di sản thiên nhiên thế giới vịnh Hạ Long và vịnh Hạ Long.

Phạm vi vấn đề:

- Đánh giá tổng quan các đặc trưng của vùng bờ quản lý về các mặt: môi trường tự nhiên, tài nguyên thiên nhiên, kinh tế - xã hội, phân tích cơ chế chính sách liên quan đến QLTHVB vịnh Hạ Long, xác định các vấn đề quản lý ưu tiên và một khuôn khổ hành động để quản lý hiệu quả vùng bờ vịnh Hạ Long, tỉnh Quảng Ninh.

- Khuôn khổ chính sách liên quan đến QLTHVB vịnh Hạ Long có tính chất nền tảng cho việc thiết lập chính sách toàn diện để giải quyết mâu thuẫn lợi ích

giữa các ngành/người sử dụng vùng bờ này, cũng như để xây dựng cơ chế phối hợp liên ngành trong việc giải quyết các vấn đề bức xúc nảy sinh ở vùng bờ vịnh Hạ Long trong thời gian tới.

- Đánh giá khả năng nhân rộng cơ chế chính sách QLTHVB vịnh Hạ Long ra các vùng bờ tương tự khác ở nước ta.

3. Ý nghĩa khoa học và ý nghĩa thực tiễn của đề tài

3.1. Ý nghĩa khoa học

Luận văn bước đầu đề cập đến phân tích cơ chế chính sách áp dụng cho QLTHVB vịnh Hạ Long, tạo tiền đề cho những nghiên cứu về sau liên quan tới QLTHVB không chỉ ở phạm vi thành phố Hạ Long, tỉnh Quảng Ninh, mà còn có thể nhân rộng ra các tỉnh có điều kiện tương tự, để giải quyết những mâu thuẫn lợi ích phức tạp trong bối cảnh khai thác, sử dụng đa ngành ở vùng bờ.

3.2. Ý nghĩa thực tiễn

Luận văn góp phần đưa ra những giải pháp và kiến nghị phù hợp với tính chất và mục tiêu phát triển của thành phố Hạ Long và đặc trưng của vùng bờ vịnh Hạ Long, tỉnh Quảng Ninh; góp phần giữ gìn, bảo tồn và tôn tạo di sản thiên nhiên thế giới vịnh Hạ Long thông qua việc hoàn thiện khung chính sách liên quan tới QLTHVB ở đây.

4. Kết cấu của luận văn

Luận văn “*Nghiên cứu, phân tích cơ chế chính sách liên quan tới quản lý tổng hợp vùng bờ vịnh Hạ Long, Quảng Ninh*” có những phần cơ bản sau (không kể phụ lục):

- Mở đầu
- Chương I: Tổng quan về quản lý tổng hợp vùng bờ
- Chương II: Địa điểm, thời gian, cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu
- Chương III: Kết quả nghiên cứu
- Kết luận và Kiến nghị
- Tài liệu tham khảo

CHƯƠNG 1 - TỔNG QUAN VỀ QUẢN LÝ TỔNG HỢP VÙNG BỜ

1.1. Một số quan niệm và khái niệm cơ bản

1.1.1. Đới bờ và vùng bờ

a) *Đới bờ (coastal zone)* là một thuật ngữ dùng để chỉ khu vực chuyển tiếp giữa đất và biển, bao gồm 2 phần: dải ven biển (coastal land area) và dải ven bờ (coastal waters). Theo Barbara E. Brown (1997): “*Đới bờ là một vùng chuyển tiếp mà ở đó môi trường biển và môi trường lục địa tương tác lẫn nhau và hình thành một môi trường thống nhất*”. Đây là một khái niệm được sử dụng khá rộng rãi, đơn giản và phản ánh bản chất của đới bờ [3].

Lymarey V.L (2003) cho rằng “*Đới bờ (hay còn gọi là đới tương tác hiện tại giữa lục địa và biển) là một dải tiếp giáp đất – biển không rộng. Đới bờ có bản chất độc đáo tạo nên một hợp phần vô cảnh quan của Trái đất và là nơi xảy ra tác động tương hỗ phức tạp*” [3].

Xét về khía cạnh sinh thái học, đới bờ là hệ chuyển tiếp giữa biển và lục địa, có sự tiếp xúc giữa các quyển: thạch quyển, sinh quyển, thủy quyển, khí quyển của Trái đất và là nơi chứa đựng các hệ sinh thái có năng suất sinh học cao nhất. Trong đới bờ có chứa nhiều hệ tự nhiên cấp nhỏ hơn như: cửa sông, đầm phá, vũng, vịnh nhỏ, các bãi biển, đất ngập triều, đất ngập nước, vùng đất ven biển,... Đây cũng là các hệ sinh thái – nơi cư trú tự nhiên của các loài, nơi cung cấp nguồn lợi thủy sản, nơi phân bố các khoáng sản, vì thế chúng cũng là đối tượng khai thác, sử dụng của các ngành. Các hệ thống bờ (coastal system) như vậy có bản chất tự nhiên, có giá trị tài nguyên và đặc điểm môi trường khác nhau, do đó đòi hỏi phải có những phương thức khai thác, sử dụng, bảo vệ, phát triển và quản lý phù hợp.

Nhìn từ góc độ quản lý, đới bờ là nơi giao kết của ba yếu tố môi trường cơ bản: môi trường biển, môi trường lục địa và môi trường kinh tế - xã hội (hoạt động của con người).

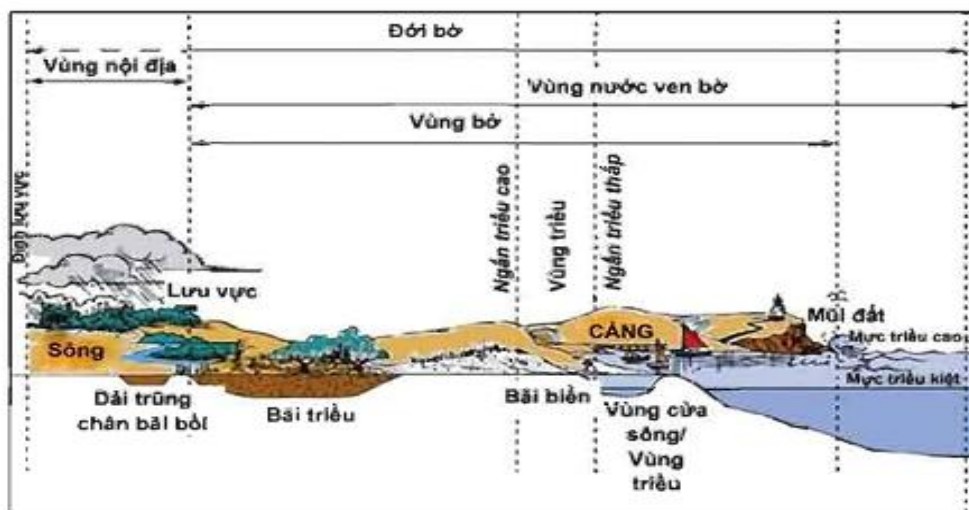
b) *Vùng bờ (coastal area)* là một bộ phận của đới bờ, có những đặc điểm chung của đới bờ và có quy mô và hình dạng bất kỳ tùy thuộc vào mục tiêu và năng lực quản lý cụ thể.

Từ những quan niệm trên cho thấy đới bờ và vùng bờ là các mảng không gian nằm chuyển tiếp giữa lục địa và biển, luôn chịu tác động tương tác giữa lục địa và biển, giữa các hệ thống tự nhiên và hệ nhân văn (tâm điểm là hoạt động của con người), giữa các ngành và những người sử dụng tài nguyên vùng đới bờ theo cả cấu trúc dọc (từ trung ương xuống địa phương) và cấu trúc ngang (các bên liên quan trong cùng địa bàn), giữa cộng đồng dân địa phương với các thành phần kinh tế khác. Vì thế đới bờ còn được gọi là đới tương tác và các hệ sinh thái trong vùng này tồn tại và phát triển thông qua các mối liên kết sinh thái chặt chẽ [3].

c) Ranh giới của đới bờ, vùng bờ

Giới hạn về phía đất liền (landward) của đới bờ có thể thay đổi và thường là rìa của các đồng bằng châu thổ hiện đại, ranh giới xâm nhập mặn hoặc đơn vị hành chính ven biển (tỉnh hoặc huyện ven biển). Giới hạn về phía biển (seaward) của đới bờ là mép của thềm lục địa tính từ đường bờ. Trong giới hạn nói trên xảy ra các hoạt động tương tác giữa các quá trình nói trên và đới bờ là thuật ngữ dùng trong trường hợp quản lý ở quy mô lớn (toàn cầu hay toàn quốc gia).

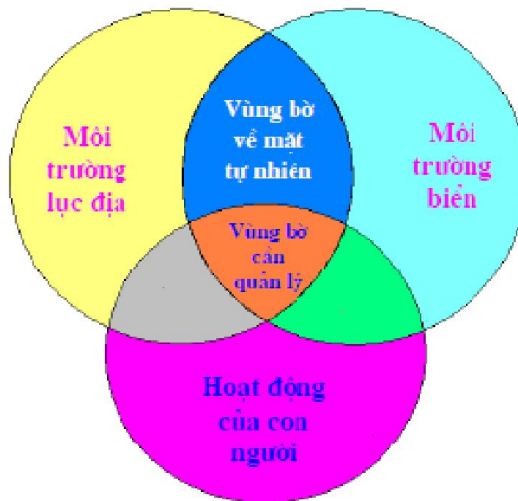
Do vùng bờ có quy mô nhỏ hơn đới bờ và được sử dụng cho các mục tiêu quản lý ở quy mô nhỏ, nên giới hạn của vùng bờ được xác định tương đối linh hoạt trên cơ sở nhu cầu quản lý của các chương trình, kế hoạch, đề án hay dự án cụ thể. Thậm chí, vùng bờ về phía lục địa được xác định chỉ vài trăm mét cho các khu vực bờ biển có vách biển dốc (cliff) đến vài kilômet cho các khu vực có giồng cát mở rộng hay các cửa sông ven biển (Hình 1-1).



Hình 1.1: Sơ đồ đới bờ, vùng bờ theo mặt cắt ngang từ lưu vực sông ra biển [11]

1.1.2. Quản lý tổng hợp vùng bờ

Như trên đã nói, vùng bờ là một hệ tự nhiên quan trọng và trong nó chứa đựng các hệ sinh thái (phụ hệ của đới bờ), nhưng luôn chịu sự tác động của con người thông qua hoạt động phát triển. Cho nên, trong thực tế vùng bờ không còn có các hệ tự nhiên nguyên khai, mà đều là các hệ bị khai thác. Phần lớn các hệ như vậy đan xen với các “hệ nhân sinh” để trở thành hệ thống bờ, gọi tắt là hệ bờ (coastal system), trong đó có các hệ sinh thái bờ (coastal ecosystem). Chính vì thế, khi quản lý vùng bờ và các hệ bờ thường phải cân nhắc đến hành vi của con người/các ngành để có giải pháp điều chỉnh phù hợp.



Hình 1.2: Đới bờ trong quản lý

“*Nguồn: QLTHĐB, hướng tới phát triển bền vững ở Việt Nam, 2008*” [11]

Về bản chất, tài nguyên bờ thuộc dạng tài nguyên chia sẻ (shared resources), không thể nói thuộc quyền sở hữu duy nhất của ai, của ngành nào, mà là tiền đề phát triển các ngành kinh tế khác nhau, được sử dụng đa mục đích. Vì thế phần lớn các hệ bờ được sử dụng theo cách tiếp cận mở và được quản lý theo ngành trong bối cảnh luôn cạnh tranh và thường mâu thuẫn [3].

Hiện nay việc ra quyết định khai thác, sử dụng cũng như hiểu đúng về bản chất, sự vận động và giá trị của đới bờ/vùng bờ vẫn còn hạn chế không chỉ trong cộng đồng mà còn đối với cả các nhà quản lý. Quản lý vùng bờ không phải là khái niệm mới mà đã được các kỹ sư thủy văn và chuyên gia về vùng ven biển sử dụng từ lâu. Tuy nhiên, gần đây người ta nhận thấy rằng “quản lý vùng ven biển” mang ý nghĩa là tác động của con người vào vùng này thông qua xây dựng và những biến đổi nhân tạo của các quá trình vật lý xảy ra ở đó, nó không bảo đảm phát triển bền vững vùng này trong tương lai.

Cơ chế quản lý vùng ven biển và ven bờ hiện hành còn khá nặng theo ngành và theo lãnh thổ, thiếu các chính sách và luật pháp liên quan đến quản lý vùng bờ đã gây hạn chế trong việc xác định ích lợi từ việc sử dụng hợp lý, thậm chí còn làm mất đi giá trị vốn có của nó và nhiều khi lại có tác động tiêu cực trở lại đối với vùng

bờ. Do ranh giới trên biển và đới/vùng bờ chưa được xác định rõ ràng như trên đất liền, không gian biển còn bao gồm bầu không khí bên trên, khối nước biển, các bãi biển, đảo và các nguồn tài nguyên thủy sinh, thường được nhiều ngành, nhiều đối tượng sử dụng, nhưng cơ chế điều phối phù hợp lại chưa được thiết lập. Chính vì vậy, nhu cầu quản lý theo cách tiếp cận tổng hợp đối với vùng/đới bờ đã ra đời.

Thuật ngữ “quản lý tổng hợp đới bờ-QLTHĐB” (intergrated coastal zone management-ICZM) hay “quản lý tổng hợp vùng bờ-QLTHVB” (ICAM) đã được hình thành từ khoảng những năm chín mươi của thế kỷ trước và đến nay được sử dụng với nhiều nghĩa khác nhau. Nhưng đều thống nhất về cơ bản đó là quá trình kết hợp tất cả các khía cạnh quản lý đối với các thành phần vật lý, sinh học và nhân văn của vùng/dải ven biển và ven bờ vào chung một khuôn khổ quản lý. Phương thức quản lý này khắc phục được những yếu điểm trong quản lý đơn ngành (sectoral management) và theo lãnh thổ, nhờ việc giải quyết các bất hợp lý (các kẽ hở và mâu thuẫn) trong sử dụng không gian và tài nguyên vùng/đới bờ giữa các ngành, cơ quan và cộng đồng.

Năm 1993, tại Hội nghị thế giới về vùng bờ biển, các bên tham gia đã thống nhất về vai trò của QLTHĐB/VB: *“Quản lý tổng hợp đới/vùng bờ được xác định là cách thức phù hợp nhất để đối phó với các vấn đề quản lý vùng ven bờ hiện tại và trong dài hạn như suy thoái môi trường sống, thoái hóa chất lượng nước, biến đổi chu kỳ thủy văn, suy thoái nguồn tài nguyên ven biển, thích ứng với sự tăng lên của mực nước biển, và các ảnh hưởng xấu khác của vấn đề biến đổi khí hậu toàn cầu”*.

Khái niệm “tổng hợp” (integration) là khái niệm mấu chốt của lý thuyết QLTHĐB/VB. *Tổng hợp* được hiểu là sự thống nhất, hợp nhất, liên kết vào một môi chung. Tổng hợp bao hàm nhiều nghĩa, như tổng hợp giữa đất và nước, giữa phát triển và bảo tồn, giữa hệ thống tự nhiên và hệ thống kinh tế - xã hội. Liên quan đến khía cạnh quản lý, tổng hợp là sự kết hợp giữa các cấp quản lý và các bên liên quan khác nhau, ví dụ như ngành thủy sản và du lịch hay thủy sản và phát triển cảng, v.v.

Theo Biliana Cicin-Sain và Knecht (1995): *QLTHĐB/VB được hiểu là một tiến trình liên tục và động, thông qua đó các quyết định sẽ được thực hiện nhằm*

hướng đến sử dụng bền vững, phát triển và bảo vệ vùng bờ, đại dương và nguồn tài nguyên của chúng. Theo đó, QLTHĐB/VB quan tâm đến tác động qua lại lẫn nhau giữa các lĩnh vực khai thác, sử dụng ở vùng bờ và đại dương với môi trường. Quản lý tổng hợp (QLTH) cũng là một tiến trình được thiết kế để khắc phục những hạn chế mang tính chất manh mún, phiến diện trong phương thức quản lý đơn ngành.

Có thể hiểu nội hàm “tổng hợp” trong QLTHĐB/VB cụ thể như sau:

- *Tổng hợp ngành, nghề:* Đây là sự liên kết giữa các ngành, nghề liên quan trong lĩnh vực biển như dầu khí, thủy sản, du lịch biển, bảo tồn biển, hàng hải, v.v. Trong thực tế, các ngành này đều dựa vào biển và sử dụng biển để phát triển. Chính vì vậy, việc hoạch định các kế hoạch khai thác, sử dụng biển phải được tính toán, sắp xếp theo hướng hỗ trợ lẫn nhau giữa các ngành, tránh chồng lấn, cản trở hoạt động bình thường của nhau. Ở khía cạnh này, QLTH được thực hiện theo chiều ngang (horizontal integration) giữa các ngành, nghề “bình đẳng” với nhau. Thông thường, đây là một việc làm rất khó, đòi hỏi phải có các kế hoạch và chiến lược quy hoạch dài hơi để làm sao thống nhất được lợi ích của các ngành, nghề khác nhau và hạn chế đến mức thấp nhất những xung đột về lợi ích giữa chúng.

- *Tổng hợp các cấp quản lý:* hay nói cách khác là liên kết theo chiều dọc (vertical integration), tức là theo cách thức tổ chức của các đơn vị hành chính nhà nước. Thực tế, việc quản lý vùng bờ và đại dương là một tiến trình phức tạp có sự tham gia của nhiều cấp chính quyền với vai trò, mức độ tham gia và lợi ích khác nhau. Ví dụ, chính quyền trung ương (quốc gia) xây dựng các khung pháp lý ở tầm vĩ mô như luật, chính sách hay chiến lược biển.

Trên cơ sở đó, chính quyền cấp tỉnh cụ thể hóa bằng những chương trình, kế hoạch quản lý đối với từng lĩnh vực và các vùng cụ thể trên cơ sở phù hợp với điều kiện của địa phương và tổ chức thực hiện. Việc phối kết hợp của các cấp chính quyền là một yếu tố quan trọng của tiến trình hoạch định và thực hiện các chương trình quản lý. Để thực hiện được điều này cần thiết phải có một cơ chế hài hòa tạo điều kiện cho các cấp chính quyền tham gia vào tiến trình hoạch định và thực hiện các chiến lược quản lý. Đây chính là yêu cầu và sự thể hiện thực tế của việc tổng hợp theo các cấp chính quyền trong QLTHĐB/VB và đại dương.

- *Tổng hợp về mặt không gian*: là sự liên kết giữa đất liền, vùng bờ và đại dương. Cơ sở của sự tổng hợp này là mối quan hệ giữa những hoạt động trên đất liền với những hệ quả sẽ xảy ra ở vùng bờ, đại dương do tác động của những hoạt động đó. Hơn nữa, những hoạt động ở vùng bờ và trên biển cũng dựa rất nhiều vào đất liền, đặc biệt là vùng đất sát biển. Chính vì vậy, trong hoạch định các chiến lược và chương trình quản lý biển, điều cần thiết là phải tính đến mối quan hệ giữa các hoạt động trên đất liền có thể ảnh hưởng đến các vấn đề thuộc phạm vi quản lý biển và ngược lại. Đây chính là ý nghĩa và yêu cầu của việc tổng hợp về mặt không gian trong QLTHVB và đại dương.

- *Tổng hợp các ngành khoa học*: Biển và vùng bờ là môi trường đa dạng, nơi diễn ra nhiều hoạt động phức tạp với sự tham gia của nhiều chủ thể khác nhau. Hơn nữa, lợi ích của các chủ thể này thường không đồng nhất, thậm chí trong nhiều trường hợp mâu thuẫn nhau. Đặc biệt vùng bờ là nơi tập trung rất lớn dân số của thế giới và nơi diễn ra nhiều hoạt động sử dụng biển sôi động nhất. Chính vì vậy, để quản lý có hiệu quả vùng bờ và đại dương cần thiết phải sử dụng đồng thời kiến thức của nhiều ngành khoa học để tiếp cận vấn đề từ nhiều góc độ khác nhau như khoa học tự nhiên, khoa học xã hội và kỹ thuật.

- *Tổng hợp quốc tế, liên quốc gia*: là sự phối hợp giữa các quốc gia trong việc đối phó với các vấn đề quản lý đại dương và vùng bờ. Tổng hợp quốc tế và liên quốc gia thông thường chỉ phổ biến và quan trọng với những vùng biển quốc tế (vùng biển ngoài quyền tài phán quốc gia), liên quan đến nhiều quốc gia hoặc những vấn đề quản lý xuyên quốc gia như tranh chấp về quản lý sử dụng các tài nguyên biển, tranh chấp chủ quyền biển hay ô nhiễm môi trường biển xuyên biên giới (transboundary marine pollution) quốc gia.

Trong điều kiện như vậy, các chính sách quản lý cần có sự tham gia của nhiều quốc gia khác nhau để có thể giải quyết toàn diện và thấu đáo các vấn đề. Ví dụ điển hình là khu vực Biển Đông, nơi Việt Nam đang vừa đấu tranh vừa hợp tác chặt chẽ với các quốc gia láng giềng trong khai thác, sử dụng, quản lý biển và giải quyết tranh chấp về chủ quyền biển, đảo.

Mục tiêu chính của QLTHĐB/VB là điều phối các hoạt động của các ngành kinh tế khác nhau trong đới bờ/vùng bờ để đạt được kết quả tối ưu về kinh tế-xã hội trong dài hạn, kể cả việc giải quyết các mâu thuẫn sử dụng và thỏa thuận về lợi ích. Cách tiếp cận đa ngành và tổng hợp này được thiết kế để điều phối và hướng dẫn các hoạt động của hai hoặc nhiều ngành kinh tế trong quy hoạch và quản lý. Nó hỗ trợ cho các mục tiêu của chương trình để tối ưu hóa việc bảo tồn các nguồn tài nguyên chung và phát triển kinh tế.

Dạng cụ thể của một chương trình QLTHĐB/VB phụ thuộc vào đặc điểm của đới bờ/vùng bờ quản lý, vào các vấn đề cần giải quyết và năng lực của địa phương. Tuy nhiên, mục tiêu chung của QLTHĐB/VB là xây dựng một cơ chế và thể chế đa ngành, đa cơ quan, đa lĩnh vực nhằm tăng cường khả năng quản lý, sử dụng lâu bền các nguồn tài nguyên chung tại đới bờ/vùng bờ, hỗ trợ quá trình phát triển bền vững.

Cùng với thời gian, thuật ngữ QLTH đã có sự thay đổi trong cách sử dụng mặc dù về bản chất của nó không có nhiều khác biệt. Hiện tại, chúng ta có thể bắt gặp một số thuật ngữ nói về QLTH liên quan đến vùng/đới bờ và đại dương như: quản lý tổng hợp đới bờ (ICZM), quản lý tổng hợp vùng bờ (ICAM), quản lý tổng hợp tài nguyên bờ (ICRM- intergrated coastal resources management), quản lý tổng hợp vùng bờ và đại dương (ICOM-intergrated coastal and ocean management), quản lý tổng hợp lưu vực sông (IWM-intergrated watershed management). Đây là các thuật ngữ phản ánh các cách thức quản lý tổng hợp khác nhau đã và đang được áp dụng trong thực tiễn quản lý các khu vực ven biển, ven bờ và biển/đại dương. Chính vì thế, gần đây các nhà quản lý thống nhất sử dụng thuật ngữ “integrated coastal management – ICM” để không tranh luận về phạm vi quản lý. Phù hợp với phân tích trên, trong luận văn này sử dụng thuật ngữ QLTHVB cho vùng bờ vịnh Hạ Long [5].

1.2. Một số kinh nghiệm thực hiện QLTHVB trên thế giới và ở Việt Nam

1.2.1. Trên thế giới

QLTHVB là một phương thức quản lý hiệu quả tài nguyên và môi trường

biển, hướng tới sự phát triển bền vững, đang được đánh giá cao và áp dụng ngày càng rộng rãi trên thế giới. Có thể nói, sáng kiến về QLTHVB xuất hiện từ năm 1965 thông qua việc thành lập Hội đồng Bảo tồn và Phát triển vịnh San Francisco, Hoa Kỳ. Sau 20 năm áp dụng và nhân rộng, Hoa Kỳ là nước đầu tiên ban hành Bộ luật về vùng bờ vào năm 1972. Từ 1983, thông qua Cơ quan Phát triển quốc tế Hoa Kỳ (USAID), các bài học kinh nghiệm về QLTHVB của Mỹ được ứng dụng ở nhiều nước tại Châu Mỹ La tinh và Đông Á.

Tuy nhiên, mãi đến năm 1992, tại Hội nghị Thượng đỉnh Môi trường và Phát triển ở thành phố Rio de Janeiro (Rio-92), QLTHVB mới được chính thức đưa vào Chương 17 của Chương trình Nghị sự 21 (Agenda 21) và khuyến khích các quốc gia trên thế giới áp dụng. Sau Rio-92, các quốc gia và các tổ chức quốc tế đã có nhiều nỗ lực xúc tiến QLTHVB dưới nhiều hình thức khác nhau và đạt được những kết quả bước đầu quan trọng.

Hội nghị Thượng đỉnh MT&PT tại Johannesburg, Nam Phi (2002) thông báo: năm 1993 toàn thế giới có 217 điểm áp dụng QLTHVB, con số này đã tăng lên gấp 3 lần trong vòng 9 năm, đạt 700 điểm vào năm 2002. Đến năm 2000 đã có khoảng 150 dự án QLTHVB triển khai ở 50 nước trên toàn thế giới..

Hội nghị toàn cầu lần thứ IV về Đại dương, Vùng bờ và Hải đảo tại Hà Nội (2008) và lần thứ V tại Paris (2010) đã xem QLTHVB, khu bảo tồn biển và biến đổi khí hậu là các ưu tiên chính sách toàn cầu, khu vực và quốc gia. Hội nghị đại dương Thế giới (2009) tại Manado, Indonesia ra Tuyên bố Manado về BĐKH và Đại dương. Đại hội biển Đông Á lần III tại Manila (2009) ra Tuyên bố Manila về BĐKH và QLTHVB. Hội nghị thượng đỉnh MT&PT Rio+20 (6/2012) tại Rio de Janeiro, Brazil đã thông qua Chương trình Nghị sự 21 về Đại dương và hiện đang triển khai kế hoạch 2012-2016 [11].

Ngoài ra, các khu vực đã và đang tổ chức triển khai Chương trình khung QLTHVB của Cộng đồng châu Âu; Chương trình quản lý tài nguyên biển châu Mỹ La Tinh và vùng Caribê; Chương trình QLTH biển Hắc Hải; Chương trình QLTHVB của Mỹ; Chương trình khung QLVB của Vương Quốc Anh; Chương trình

QLTHVB của các nước Cộng hòa Tanzania, Maldives, Liên bang Đức; Chương trình QLTHVB Victoria (Úc), Cape Town (Nam Phi). Đặc biệt, Tổ chức đối tác về quản lý môi trường các biển Đông Á (PEMSEA) đã triển khai QLTHVB ở 10 nước có biển Đông Á, trong đó có Việt Nam với điểm trình diễn tại vùng bờ Đà Nẵng và hiện đã có kế hoạch nhân rộng ra vùng bờ 16 tỉnh ven biển nước ta.

Trong số các quốc gia đã triển khai nghiên cứu và áp dụng cách thức quản lý tổng hợp, có thể nói Canada và Australia là hai quốc gia tiên phong và cũng là hai trong số những quốc gia thành công nhất với cách thức quản lý tổng hợp. Đối với Canada, họ đã xây dựng được một đạo luật tổng quát về biển – Luật Biển Canada dựa trên Công ước của Liên hiệp quốc về Luật biển 1982. Đạo luật này đã xác định quản lý tổng hợp là một trong những cách thức chủ đạo và quan trọng nhất mà Canada sẽ áp dụng để quản lý bền vững các vùng biển của mình.

Với Australia, họ không dựa trên một đạo luật tổng quan về biển như trường hợp của Canada, điều mà quốc gia này làm là xây dựng một chính sách biển tổng quát ở tầm quốc gia. Trên cơ sở chính sách này, Australia dần dần xây dựng và triển khai thực hiện các chương trình QLTH cụ thể đối với các vùng biển.

Tại khu vực Đông Á và Đông Nam Á, hàng loạt chương trình, dự án về QLTHVB và liên quan được triển khai thông qua các tổ chức quốc tế như UNEP, IMO, ADB, WB, Sida, CIDA, USAID. Singapore, Trung Quốc và Phillipin là những quốc gia tiên phong áp dụng mô hình này.

Cùng với việc tổ chức thực hiện các chương trình QLTHVB nói trên, một trong những bài học kinh nghiệm của các nước là phải xây dựng và thực hiện hiệu quả một thiết chế liên ngành cho QLTHVB tương ứng, tạo hành lang pháp lý và cơ chế tạo nguồn tài chính lâu bền để duy trì QLTHVB. Đặc biệt, họ đã xây dựng bộ chỉ số (indicator) để đo đạc mức độ thành công của việc thực hiện các kế hoạch QLTHVB sau khi đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

1.2.2. Ở Việt Nam

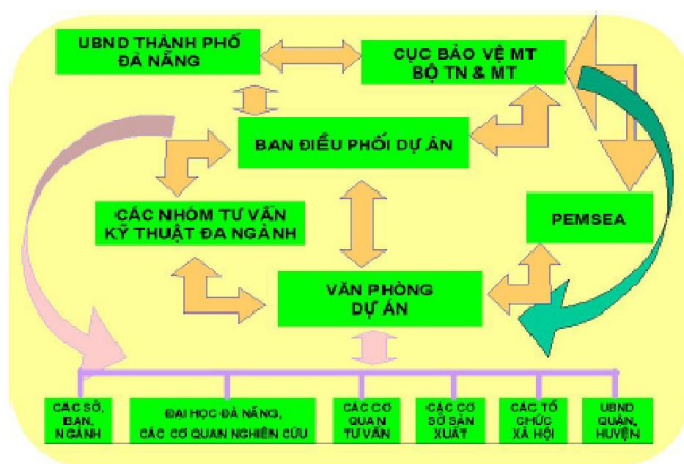
Ở nước ta, trước năm 1995 mô hình QLTHVB chưa được xây dựng ở cấp trung ương và địa phương. Sau năm 1995, các sáng kiến về QLTHVB đã và đang

được thực hiện tại các địa phương ven biển với các dự án thí điểm được hỗ trợ bởi Chính phủ Việt Nam và các tổ chức quốc tế. Như vậy, QLTHVB ngày càng được quan tâm, chấp nhận và áp dụng vào thực tế và trở thành một giải pháp quản lý hiệu quả cho việc quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường ở vùng bờ.

Tiếp cận QLTHVB ở Việt Nam đến nay đã trải qua hơn 15 năm kể từ khi thực hiện Đề tài cấp Nhà nước KHCN.06-07 “Nghiên cứu xây dựng phương án quản lý tổng hợp vùng bờ 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 trong thời gian 1996-2000 với 2 trọng điểm là vùng bờ biển Đồ Sơn - Cát Bà - Hạ Long và vùng bờ biển Đà Nẵng. Đây là đề tài khoa học và công nghệ cấp nhà nước đầu tiên nghiên cứu về QLTHVB ở Việt Nam, có ý nghĩa to lớn cả về thực tiễn và lý luận, là điểm khởi đầu cho nhiều dự án triển khai QLTHVB ở Việt Nam.

Tiếp sau, hoạt động QLTHVB đã nhận được sự giúp đỡ quốc tế thông qua hợp tác đa phương và song phương với Việt Nam, cũng như những nỗ lực trong nước. Đáng kể là:

- Dự án “Điểm trình diễn quốc gia về QLTHVB tại thành phố Đà Nẵng” trong khuôn khổ chương trình hợp tác khu vực về quản lý môi trường các biển Đông Á của PEMSEA giai đoạn 2000-2006 với sự giúp đỡ của Tổ chức Hàng hải thế giới (IMO). Giai đoạn II đã được ký kết ngày 26/3/2009 giữa PEMSEA và UBND thành phố Đà Nẵng với sơ đồ tổ chức thực hiện được giới thiệu ở Hình 1.3.



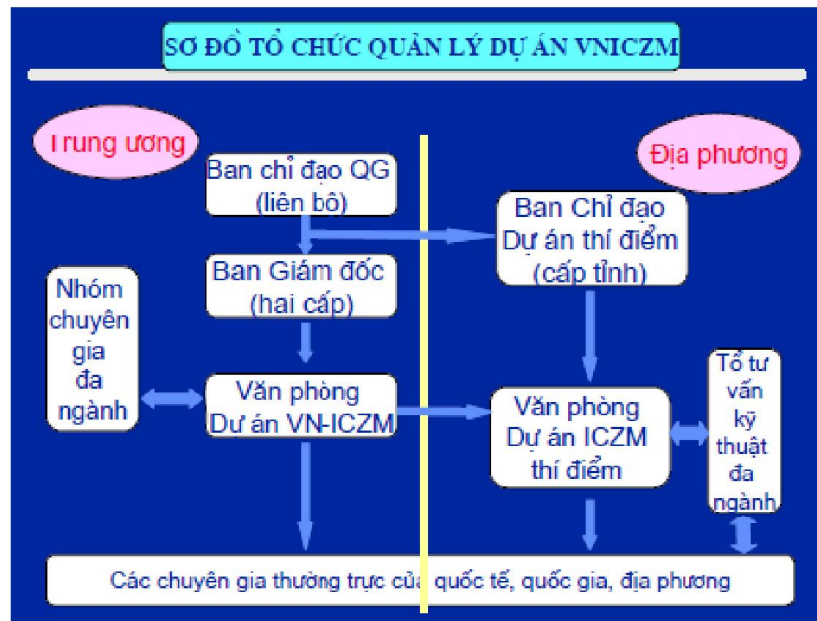
Hình 1.3: Sơ đồ tổ chức Dự án QLTHVB tại Đà Nẵng

“*Nguồn*: QLTHĐB hướng tới phát triển bền vững ở Việt Nam, 2008 [11]”

Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam và PEMSEA tiếp tục thực hiện Chương trình Việt Nam-PEMSEA về “Nhân rộng QLTHVB giai đoạn 2011-2015”. Theo đó có 7 tỉnh ven biển trọng điểm: Quảng Ninh, Hải Phòng, Nam Định, Khánh Hòa, Bà Rịa-Vũng Tàu, Sóc Trăng và Kiên Giang và 9 tỉnh ven biển khác sẽ triển khai ở mức độ khác nhau cho giai đoạn 2014-2018.

- Dự án Việt Nam - Hà Lan về “QLTHĐB Việt Nam (VN ICZM) giai đoạn 2000-2006” hợp tác giữa Cục Môi trường (Bộ Tài nguyên và Môi trường, Việt Nam) và Tập đoàn Tư vấn NEDECO (Hà Lan) với sự tài trợ của Chính phủ Hà Lan. Dự án được thực hiện ở ba điểm trình diễn: vùng bờ biển các tỉnh Nam Định, Thừa Thiên - Huế và Bà Rịa - Vũng Tàu (Hình 1.4).

- Dự án Việt Nam - Hoa Kỳ về ‘Xây dựng Năng lực QLTHVB vịnh Bắc Bộ cho Việt Nam do IUCN Việt Nam, Bộ Thủy sản (nay là Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn) và UBND tỉnh Quảng Ninh thực hiện trong khuôn khổ hợp tác với Cơ quan Quản lý đại dương và khí quyển Hoa Kỳ (NOAA) trong thời gian 2003-2013. Giai đoạn I (2003-2006) ở vùng bờ vịnh Hạ Long; Giai đoạn II (2007-2009) mở rộng ra toàn vùng bờ Quảng Ninh - Hải Phòng do IUCN Việt Nam, Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam, UBND tỉnh Quảng Ninh, UBND thành phố Hải Phòng và NOAA hợp tác thực hiện, và Giai đoạn III (2010-2013) thực hiện dự án đối ứng Việt Nam-Hoa Kỳ về “Phân vùng và lập kế hoạch quản lý sử dụng không gian vùng bờ Quảng Ninh - Hải Phòng” do Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam, UBND tỉnh Quảng Ninh, UBND thành phố Hải Phòng thực hiện với sự hỗ trợ kỹ thuật của NOAA và vốn đối ứng từ Bộ Khoa học và Công nghệ.



Hình 1.4: Sơ đồ tổ chức hai cấp dự án VN-ICZM

“*Nguồn:* QLTHĐB hướng tới phát triển bền vững ở Việt Nam, 2008 [11]”

- Nhiệm vụ “Nghiên cứu xây dựng phương án QLTHĐB Nam Trung bộ Việt Nam với trọng điểm vùng bờ biển tỉnh Bình Định” theo Nghị định thư hợp tác Việt Nam (Viện Hải dương học) - Ấn Độ (Viện Hải dương học Quốc gia) giai đoạn 2000-2002.

- Dự án hợp tác giữa Trung tâm Nghề cá quốc tế (WorldFish Center) và Bộ Thủy sản về “Tạo thuận lợi về QLTHVB cho Việt Nam” tập trung đào tạo 120 cán bộ cho 28 tỉnh ven biển cả nước về QLTHVB cấp địa phương.

- Dự án “Áp dụng bước 3, 4, 5 mô hình QLTHVB cho tỉnh Quảng Nam”. Đây là mô hình QLTHVB cấp tỉnh đầu tiên được triển khai với sự hỗ trợ kỹ thuật của các nhà khoa học Việt Nam ở Viện Hải dương học trong các năm 2006-2008.

- Dự án QLTH các hoạt động trên đầm phá Tam Giang - Cầu Hai (IMOLA) do FAO tài trợ và Italia hỗ trợ kỹ thuật thực hiện trong các năm 2005 - 2011.

- Chương trình “QLTH dải ven biển vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải Trung Bộ đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020” đã được Thủ tướng phê duyệt

tại Quyết định số 158/2007/QĐ-TTg ngày 9 tháng 10 năm 2007 (gọi tắt là Chương trình 158) và đang triển khai thực hiện ở 14 tỉnh (từ Thanh Hóa đến Bình Thuận). Đây là chương trình huy động vốn Chính phủ nhưng sau 5 năm tiến độ đạt được rất chậm, rất lúng túng, thậm chí có những địa phương chưa triển khai. Ngoài những nguyên nhân liên quan đến khía cạnh nhận thức, kỹ thuật, thể chế điều hành hoạt động QLTHVB ở trung ương và các địa phương ven biển, cơ chế tài chính chưa được chấp nhận rộng rãi ở các cấp, thì rõ ràng việc thiếu hệ thống chính sách đi kèm để đạt được mục tiêu này là nguyên nhân cơ bản và lâu dài.

- Trong hai Chương trình KHCCN biển quốc gia gần đây (2001-2010) đã mở một số đề tài cấp nhà nước về điều tra, đánh giá nhằm cung cấp thông tin đầu vào cho QLTHVB, bao gồm cơ sở pháp lý. Về mặt quản lý, ở cấp TW đã thành lập Phòng QLTHVB và Lưu vực sông thuộc Cục Bảo vệ Môi trường (2003-2008), từ 2008 chức năng quản lý nhà nước đối với vùng bờ biển chuyển sang cho Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam. Đến nay, các thiết chế tổ chức như Văn phòng QLTHVB cấp tỉnh chỉ được thành lập theo dự án và duy trì tốt trong thời gian dự án hoạt động, sau khi dự án kết thúc không duy trì tiếp được, như trường hợp ở Nam Định, Bà Rịa-Vũng Tàu,...

- Năm 2009, Chính phủ ban hành Nghị định số 25/NĐ-CP về Quản lý tổng hợp tài nguyên và Bảo vệ môi trường biển, hải đảo được xem là văn bản chính sách đầu tiên ở Việt Nam đề cập đến cách tiếp cận tổng hợp trong quản lý biển, vùng ven biển. Nhưng việc triển khai thực hiện nghị định này trong thực tế còn gặp không ít khó khăn, bất cập, v.v.

- Để tiếp tục hoàn thiện hệ thống luật pháp quản lý biển, tài nguyên và môi trường biển, vùng ven biển và hải đảo phục vụ cho phát triển kinh tế biển của Việt Nam, tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình hội nhập quốc tế và tăng cường hợp tác với các nước, vì hòa bình, ổn định trong khu vực và trên thế giới, ngày 21-6-2012 Quốc hội đã thông qua Luật Biển Việt Nam.

Có thể xem đây là luật cơ bản về biển của Việt Nam, được xây dựng trên cơ sở các quy định của Công ước Luật Biển 1982, có tham khảo các thông lệ quốc tế,

trong đó có thực tiễn của các nước và các yêu cầu về phát triển kinh tế, an ninh quốc phòng của nước ta. Luật Biển Việt Nam bao gồm 7 chương và 55 điều, ngoài việc tiếp tục khẳng định chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán quốc gia đối với các vùng biển, đảo và hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa của Việt Nam, còn nhấn mạnh đến quản lý tổng hợp biển và vùng bờ biển phục vụ phát triển kinh tế biển, quản lý và bảo vệ biển, đảo.

Để bảo đảm nguyên tắc quản lý biển thống nhất, đồng bộ và hiệu quả, Luật Biển Việt Nam quy định Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về biển trong phạm vi cả nước; 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.

CHƯƠNG 2: ĐỊA ĐIỂM, THỜI GIAN, CÁCH TIẾP CẬN VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1. Địa điểm nghiên cứu

Hoạt động nghiên cứu được thực hiện tại vùng bờ vịnh Hạ Long, bao gồm toàn bộ Thành phố Hạ Long và vịnh Hạ Long, tỉnh Quảng Ninh.

Không gian vùng bờ vịnh Hạ Long có ranh giới hành chính là toàn bộ thành phố Hạ Long theo Quy hoạch phát triển đến năm 2020 đã được phê duyệt và toàn bộ vịnh Hạ Long, bao gồm Khu di sản Thiên nhiên Thế giới.

Về quy mô, vùng bờ vịnh Hạ Long nằm trong phạm vi khoảng 5km từ đường bờ biển về phía đất liền (vùng ven biển) và 6 hải lý từ đường bờ ra phía biển (vùng ven bờ) với chiều dài đường bờ biển khoảng 50 km, khúc khuỷu, nhiều cửa biển, bãi triều và các đảo ven bờ. Khu vực trung tâm là địa giới thành phố Hạ Long ở tọa độ từ 20⁰55' đến 21⁰05' vĩ độ Bắc và từ 106⁰50' đến 107⁰30' kinh độ Đông (Hình 2.1).

2.2. Thời gian nghiên cứu

Từ tháng 4 đến tháng 10 năm 2014

2.3. Cách tiếp cận

Học viên đã sử dụng cách tiếp cận (approach) hệ thống, tiếp cận hệ sinh thái để xem xét tình hình khai thác, sử dụng và thực trạng hoạt động quản lý vùng bờ vịnh Hạ Long. Bên cạnh đó áp dụng cách tiếp cận liên ngành khi phân tích cơ chế phối hợp và các chính sách liên quan tới QLTHVB ở đây. Đặc biệt làm rõ mối liên quan giữa: quản lý theo ngành và quản lý tổng hợp ở vùng bờ vịnh Hạ Long.

2.3.1. Tiếp cận hệ thống

Vùng bờ vịnh Hạ Long là một hệ thống tự nhiên chịu tác động qua lại giữa các vùng/hệ thống ven biển (đặc biệt các hoạt động phát triển trong quá trình đô thị hóa thành phố Hạ Long) và vùng ven bờ (các hoạt động khai thác, sử dụng vịnh). Trong vùng bờ Hạ Long lại tồn tại các hệ thống tự nhiên cấp nhỏ hơn (còn gọi là các hệ bờ - coastal system) như vụng Bãi Cháy, một số cửa sông, eo Cửa Lục, các

hệ sinh thái rừng ngập mặn, cỏ biển, rạn san hô, hệ thống đảo đá vôi, bãi biển, các lạch biển,... Các hệ bờ như vậy luôn tồn tại trong một thể thống nhất, liên kết với nhau về chức năng và quá trình, đồng thời chịu tác động mạnh của con người và tính chất của môi trường tự nhiên bị thay đổi thông qua các hoạt động phát triển kinh tế-xã hội như vậy.

Các hợp phần cấu trúc có thứ bậc khác nhau như vậy lại là đối tượng khai thác, sử dụng của nhiều ngành và chịu sự quản lý của nhiều cấp, đôi khi chồng chéo. Tiếp cận hệ thống là cơ sở đảm bảo cho một khuôn khổ hành động liên vùng, liên ngành, liên cấp trong quản lý khai thác, sử dụng vùng bờ này trong khi không phá vỡ tính liên kết “bền” của các hệ thống bờ. Trong quá trình nghiên cứu, học viên luôn quan tâm xem xét, cân nhắc, phân tích một vấn đề, một hệ thống bờ hay một hành động phát triển trong mối quan hệ với các vấn đề, với các hệ thống và hành động khác liên quan. Như vậy sẽ tránh phiến diện, tránh cách nhìn ngắn hạn mà nhìn tổng thể trong dài hạn.

2.3.2. Tiếp cận hệ sinh thái

Như nói trên, trong vùng bờ, các hệ sinh thái bờ (coastal ecosystem-HST) là những hệ thống bờ, là một “nguồn vốn tự nhiên” (natural asset) và là cơ sở hạ tầng tự nhiên của vùng bờ nghiên cứu. Cho nên, đầu tư cho HST là đầu tư cho tương lai của vùng bờ Hạ Long hướng tới PTBV. Các HST vùng bờ (như rừng ngập mặn, thảm cỏ biển, rạn san hô, bãi triều lầy,...) cũng luôn nhạy cảm và dễ bị tổn thương dưới tác động của các hoạt động phát triển của con người và thiên tai. Mọi hoạt động khai thác, sử dụng và quản lý vùng bờ phải được tiến hành trong sức chống chịu và khả năng phục hồi của các HST nói trên. Vì vậy, quản lý vùng bờ bền vững, bao gồm giảm thiểu các mâu thuẫn lợi ích phải áp dụng cách tiếp cận dựa vào HST (ecosystem-based approach). Tức là không nên nhìn sự việc, hiện tượng, loài sinh vật cụ thể, riêng rẽ, mà nhìn vào không gian và mối liên kết giữa chúng.

2.3.3. Tiếp cận liên ngành

Vùng bờ vịnh Hạ Long chứa đựng tiềm năng phát triển đa ngành, đa mục tiêu, nơi có những giá trị toàn cầu và quốc gia, có nền văn hóa biển Hạ Long cổ gắn với một đô thị có bề dày lịch sử và văn hóa của một thành phố vùng mở,... Do đó, vùng bờ này cũng là nơi tập trung sôi động các hoạt động phát triển của các ngành và cộng đồng, không chỉ trên vùng đất ven biển mà còn cả trên vịnh Hạ Long. Tuy nhiên, vùng bờ Hạ Long vẫn chỉ được quản lý theo ngành, thiếu cơ chế phối hợp liên ngành có hiệu quả. Chính vì vậy, để triển khai thực hiện QLTHVB cần phải áp dụng cơ chế phối hợp liên ngành nhằm giảm thiểu mâu thuẫn lợi ích giữa các ngành và với cộng đồng người dân địa phương trong khai thác, sử dụng không gian vùng bờ này. Đây là điểm được học viên chú ý ngay trong quá trình phân tích cơ chế, chính sách và đề xuất giải pháp.

2.4. Phương pháp nghiên cứu

Trong quá trình nghiên cứu, học viên đã sử dụng các phương pháp sau:

2.4.1. Hồi cố tài liệu nguồn thứ cấp

Các nguồn tư liệu và kết quả nghiên cứu trước đây (trong và ngoài nước) về lĩnh vực QLTHVB đã được lựa chọn và kế thừa trong khuôn khổ của đề tài nghiên cứu. Cùng với tư liệu điều tra và khảo sát mới, đề tài nghiên cứu đã phân tích đánh giá thực trạng QLTHVB vịnh Hạ long và nhu cầu xây dựng các giải pháp, cơ chế chính sách liên quan. Các tài liệu nghiên cứu về cơ bản được giới thiệu trong Danh mục tài liệu tham khảo.

Các nguồn tài liệu cấp quốc gia đã tham khảo là chiến lược, kế hoạch và mô hình QLTHVB. Các đề tài cấp nhà nước và dự án hợp tác quốc tế về QLTHVB và các tài liệu liên quan. Các quy hoạch đất đai, quy hoạch phát triển KT-XH, chiến lược phát triển kinh tế ven biển và các chính sách khác liên quan đến quản lý vùng bờ vịnh Hạ Long ở cấp tỉnh, thành phố ven biển lưu trữ. Các tài liệu lưu trữ của các đơn vị chức năng và các công bố khoa học liên quan như sách, bài báo về QLTHVB trong và ngoài nước.

2.4.2. Điều tra thực địa và tham vấn cộng đồng

Đối tượng áp dụng phương pháp này là điều tra bằng phiếu hỏi hoặc phỏng vấn trực tiếp các cán bộ quản lý/liên quan đến quản lý vùng bờ tại các sở, ban, ngành có liên quan, lãnh đạo địa phương (huyện, xã) và cộng đồng người dân trong vùng bờ vịnh Hạ Long.

Học viên đã xây dựng 2 loại bảng hỏi phù hợp với đối tượng và liên quan đến quản lý vùng bờ và QLTHVB vịnh Hạ Long (Phụ lục 3). Trong quá trình nghiên cứu, học viên đã tiến hành gửi 100 bảng hỏi và phỏng vấn trực tiếp 30 người trong các đối tượng nói trên (Phụ lục 4 - Danh sách người được phỏng vấn trực tiếp).

2.4.3. Phương pháp ma trận vấn đề

Được áp dụng để đối chiếu, nhận diện hiệu lực thực thi các văn bản, các mâu thuẫn lợi ích trong quá trình khai thác, sử dụng vùng bờ vịnh Hạ Long và mối quan hệ giữa các loại hình khai thác, sử dụng tài nguyên khác tại khu vực nghiên cứu.

2.4.4. Phương pháp chuyên gia

Trên cơ sở những nội dung nghiên cứu, đề tài đặt ra những vấn đề phải giải quyết,... Trên cơ sở đó đã tiến hành tham vấn các chuyên gia chuyên ngành và các chuyên gia có nhiều kinh nghiệm trong lĩnh vực quản lý và sử dụng vùng bờ. Kết quả đã tham vấn được 4 chuyên gia.

2.4.5. Sử dụng công cụ SWOT

Sử dụng công cụ SWOT (phân tích điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội, thách thức) để đánh giá tổng quan hệ thống chính sách quản lý vùng bờ hiện hành. Ngoài ra, còn áp dụng Khung đánh giá áp lực-hiện trạng-tác động-đáp ứng (PSIR) để xem xét tình hình khai thác, sử dụng vùng bờ vịnh Hạ Long hoặc các dạng tài nguyên trong vùng bờ này.

2.4.6. Xử lý số liệu

Học viên đã sử dụng phần mềm Excel và SPSS 6.0 để xử lý các số liệu thu thập được trong quá trình điều tra, nghiên cứu.

CHƯƠNG 3: KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

3.1. Tổng quan về khu vực nghiên cứu

Vùng bờ nghiên cứu nằm ở phía Đông Bắc Việt Nam, cách thủ đô Hà Nội 165km, thuộc tỉnh Quảng Ninh.

Vịnh Hạ Long có diện tích 1.553km² bao gồm 1.969 hòn đảo, trong đó trên 90% là đảo đá vôi. Phía Bắc và Tây Bắc kéo dài từ thị xã Quảng Yên, qua thành phố Hạ Long, lên sát thành phố Cẩm Phả, đến hết phần biển đảo huyện Vân Đồn; phía Đông Nam và phía Nam giáp bờ Tây vịnh Bắc Bộ, phía Tây Nam giáp đảo Cát Bà (Hải Phòng) [16].

Khu vực bảo vệ tuyệt đối của vịnh Hạ Long được UNESCO công nhận là Di sản Thiên nhiên Thế giới có diện tích 434 km², gồm 775 hòn đảo trong đó 411 đảo có tên được giới hạn bởi 3 điểm: Đảo Đầu Gỗ (phía Tây), đảo Đầu Bê (phía Nam) và đảo Cống Tây (phía Đông). Bao quanh khu vực bảo vệ tuyệt đối là vùng đệm, có chiều rộng từ 5-7km, phạm vi xích từ 1-2km.

Năm 1962, vịnh Hạ Long đã được Bộ Văn hoá - Thông tin xếp hạng là Di tích danh thắng cấp quốc gia. Do những giá trị toàn cầu về vẻ đẹp của cảnh quan tự nhiên, vào năm 1994, vịnh Hạ Long được UNESCO công nhận là Di sản Thiên nhiên Thế giới về giá trị danh thắng. Vào cuối năm 2000, đã được UNESCO công nhận lần thứ hai là Di sản Thiên nhiên Thế giới với những giá trị toàn cầu nổi bật về địa chất và địa mạo karst, và gần đây nhất vào tháng 8 năm 2009, vịnh Hạ Long một lần nữa được Chính phủ xếp hạng là một trong 10 Di tích Quốc gia đặc biệt cần được bảo vệ nghiêm ngặt và được bầu chọn là 1 trong 7 Kỳ quan Thiên nhiên mới của Thế giới.

Trên vịnh Hạ Long diễn ra nhiều hoạt động KT-XH, liên quan đến nhiều ngành, địa phương, lĩnh vực khác nhau như: giao thông đường biển, cảng biển, đánh bắt, nuôi trồng thủy sản, du lịch, dịch vụ,... và theo thời gian không ngừng gia tăng các áp lực đối với công tác bảo tồn các giá trị Di sản và phát triển KT-XH khu vực trên và ven bờ vịnh Hạ Long.

Chất lượng môi trường và các hệ sinh thái của vịnh Hạ Long đang ngày càng suy giảm nghiêm trọng do phải chịu những tác động từ các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội trên và ven bờ Vịnh [11].

3.2. Hiện trạng sử dụng vùng bờ vịnh Hạ Long

3.2.1. Thông tin chung về vùng bờ vịnh Hạ Long

Vùng bờ vịnh Hạ Long nằm ở phía tây bắc vịnh Bắc Bộ với các đặc trưng cơ bản sau:

- *Phân ven biển* (lục địa ven biển): bao gồm các thành phố Hạ Long, Cẩm Phả, huyện Hoành Bồ, Vân Đồn và thị xã Quảng Yên với tổng diện tích gần 2.500km², tổng dân số khoảng 623.500 người (số liệu thống kê năm 2011). Mật độ dân số trung bình là 253 người/km² nhưng phân bố không đồng đều. Nơi có mật độ dân số cao nhất là thành phố Hạ Long (826 người/km²) trong khi mật độ dân số của huyện Hoành Bồ chỉ có 56 người/km².

- *Phân ven bờ* (biển ven bờ): gồm toàn bộ hải đảo ven bờ trong vùng vịnh Hạ Long và vùng biển ven bờ đến độ sâu 50m đối với những nơi không có đảo.

- *Về địa hình*: Vùng bờ vịnh Hạ Long có địa hình đa dạng, phức tạp, bao gồm cả địa hình đồi núi ven biển, địa hình đồng bằng trước núi ven biển, biển ven bờ và hải đảo. Vùng vịnh có gần 2.000 hòn đảo lớn nhỏ, có giá trị cảnh quan đặc biệt. Điều kiện địa hình trên đã ảnh hưởng không nhỏ đến sự phát triển KT-XH, tạo ra tiềm năng bảo tồn và phát triển kinh tế biển nói chung và du lịch biển-đảo trong vùng nói riêng.

- *Khí hậu*: Vùng bờ vịnh Hạ Long đặc trưng vùng khí hậu vùng ven biển, mỗi năm có 2 mùa rõ rệt, mùa đông từ tháng 11 đến tháng 4 năm sau, mùa hè từ tháng 5 đến tháng 10. Nhiệt độ trung bình hằng năm là 23,7⁰C, dao động không lớn, từ 16,7⁰C đến 28,6⁰C. Lượng mưa trung bình một năm là 1832mm, phân bố không đều theo 2 mùa. Độ ẩm không khí trung bình hằng năm là 84%. Do những đặc điểm về địa hình và vị trí địa lý, vùng vịnh Hạ Long có 2 loại hình gió mùa hoạt động khá rõ rệt là gió mùa đông bắc và gió mùa tây nam (mùa hè). Tốc độ gió trung bình là 2.8m/s, hướng gió mạnh nhất là gió tây nam, tốc độ 45m/s. Đây là khu vực có sương

mà ảnh hưởng đến tàu thuyền qua lại trên vịnh và vào cảng Cái Lân.

- *Thủy hải văn*: Hệ thống sông, suối trên vùng ven biển phân bố tương đối đều, hướng chảy chủ yếu là Tây Bắc – Đông Nam và có 6 sông nhỏ đổ vào vịnh Hạ Long qua Cửa Lục, lớn nhất là sông Diên Vọng. Cùng với mang phù sa đưa vào vịnh Cửa Lục và vịnh Hạ Long, các sông ở đây còn mang theo các chất gây ô nhiễm, đặc biệt là bụi than.

Chế độ thủy triều của vùng biển Hạ Long là nhật triều với biên độ thủy triều trung bình là 3,6 m. Biên độ thủy triều thuộc loại cao nên động lực biển ưu thế ở đây thuộc về động lực của thủy triều và dòng chảy triều[14]. Nhiệt độ nước biển ở lớp bề mặt trung bình là 18,0⁰C đến 30,8⁰C, độ mặn nước biển trung bình là 21,6‰ (vào tháng 7) cao nhất là 32,4‰ (vào tháng 2 và 3). Trong vịnh Hạ Long có mật độ các đảo đá vôi lớn nhất nước ta, tạo ra nhiều eo, vụng, tùng, áng và các khu biển với chế độ hải văn khác nhau.

3.2.2. Hiện trạng tài nguyên vùng bờ vịnh Hạ Long

a) Đa dạng hệ sinh thái vùng bờ vịnh Hạ Long

Đa dạng sinh học của vùng bờ vịnh Hạ Long khá cao với 10 kiểu loại HST là: HST thực vật trên đảo, HST rừng ngập mặn, HST cỏ biển, HST rạn san hô, HST vùng triều thấp đáy mềm cửa sông, HST vùng triều thấp đáy cứng cửa sông, HST bãi triều cát, HST đất ngập nước ven bờ, HST Tùng Áng và HST hang động karst. Tuy nhiên, trong vùng bờ vịnh Hạ Long, tính đa dạng sinh thái được thể hiện qua 8 loại HST điển hình như sau:

- Hệ thực vật trên các đảo: Thực vật trên các đảo vịnh Hạ Long hiện có 507 loài, 351 chi thuộc 110 họ thực vật bậc cao có mạch. Trong đó, 21 loài quý, hiếm đang bị đe dọa có tên trong Sách Đỏ Việt Nam, và 17 loài thực vật đặc hữu chỉ có ở các đảo đá vôi trong vịnh Hạ Long.

- Hệ sinh thái rừng ngập mặn: Ở vịnh Hạ Long và phụ cận, có 30 loài thuộc 23 họ thực vật ngập mặn. Rừng ngập mặn ven bờ và trên vịnh Hạ Long đóng vai trò quan trọng là nơi sinh sống của gần 500 loài sinh vật, trong đó có 16 loài rong biển, 4 loài cỏ biển, 306 loài động vật phù du, 90 loài cá biển, 5 loài bò sát, 37 loài chim

và 12 loài động vật có vú. Rừng ngập mặn cũng là sinh cảnh của các loài hiện đang bị đe dọa. Trong Sách đỏ của Việt Nam năm 2007, có 3 loài ốc, 3 loài bò sát, 3 loài chim và 1 loài động vật. Đặc biệt, trong rừng ngập mặn, có nhiều loài thủy sản mang lại lợi ích kinh tế cao, chẳng hạn như sò, sá sùng và bạch tuộc, v.v.

- Hệ sinh thái thảm cỏ biển: là môi trường sống của nhiều loài tôm, cua, cá. Đặc biệt, HST này đóng vai trò quan trọng trong việc ổn định nền đáy biển, là nơi cư trú và sinh sản của nhiều loài sinh vật và chim nước, trong đó có sinh vật bám, cũng như khả năng xử lý tự nhiên nước thải. Tuy nhiên, hiện nay, diện tích thảm cỏ biển đang nhanh chóng bị thu hẹp vì các dự án san lấp đất dọc theo vùng ven biển.

- Hệ sinh thái rạn san hô: San hô cứng là sinh vật chính tạo ra hệ sinh thái rạn san hô ở vịnh Hạ Long. Hiện nay, có 102 loài san hô thuộc 11 họ san hô và 32 gen thuộc bộ Scleractinia. Ngoài ra, các rạn san hô trong vịnh Hạ Long là nơi sinh sống của 180 loài thực vật phù du, 104 loài động vật phù du, 129 loài tảo, 118 loài giun đốt (Annelida), 11 loài bọt biển, 77 loài giáp xác, 15 loài da gai (Echinoderm), và 155 loài cá biển. Hệ sinh thái này có năng suất sinh học cao, đồng thời là bộ lọc tự nhiên giúp làm sạch môi trường nước.

- Hệ sinh thái vùng triều thấp đáy mềm cửa sông: là những bãi triều tại khu vực Cửa Lục, trong khu vực ven đảo Tuần Châu. HST này có một môi trường sinh thái phức tạp thay đổi theo mùa, thời gian trong ngày và mực nước. Sinh vật trong HST này có thể chia thành hai nhóm. Nhóm thứ nhất là 150 loài sống ở bãi triều bao gồm 58 loài tảo, 5 loài cỏ biển và 5 loài cá biển. Nhóm thứ hai gồm các loài có điều kiện sống dựa vào mực thủy triều, bao gồm 145 loài thực vật phù du, 54 loài động vật phù du, 74 loài cá biển.

- Hệ sinh thái vùng triều đáy cứng cửa sông: phân bố ở các bãi triều rạn đá viền quanh chân các đảo trong vịnh Hạ Long. Đây là nơi sinh sống của 423 loài trong đó có 129 loài rong biển, 10 loài san hô thuộc họ Poritidae và Faviidae, 51 loài giun nhiều tơ (Polychaeta - giun cát), 60 loài ốc, 75 loài động vật nhuyễn thể hai mảnh vỏ, 70 loài giáp xác, 12 loài da gai (Echinoderm), 2 loài hải miên, 2 loài

bò sát (rắn nước và kỳ đà), 21 loài chim biển và 3 loài rái cá.

- Hệ sinh thái bãi triều cát ven đảo: thường nằm trong các hõm đảo hay khu vực bãi được che chắn và phía dưới có các rạn san hô phát triển. Đây là nơi sinh sống của 116 loài sinh vật trong đó có 32 loài giun nhiều tơ, 22 loài hai mảnh vỏ, 34 loài ốc, 24 loài giáp xác và 4 loài da gai.

- Hệ sinh thái đất ngập nước ven bờ: có thể được tìm thấy tại khu vực mặt nước sâu từ 0 đến 6m. Đó là một môi trường sống của nhiều loài khác nhau, chẳng hạn như thực vật phù du, động vật phù du, giun tròn, nhuyễn thể, giáp xác, loài có gai (echinoderm), và cá biển.

- Rừng ngập mặn và bãi bồi: Ở vùng vịnh Hạ Long, rừng ngập mặn đóng một vai trò quan trọng là nơi sinh sống của gần 500 loài sinh vật, trong đó có 16 loài rong biển, 4 loài cỏ biển, 306 loài động vật phù du, 90 loài cá biển, 5 loài bò sát, 37 loài chim và 12 loài động vật có vú. Ở vịnh Hạ Long và các vùng phụ cận, có 30 loài thuộc 23 họ thực vật ngập mặn. Lớp phủ rừng ngập mặn phát triển mạnh ở vùng cửa sông, song đã bị phá hủy đáng kể bởi các hoạt động nuôi trồng thủy sản. Khu vực vịnh Hạ Long rừng ngập mặn phân bố ở hõm của đảo tập trung ở khu vực Tuần Châu, Cửa Lục, đảo Đầu Gỗ, Chân Voi, đảo Quan Lạn, Hoàn Bò.

Phát triển đô thị, tình trạng đổ thải, xây dựng cảng bến vận chuyển than và phong trào làm đầm nuôi thủy sản ở khu vực ven bờ vịnh Hạ Long đã làm suy giảm đáng kể thảm thực vật ngập mặn ở đây. Tại các phường Cao Xanh, Hà Khánh, Hồng Hải, Tuần Châu (TP. Hạ Long) diện tích rừng ngập mặn gần như đã bị mất hoàn toàn. Khu vực phường Tuần Châu, có 30 ha rừng ngập mặn được trồng mới vào năm 2001 từ dự án trồng rừng ngập mặn và phòng ngừa thảm họa của Hội Chữ thập đỏ tỉnh tổ chức nhưng đến nay đã bị tàn phá nghiêm trọng. Tại phường Hà Phong (TP. Hạ Long), diện tích RNM trồng mới là 20ha nhưng hiện nay cũng chỉ còn 5ha. Ở xã Đại Yên, tổng số rừng trồng mới là 45ha nhưng diện tích hiện còn lại là 15ha.

Khu vực Tuần Châu do hoạt động xây dựng không theo quy hoạch bảo tồn nên thảm thực vật ngập mặn hiện còn rất ít và thay thế vào đó là bãi san lấp để xây dựng. Khu vực Hoàn Bò do hoạt động xây dựng nhà máy xi măng cùng hoạt động

vận chuyển xi măng ở khu vực vịnh Cửa Lục (cảng Cái Lân) nên hiện nay diện tích thảm thực vật ngập mặn ở đây bị thu hẹp đáng kể, chỉ còn lại quần xã Đước vôi phân bố ven bờ phía Hoành Bồ và trên gò đất cao trên bãi triều với diện tích khoảng 60ha.

Hệ quả kéo theo của việc mất rừng ngập mặn là giảm đa dạng và năng suất sinh học. Theo nghiên cứu của các nhà khoa học Việt Nam, cứ mỗi ha rừng ngập mặn mất đi thì sản lượng cá giảm 180 kg/năm, còn theo tính toán của các nhà khoa học nước ngoài thì con số ấy lớn hơn nhiều, chỉ tính tác dụng lọc chất thải, nước thải thì mỗi 1ha rừng ngập mặn mất đi, tương đương với giá trị khoảng 30.000 USD [14,15]. Sự suy giảm về rừng ngập mặn diễn ra đồng thời với việc môi trường biển của Vịnh Hạ Long ngày càng bị đe dọa.

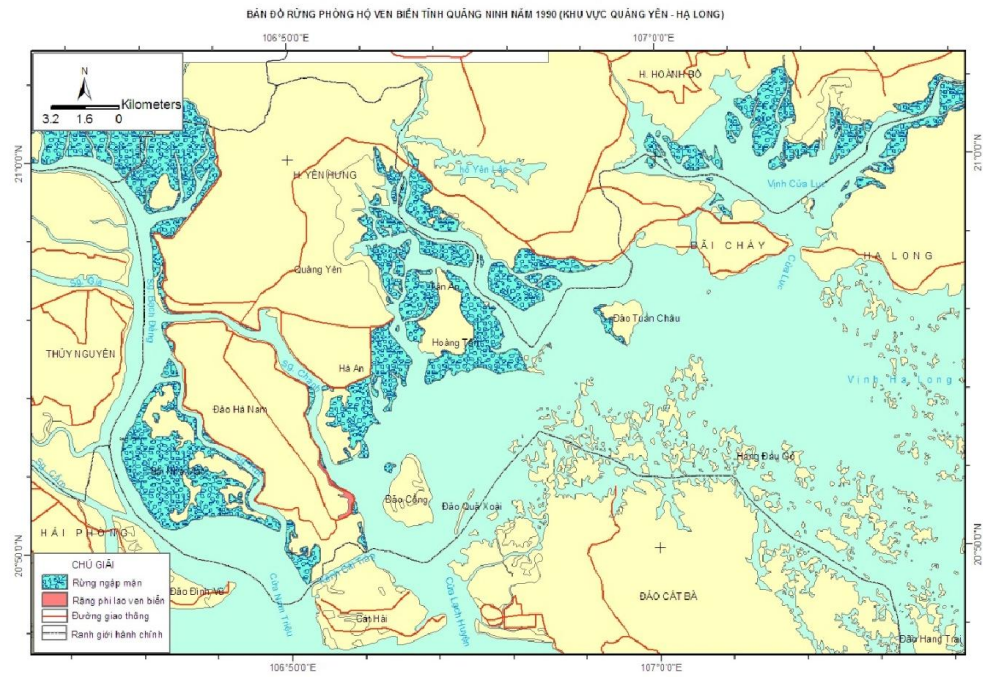
Bảng 3.1: Thống kê RNM và các loài cây ngập mặn khu vực vịnh Hạ Long

(Đvt: ha)

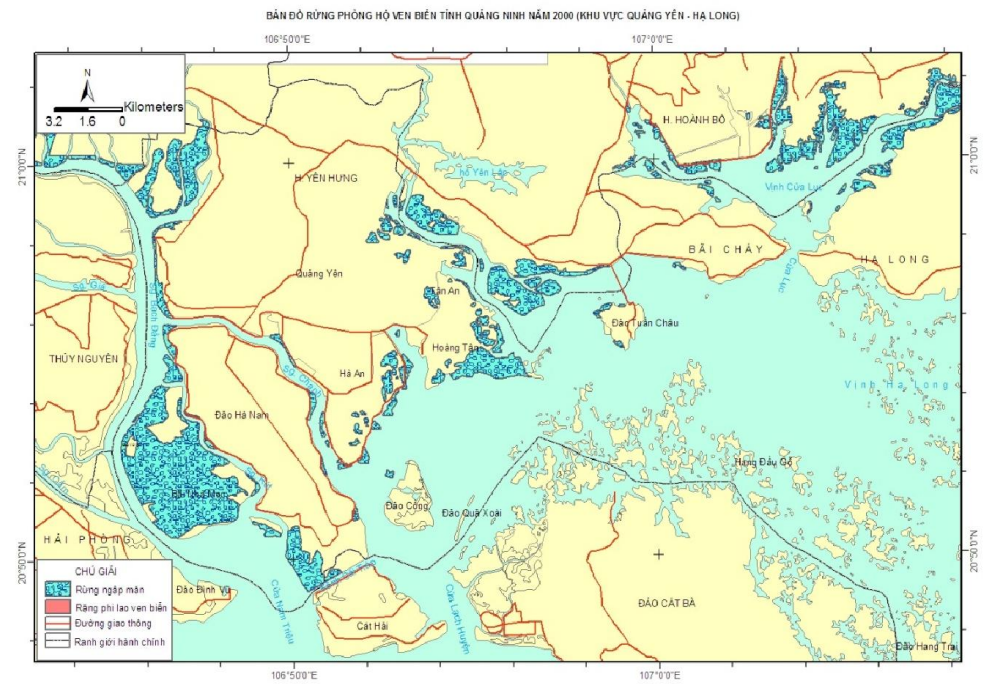
Địa phương	Tổng	Rừng trồng	Rừng tự nhiên					
			Tổng	Hỗn giao	Mắm T.loài	Đâng T.loài	Sú T.loài	Bần T.loài
Uông Bí	66,43		66,43					66,43
Yên Hưng	3.011	50,21	2.961	565,74	14,29	1.932	138	310,97
Hoành Bồ	806	48,4	757,85	165,14		472	120,5	
Hạ Long	903		903,41	195,04	23,45	598,9	86,02	
Cầm Phả	1.461		1.461	950,8		76,02	434,8	

“Nguồn: Quy hoạch Bảo vệ và Phát triển rừng Quảng Ninh đến năm 2020” [15]

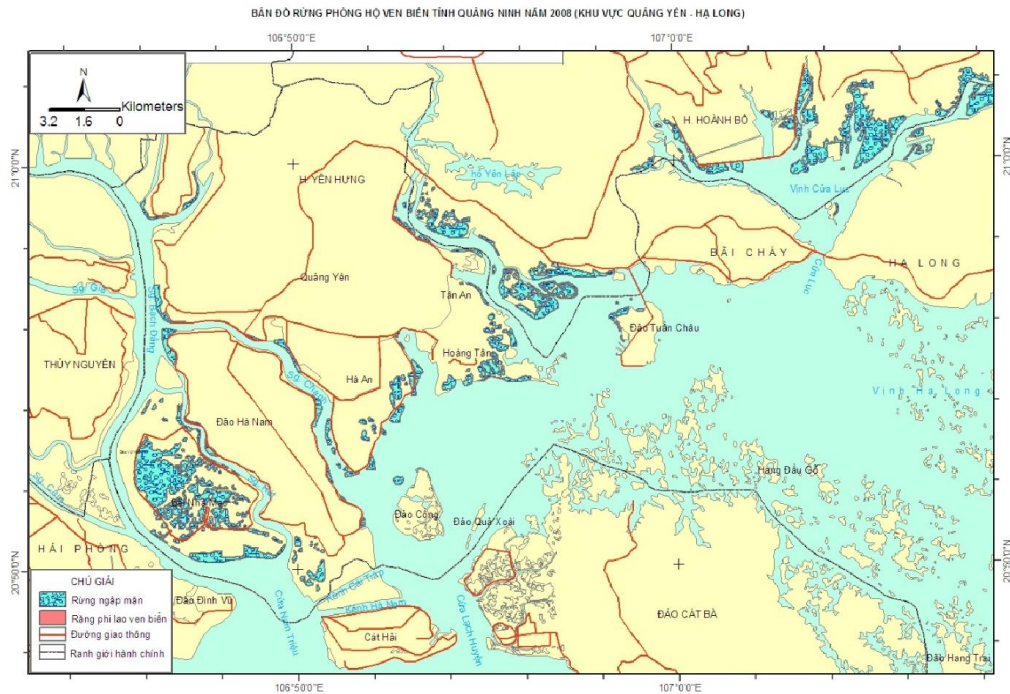
Các hình 3.1 đến 3.4 cho thấy biến đổi về diện tích rừng phòng hộ khu vực Hạ Long - Quảng Yên qua các năm từ 1999 đến 2000 và 2001 [15].



Hình 3.1: Rừng phòng hộ ven biển khu vực Quảng Yên-Hạ Long 1999



Hình 3.2: Rừng phòng hộ ven biển khu vực Quảng Yên-Hạ Long 2000



Hình 3.3: Rừng phòng hộ ven biển khu vực Quảng Yên-Hạ Long 2001

b) Sự biến đổi của các bãi triều, bãi bồi

Đọc dải ven biển là nơi phân bố các bãi triều bùn, bãi triều bùn cát phát triển rộng rãi hơn ở các cửa sông. Các bãi triều phát triển mạnh ở phần phía bắc vịnh có vai trò quan trọng giữ ổn định rừng ngập mặn và chế độ hải văn vịnh. Việc xâm hại các bãi triều có thể làm biến đổi mạnh đến chế độ dòng và quá trình bồi lắng trong vịnh.

Trên các bãi triều có nhiều doi cát và vật liệu bồi lắng. Sự phát triển của các bãi bồi cũng có vai trò nhất định làm gia tăng bồi lắng đáy luồng lạch trong vịnh và gia tăng vật liệu được mang ra khỏi vịnh, gây bồi lắng ven bờ vịnh Hạ Long. Sự phát triển quá mạnh các bãi triều còn làm thu hẹp mặt nước, thể tích chứa nước của vịnh, đồng thời tạo cơ hội cho rừng ngập mặn mở rộng phát triển vào trong vịnh, cơ sở của các quá trình đầm lầy hoá vịnh.

Việc khai thác cát và nạo vét luồng lạch, đáy vịnh hiện nay là rất cần thiết nhằm ngăn chặn các nguy cơ nêu trên, đồng thời tận dụng nguồn tài nguyên khá lớn phục vụ các mục đích phát triển khác nhau. Tuy nhiên việc khai thác cát trên các bãi

triều, tại các cửa sông hiện thiếu sự kiểm soát chặt chẽ trong những năm gần đây đã làm cho nước vịnh Cửa Lục luôn bị khuấy đục, vật liệu mịn theo dòng thủy triều phát tán mạnh vào vịnh Hạ Long; địa hình bãi triều và luồng lạch cửa sông bị thay đổi, xuất hiện nhiều bãi bồi luôn biến động ngay cả trong thời kỳ khô hạn, ít mưa.

c) Sự biến đổi của đường bờ biển

Phân tích ảnh viễn thám và bản đồ địa hình nhiều thời kỳ cho thấy bờ biển khu vực Hạ Long - Bái Tử Long có xu hướng mở rộng về phía biển với tốc độ ngày càng nhanh [16]. Từ năm 2001 đến năm 2007 chỉ trong 6 năm nhưng tốc độ mở rộng đường bờ bằng 81,16% so với tốc độ mở rộng đường bờ từ năm 1991 đến năm 2001(Bảng 3-2 và 3-3).

Bảng 3.2: Biến động địa hình đáy một số khu vực trong vịnh Cửa Lục (1965 – 2004)

TT	Khu vực	Thành tạo địa hình và xu thế biến động			Tốc độ trung bình (cm/năm)
		Bãi triều cao	Bãi triều thấp	Đáy luồng	
1	Cửa vịnh			Xói	1,5
2	Vụng Dâng		Bồi		0 - 1
3	Đò Cao Xanh			Bồi	5 - 6
4	Khu Cao Xanh		Xói		0 - 1
5	Phường Hà	Bồi			1 - 2
6	Phường Hà Khánh		Bồi		0 - 1
7	Bắc Hòn Gạc			Xói	5 - 6
8	Bắc Hòn Gạc		Bồi		0 - 1
9	Tây đảo SaTô		Bồi		0 - 1
10	Tây đảo SaTô			Bồi	5 - 6
11	Cảng Cái Lân			Xói	15 - 20
12	Xã Việt Hưng	Bồi			0 - 1
13	Xã Việt Hưng			Xói	2 - 3
14	Sông Vũ Oai			Xói	4 - 5
15	Xóm Mũ	Bồi			0 - 1
16	Xóm Mũ		Xói		0 - 1

“Nguồn: Quy hoạch môi trường tỉnh Quảng Ninh đến năm 2015 và định hướng đến 2020”[16]

Khu vực bãi triều ven biển bị biến đổi mạnh mẽ nhất do quá trình đô thị hoá và mở rộng đất đai. Hoạt động san lấp bắt đầu từ năm 1993, giai đoạn 1998 - 2002 là 216 ha, đến năm 2004 tổng diện tích san lấp là 502 ha, làm thu hẹp diện tích mặt nước trong vịnh Cửa Lục.

Một số khu vực trước kia là các bãi triều thấp, theo thời gian đã được bồi tụ và ổn định thành các bãi triều cao có thực vật phát triển, ví dụ ở khu vực cửa sông Man hiện nay. Cùng với sự biến đổi về địa hình dưới tác động của các nhân tố tự nhiên, và đặc biệt là các hoạt động kinh tế đang diễn ra mạnh mẽ, tài nguyên rừng ngập mặn trong khu vực nghiên cứu cũng bị biến đổi đáng kể.

d) Biến đổi của đáy biển ven bờ

Mức độ bồi có xu hướng giảm dần từ bờ ra khơi và khu vực được bồi mạnh nhất là phía trước vịnh Cửa Lục và hai bên Lạch Miều với chiều dày trung bình từ 2-3m. Các khu vực ít biến động và bị xói chủ yếu là dọc theo các trũng xâm thực hay các luồng dòng chảy. Luồng lớn từ vịnh Hạ Long về cửa sông Bạch Đằng, nằm giữa Bãi Cháy và đảo Cát Bà, cũng bị xói trung bình từ 0-0,5m, có đoạn tới 1m. Dọc theo Lạch Miều địa hình bị xói mạnh, tuy nhiên đây là do được nạo vét để làm luồng cho tàu vào cảng Cái Lân. Địa hình đáy vịnh Hạ Long khá ổn định từ năm 1965 đến nay, thậm chí có nơi còn bị xâm thực nhẹ.

3.2.3. Bối cảnh kinh tế - xã hội vùng bờ vịnh Hạ Long

Vùng vịnh Hạ Long là nơi tập trung nhiều hoạt động kinh tế nhất tỉnh Quảng Ninh, một đầu tàu của vùng kinh tế trọng điểm phía Bắc, đồng thời là một trong bốn trung tâm du lịch lớn của Việt Nam với Di sản Thiên nhiên Thế giới vịnh Hạ Long. Thành phố Hạ Long và Cẩm Phả là khu trọng điểm công nghiệp – thương mại – dịch vụ của tỉnh, là vùng khai thác than lớn nhất cả nước, cùng với các ngành công nghiệp đóng tàu, sản xuất vật liệu xây dựng, nhiệt điện, chế biến thủy hải sản,... Năm 2011, ước tính GDP bình quân đầu người của Tp. Hạ Long là 3.711 USD/năm, của Cẩm Phả 2.686 USD/năm, cao hơn nhiều so với GDP bình quân đầu người của Việt Nam (1.375 USD/năm). Đây cũng là khu vực tập trung đông dân cư với thành phần và nguồn gốc dân cư đa dạng, khiến cho một số vấn đề xã hội cũng trở nên phức tạp hơn như tệ nạn xã hội còn khá nhiều,...

a) Ngành khai khoáng

Tập trung vào vùng núi ven biển của khu vực thành phố Hạ Long và Cẩm Phả - hai vùng khai thác than lớn nhất của Quảng Ninh và cả nước. Các mỏ than lớn của thành phố Hạ Long là Hà Tu, Hà Lâm, Tân Lập, Núi Béo, lượng than khai thác mỗi năm ước đạt trên 10 triệu tấn, trong khi đó trữ lượng than của Cẩm Phả cũng khoảng 3 tỷ tấn so với tổng trữ lượng 8,4 tỷ tấn của cả tỉnh Quảng Ninh. Gắn liền với các mỏ là các nhà máy sàng tuyển, cơ khí, xí nghiệp vận tải đường bộ, đường sắt và bến cảng, là động lực giúp kinh tế phát triển, đóng góp đáng kể vào ngân sách của tỉnh.

Ngoài than đá, vùng này cũng rất giàu các loại tài nguyên khoáng sản khác như đá vôi, đất sét, cao lanh và antimon. Tp. Hạ Long có nhiều mỏ đất sét rất tốt, với khoảng 6 nhà máy sản xuất gạch ngói chất lượng cao, cung cấp cho trong và ngoài tỉnh, có một phần xuất khẩu, trong khi đó vùng núi đá vôi ở Cẩm Phả là nguồn nguyên liệu dồi dào cho việc phát triển các ngành sản xuất xi măng, nhiệt điện và vật liệu xây dựng, với Nhà máy xi măng Cẩm Phả.

Đến nay, tài nguyên khoáng sản trong vùng đều đã khai thác với quy mô khác nhau, đặc biệt là than và đá vôi xi măng là các đối tượng khai thác chính phục vụ phát triển công nghiệp của các địa phương trong vùng. Hằng năm tại vùng bờ Hạ Long và Quảng Ninh đã khai thác 35-40 triệu tấn than, không chỉ đáp ứng nhu cầu trong nước mà còn xuất khẩu với khối lượng lớn (trên 20 triệu tấn); hơn 3 triệu tấn đá vôi xi măng và nhiều loại vật liệu xây dựng khác góp phần đóng góp cho nền kinh tế.

b) Ngành công nghiệp

Hạ Long có khoảng 1.470 cơ sở sản xuất công nghiệp - tiểu thủ công nghiệp, bao gồm các ngành khai thác chế biến than, vật liệu xây dựng, cơ khí, chế biến gỗ, lương thực thực phẩm, may mặc. Có 3 khu công nghiệp tập trung là Cái Lân, Việt Hưng và Hà Khánh. Hạ Long phát triển mạnh công nghiệp đóng tàu, sản xuất vật liệu xây dựng, chế biến hải sản. Nhà máy đóng tàu Hạ Long có thiết kế đóng tàu dưới 53.000 tấn, Nhà máy nhiệt điện Quảng Ninh có tổng công suất 1.200 MW.

Trong khi đó, các ngành công nghiệp cơ khí, chế tạo thiết bị điện, máy mỏ, xe tải nặng, công nghiệp đóng tàu cũng phát triển tại Cẩm Phả.

Bên cạnh lợi ích do khai khoáng và phát triển công nghiệp mang lại, khai thác tài nguyên khoáng sản và phát triển công nghiệp tại vùng bờ vịnh Hạ Long nhất là khai thác than và đá vôi đã gây tác động không nhỏ đến môi trường vùng này. Việc khai thác và vận chuyển khoáng sản không chỉ phá vỡ bề mặt và kết cấu của đất, gây xói mòn bề mặt, sạt lở vĩa, lấp đầy hệ thống tiêu thoát nước trong mỏ và các cửa sông, đẩy dần các bãi thải đất đá ở ven bờ vịnh ra ngày càng rộng,...mà còn làm ô nhiễm nặng môi trường không khí và nguồn nước do bụi than, váng dầu và đất đá thải.

c) Ngành du lịch - dịch vụ

Hạ Long được mệnh danh là thành phố du lịch, trung tâm du lịch lớn của Việt Nam. Năm 2012 số du khách đến Vịnh Hạ Long đạt trên 7 triệu lượt người, trong đó có khoảng 2,5 triệu khách quốc tế. Thành phố Hạ Long đã quy hoạch Vùng kinh tế Du lịch - Thương mại bao gồm phía Nam phường Bãi Cháy, phường Hùng Thắng và đảo Tuần Châu. Đi kèm với du lịch, ngành dịch vụ cũng rất phát triển với 20 khách sạn 4-5 sao và hơn 300 khách sạn nhỏ, cùng với nhiều nhà hàng, khu vui chơi giải trí hàng năm đóng góp trên 50% ngân sách của thành phố.

Mặc dù số cơ sở lưu trú tăng nhanh song phần lớn là quy mô nhỏ, chất lượng chưa cao. Các hoạt động du lịch còn khá đơn điệu và nghèo nàn (chủ yếu là tham quan và tắm biển), hầu hết các khu du lịch trong vùng đều thiếu các công trình vui chơi, giải trí, thể thao, chất lượng phục vụ thấp, thiếu các dịch vụ hỗ trợ, v.v đã hạn chế việc thu hút khách và hiệu quả kinh doanh. Đặc biệt vấn đề phát triển du lịch bền vững, du lịch gắn với bảo tồn thiên nhiên là thế mạnh của vùng Hạ Long chưa được phát huy.

d) Ngành nông - lâm - ngư nghiệp

Ngành nông, lâm, ngư nghiệp sử dụng nhiều lao động nhất trong cơ cấu kinh tế của tỉnh Quảng Ninh nói chung và vùng Hạ Long nói riêng. Đánh bắt và nuôi trồng thủy sản tập trung ở vùng vịnh Hạ Long và Quảng Yên với các loài như tôm,

động vật nhuyễn thể, cá nước ngọt và cá biển. Nghề nuôi trồng thủy sản đã phát triển trở thành ngành sản xuất hàng hóa chính và có hiệu quả kinh tế cao của cư dân ven biển. Năm 2012, sản lượng nuôi trồng thủy sản của thị xã Quảng Yên đạt hơn 5.680 tấn, trong đó sản lượng tôm nuôi đạt hơn 2.300 tấn. Ngư nghiệp cũng là một thế mạnh của Hạ Long với nhiều chủng loại hải sản và khả năng tiêu thụ lớn, nhất là phục vụ cho khách du lịch và cho xuất khẩu. Thành phố Hạ Long đã quy hoạch vùng phát triển nông – lâm – ngư nghiệp gồm phường Đại Yên và Nam phường Việt Hưng. Nghề khai thác hải sản chủ yếu là đánh bắt trong bờ, sản lượng thấp.

Ngành thủy sản tuy phát triển song hình thức nuôi trồng thủy sản trong vùng hiện nay chủ yếu là quảng canh năng suất thấp, bình quân mới đạt 0,4ha/tấn. Diện tích nuôi thâm canh và bán thâm canh chưa nhiều, chỉ chiếm khoảng 10% tổng diện tích nuôi trồng thủy sản toàn vùng. Đặc biệt tiềm năng nuôi biển trong vùng rất lớn nhưng chưa được khai thác hiệu quả, vẫn chưa xây dựng được những mô hình nuôi trồng thủy hải sản phù hợp với từng loại mặt nước, từng hệ sinh thái biển, cho nên chưa tạo được căn cứ vững chắc cho việc phát triển nuôi trồng hải sản hiệu quả và bền vững. Nhưng vấn đề môi trường cũng nảy sinh không ít liên quan tới đánh mìn, dùng hóa chất độc để đánh cá, chất thải từ nuôi trồng do dư thừa thức ăn hữu cơ, nhất là nuôi lồng bè. Cuối năm 2014, tỉnh Quảng Ninh kiên quyết di dời các làng cá nổi trong vùng lõi của khu Di sản Thiên nhiên Thế giới vịnh Hạ Long lên bờ.

Ngành nông nghiệp, trồng trọt không phát triển do địa hình khu vực chủ yếu là đồi núi (chiếm 70% diện tích) và hải đảo, rất ít đất đai dành cho nông nghiệp. Ngoài Quảng Yên và Hoành Bồ có diện tích đất dành cho nông nghiệp đáng kể, tương ứng là 6.391,61ha và 3.720,31ha (số liệu thống kê 2011) thì các huyện, thành phố còn lại đều có diện tích đất nông nghiệp rất thấp, khoảng trên dưới 1.000ha. Đất nông nghiệp lại là đất bạc màu, trên núi đá lại pha cát, thiếu nước tưới vì ít sông hồ nên năng suất không cao.

Tổng diện tích rừng của vùng vịnh Hạ Long khoảng 138,270ha, chiếm 35% tổng diện tích rừng của cả tỉnh. Chưa có số liệu thống kê về giá trị lâm nghiệp của vùng, tuy nhiên năm 2011, ước tính ngành lâm nghiệp của cả tỉnh Quảng Ninh đóng

góp 165 tỷ đồng cho GDP, chiếm 7% tổng giá trị GDP của ngành nông nghiệp Quảng Ninh. Tuy giá trị đóng góp cho kinh tế không lớn nhưng phát triển lâm nghiệp trong vùng bờ vịnh Hạ Long đã góp phần đáng kể vào việc bảo vệ môi trường tỉnh Quảng Ninh.

e) Giao thông vận tải

Với đường bờ biển dài khoảng 100km tính từ huyện Quảng Yên đến Vân Đồn, vùng vịnh Hạ Long có kinh tế giao thông vận tải cảng biển, kho bãi rất phát triển với nhiều cảng lớn nhỏ. Cụm cảng Hòn Gai, với cảng nước sâu Cái Lân, với khả năng xếp dỡ từ 5 đến 8 triệu tấn/năm, đang được xây dựng và mở rộng thành một trong những cảng lớn ở Việt Nam. Cẩm Phả có cảng Cửa Ông phục vụ các tàu lớn chủ yếu là tàu than và các bến tàu nhỏ phục vụ cho du lịch, thăm quan vịnh Bái Tử Long.

Quốc lộ 18 chạy qua vùng này, nối liền thủ đô Hà Nội và với cửa khẩu Móng Cái, là đầu mối giao thông quan trọng trong việc chuyên chở hàng hóa và hành khách giữa Quảng Ninh và các tỉnh miền Bắc cũng như giao thương với tỉnh Quảng Tây, Trung Quốc [12,16].

3.3. Cơ chế điều phối trong quản lý vùng bờ vịnh Hạ Long

3.3.1. Cơ chế quản lý theo ngành

Các phân tích trên cho thấy, vùng bờ vịnh Hạ Long giàu tiềm năng phát triển, đặc biệt là có tiềm năng bảo tồn thiên nhiên cao với các giá trị toàn cầu và quốc gia, nên cũng là nơi tập trung sôi động và đa dạng các hoạt động phát triển.

Vùng bờ này là đối tượng khai thác, sử dụng của nhiều ngành, nhưng hoạt động quản lý vùng bờ (QLVB) vịnh Hạ Long vẫn chủ yếu theo cơ chế quản lý theo ngành (sectoral management) bằng những cơ chế, chính sách và pháp luật ngành, và trong thẩm quyền ngành được giao. Sự tham gia QLVB của rất nhiều ban, ngành và các bên liên quan (stakeholder) khác nhau (khoảng 12 đơn vị đầu mối) với một cơ cấu tổ chức, chức năng, quyền hạn và bộ máy nhân sự riêng chỉ nhằm thực hiện tốt nhiệm vụ, công việc được phân công liên quan đến lợi ích ngành. Cho nên, lợi ích chung và dài hạn trong khai thác, sử dụng vùng bờ vịnh Hạ Long không được quan

tâm. Các vấn đề môi trường và tài nguyên nảy sinh giữa các ngành trong quá trình khai thác sử dụng không được giải quyết kịp thời, nên mâu thuẫn/xung đột lợi ích và không gian cho các hoạt động khai thác của các ngành không có biện pháp giải quyết hữu hiệu. Các đơn vị chủ chốt (các chủ thể quản lý) đối với QLVB vịnh Hạ Long có thể được mô tả vắn tắt dưới đây:

(i) *UBND/HĐND tỉnh Quảng Ninh*: là cơ quan hành chính và quyền lực nhà nước cao nhất ở tỉnh Quảng Ninh, có quyền quyết định tất cả các vấn đề phát triển KT-XH, quy hoạch quan trọng của tỉnh trong đó có các vấn đề về QLVB vịnh Hạ Long. Dưới UBND/HĐND tỉnh có các cơ quan chức năng tham mưu, giúp việc và thi hành các công việc quản lý nhà nước trong các lĩnh vực khác nhau, nhằm đảm bảo cho các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương.

(ii) *UBND/HĐND thành phố Hạ Long*: là cơ quan hành chính và quyền lực nhà nước cao nhất của thành phố Hạ Long, nằm dưới sự điều hành của UBND/HĐND tỉnh, chịu trách nhiệm về các vấn đề phát triển và quy hoạch phát triển KT-XH thành phố Hạ Long. UBND/HĐND thành phố Hạ Long có cơ quan chuyên môn, nằm trong cơ cấu của Phòng TN&MT thành phố, giúp thực hiện chức năng quản lý nhà nước về môi trường, trong đó bao gồm cả các vấn đề về QLVB. Cơ quan này chịu sự quản lý toàn diện, trực tiếp của UBND thành phố Hạ Long, đồng thời chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn và kiểm tra về chuyên môn, nghiệp vụ của Sở TN&MT tỉnh. Phòng TN&MT thành phố Hạ Long được tổ chức theo mô hình quản lý đa ngành, đa lĩnh vực trên địa bàn, gồm có một số cán bộ chuyên môn nghiệp vụ theo dõi kiêm nhiệm.

(iii) *Sở Tài nguyên và Môi trường (TN&MT)*: đóng vai trò là cơ quan chịu trách nhiệm chính về các vấn đề QLVB. Sở TN&MT chịu sự chỉ đạo và giám sát chuyên môn của Bộ Tài nguyên và Môi trường. Với chức năng là cơ quan tham mưu, giúp việc cho UBND/HĐND tỉnh, Sở TN&MT chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về công tác tài nguyên và môi trường của địa phương, do đó là cơ quan đầu mối, liên kết giữa các sở, ban, ngành trên địa bàn, giúp UBND tỉnh lập kế hoạch, quy hoạch ngắn và dài hạn, xây dựng chủ trương, chính sách trong lĩnh vực tài

nguyên và môi trường, trong đó có QLTHVB. Trong cơ cấu của Sở TN&MT chỉ có Chi cục Bảo vệ môi trường chịu trách nhiệm chung về các hoạt động quản lý môi trường, và gần đây có Chi cục Biển và Hải đảo liên quan đến QLTHVB, nhưng kinh nghiệm và nguồn lực còn hạn chế.

(iv) *Sở Kế hoạch và Đầu tư (KH&ĐT)*: là cơ quan chuyên môn, giúp việc cho UBND tỉnh và trực tiếp được Bộ KH&ĐT tổ chức điều hành theo tuyến ngành. Với chức năng là cơ quan tham mưu, tổng hợp tình hình kinh tế - xã hội trên toàn tỉnh, Sở KH&ĐT giữ vai trò là đầu mối liên kết giữa các sở, ban, ngành trên địa bàn và tư vấn cho UBND tỉnh lập kế hoạch, quy hoạch ngắn và dài hạn, đề ra chủ trương, chính sách cho việc phát triển kinh tế - xã hội ổn định và bền vững, bao gồm vùng bờ.

(v) *Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch (VH-TT-DL)*: có nhiệm vụ hỗ trợ UBND tỉnh trong việc quản lý nhà nước về vấn đề văn hóa, thể thao và du lịch; chịu sự kiểm tra, giám sát của Bộ VH-TT-DL về mặt chuyên môn, nghiệp vụ. Đây là vùng có tiềm năng to lớn về phát triển du lịch biển đảo nên Sở VH-TT-DL phải kết hợp với các ban, ngành khác trên địa bàn để tạo ra những sản phẩm du lịch tốt nhất, đặc biệt là du lịch sinh thái. Tiếp cận QLTHĐB sẽ hỗ trợ rất tốt cho sở này nói riêng và cho việc quản lý phát triển du lịch Quảng Ninh nói chung.

(vi) *Sở Giao thông vận tải (GTVT)*: có trách nhiệm quản lý nhà nước về GTVT và cũng chịu sự giám sát, kiểm tra về chuyên môn, nghiệp vụ của Bộ GTVT. Tuy chưa có cán bộ chuyên trách về QLTHVB nhưng việc lồng ghép các vấn đề môi trường với các hoạt động của ngành đã được Sở chú trọng trong các hoạt động quản lý ngành giao thông vận tải ở địa phương. Tuy nhiên, cũng trong tình trạng chung, sự phối hợp liên ngành còn yếu và chưa có hiệu quả rõ rệt và ổn định. Vùng bờ vịnh Hạ Long có lợi thế phát triển giao thông đường bộ và đường thủy nhưng hoạt động giao thông đường thủy đã và đang gây ra ô nhiễm dầu trong vùng vịnh. Ở các khu vực cảng và các luồng lạch giao thông thủy, nguy cơ tràn dầu cũng cao.

(vii) *Sở Công thương*: là cơ quan tư vấn giúp UBND tỉnh quản lý nhà nước về công nghiệp và thương mại trong địa phương. Sở cũng chịu sự kiểm tra, giám sát về

chuyên môn, nghiệp vụ của Bộ Công thương. Hiện nay, Sở đang phải đối mặt với nguy cơ môi trường ở vùng bờ từ hoạt động khai thác than, khai thác sa khoáng, khai thác vật liệu xây dựng ở ven biển, bãi biển và đáy các vụng nông trong một số vụng, vịnh nhỏ.

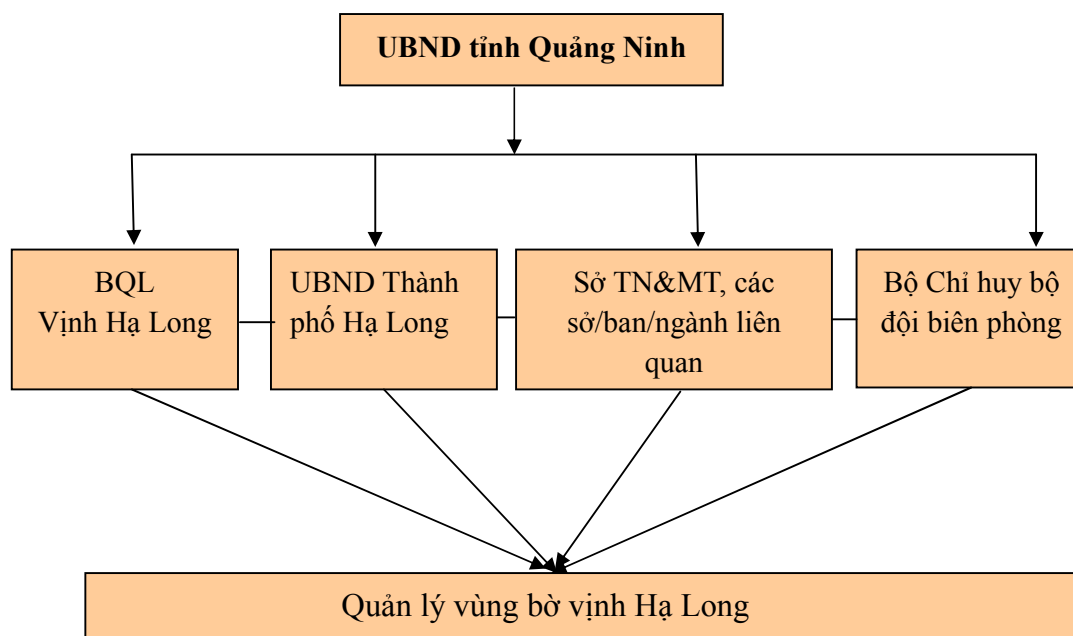
(viii) *Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (NN&PTNT)*: là cơ quan chuyên môn thực hiện chức năng quản lý nhà nước, có nhiệm vụ tư vấn, hỗ trợ UBND tỉnh trong lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn, bao gồm thủy sản. Sở chịu sự chỉ đạo trực tiếp của UBND tỉnh và sự kiểm tra, giám sát về chuyên môn, nghiệp vụ của Bộ NN&PTNT. Là cơ quan tham mưu, tổng hợp tình hình phát triển thủy sản của địa phương và giúp UBND tỉnh lập quy hoạch, kế hoạch ngắn và dài hạn, đề ra các chủ trương, chính sách trong lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn. Hiện nay, các hoạt động khai thác quá mức, khai thác hủy diệt, ô nhiễm, phá hủy hệ sinh thái ven bờ (rừng ngập mặn, các bãi triều, san hô,...) đang là các vấn đề của ngành thủy sản cần phải giải quyết với sự hợp tác với các ban ngành khác của địa phương. Để thực hiện nhiệm vụ đặt ra, cần phải củng cố cơ cấu tổ chức và nâng cao năng lực của Sở này.

(ix) *Ban Quản lý vịnh Hạ Long*: BQL vịnh Hạ Long được thành lập theo Quyết định 2796-QĐ/UB ngày 9/12/1995 của UBND tỉnh Quảng Ninh. Đây là cơ quan trực thuộc UBND tỉnh Quảng Ninh và chịu sự quản lý, chỉ đạo về chuyên môn, nghiệp vụ của Bộ VH&TT&DL và Ủy ban Quốc gia UNESCO của Việt Nam. BQL vịnh Hạ Long có nhiệm vụ quản lý, bảo vệ, bảo tồn di sản thiên nhiên thế giới và tuyên truyền, giáo dục về giá trị của di sản trong cộng đồng. Để thực hiện nhiệm vụ, BQL vịnh Hạ Long đã có sự liên kết và phối hợp với các cơ quan hữu quan khác trong tỉnh như: UBND thành phố Hạ Long, UBND thị xã Cẩm Phả và UBND huyện Vân Đồn; Cảnh sát biển; Sở VH&TT&DL; Sở TN&MT, Sở NN&PTNN,... Tuy nhiên trên thực tế việc phối hợp liên ngành này thực tế còn nhiều bất cập, chông chéo cả về không gian và nhiệm vụ quản lý, nên hiệu quả quản lý còn hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu của quốc tế và quốc gia.

(x) *Bộ đội biên phòng*: là lực lượng vũ trang có nhiệm vụ quản lý và bảo vệ

vững chắc chủ quyền an ninh biên giới vùng Đông Bắc của Tổ quốc, giữ gìn an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội trên địa bàn biên phòng; tham mưu cho cấp ủy chính quyền địa phương xây dựng và củng cố hệ thống chính trị và phát triển kinh tế - xã hội các xã, phường biên giới, hải đảo; góp phần xây dựng biên giới hòa bình, hữu nghị, hợp tác phát triển với các nước láng giềng. Bộ đội biên phòng đã phối hợp với các ban ngành liên quan của địa phương để giải quyết các vấn đề thuộc nhiệm vụ được giao liên quan đến quản lý vùng bờ, tuy còn hạn chế [12].

Mối quan hệ và tương tác giữa các cơ quan ban ngành trên trong QLVB có thể được diễn tả qua sơ đồ sau (hình 3.4).



Hình 3.4: Quan hệ giữa các cơ quan trong QLVB vịnh Hạ Long [7]

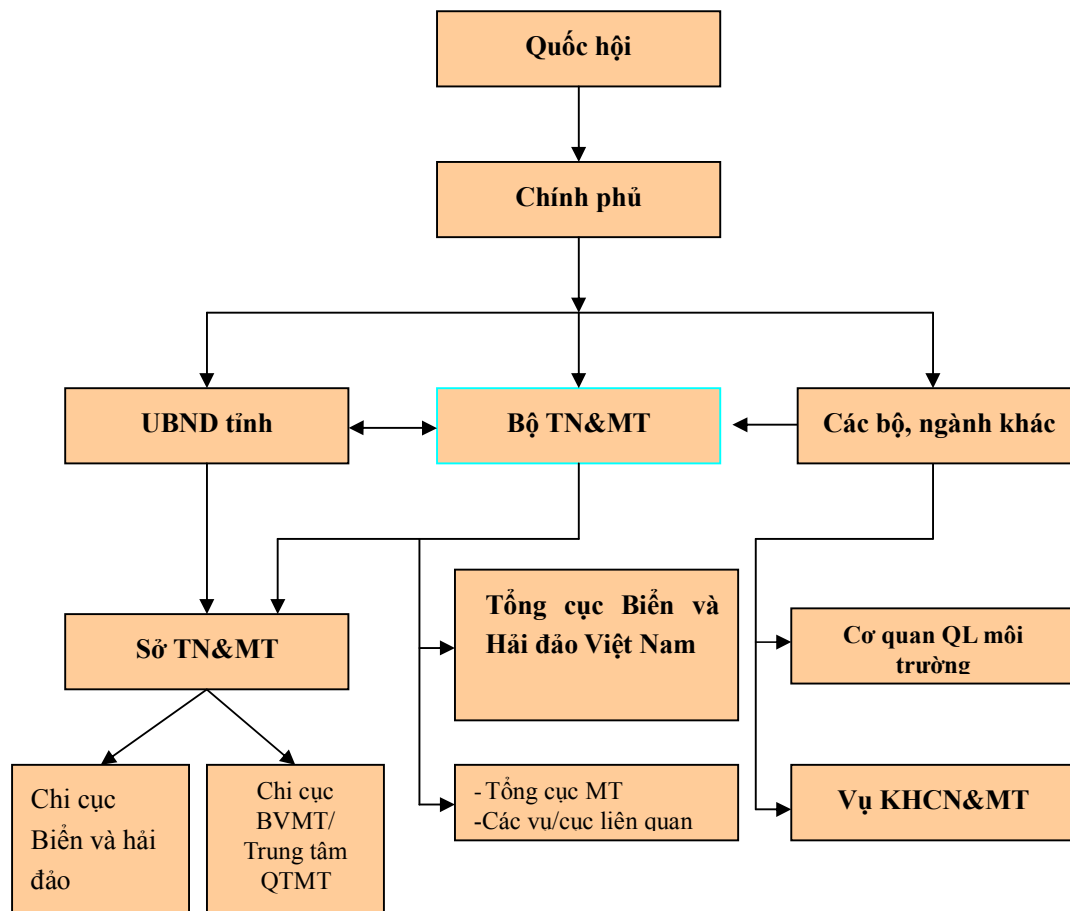
Qua hình 3.4 có thể thấy thiếu vắng sự tham gia của các doanh nghiệp, các tổ chức quần chúng - xã hội, các tổ chức phi chính phủ và cộng đồng cư dân địa phương

3.3.2. Cơ chế phối hợp với cấp trung ương

Nằm trong giới hạn chung của khung thể chế quốc gia, cơ cấu thể chế và cơ chế điều phối QLVB vịnh Hạ Long thuộc tỉnh Quảng Ninh phải là một bộ phận cấu thành nên khung thể chế quốc gia và cơ chế điều hành quản lý vùng bờ quốc gia.

Nó phải thể hiện được ý chí và nguyện vọng của cơ quan quyền lực cao nhất của quốc gia, chịu sự chỉ đạo và điều hành của các cơ quan chủ quản cấp trên. Điều đó có nghĩa là, ngoài các mối tương tác giữa các bộ phận khác nhau của cơ cấu thể chế quản lý trong tỉnh Quảng Ninh, còn tồn tại mối quan hệ giữa các bộ phận đó với các cơ quan chủ quản cấp trung ương, cũng như các mối quan hệ với các thể chế QLVB của các địa phương khác.

Do giữa quản lý môi trường biển với QLVB có một số nét tương đồng, nên trong giai đoạn này cơ cấu thể chế quản lý môi trường được sử dụng để giải quyết lồng ghép với các vấn đề QLVB. Mối quan hệ giữa thể chế QLVB vịnh Hạ Long với thể chế QLVB hiện hành ở cấp quốc gia có thể được miêu tả như sau (Hình 3.5):



Hình 3.5: Quan hệ điều phối về QLVB vịnh Hạ Long với cấp quốc gia

Ở cấp quốc gia, hiện có Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam là cơ quan đầu mối giúp Bộ TN&MT chịu trách nhiệm về các vấn đề QLTHVB. Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam là cơ quan duy nhất được giao chịu trách nhiệm trực tiếp về QLTHVB ở cấp Trung ương. Theo nguyên tắc, khi tiến hành QLTHVB Tổng cục này phải tăng cường cơ chế phối hợp liên ngành và thực hiện việc kiểm tra, giám sát về chuyên môn và nghiệp vụ đối với các địa phương (Sở TNMT và các Chi cục biển, đảo). Để giúp Tổng cục triển khai thực hiện QLTHVB là các đơn vị thực thi nhiệm vụ quản lý nhà nước và đơn vị tư vấn chuyên môn kỹ thuật trực thuộc tổng cục như đã nói trên.

Mạng lưới các cơ quan liên quan trong và ngoài Bộ TNMT tham gia ở các góc độ khác nhau, như: Tổng cục Môi trường, Tổng cục Quản lý đất đai, Tổng cục Địa chất và Khoáng sản, Cục Đo đạc và Bản đồ Việt Nam, Cục Quản lý tài nguyên nước, Cục Khí tượng Thủy văn và Biến đổi khí hậu, Trung tâm Viễn thám quốc gia, Tổng cục Thủy sản, Tổng cục Thủy lợi, Tổng cục Lâm nghiệp, Ủy ban Biên giới quốc gia, Tổng cục Du lịch, Bộ Tư lệnh Hải quân, Bộ Tư lệnh Bộ đội Biên Phòng, Cảnh sát biển, Ban Chỉ đạo Biển và Hải đảo quốc gia và tỉnh ở một số địa phương,...

Tất cả các cơ quan, ban, ngành liên quan trên đều có chức năng và nhiệm vụ giải quyết các vấn đề ở vùng bờ biển trong phạm vi thẩm quyền của mình. Tuy nhiên, trong thực tế, các cơ quan, ban, ngành này mới chỉ tập trung vào nhiệm vụ phát triển sản xuất và bảo vệ an ninh chủ quyền quốc gia, chức năng nhiệm vụ “quản lý nhà nước tổng hợp và thống nhất về biển và hải đảo và vùng ven biển” chưa được cụ thể hóa; các vấn đề liên quan đến QLTHVB còn bị xem nhẹ hoặc chưa thực hiện. Vì thế, cần một thiết chế và cơ chế điều phối mới để bảo đảm QLTHVB được thực thi hiệu quả, để điều chỉnh và kết nối các hành động phát triển của các cơ quan, ban, ngành nói trên.

Hiện nay, các vấn đề QLVB và QLTHVB vịnh Hạ Long được thực hiện ở cấp tỉnh với cơ chế giải quyết thông qua Sở TN&MT với tư cách là cơ quan chủ quản đầu mối giúp UBND tỉnh quản lý nhà nước về biển, vùng bờ biển và hải đảo.

Trực tiếp giúp Sở về mặt nghiệp vụ là Chi cục Biển và Hải đảo và phối hợp trực tiếp là Chi cục BVMT thuộc Sở TN&MT. Mối liên hệ này đến nay vẫn chưa rõ trong khung thể chế quốc gia, nhưng theo cấu trúc quan hệ ngành dọc, Bộ TN&MT sẽ chỉ đạo Sở TN&MT và Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam hỗ trợ các Chi cục ở địa phương thông qua Sở TN&MT trong giải quyết các vấn đề QLVB và QLTHVB thuộc thẩm quyền quản lý nhà nước về chuyên môn được giao.

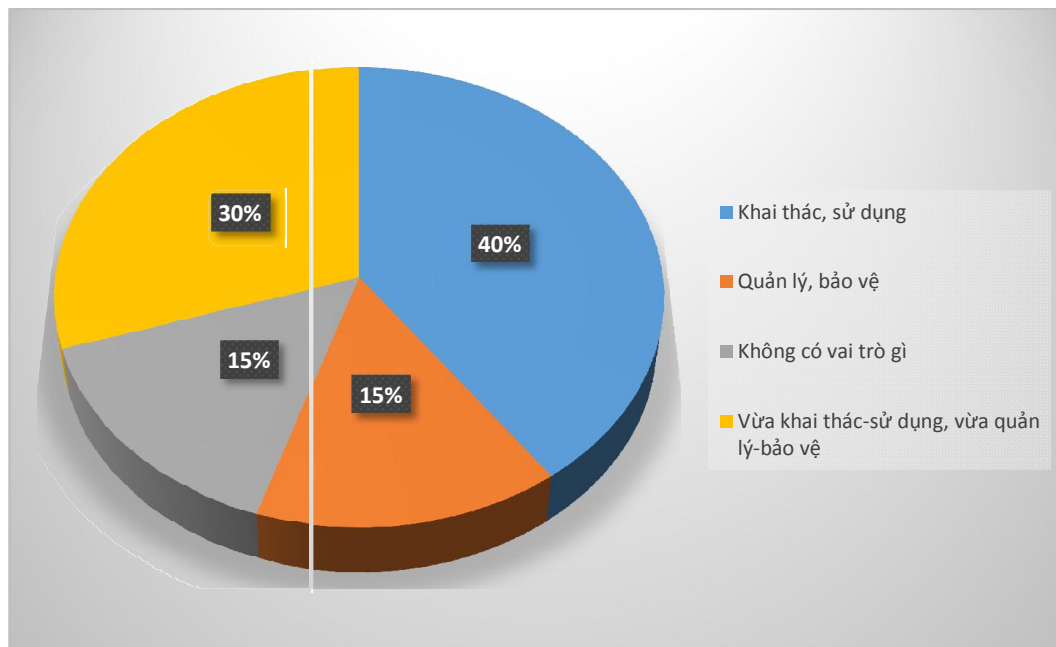
UBND tỉnh với tư vấn của các sở, ban ngành liên quan tại địa phương sẽ chỉ đạo Sở TN&MT giải quyết các vấn đề QLVB cụ thể phát sinh trong quá trình quy hoạch, phát triển và quản lý theo ngành ở địa phương. Tức là, để giải quyết các vấn đề về QLVB, Sở TN&MT tỉnh sẽ nằm dưới sự chỉ đạo từ hai phía là Bộ TN&MT về góc độ chuyên môn, nghiệp vụ và UBND tỉnh về hành chính và tất cả vấn đề liên quan trong thẩm quyền. Tuy nhiên, cũng như cấp trung ương, trong quá trình giải quyết các vấn đề ở vùng bờ, Sở TN&MT cần phải liên kết và phối hợp hiệu quả với các cơ quan, ban, ngành khác của địa phương, và thiết chế như vậy đến nay vẫn thiếu không chỉ ở Quảng Ninh mà trong cả nước nói chung.

3.3.3. Sự tham gia quản lý vùng bờ của cộng đồng địa phương

Cộng đồng ven biển nói chung và tại vùng bờ vịnh Hạ Long nói riêng, bao gồm các tổ chức quần chúng, các cộng đồng và các tổ chức phi Chính phủ. Đây là lực lượng lao động xã hội (trực tiếp hoặc gián tiếp) quan trọng đối với phát triển kinh tế – xã hội ở vùng bờ. Đồng thời họ cũng có ảnh hưởng lớn đến cơ cấu thể chế và các quyết định quản lý vùng bờ. Nhiều công trình nghiên cứu về quản lý vùng bờ đã chỉ ra rằng sự tham gia tích cực của cộng đồng ven biển quyết định sự thành công của các nỗ lực quản lý vùng này. Do đó, cần phải khuyến khích, vận động cộng đồng ven biển tham gia vào các hoạt động quản lý vùng bờ biển, từ quá trình xây dựng kế hoạch, ra quyết định, thực hiện kế hoạch đến giám sát và đánh giá.

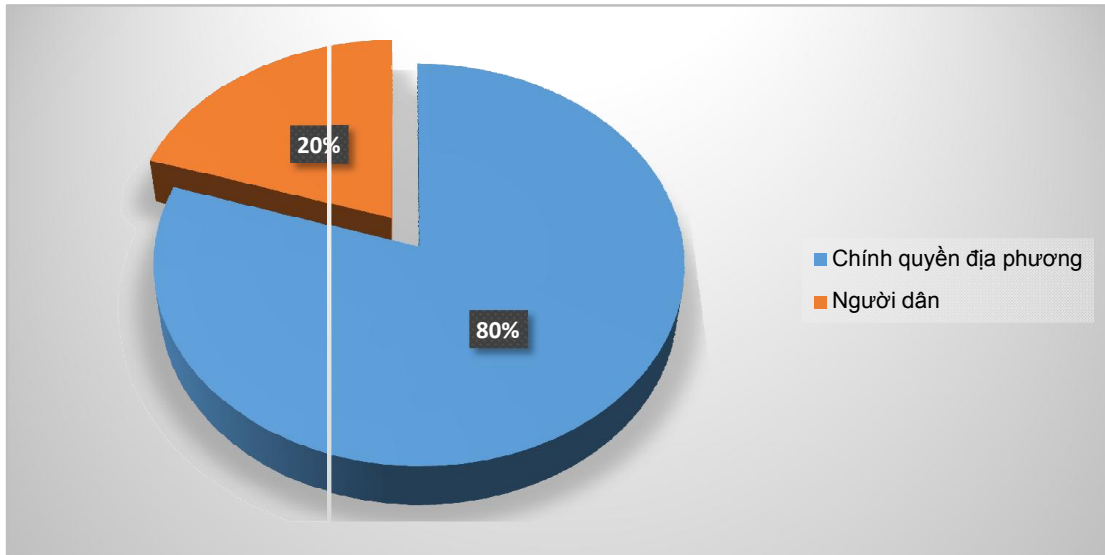
Ở vùng bờ vịnh Hạ Long, cư dân sinh sống không chỉ ở ven biển mà còn cả ở trên vịnh với gần 1.000 hộ sống trên các vạn chài nổi. Cuối năm 2014 phần lớn số dân nuôi cá lồng bè trên làng cá nổi trong vùng lõi Khu di sản Thiên nhiên Thế giới được giải quyết chế độ lên bờ. Qua số liệu khảo sát thực tế của tác giả về sự tham

gia quản lý của cộng đồng địa phương đối với vùng bờ vịnh Hạ Long cho thấy, khoảng 20% trong số họ có thu nhập thấp, còn nghèo và có sinh kế phụ thuộc vào nguồn tài nguyên vùng bờ biển và hải đảo.



Hình 3.6: Biểu đồ khảo sát về vai trò của người dân đối với vùng bờ vịnh Hạ Long

Hàng năm, dân số phát triển với tốc độ nhanh làm gia tăng nhu cầu lao động và việc làm, hậu quả kéo theo lại là thiếu việc làm và tăng khó khăn. Tình trạng di dân tự do ra vùng ven biển và các hải đảo ven bờ dẫn đến tăng nhu cầu tài nguyên biển/ven biển. Lao động ngư nghiệp đang đứng trước thách thức tài nguyên gần bờ cạn dần, thiếu vốn và phương tiện vươn khơi. Do nghèo, dân trí thấp nên ngư dân chủ yếu sử dụng phương tiện đánh bắt lạc hậu, đánh bắt hủy diệt và tăng cường khai thác các vùng đất ngập nước ven biển. Tính tự phát khai thác tài nguyên biển còn phổ biến trong cộng đồng, ít chú ý đến bảo vệ môi trường và tài nguyên (Hình 3.6). Trong mối quan hệ với tài nguyên biển/ven biển, cộng đồng ven biển và các cá nhân trong cộng đồng là các khách thể, không phải là chủ thể, vì thế họ chưa tự nguyện tham gia vào việc bảo vệ tài nguyên và môi trường. Xét về cơ cấu tổ chức cộng đồng, các cá nhân trong cộng đồng liên kết với nhau bằng các mối quan hệ khác nhau, trong đó có hình thức thông qua các tổ chức quần chúng.



Hình 3.7: Biểu đồ khảo sát về vai trò đồng quản lý vùng bờ vịnh Hạ Long

Các tổ chức quần chúng được đề cập trong phần phân tích về thể chế chính sách cho quản lý vùng bờ ở đây bao gồm Hội Nông dân, Hội Phụ nữ, Hội Cựu chiến binh, Hội Nghề cá, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh và một số hiệp hội nghề nghiệp khác của địa phương. Phần lớn các tổ chức quần chúng là những tổ chức đa năng, được tổ chức chặt chẽ từ cấp trung ương đến cấp thấp nhất và lấy mục tiêu hàng đầu là phát triển kinh tế - xã hội biển đảo.

Các tổ chức quần chúng cũng đóng vai trò to lớn trong phát triển kinh tế - xã hội của vùng bờ biển. Họ là các tổ chức có thể đại diện cũng như tiếp xúc với hầu hết thành viên của xã hội, tạo thuận lợi cho các luồng thông tin và lấy ý kiến 2 chiều cũng như truyền đạt nguyện vọng và lợi ích của các hội viên lên các cấp cao nhất. Trong quá trình triển khai hoạt động, các tổ chức quần chúng ở Việt Nam nói chung và ở vùng bờ Hạ Long nói riêng đã thiết lập các mối giao tiếp và quan hệ với các ngân hàng, các cơ quan chuyên ngành, các tổ chức phi chính phủ và các hiệp hội, Sở NN&PTNT, Sở TN&MT, Sở KH&CN, Ngân hàng Phát triển NN&NT, Ngân hàng Người nghèo,... và các hệ thống tổ chức phi chính phủ (NGOs). Họ thực sự có sức mạnh trong các hoạt động đầu tư ở các cơ sở và huy động cộng đồng. Quá trình

quy hoạch, phát triển và QLTHVB cần phải có những tổ chức quản chúng và các tổ chức dựa trên cơ sở cộng đồng nhằm huy động tối đa sự tham gia của cộng đồng trong các hoạt động và phát huy tinh thần hợp tác vốn có trong nhiều cộng đồng thoát khỏi xu hướng dựa dẫm vào viện trợ của Chính phủ. Đây là một lực lượng đầy tiềm năng cho việc phát triển sinh kế lồng ghép yếu tố quản lý dựa trên cộng đồng[4].

3.4. Những thách thức và mâu thuẫn trong QLVB vịnh Hạ Long

Đặc thù của vùng vịnh Hạ Long là có Khu di sản Thiên nhiên Thế giới, lại nằm ở vùng đất giàu tài nguyên, chứa đựng các giá trị toàn cầu và quốc gia; có vị trí địa lý thuận lợi: vừa có rừng, có núi, vừa có biển và là một trong những cửa ngõ thông ra vịnh Bắc Bộ,... Cho nên, vùng này có được các lợi thế so sánh về đầu tư phát triển so với các địa phương và tỉnh thành khác trong cả nước.

Tỷ lệ đô thị hóa cao và tốc độ phát triển nhanh đang diễn ra trong vùng bờ vịnh Hạ Long. Thách thức chính trong QLVB ở đây chính là việc quản lý không theo kịp tốc độ phát triển. Về mặt tổng thể, cơ cấu của các ngành nghề kinh tế biển-ven biển của vùng vịnh còn bộc lộ những hạn chế, chưa đáp ứng yêu cầu đưa nền kinh tế của vùng nhanh chóng thoát khỏi tụt hậu phát triển. Cơ cấu ngành nghề kinh tế biển-ven biển chưa hợp lý, mới phát triển một phần ở vùng ven biển, chưa chuẩn bị tốt kế hoạch dài hạn phát triển kinh tế vùng bờ với tư cách là một khuôn khổ phát triển toàn diện (comprehensive development framework-CDF). Hiện nay phát triển vẫn dựa vào khai thác các dạng tài nguyên sẵn có, tài nguyên vật chất “nhìn thấy được”, mà chưa chú ý đến các dạng tài nguyên phi vật chất, các giá trị không gian và giá trị dịch vụ của các hệ sinh thái vùng bờ.

Những thách thức cụ thể đối với công tác QLVB vịnh Hạ Long có thể kể đến là:

a) *Tình hình khai thác, sử dụng vùng bờ chưa hiệu quả, thiếu bền vững.* Việc khai thác không gian ven bờ còn mang tính tự phát, thiếu hoặc không tuân thủ theo quy hoạch, làm nảy sinh nhiều mâu thuẫn lợi ích. Ví dụ, phát triển kinh tế và đô thị hóa nhanh chóng dọc dài ven biển đã dẫn đến gia tăng nhu cầu nước và ô nhiễm nước ngày càng nghiêm trọng. Một loạt vấn đề phức tạp cần phải giải quyết như: phát triển hệ thống xử lý nước thải mở, nước thải đô thị, nước thải từ ngành du lịch,

nước thải nuôi trồng thủy sản, phát triển hệ thống thoát nước, v.v. Các giá trị bảo tồn rất đặc biệt ở vùng này vẫn chưa được phát huy để phát triển một nền kinh tế sinh thái, phù hợp với xu thế hội nhập và bền vững.

b) Môi trường vùng bờ bị biến đổi theo chiều hướng xấu do ngày càng nhiều chất thải không qua xử lý từ các lưu vực sông, các đô thị và vùng ven biển đổ vào biển, nhiều khu ven biển bị ô nhiễm, bị đục hóa, hiện tượng thủy triều đỏ xuất hiện tuy quy mô còn hẹp,... Các hệ sinh thái biển quan trọng như rạn san hô, rừng ngập mặn, thảm cỏ biển bị suy thoái, bị mất môi trường sống và bị thu hẹp diện tích. Diện tích rừng ngập mặn của tỉnh Quảng Ninh đến nay chỉ còn khoảng 10.000ha, các khu vực như Yên Hưng, đỉnh vụng Bãi Cháy bị mất rừng ngập mặn làm mất đi yếu tố chống lại thiên tai, tăng độ đục của vùng biển ven bờ, tăng sa bồi ở một số cảng lân cận trong vịnh Cửa Lục và làm suy thoái các rạn san hô trong vịnh.

c) Đa dạng sinh học vùng bờ và nguồn lợi thủy sản giảm sút. Năng suất tôm nuôi quảng canh trong rừng ngập mặn bị giảm sút từ khoảng 200kg/ha/vụ (năm 1980) đến nay chỉ còn 80kg/ha/vụ, và 1ha rừng ngập mặn trước đây có thể khai thác được khoảng 800kg thủy sản, nhưng hiện nay chỉ thu được khoảng 1/20 so với trước kia. Nguồn lợi hải sản ở vùng biển gần bờ có dấu hiệu bị khai thác quá mức do tăng nhanh số lượng tàu thuyền đánh cá nhỏ, hiệu suất khai thác hải sản giảm và các hình thức khai thác cá tận diệt (sử dụng hóa chất, sốc điện) vẫn còn tồn tại. Nguồn lợi hải sản có xu hướng giảm dần về trữ lượng, sản lượng và kích thước cá đánh bắt. Ngoài ra, nguồn giống hải sản tự nhiên trong các vũng, vụng cũng giảm sút nhiều so với trước đây. Bắt đầu xuất hiện các loài sinh vật ngoại lai xâm hại trên các đảo của vịnh Hạ Long.

d) Sự tham gia của cộng đồng địa phương vào tiến trình QLVB còn hạn chế và thụ động, chưa làm rõ được vấn đề quyền sử dụng đất ven biển và mặt nước biển ven bờ cho người dân. Đời sống của cư dân làm nghề biển vẫn còn nghèo, còn gặp không ít khó khăn và chịu nhiều rủi ro, mức độ an sinh thấp. Nhận thức về môi trường và tài nguyên biển, về quản lý vùng bờ và đảo, nhất là QLTHVB của các tầng lớp xã hội tại địa phương và người dân còn yếu[6].

e) *Biến đổi khí hậu và nước biển dâng* cũng là những tác động không nhỏ trong dài hạn, đặc biệt đối với vùng ven biển và các đảo nhỏ ở vùng vịnh Hạ Long. Tuy nhiên, đến nay vẫn còn thiếu nghiên cứu cụ thể về vấn đề này, cũng như chưa có giải pháp lồng ghép và mô hình thích ứng với biến đổi khí hậu và nước biển dâng ở vùng bờ vịnh Hạ Long.

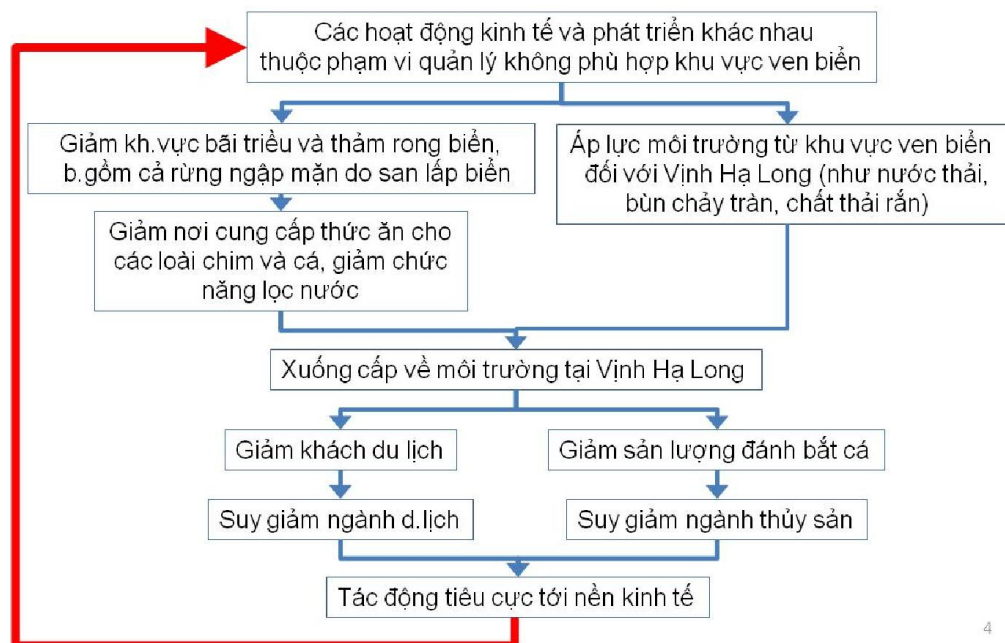
g) *Mâu thuẫn lợi ích và xung đột không gian giữa các bên sử dụng vùng bờ vịnh* xảy ra liên quan đến cơ chế QLVB theo ngành nói trên. Trong khi vịnh Hạ Long và các hệ tài nguyên bờ (coastal system) là những hệ tài nguyên chia sẻ, đa dụng, nhưng việc khai thác, sử dụng và quản lý lại theo ngành, thiếu cơ chế phối hợp liên ngành, liên vùng, liên vấn đề. Chính vì vậy các mâu thuẫn trong phát triển và bảo vệ môi trường, bảo tồn tài nguyên biển ở đây giữa các ngành/người sử dụng (user), giữa lợi ích của cộng đồng/người dân với lợi ích tổng thể của nhà nước tiếp tục nảy sinh và có chiều hướng gia tăng.

h) *Năng lực quản lý vùng ven biển còn yếu và thiếu nghiêm trọng nhân lực có trình độ trong lĩnh vực này.* Hệ thống luật pháp, chính sách về QLVB và đảo còn thiếu đồng bộ, không ít điểm chồng chéo, hiệu lực thi hành yếu, tổ chức triển khai thiếu phối hợp liên ngành, công tác tổ chức hỗ trợ pháp lý cho người dân địa phương còn ít được chú ý và lúng túng.

Có nhiều nguyên nhân để giải thích cho tình trạng nêu trên, như nguyên nhân về kinh tế gắn với sự phụ thuộc của nền kinh tế vào các ngành công nghiệp khai khoáng trong vùng, nguyên nhân về khoa học-công nghệ gắn với sự lạc hậu và tụt hậu về trình độ phát triển, hay nguyên nhân về nguồn nhân lực gắn với sự thiếu vắng đội ngũ các nhà quản lý, các nhà khoa học giỏi, đội ngũ kỹ thuật viên lành nghề, v.v. Nhưng bao trùm và mang tính tiền đề hơn cả là nguyên nhân gắn với tư duy và tầm nhìn phát triển đối với một đối tượng tác phức tạp [4].

Đặc biệt, giống như tình trạng chung trong cả nước, hoạt động quản lý vùng bờ và đảo hiện nay vẫn theo cách tiếp ”truyền thống”, chủ yếu quản lý theo ngành như nói trên. Các phương thức, cách tiếp cận mới chậm được áp dụng, nếu đã áp dụng cũng chưa có khả năng nhân rộng, như: tiếp cận hệ thống, tổng hợp, liên

ngành, quản lý dựa vào hệ sinh thái (ecosystem-based management) và đồng quản lý (co-management) trong quản lý vùng bờ và biển. Hậu quả cuối cùng của phương thức quản lý hiện nay ở vùng bờ vịnh là tạo ra một ”vòng luẩn quẩn” (Hình 3.8).



Hình 3.8: “Vòng luẩn quẩn” do QLVB thiếu hợp lý ở vịnh Hạ Long

3.5. Các văn bản pháp luật và chính sách liên quan đến QLVB vịnh Hạ Long

Trước những yêu cầu đặt ra cũng như nhận thức được tầm quan trọng của việc giữ gìn, bảo tồn và phát huy giá trị di sản thiên nhiên quốc tế như vịnh Hạ Long, nhiều văn bản pháp quy từ Trung ương đến địa phương liên quan trực tiếp đến việc bảo vệ Di sản vịnh Hạ Long đã kịp thời được ban hành. Đồng thời, ngoài các văn bản pháp luật do Trung ương và địa phương ban hành, QLVB vịnh Hạ Long còn chịu sự chi phối và tác động của các công ước, hiệp ước quốc tế mà Chính phủ Việt Nam ký kết và tham gia. Do vậy, có thể chia các văn bản pháp luật liên quan đến công tác QLVB vịnh Hạ Long ra làm ba nhóm:

- Các văn bản, công ước quốc tế
- Các văn bản pháp luật ban hành ở cấp quốc gia
- Các văn bản pháp luật ban hành ở cấp địa phương

Dưới đây sẽ lần lượt đề cập đến các yếu tố chính theo các nhóm trên.

3.5.1. Luật pháp quốc tế và khu vực

Ngoài hệ thống pháp luật của quốc gia và tỉnh Quảng Ninh, vùng bờ vịnh Hạ Long còn chịu tác động của các văn bản pháp luật quốc tế mà Việt Nam tham gia và ký kết liên quan đến việc bảo vệ các giá trị toàn cầu ở vịnh Hạ Long. Dưới đây là một số văn bản chính:

a) Công ước quốc tế về Di sản Văn hóa và Thiên nhiên thế giới (1972):

Công ước được ký kết và thông qua vào tháng 11/1972 tại Paris trong Hội nghị của Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hoá của LHQ (UNESCO). Công ước gồm có 8 phần, 38 điều. Nội dung đề cập đến tầm quan trọng của việc bảo tồn, bảo vệ, duy trì và phát huy các di sản, các định nghĩa về di sản và văn hoá, việc bảo vệ các di sản văn hoá và thiên nhiên của các quốc gia và quốc tế, nghĩa vụ của các quốc gia và quốc tế trong việc bảo vệ, bảo tồn và phát huy các di sản thế giới, sự hợp tác của các quốc gia trên thế giới trong lĩnh vực này, điều kiện và các thiết chế để các quốc gia được hưởng các hỗ trợ trong việc bảo vệ các di sản thế giới của nhân loại, các nguồn quỹ cho việc bảo tồn, bảo vệ và phát triển di sản thế giới, các chương trình giáo dục, chế độ báo cáo và một số điều khoản thi hành.

Vịnh Hạ Long là một Di sản Thiên nhiên Thế giới được UNESCO công nhận. Hiện nay, Công ước Quốc tế về Di sản Văn hoá và Thiên nhiên Thế giới được thực hiện và tuân thủ một cách nghiêm chỉnh đối với việc bảo tồn, bảo vệ và phát triển vịnh Hạ Long. Như đã phân tích, BQL vịnh Hạ Long là cơ quan có trách nhiệm quản lý các hoạt động liên quan đến phát triển Di sản Thiên nhiên Thế giới. BQL vịnh, nằm dưới sự chỉ đạo trực tiếp của UBND tỉnh Quảng Ninh và chịu sự điều phối, kiểm tra, giám sát của UNESCO. Các quy định của Công ước Di sản Thế giới đã được triển khai và thi hành bắt buộc ở đây.

b) Công ước Liên hiệp quốc về Luật biển 1982 (UNCLOS 1982 hay Công ước luật biển 1982):

Công ước này được các quốc gia ký kết từ ngày 7-11/12/1982 tại Montego Bay, Jamaica. Công ước được Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam phê chuẩn ngày 23/6/1994, có hiệu lực từ ngày 16/11/1994. Nội dung Công ước gồm 17 phần, 320

điều và 9 phụ lục, 4 nghị quyết. Về cơ bản, Công ước dành quyền bảo đảm thi hành pháp luật về chống ô nhiễm, bảo vệ môi trường biển cho quốc gia ven biển, quốc gia có cảng và quốc gia mà tàu mang cờ. Công ước công nhận các quốc gia ven biển có một loạt quyền bảo vệ vùng đặc quyền kinh tế, trong đó có một số quyền liên quan đến bảo vệ môi trường và quản lý vùng bờ, như:

- Chống lại ô nhiễm (như ô nhiễm do nhận chìm, ô nhiễm từ tàu); Thi hành các biện pháp cần thiết để can thiệp vào các vụ vi phạm xảy ra trong các vùng đặc quyền kinh tế của mình nhằm ngăn ngừa hoặc hạn chế ô nhiễm từ tàu.

- Sử dụng các phương tiện cần thiết để bảo vệ tài nguyên của vùng và áp dụng các biện pháp bảo tồn chúng cho tương lai.

- Khai thác tài nguyên thiên nhiên thuộc chủ quyền của mình theo chính sách về môi trường của quốc gia và theo đúng nghĩa vụ bảo vệ và gìn giữ môi trường biển dựa trên các cam kết trong các Công ước quốc tế.

Các điều khoản của Phần XII mang trách nhiệm chính trị, thể hiện nỗ lực của các quốc gia nhằm tạo ra một khuôn khổ pháp lý tổng thể, có hiệu lực trên phạm vi toàn cầu trong việc bảo vệ và giữ gìn môi trường biển trên tinh thần hợp tác quốc tế. Đây là một trong các tiền đề cho QLTHVB ở từng vùng, từng quốc gia, từng khu vực và trên toàn cầu nói chung và cho vùng vịnh Hạ Long nói riêng.

c) Công ước quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm từ tàu 1983 (MARPOL):

Công ước có hiệu lực năm 1983 và được bổ sung bằng Nghị định thư 1978 cấm và hạn chế chất thải gây ô nhiễm từ việc thăm dò và khai thác tài nguyên thiên nhiên, mà chủ yếu là ô nhiễm từ các chất phóng xạ. Công ước MARPOL thay thế công ước 1954 và đưa ra thêm những biện pháp bổ sung để ngăn ngừa ô nhiễm biển do dầu so với Công ước 1954.

Nội dung Công ước bao gồm các điều khoản quy định về nghĩa vụ của các quốc gia thành viên và các quy định pháp lý liên quan khác trong việc kiểm soát và ngăn ngừa ô nhiễm từ tàu. Công ước dành cho các quốc gia thành viên các quyền lớn hơn đối với việc kiểm soát các tàu nước ngoài.

d) Công ước Đa dạng sinh học (1994):

Công ước được Hội nghị Liên hiệp quốc (LHQ) về Môi trường và Phát triển thông qua năm 1992, và 152 quốc gia đã ký kết sau 3 năm thương lượng. Đây là một công ước toàn diện và quan trọng nhất cho việc bảo vệ đa dạng sinh học (ĐDSH), đồng thời cũng là một đóng góp to lớn cho việc phát triển Luật Bảo vệ Môi trường và Luật Đa dạng sinh học ở Việt Nam.

Công ước đưa ra định nghĩa tương đối hoàn chỉnh và một số nguyên tắc lớn về bảo vệ ĐDSH: Các quốc gia, theo Hiến chương LHQ và luật pháp quốc tế, có toàn quyền khai thác tài nguyên của họ theo các chính sách của mình và có trách nhiệm bảo đảm rằng các hoạt động trong phạm vi thẩm quyền hay kiểm soát của họ không làm phương hại đến môi trường của các quốc gia khác hoặc các khu vực không thuộc thẩm quyền quốc gia. Công ước còn quy định một số nghĩa vụ của các thành viên Công ước như:

- Đánh giá tác động môi trường (ĐTM) khi tiến hành các dự án có thể có tác động có hại đáng kể cho ĐDSH nhằm xem xét một cách thận trọng các hậu quả về môi trường của các dự án trên.

- Ban hành các quy định và các biện pháp pháp lý (trong đó có các kỹ thuật đăng ký độc quyền sáng chế và các quyền sở hữu công nghiệp) nhằm tạo điều kiện cho các quốc gia thành viên có nguồn gen, đặc biệt là các nước đang phát triển, sử dụng nguồn gen này.

g) Công ước về quản lý, sử dụng các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc gia, quốc tế (hay Công ước RAMSAR, 1972):

Được ký kết ngày 2/2/1971 và sửa đổi theo Nghị định thư Paris ngày 3/12/1982. Nội dung của nó đề cập đến các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế, đặc biệt có vai trò là nơi cư trú của các loài chim nước. Đặc biệt là các hệ sinh thái vùng bờ, như rừng ngập mặn, rạn san hô và thảm cỏ biển,...

e) Hiệp định Phân định vịnh Bắc Bộ và Hiệp định Nghề cá Việt Nam - Trung Quốc:

Ngày 25/12/2000 Hiệp định phân định vịnh Bắc bộ và năm 2002 Hiệp định hợp tác nghề cá Việt Nam - Trung Quốc được ký kết có ý nghĩa hết sức quan trọng,

tạo điều kiện thuận lợi cho công tác quản lý, bảo vệ chủ quyền cũng như khai thác tiềm năng của biển vịnh Bắc Bộ. Đây là cơ sở pháp lý để Việt Nam và Trung Quốc giải quyết những tranh chấp trên Biển Đông, tạo ra một khuôn khổ pháp lý quốc tế rõ ràng, thuận lợi cho mỗi nước tiến hành bảo vệ, quản lý, sử dụng, khai thác, phát triển kinh tế ở các vùng bờ và thềm lục địa của mình, duy trì ổn định trong vùng vịnh, tăng cường sự tin cậy trong quan hệ hợp tác giữa hai nước. Tuy vậy, việc thực hiện Hiệp định Phân định vịnh Bắc bộ và Hiệp định Hợp tác Nghề cá Việt Nam - Trung Quốc hiện đang ở trong giai đoạn đầu tiên và đã nảy sinh những vấn đề mới đặc biệt nhạy cảm và đáng quan tâm.

3.5.2. Các văn bản pháp luật và chính sách quốc gia

Ngoài cơ sở pháp lý quốc tế, hiện nay Việt Nam đã ban hành một số văn bản pháp lý và chính sách liên quan đến quản lý và phát triển vùng bờ biển nói chung và vùng bờ vịnh Hạ Long nói riêng, chủ yếu là luật ngành và theo lĩnh vực chuyên ngành. Cụ thể gồm:

a) Luật Bảo vệ Môi trường 1993, sửa đổi 2005, 2014

Luật Bảo vệ Môi trường (1993, sửa đổi lần 1 vào 2005, bổ sung và sửa đổi lần 2 vào 2014) tạo ra một khung pháp lý cơ bản cho công tác bảo vệ và quản lý môi trường ở Việt Nam, luật hoá chủ trương, chính sách của Đảng về môi trường và phát triển bền vững. Luật này giao toàn bộ trách nhiệm quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường cho chính phủ, quy định rõ phạm vi điều chỉnh của bản thân nó trong mối quan hệ với các luật về tài nguyên khác đã có và các luật dự kiến sẽ xây dựng trong thời gian tới. Luật đã kết hợp hài hòa các phương pháp điều chỉnh truyền thống và đặc thù của lĩnh vực môi trường, trong đó đẩy mạnh tuyên truyền, giáo dục và vận động, thuyết phục; tăng cường các biện pháp cưỡng chế; và chú trọng áp dụng các công cụ kinh tế trên nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả tiền”. Luật thể hiện rõ quan điểm chỉ đạo là coi phòng ngừa và ngăn chặn ô nhiễm là chính, kết hợp giữ gìn vệ sinh, cảnh quan môi trường và bảo đảm cân bằng sinh thái.

Các nội dung của Luật có thể áp dụng cho QLVB vịnh Hạ Long là:

- Báo cáo ĐTM là một trong những căn cứ để cấp có thẩm quyền xét duyệt và cho phép thực hiện dự án ở vùng bờ.

- Buộc phải có các biện pháp bảo vệ môi trường, bảo đảm tiêu chuẩn môi trường đối với các tổ chức, cá nhân tìm kiếm, thăm dò, khai thác, vận chuyển, chế biến khoáng sản.

- Buộc phải thực hiện các phương án phòng, tránh rò rỉ, sự cố tràn dầu, cháy nổ dầu và phương tiện để xử lý kịp thời sự cố đối với các tổ chức, cá nhân tìm kiếm, thăm dò, khai thác, vận chuyển và chế biến dầu khí.

- Nguyên tắc đóng góp tài chính đối với những người gây ra tổn thất cho môi trường.

b) Luật Thủy sản (2003)

Luật này gồm 10 chương, 62 điều, được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa (CHXHCN) Việt Nam thông qua và ban hành ngày 26/11/2003, có hiệu lực từ 1/7/2004 và chủ yếu quy định về hoạt động thủy sản (khai thác, nuôi trồng, vận chuyển thủy sản khai thác, bảo quản, chế biến, mua bán, xuất khẩu, nhập khẩu thủy sản,...). Đây là khung pháp lý cao nhất cho việc quản lý hoạt động thủy sản bằng pháp luật, thể hiện mối quan hệ giữa việc bảo vệ nguồn lợi thủy sản với việc khai thác hợp lý và tái tạo, phát triển bền vững nguồn lợi thủy sản, bảo đảm việc bảo vệ môi trường, ĐDSH và cảnh quan thiên nhiên. Nhiều điều khoản của Luật có thể áp dụng cho việc giải quyết tình trạng khai thác, nuôi trồng thủy sản trong vùng bờ vịnh Hạ Long hiện nay.

c) Luật Di sản Văn hóa (2002)

Luật được Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam thông qua và ban hành năm 2002, quy định về các hoạt động bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hoá; xác định quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân đối với các di sản văn hoá của Việt Nam. Vịnh Hạ Long là một di sản được quốc tế công nhận nên đương nhiên nó là một trong các đối tượng điều chỉnh của Luật, do đó nhiều điều khoản của Luật có thể áp dụng cho công tác quản lý, bảo vệ và phát huy giá trị vùng đới bờ vịnh Hạ Long.

d) Bộ luật Hàng hải Việt Nam

Bộ Luật được Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam thông qua và ban hành ngày 30/6/1990, sửa đổi năm 2005. Nội dung của Luật quy định đảm bảo an toàn giao thông trên biển và ngăn ngừa ô nhiễm biển đối với các tàu thuyền hoạt động trên phạm vi vùng biển Việt Nam.

Mục B, chương II về An toàn hàng hải và ô nhiễm môi trường quy định tương đối cụ thể về trách nhiệm bảo vệ môi trường biển, các biện pháp bảo vệ môi trường, chống ô nhiễm và sự cố môi trường biển trong hoạt động của các tổ chức, cá nhân. Đây là các điều khoản có thể áp dụng nhằm bảo đảm an toàn giao thông và giải quyết tình trạng ô nhiễm môi trường nước hiện nay trong khu vực vịnh.

g) Pháp luật về tài nguyên đất

Trong những năm qua, pháp luật đất đai nước ta dưới những góc độ và điều kiện cụ thể ở từng thời kỳ đã có những quy định liên quan đến quản lý và khai thác tài nguyên đất đai gắn với biển, nhất là các văn bản pháp luật đất đai từ năm 1993 đến nay. Các văn bản dưới góc độ quản lý đất đai, đã có những quy định liên quan đến việc sử dụng đất có mặt nước ven biển, thuê mặt nước ven biển. Tuy nhiên nội dung các văn bản này mới chỉ dừng lại ở khía cạnh đất đai và cũng còn rất hạn hẹp so với tài nguyên đất đai liên quan tới biển, đảo.

Chế độ pháp lý cho loại “đất có mặt nước nuôi trồng thủy sản” tuy đã được điều chỉnh trong một số các văn bản quy phạm pháp luật nhưng việc quản lý, bảo vệ tài nguyên đất có mặt nước biển (đất vùng triều) như thế nào đang là vấn đề đặt ra. Nếu lấy đối tượng của pháp luật đất đai là đất thì thực sự một phần lớn đất có mặt nước biển ở vùng triều ta chưa có quy định một cách đầy đủ về chế độ pháp lý.

e) Pháp luật về tài nguyên nước

Để triển khai Luật Tài nguyên nước, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 179/1999/NĐ-CP ngày 30/12/1999 về việc thi hành Luật Tài nguyên nước đã quy định cụ thể về các hoạt động gây ô nhiễm nước biển; quy định quy hoạch xây dựng công trình trên biển như các công trình giao thông, thủy lợi, thủy sản và các công trình khác; các công trình liên quan đến quai đê lấn biển, thoát lũ; phòng chống xâm

nhập mặn, nước biển dâng, tràn, làm muối, nuôi trồng thủy, hải sản và các hoạt động khác có liên quan.

Nghị định số 149/2004/NĐ-CP ngày 27/7/2004 của Chính phủ quy định việc cấp phép thăm dò, khai thác sử dụng tài nguyên nước, xả nước thải vào nguồn nước. Các quy định của pháp luật về tài nguyên nước đã tạo cơ sở pháp lý cho việc quản lý tài nguyên nước ở vùng ven biển, trên các đảo và một phần nước biển. Tuy việc đề cập quy định về quản lý, sử dụng tài nguyên nước biển còn rất hạn chế, nhưng các quy định của pháp luật cũng đã có tác dụng quan trọng trong việc quản lý và bảo vệ những vấn đề liên quan đến tài nguyên nước biển và trên cơ sở đó phát triển tiếp tục các chính sách quản lý về tài nguyên biển một cách hoàn chỉnh hơn.

h) Pháp luật về tài nguyên khoáng sản

Luật Khoáng sản năm 2010 và Nghị định số 15/2012/NĐ-CP ngày 9/3/2010 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật khoáng sản đã quy định rõ phạm vi điều chỉnh của Luật bao gồm điều tra cơ bản địa chất và khoáng sản; bảo vệ khoáng sản chưa khai thác; thăm dò, khai thác khoáng sản; quản lý nhà nước về khoáng sản trong phạm vi đất liền, hải đảo, nội thủy, lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Phạm vi liên quan đến biển: Khoáng sản là khoáng vật, khoáng chất có ích được tích tụ tự nhiên ở thể rắn, thể lỏng, thể khí, bao gồm cả nước nóng, nước khoáng thiên nhiên ở hải đảo, vùng ven biển, nội thủy, lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của Việt Nam.

Nhìn chung các văn bản pháp luật về tài nguyên khoáng sản chủ yếu tập trung ở vùng nội địa hoặc ven biển. Thiếu các quy định cụ thể về nguồn tài nguyên khoáng sản to lớn trong lòng biển thuộc chủ quyền của nước ta. Cho nên, chưa đủ để đánh giá và quản lý một cách đầy đủ về tài nguyên khoáng sản trong lòng biển.

i) Pháp luật về dầu khí

Việt Nam đã ban hành các văn bản pháp luật trong lĩnh vực dầu khí để quản lý các hoạt động thăm dò, khai thác, chế biến, vận chuyển dầu khí trên biển. Đáng

kể là: Luật Dầu khí ngày 6/7/1993; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí ngày 9/6/2000 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí ngày 3/6/2008 (có hiệu lực vào ngày 1/1/2009).

Trong số các văn bản dưới luật, liên quan đến quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường biển đáng chú ý là: Quyết định số 41/1999/QĐ-TTg ban hành quy chế quản lý an toàn trong các hoạt động dầu khí; Quyết định số 129/2001/QĐ-TTg ngày 29/8/2001 về việc phê duyệt Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu giai đoạn 2001-2010. Ngoài ra còn có các Thông tư của Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường ngày 29/12/1995 về hướng dẫn khắc phục sự cố tràn dầu và Kế hoạch ứng phó sự cố tràn dầu của Tổng công ty Dầu khí ngày 5/3/2001.

k) Nghị định của Chính phủ số 25/2009/NĐ-CP

Nghị định của Chính phủ số 25/2009/NĐ-CP ngày 6/3/2009 quy định về quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển và hải đảo, có hiệu lực từ tháng 5/2009. Đây là chính sách quản lý tổng hợp đầu tiên trong lĩnh vực QLVB, biển và hải đảo ở Việt Nam. Nghị định đưa ra các quy định về quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường tại các vùng ven biển, vùng biển và hải đảo Việt Nam; trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có hoạt động quản lý, khai thác, sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo; đưa ra các nguyên tắc, nội dung quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo.

l) Luật Biển Việt Nam (2012)

Luật được Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam khóa XIII, kỳ họp thứ 3 thông qua ngày 21/6/2012 và có hiệu lực thực thi từ ngày 01/01/2013. Nội dung của Luật gồm 7 chương và 55 điều quy định về đường cơ sở, nội thủy, lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế, thềm lục địa, các đảo, quần đảo Hoàng Sa, quần đảo Trường Sa và quần đảo khác thuộc chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán quốc gia của Việt Nam; hoạt động trong vùng biển Việt Nam; phát triển kinh tế biển; quản lý và bảo vệ biển, đảo. Đặc biệt đã đưa ra một số công cụ quản lý biển, vùng ven biển và hải đảo, trong đó có quy hoạch sử dụng biển mà về thực chất là quy hoạch không gian biển và vùng bờ. Luật Biển Việt Nam khẳng định Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về biển đảo theo phương thức quản lý tổng

hợp biển và vùng bờ theo không gian, theo cách tiếp cận quản lý dựa vào hệ sinh thái. Đây là một đạo luật cơ bản về biển, vùng ven biển và hải đảo của Việt Nam đã được nội luật hóa từ các quy định của Công ước luật biển 1982.

Ngoài ra, Luật Tài nguyên, Môi trường Biển và Hải đảo hiện đang trong quá trình chuẩn bị, sẽ là văn bản pháp quy tập trung vào QLTHVB và quản lý, lập quy hoạch khai thác, sử dụng biển, đảo dựa trên cách tiếp cận quản lý biển, vùng ven biển theo không gian.

Bên cạnh đó, một số văn bản dưới luật cũng có ảnh hưởng trực tiếp đến công tác quản lý, khai thác và sử dụng tài nguyên biển, đảo và vùng ven biển, như:

- Thông tư số 26/2010/TTLT-BTNMT-BNV ngày 05/11/2010 hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức và biên chế của Chi cục Biển Hải đảo trực thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường;

- Thông tư số 22/2010/TT-BTNMT ngày 26 tháng 10 năm 2010 quy định kỹ thuật khảo sát điều tra tổng hợp tài nguyên và môi trường biển bằng tàu biển;

- Thông tư số 23/2010/TT-BTNMT ngày 26 tháng 10 năm 2010 quy định về điều tra khảo sát, đánh giá hệ sinh thái san hô, hệ sinh thái cỏ biển và đất ngập nước vùng ven biển và hải đảo;

- Thông tư số 25/2010/TT-BTNMT ngày 27 tháng 10 năm 2010 quy định kỹ thuật cho 11 công tác điều tra địa chất khoáng sản biển và hải đảo;

- Thông tư số 29/2013/TT-BNNPTNT về quy định thành lập và quản lý các khu bảo tồn cấp tỉnh;

- Thông tư số 34/2010/TT-BTNMT ngày 14 tháng 12 năm 2010 quy định kỹ thuật điều tra, khảo sát hải văn, hóa học và môi trường vùng ven bờ và hải đảo;

- Thông tư số 33/2009/TT-BTNMT 31 tháng 12 năm 2009 quy định về Định mức kinh tế - kỹ thuật tàu nghiên cứu biển;

- Thông tư số 36/2010/TT-BTNMT ngày 14 tháng 12 năm 2010 quy định về Định mức kinh tế - kỹ thuật điều tra khảo sát, đánh giá hệ sinh thái san hô, hệ sinh thái cỏ biển và đất ngập nước vùng ven biển và hải đảo;

- Thông tư số 37/2010/TT-BTNMT ngày 14 tháng 12 năm 2010 ban hành

Định mức kinh tế - kỹ thuật cho 10 công tác điều tra địa chất khoáng sản biển và hải đảo;

- Thông tư số 38/2010/TT-BTNMT ngày 14 tháng 12 năm 2010 quy định về Định mức kinh tế - kỹ thuật khảo sát điều tra tổng hợp tài nguyên và môi trường biển bằng tàu biển;

- Thông tư số 40/2010/TT-BTNMT ngày 24 tháng 12 năm 2010 quy định về Định mức kinh tế - kỹ thuật điều tra, khảo sát hải văn, hóa học và môi trường vùng ven bờ và hải đảo;

- Thông tư số 19 /2011/TT-BTNMT ngày 10 tháng 6 năm 2011 quy định về Quy định kỹ thuật về lập quy hoạch, điều chỉnh quy hoạch sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo;

- Thông tư số 41/2011/TT-BTNMT ngày 30/11/2011 quy định về định mức kinh tế - kỹ thuật lập quy hoạch, điều chỉnh quy hoạch sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo.

- Thông tư số 22/2012/TT-BTMT ngày 26/12/2012 quy định việc lập và thực hiện Kế hoạch quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường vùng ven biển;

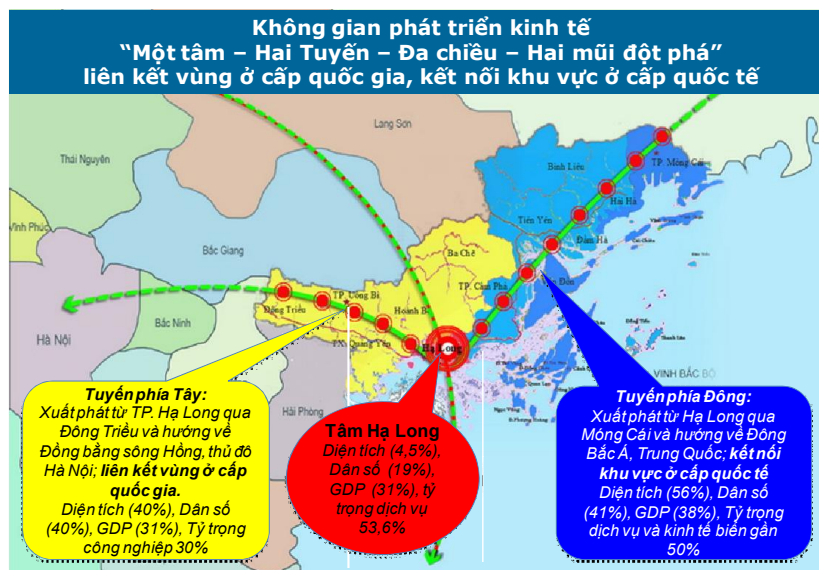
- Thông tư số 28/2012/TT-BTMT ngày 28/12/2012 quy định về nội dung, chế độ báo cáo tình hình quản lý hoạt động điều tra cơ bản, khai thác, sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo [8].

3.5.3. Các quy chế quản lý của địa phương

Theo Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế-xã hội tỉnh Quảng Ninh đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030, Quảng Ninh sẽ có không gian phát triển kinh tế theo hướng "Một tâm - hai tuyến - đa chiều - hai mũi đột phá". Định hướng này đảm bảo tính liên kết vùng để tận dụng những thế mạnh của từng huyện trên địa bàn tỉnh, cũng như thế mạnh của tỉnh Quảng Ninh trong "Vùng Kinh tế trọng điểm Bắc bộ và Châu thổ sông Hồng" và vị trí chiến lược cho hợp tác kinh tế quốc tế.

Theo định hướng, Hạ Long sẽ là trung tâm phát triển kinh tế-xã hội của tỉnh Quảng Ninh. Thành phố Hạ Long là thủ phủ, đồng thời là trung tâm chính trị, hành chính, văn hóa và kinh tế của tỉnh. Đây là lõi của chuỗi đô thị dọc theo quốc lộ 18

với các đô thị vệ tinh là Đông Triều, Uông Bí, Quảng Yên, Cẩm Phả và Móng Cái (Hình 3.9).



Hình 3.9: Quy hoạch không gian khu vực vịnh Hạ Long

“Nguồn: Quy hoạch phát triển kinh tế xã hội tỉnh Quảng Ninh đến năm 2020, tầm nhìn 2030”[16].

Tỉnh Quảng Ninh cũng xây dựng Quy hoạch bảo vệ môi trường tỉnh đến năm 2020, tầm nhìn đến 2030 và Quy hoạch bảo vệ môi trường vịnh Hạ Long đến năm 2020, tầm nhìn đến 2030. Như vậy, theo định hướng chính sách cả cấp quốc gia lẫn cấp tỉnh, công tác quản lý vùng bờ và biển của vịnh Hạ Long cần thiết phải bám sát các quy hoạch này.

Bên cạnh đó, các quy chế cụ thể sau của trong tỉnh Quảng Ninh có liên quan đến việc quản lý vùng bờ vịnh Hạ Long, bao gồm:

a) *Quy chế quản lý vịnh Hạ Long*: Quy chế này được ban hành theo Quyết định số 2522/QĐ/UB ngày 4/11/1995 của UBND tỉnh Quảng Ninh. Nội dung của Quy chế bao gồm:

- Nhu cầu thành lập 1 cơ quan quản lý Vịnh có chức năng, nhiệm vụ cụ thể để tổ chức triển khai hoạt động quản lý nhà nước đối với vịnh Hạ Long.
- Quy định phạm vi bảo vệ Di sản vịnh Hạ Long và các hành động bị nghiêm cấm.

- Quy định về cơ chế phối hợp giữa các cơ quan, tổ chức trong việc bảo tồn, tuyên truyền và khai thác, sử dụng Di sản vịnh Hạ Long.

b) *Quy chế quản lý khu vực bãi tắm tại Bãi Cháy, Tp. Hạ Long*: Nội dung Quy chế này được ban hành theo Quyết định 2532/QĐ/UB ngày 1/10/1996 của Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh Quảng Ninh về việc ban hành Quy chế tạm thời về quản lý, khai thác, sử dụng bãi tắm du lịch trên địa bàn tỉnh. Quyết định này thay thế cho Quyết định 2829/QĐ/UB ngày 13/12/1995 của UBND tỉnh.

c) *Tiêu chuẩn tàu chở khách thăm quan vịnh Hạ Long*: được quy định trong Quyết định số 1340/QĐ/UB ngày 15/6/1999 của UBND tỉnh Quảng Ninh về việc "Ban hành quy định tạm thời tiêu chuẩn tàu chở khách thăm quan vịnh Hạ Long" với mục đích nhằm đảm bảo an toàn, thẩm mỹ, văn minh du lịch, bảo vệ môi trường, giữ gìn cảnh quan Di sản Thế giới. Nội dung Quyết định nêu rõ: các đối tượng chịu sự điều chỉnh là các hoạt động đóng mới, hoán cải, phát triển và sử dụng tàu chở khách thăm quan vịnh Hạ Long.

d) *Trách nhiệm thu gom, xử lý chất thải trên vịnh Hạ Long*: được quy định trong Quyết định số 2055/QĐ/UB ngày 6/8/1998 của UBND tỉnh Quảng Ninh. Theo đó, trách nhiệm của các cơ quan, ban, ngành, cá nhân trong phạm vi vịnh Hạ Long đã được quy định rõ cho các cơ quan, ban ngành liên quan. Tuy nhiên, sự phối hợp giữa các cơ quan, ban ngành trong vấn đề thu gom, xử lý chất thải chưa được cao.

g) *Quy chế phối hợp giữa Đội Thanh tra giao thông lưu động và Đội Kiểm tra của BQL vịnh Hạ Long*: Quy chế này ban hành năm 2001 với các quy định về việc phối hợp giữa Đội Thanh tra Giao thông Lưu động và Đội Kiểm tra của BQL vịnh Hạ Long trong việc kiểm tra, ngăn ngừa và xử lý các phương tiện hoạt động chở khách vi phạm về trật tự an toàn giao thông và những dấu hiệu vi phạm gây mất trật tự an toàn giao thông, hành vi xâm phạm đến giá trị di sản.

e) *Quy chế số 01/QC/PH ngày 17/10/2002*: Đây là quy chế phối hợp liên ngành giữa BQL vịnh Hạ Long, Công an Tỉnh, Sở Giao thông vận tải, Sở VH-TT-DL, Sở NN&PTNT, Sở TN&MT và Chi cục Kiểm lâm về bảo vệ Di sản Thiên

nhiên Thế giới vịnh Hạ Long. Việc phối hợp giữa các ban ngành trong công tác quản lý Vịnh dựa theo các nội dung quy định trong quy chế. Tùy theo đặc điểm, tính chất, mục đích, yêu cầu, chức năng, nhiệm vụ của từng ngành để có biện pháp, hình thức và nội dung thích hợp nhằm phối hợp thực hiện quy chế.

h) Chương trình phối hợp số 01/CTPH giữa BQL vịnh Hạ Long - UBND Thành phố Hạ Long

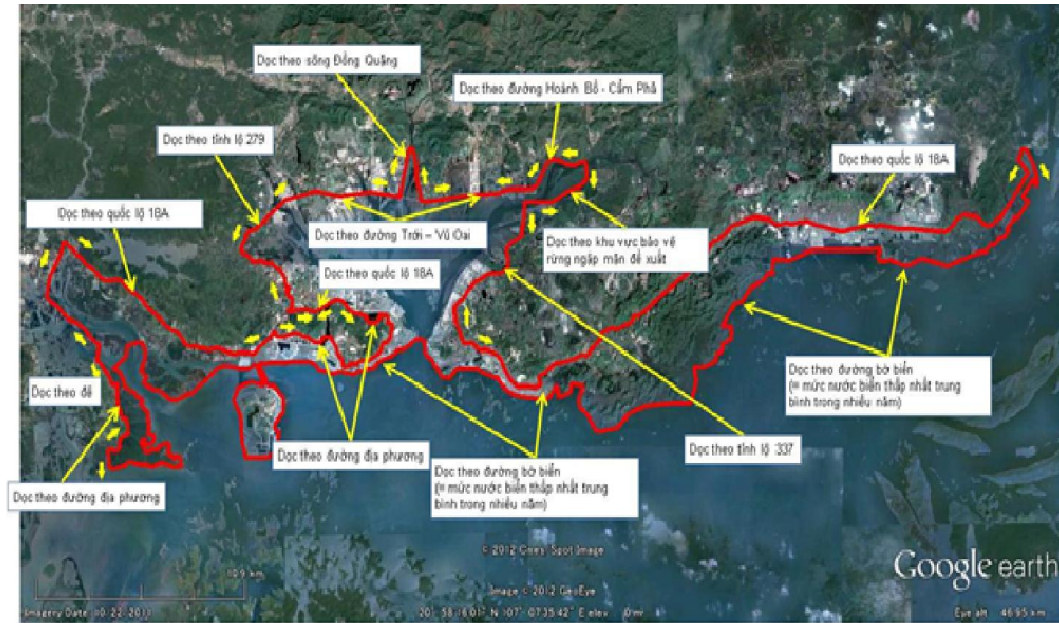
Chương trình được xây dựng năm 2002, đề cập đến sự phối hợp giữa BQL vịnh Hạ Long và UBND thành phố Hạ Long trong việc giữ gìn, bảo tồn và phát huy giá trị của Di sản vịnh Hạ Long. Nội dung cụ thể bao gồm sự phối hợp trong các hoạt động: tuyên truyền giáo dục cộng đồng; kiểm tra, xử lý những hành vi xâm hại Di sản; quản lý môi trường và phối hợp để phòng chống thiên tai, tai nạn; và giải quyết hậu quả sự cố do thiên tai, tai nạn bất ngờ xảy ra trên Vịnh.

3.6. Nhu cầu QLTHVB vịnh Hạ Long

3.6.1. Cơ chế và chính sách điều phối liên quan đến QLVB vịnh Hạ Long

Như đã phân tích ở các phần trên, Sở TN&MT Quảng Ninh là cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên, môi trường và có trách nhiệm chính đối với vấn đề QLVB vịnh Hạ Long. Chi cục Bảo vệ môi trường chịu trách nhiệm chung về các hoạt động quản lý môi trường, và gần đây Chi cục Biển và Hải đảo được thành lập để giúp Sở TN&MT quản lý nhà nước về biển, hải đảo, và QLTHVB.

Sở TN&MT Quảng Ninh chịu sự quản lý toàn diện và trực tiếp của UBND tỉnh và chịu chỉ đạo, hướng dẫn và kiểm tra về chuyên môn, nghiệp vụ của Bộ TN&MT. Để thực hiện chức năng và nhiệm vụ quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường vùng bờ vịnh Hạ Long, Sở phối kết hợp trực tiếp với các ban ngành khác trong tỉnh, như: các Sở Kế hoạch và Đầu tư, Giao thông vận tải, Văn hóa-Thể thao-Du lịch và NN&PTNT, BQL vịnh Hạ Long, Bộ chỉ huy Bộ đội biên phòng tỉnh,... Đồng thời, các sở, ban, ngành liên quan cũng có nhiệm vụ QLVB cụ thể trong phạm vi quyền hạn và chức năng của mình và có nhiệm vụ phải phối hợp với Sở TN&MT để hoàn thành nhiệm vụ QLTHVB được giao.



Hình 3.10: Ranh giới không gian khu vực liên quan đến QLTHVB

Từ trước đến nay, một khung thể chế đã hình thành sẵn nằm ở các bộ, ngành từ trung ương đến địa phương trên toàn quốc cho các hoạt động quản lý nhà nước, trong đó có các hoạt động QLVB vịnh Hạ Long. Đó là Bộ TN&MT, Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam, Sở TN&MT với Chi cục BVMT và Chi cục Biển và Hải đảo tỉnh Quảng Ninh, chính quyền địa phương các cấp của tỉnh Quảng Ninh và các ban ngành liên quan khác. Cùng với khung thể chế này là kinh nghiệm quản lý các vấn đề đơn ngành với nhiều thành công và thất bại, là cơ sở để chọn lọc các kinh nghiệm phù hợp và áp dụng cho QLVB vịnh Hạ Long.

Trong cơ cấu thể chế hiện hành, chức năng QLVB của các cơ quan chức năng chủ yếu đã được xác định qua các văn bản pháp luật, giúp xác định được mối quan hệ giữa các ban ngành liên quan ở cùng một cấp, hoặc giữa các cấp với nhau và cơ chế điều phối giữa chúng. Ngoài sự tham gia của chính quyền địa phương và các cơ quan chức năng liên quan thì cơ cấu thể chế cùng với các chính sách quản lý hiện hành cũng khuyến khích được sự tham gia của nhiều lĩnh vực, ngành nghề và cá nhân trong vấn đề quy hoạch, phát triển và QLVB. Điều này đã củng cố và gia tăng nhận thức cũng như sự tham gia của người dân và các bên liên quan trong quá trình QLVB.

Chính quyền địa phương cấp tỉnh, huyện và xã có khả năng hỗ trợ đầu tư và tham gia vào các hoạt động QLVB, do vậy đã nâng cao đáng kể vị trí và vai trò của họ trong hệ thống cơ cấu tổ chức và thể chế hiện hành. Một nhân tố tích cực khác tác động đáng kể đến quá trình QLVB là kết quả của cải cách nền kinh tế theo hướng thị trường (thông qua công cuộc “đổi mới”) với việc chú trọng đến khâu quản lý nguồn lợi, do đó tạo ra được tiềm năng và cơ hội cho vấn đề “tự quản lý vùng bờ” và các quy định liên quan đến vấn đề này. Đây là các điều kiện tốt, giúp cho các hoạt động quy hoạch, phát triển và quản lý vùng bờ theo hướng tổng hợp.

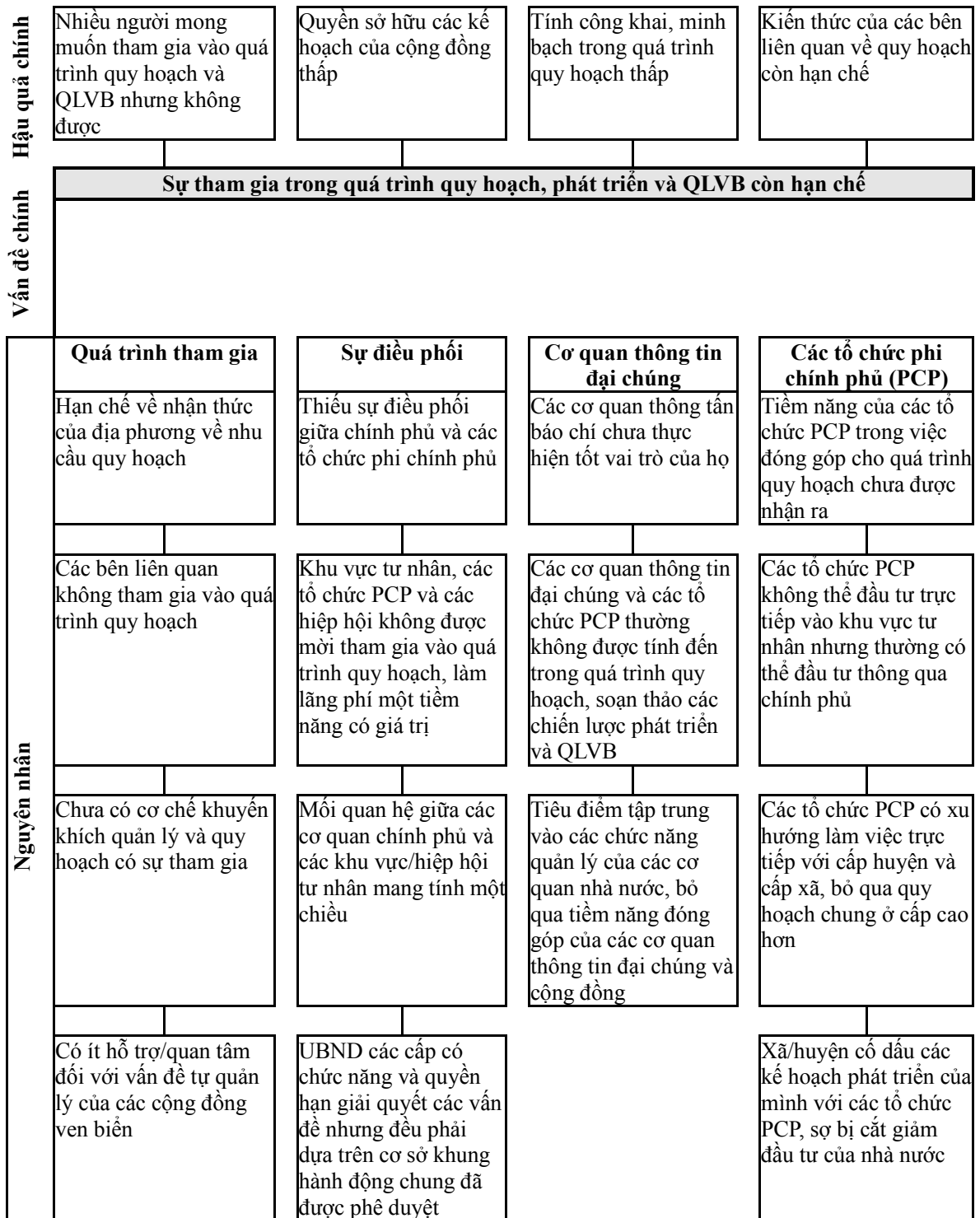
Gắn liền với thể chế là các chính sách và các văn bản pháp luật liên quan. Các chính sách liên quan đến QLVB vịnh Hạ Long đã kế thừa được khung luật pháp sẵn có. Các điều khoản liên quan đến BVMT và QLVB được quy định ở một số văn bản liên quan cả cấp trung ương và cấp tỉnh, trong đó đáng chú ý là các tiêu chuẩn môi trường thống nhất áp dụng trên toàn quốc do Bộ KH&CN&MT cũ (nay là Bộ TN&MT) ban hành. Nhiều văn bản pháp luật và chính sách đã thực sự đi vào đời sống xã hội, tạo điều kiện cho người dân thay đổi nhận thức và hành vi cá nhân, phát huy sáng tạo và nâng cao ý thức, tinh thần làm chủ của cá nhân và cộng đồng, hỗ trợ đáng kể cho phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh Quảng Ninh. Thêm vào đó, việc thực hiện các văn bản pháp luật và chính sách kể cả các công ước quốc tế ở vùng bờ vịnh Hạ Long có hiệu quả nhất định và cung cấp những bài học thực tiễn cả thành công và chưa thành công.

3.6.2. Tham gia của cộng đồng trong quá trình quy hoạch và ra quyết định QLVB vịnh Hạ Long

Trong chừng mực nhất định, QLVB vịnh Hạ Long đã có sự góp mặt của các thành phần cơ bản trong cộng đồng. Gần đây, Chính phủ đã có những bước tiến quan trọng cải thiện việc trao đổi thông tin, tăng cường dân chủ ở cơ sở, hình thành khung pháp lý cho người dân tham gia vào quá trình ra quyết định ở các địa phương và theo dõi chỉ tiêu của các cấp chính quyền. Tuy nhiên, sự tham gia của các thành phần trong cộng đồng, đặc biệt là sự tham gia của các cá nhân cụ thể trong các hoạt động cộng đồng còn thấp do năng lực của các cộng đồng vẫn còn hạn chế và nhận thức về quyền hạn của họ còn chưa cao.

Tiếp cận từ dưới lên và có sự tham gia trong quá trình quy hoạch và quản lý nguồn lợi vùng bờ tuy đang được thực hiện nhưng vẫn chưa giúp cho việc tham gia ở cấp cơ sở có hiệu quả. Kế hoạch phát triển của xã và huyện có ít sự tham gia của người dân và của các tổ chức quần chúng, đặc biệt là các tổ chức phi chính phủ, các lĩnh vực tư (doanh nghiệp, nhà đầu tư,...). Các văn bản chưa được công khai và tiếp cận của người dân với các văn bản này vẫn rất khó khăn. Đồng thời, vẫn chưa có một quy trình chính thức cho việc góp ý của người dân về các kế hoạch phát triển ở cả cấp xã, huyện, tỉnh và quốc gia.

Cây vấn đề dưới đây sẽ trình bày các nguyên nhân chính khi phân tích sự tham gia của cộng đồng trong quá trình quy hoạch, phát triển và QLVB vịnh Hạ Long. Các vấn đề được trình bày theo hướng từ dưới lên. Theo đó, vấn đề phía dưới là nguyên nhân phát sinh vấn đề ngay trên nó, rồi vấn đề trên lại dẫn đến vấn đề ở cấp trên nữa, cuối cùng dẫn đến vấn đề chính của cấu trúc thể chế và các hậu quả chính.



3.6.3. Nhu cầu QLTHVB vịnh Hạ Long

Cùng với các điểm mạnh đã phân tích trên, cơ chế điều phối QLVB vịnh Hạ Long vẫn bộc lộ những mặt hạn chế nhất định. QLVB vịnh Hạ Long có sự tham gia của nhiều ban ngành liên quan nhưng điểm đáng lưu ý nhất vẫn là cơ chế điều phối vẫn mang nặng “tính đơn ngành” và phụ thuộc nhiều vào mục tiêu phát triển ngành, chú trọng nhiều đến khai thác tài nguyên vật chất, thô. Đặc biệt là khi có một vấn đề cụ thể nảy sinh trong QLVB vịnh Hạ Long thì lại chưa có cơ chế giải quyết riêng mà chủ yếu được giải quyết thông qua cơ chế quản lý môi trường truyền thống. Đồng thời, nhiệm vụ QLTHVB của Sở TN&MT Quảng Ninh cũng như trách nhiệm phối hợp của các sở, ban, ngành liên quan khác còn khá mờ nhạt và chồng chéo. Sở TN&MT Quảng Ninh đã có Chi cục Biển và Hải đảo nhưng các cán bộ chuyên trách có kỹ năng về QLTHVB vẫn còn thiếu và yếu.

Năm 2000, đề tài cấp nhà nước KH06-07 đã tiến hành xây dựng Kế hoạch QLTHVB vịnh Hạ Long trên chiều dài bờ biển 13 km với không gian về phía biển gồm toàn bộ vịnh Hạ Long và toàn bộ TP Hạ Long theo Quy hoạch phát triển thành phố đến năm 2010. Tuy nhiên, Kế hoạch QLTHVB này không được trình phê duyệt và rơi vào tình trạng “Kế hoạch treo”. Với sự giúp đỡ của Hoa Kỳ (NOAA) từ năm 2002-2005 đã tiến hành tăng cường năng lực QLTHVB cho các bên liên quan của tỉnh Quảng Ninh và tiến hành điểm trình diễn QLTHVB vịnh Hạ Long với bản đồ phân vùng sử dụng vùng bờ vịnh thông qua hỗ trợ của công nghệ viễn thám/GIS. Năm 2006-2009 mở rộng QLTHVB ra toàn vùng bờ tỉnh Quảng Ninh và Hải Phòng với sản phẩm cuối cùng là một Khuôn khổ QLTHVB cho hai tỉnh/thành phố với 7 nhiệm vụ ưu tiên đến năm 2020. Trên cơ sở đó, Lãnh đạo UBND tỉnh Quảng Ninh và TP Hải Phòng đã ký văn bản thỏa thuận hợp tác thực hiện Khuôn khổ QLTHVB nói trên. Giai đoạn 2010-2013, Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam thử nghiệm triển khai 1 trong 7 nhiệm vụ ưu tiên trong Khuôn khổ QLTHVB được hai tỉnh/thành phố thỏa thuận thực hiện với sự giúp đỡ của Bộ Khoa học và Công nghệ Việt Nam và hỗ trợ kỹ thuật của NOAA. Kết quả đã phân vùng và lập Kế hoạch quản lý sử dụng không gian vùng bờ Quảng Ninh-Hải Phòng, trong đó có vịnh Hạ

Long. Các hoạt động nói trên đã góp phần xây dựng năng lực cho hai tỉnh/thành phố về QLTHVB và quy hoạch không gian biển (QHKGB) thông qua đào tạo hàng trăm cán bộ ngắn hạn.

Tuy nhiên, nguồn nhân lực được đào tạo nói trên công tác phân tán ở các ngành, thậm chí không tiếp tục ở cương vị công tác cũ. Số cán bộ được đào tạo bài bản và chuyên sâu về QLTHVB và QHKGB còn rất ít. Cơ sở vật chất và năng lực chuyên môn của các sở, ban ngành liên quan ở cấp tỉnh còn chưa đủ mạnh, do đó chưa đáp ứng được các yêu cầu và nhiệm vụ đặt ra với QLTHVB.

Nhận thức về QLTHVB của lãnh đạo cấp tỉnh và các ngành trên địa bàn rất khác nhau và chưa có sự ủng hộ chính trị, chưa quyết tâm áp dụng QLTHVB, v.v. Trong khi QLTHVB ở cấp quốc gia chưa được thể chế hóa để bắt buộc các địa phương phải áp dụng, đặc biệt rất khó thành lập một cơ chế điều phối liên ngành hiệu quả để QLTHVB vịnh Hạ Long.

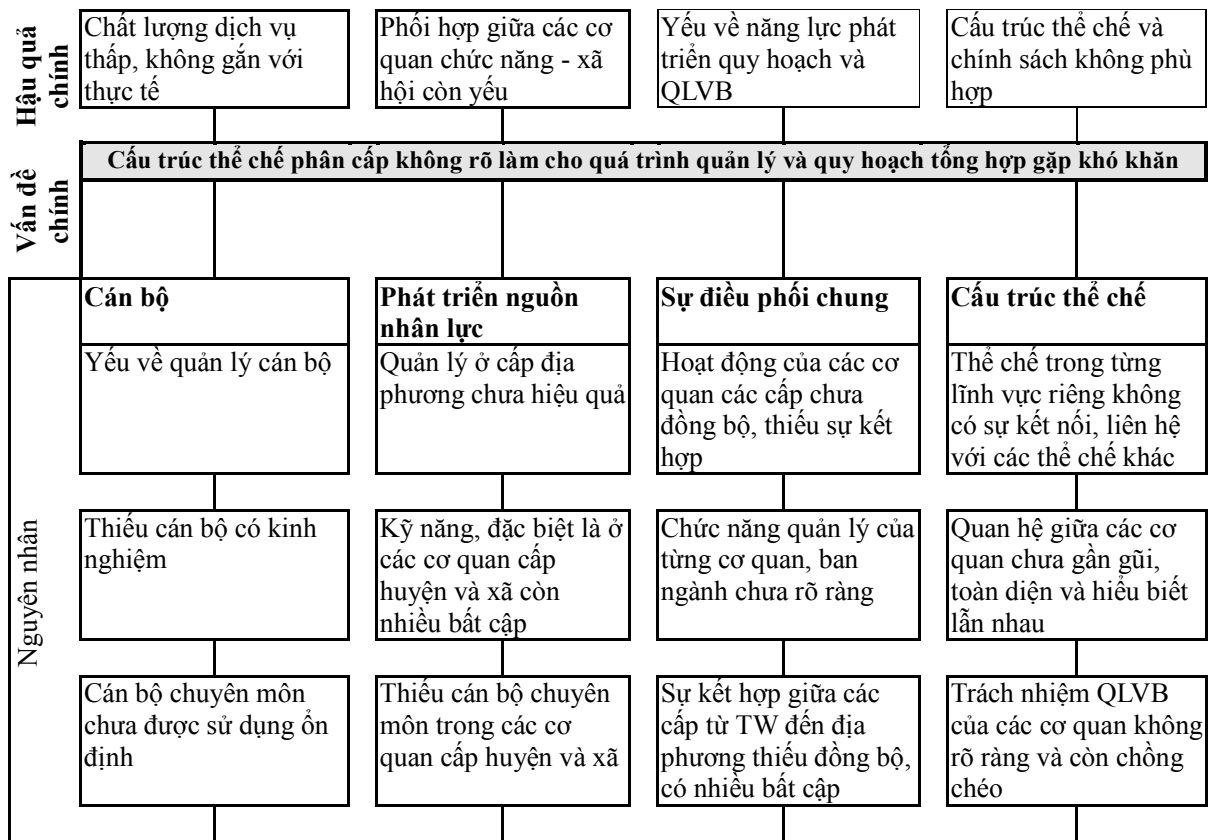
Quá trình thực tiễn triển khai pháp luật và chính sách cho thấy vẫn còn nhiều quy định còn bất cập, thiếu quy định chi tiết, cụ thể về trách nhiệm của từng cơ quan, tổ chức, và cách thức phối hợp cụ thể giữa các cơ quan trong quản lý và khai thác vùng bờ Vịnh. Các quy định về QLTHVB còn nằm rải rác và manh mún ở các văn bản cụ thể của các bộ/ngành mà chưa được hệ thống hóa trong luật quốc gia.

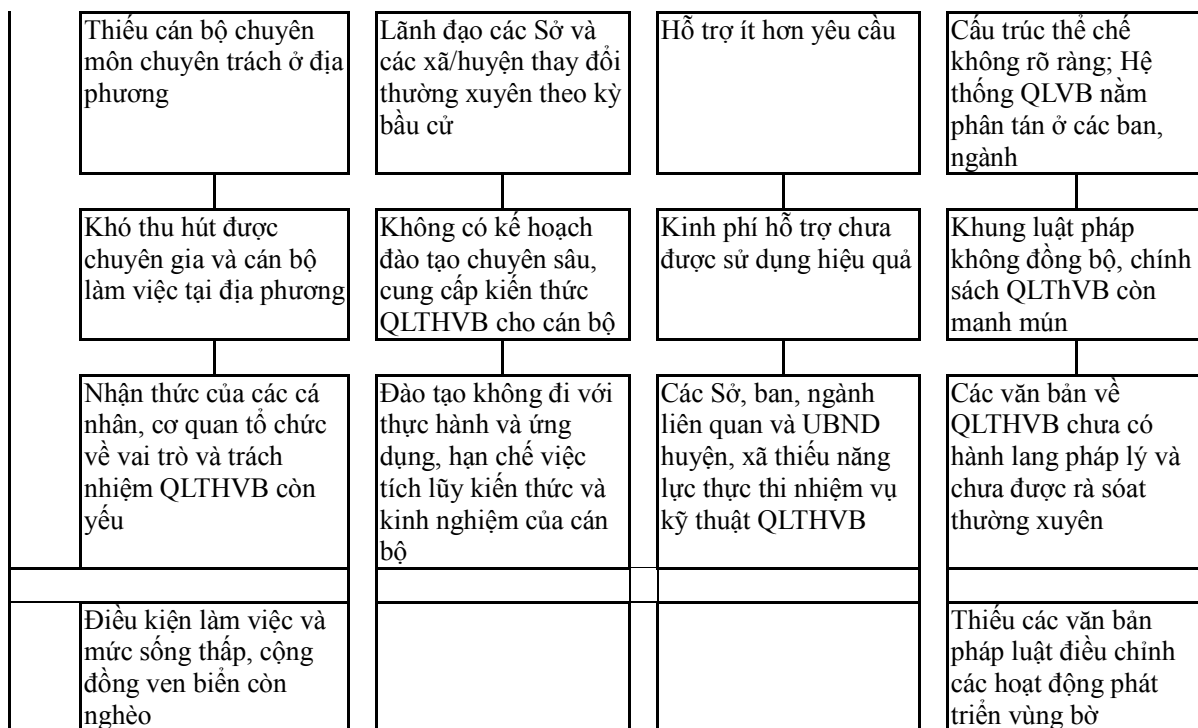
Việc xây dựng và thực hiện các văn bản, quy định mang tính pháp quy của địa phương cũng còn nhiều hạn chế, như: tham gia và phối hợp giữa các ngành, các cấp địa phương hiệu quả còn thấp; tổ chức thực hiện còn chậm, thụ động; đánh giá, lập báo cáo chưa đáp ứng được yêu cầu,...Trên thực tế, các văn bản pháp luật và chính sách được áp dụng ở từng ngành riêng biệt, như: hàng hải, thủy sản, môi trường, du lịch,...đã ảnh hưởng đáng kể đến tính thống nhất trong điều hành và tổ chức thực hiện quản lý biển, vùng bờ biển.

Nhận thức của các cấp, các ngành và cộng đồng về luật pháp nói chung cũng như luật pháp về QLVB nói riêng còn yếu và chưa tuân thủ hoàn toàn. Trong khi khả năng khuyến khích sự tham gia của cộng đồng và các bên liên quan vào QLVB từ phía chính quyền và các cơ quan chức năng của địa phương còn chưa cao. Công

tác tuyên truyền nâng cao nhận thức pháp luật cho cơ quan và cán bộ quản lý, cũng như hoạt động hỗ trợ pháp lý cho cộng đồng còn hạn chế, chưa tạo được những chuyển biến sâu sắc và toàn diện từ nhận thức đến hành động của xã hội và người dân.

Các phân tích thể chế - chính sách cho thấy chính cấu trúc phân cấp của thể chế không rõ ràng đã làm cho quá trình quản lý và quy hoạch vùng bờ gặp khó khăn, dẫn đến hiệu lực quản lý và thi hành các vấn đề liên quan đến quy hoạch, phát triển và QLVB không cao. Chất lượng các dịch vụ của cấu trúc thể chế thấp và không gắn với thực tiễn, sự phối hợp giữa các cơ quan chức năng trong tổ chức thể chế với xã hội không cao. Năng lực quản lý và quy hoạch phát triển vùng bờ còn yếu, kinh phí từ các nguồn của Chính phủ hỗ trợ cho QLVB ít hơn yêu cầu và không được sử dụng hiệu quả. Các vấn đề như đã đề cập ở trên được trình bày vấn đề tất như trong cây vấn đề dưới đây:

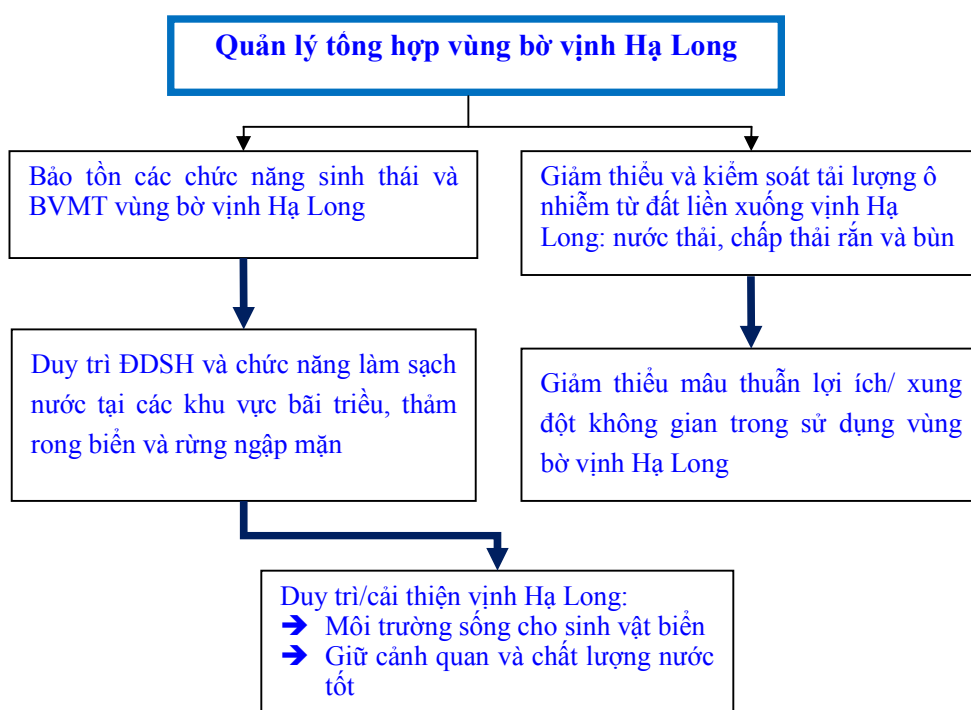




Rõ ràng, ở đây xuất hiện nhu cầu về cơ chế điều phối tích cực, linh động và chính sách tổng hợp, liên ngành, liên cơ quan và khuyến khích sự tham gia chủ động của các bên liên quan và cộng đồng vào quá trình QLVB. Mục tiêu nhằm khắc phục các vấn đề trên và đảm bảo cho hoạt động QLVB vịnh Hạ Long được triển khai tốt. Điều này chỉ có thể đạt được khi xây dựng được một cơ chế chính sách theo hướng QLTHVB dựa trên một “liên minh” quản lý vùng bờ hiệu quả.

Trong quá trình xây dựng cơ chế chính sách QLTHVB vịnh Hạ Long, cần chú ý rằng QLVB vịnh Hạ Long mang tính đặc thù do những lợi thế so sánh, thế mạnh phát triển, đặc trưng kinh tế - xã hội, cơ cấu thể chế, chính sách hiện hành, mức độ tác động và ảnh hưởng khác nhau. Chính điều này sẽ chi phối việc chọn lọc xây dựng và tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật và chính sách liên quan đến QLTHVB vịnh Hạ Long để phù hợp với thực tiễn. Vì thế, QLTHVB vịnh Hạ Long nói riêng và của toàn quốc nói chung không thể đạt kết quả tối ưu nếu không áp dụng cách tiếp cận liên ngành, đồng thuận và tự giác tham gia. Tuy nhiên phải đảm bảo QLTHVB không thay thế quản lý ngành mà đóng vai trò kết nối và điều chỉnh

hành vi/hoạt động phát triển của các ngành trên cùng một địa bàn vùng bờ. Đối với vùng bờ vịnh Hạ Long, QLTH sẽ tham gia giải quyết các vấn đề môi trường nguồn đất liền, bảo tồn ĐDSH và các giá trị di sản toàn cầu, giảm thiểu mâu thuẫn lợi ích và xung đột không gian trong khai thác, sử dụng,... Mục tiêu chung là phát triển bền vững vùng bờ và quản lý có trách nhiệm, để tối ưu hóa lợi ích kinh tế, bảo đảm an sinh xã hội, hài hòa lợi ích các bên liên quan đến vùng bờ trong khi vẫn bảo toàn được sinh thái, môi trường. Hình 3.11 giới thiệu sơ bộ một số chức năng QLTHVB vịnh Hạ Long.



Hình 3.11: Sơ đồ chức năng QLTHVB vịnh Hạ Long

3.7. Đề xuất cơ chế, chính sách QLTHVB vịnh Hạ Long

3.7.1. Căn cứ đề xuất

Kết quả của mối quan hệ giữa thể chế và chính sách được thể hiện ở chỗ một cơ cấu thể chế tốt hỗ trợ cho việc thực hiện chính sách, và các chính sách tốt sẽ góp phần củng cố sức mạnh của thể chế. Cơ chế, chính sách cho QLTHVB vịnh Hạ Long nên được phát triển dựa trên các căn cứ cơ bản sau:

- Chiến lược quốc gia về QLTHVB mới được phê duyệt.
- Chiến lược quốc gia đến năm 2020 và Kế hoạch quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2014-2020.
- Chiến lược khai thác tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển
- Các quyết định và chỉ thị của Chính phủ về phương hướng phát triển kinh tế - xã hội cho vùng vịnh Hạ Long.
- Luật biển Việt Nam 2012
- Các nguyên tắc của Chương 17 Chương trình Nghị sự 21 và các Công ước Quốc tế về biển mà Việt Nam tham gia hoặc ký kết.
- Định hướng phát triển kinh tế - xã hội của Hạ Long nói riêng và tỉnh Quảng Ninh nói chung đến năm 2020.
- Quy hoạch môi trường tỉnh Quảng Ninh và vùng vịnh Hạ Long.
- Khuôn khổ QLTHVB Quảng Ninh-Hải Phòng với 7 vấn đề ưu tiên đầu tư thực hiện.

3.7.2. Các nguyên tắc chủ yếu

- Các chính sách QLTHVB hướng vào các giải pháp phòng ngừa và giảm thiểu các tác động môi trường và tài nguyên từ các dự án phát triển tại vùng bờ vịnh Hạ Long.
- Các chính sách QLTHVB hướng vào giải quyết các vấn đề nảy sinh giữa các ngành, liên vùng, xuyên biên giới (transboundary issue), mang tính dài hạn và phục vụ phát triển kinh tế – xã hội ở vùng bờ vịnh Hạ Long.
- Các chính sách đề xuất phải phù hợp với truyền thống, phong tục, tập quán của địa phương, và phải gắn được các yếu tố này với các nhu cầu bắt buộc của QLTHVB.
- Thông qua các chính sách, cộng đồng dân cư vùng bờ vịnh Hạ Long có thể tham gia trực tiếp hơn vào quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường vùng bờ và vào thực hiện các chương trình hành động QLTHVB.
- Chính sách QLTHVB vịnh Hạ Long được đề xuất phải là một bộ phận cấu thành nên hệ thống chính sách QLTHVB của quốc gia và phải là một hành động thực hiện chiến lược/kế hoạch hành động quốc gia về QLTHVB.

- Chính sách QLTHVB vịnh Hạ Long được đề xuất phải thúc đẩy quá trình xây dựng quan hệ đối tác/liên minh quản lý vùng bờ theo cách tiếp cận đồng quản lý (tức là Nhà nước và các bên liên quan và nhân dân cùng làm, cùng hưởng lợi).

- Cấp huyện hoặc tương đương (TP Hạ Long) là cấp thực hiện kế hoạch QLTHVB phù hợp nhất đối với quy mô quản lý như vùng bờ vịnh Hạ Long. Vì đây cũng là không gian ven biển có thể tác động trực tiếp xuống vùng biển ven bờ; là cấp đóng vai trò là đơn vị cơ sở đối với hoạt động quy hoạch phát triển, và cũng là đối tác thực hiện các quy hoạch, chính sách và chiến lược QLTHVB của tỉnh Quảng Ninh.

3.7.3. Đề xuất cơ chế, chính sách cho QLTHVB vịnh Hạ Long

a) Các cơ chế, chính sách cho QLTHVB vịnh Hạ Long đến năm 2020

Đáp ứng nhu cầu phát triển bền vững và có trách nhiệm đối với vùng bờ vịnh Hạ Long: thúc đẩy phát triển kinh tế-xã hội hiệu quả, bảo đảm an sinh xã hội cho cộng đồng địa phương và bảo đảm an toàn sinh thái, bảo vệ tốt môi trường, cần có cơ chế, chính sách đặc thù cho vùng này. Đối với cơ chế, chính sách QLTHVB vịnh Hạ Long, học viên đề xuất hai nhóm:

(i) Các chính sách QLTHVB

- Thiết lập một thiết chế điều phối liên ngành cấp tỉnh, gồm đại diện các bên liên quan và cộng đồng để chỉ đạo, xử lý các vấn đề nảy sinh giữa các ngành trên địa bàn đối với các quyết định khai thác, sử dụng và quản lý lưu vực sông, vùng bờ biển, biển và hải đảo của tỉnh Quảng Ninh.

- Xây dựng Liên minh quản lý vịnh Hạ Long và vùng bờ của nó (kèm theo quy chế hoạt động).

- Ban hành Quy chế QLTHVB vịnh Hạ Long với tư cách là vùng thí điểm trước khi nhân rộng ra toàn tỉnh.

- Ban hành Hướng dẫn xây dựng Chiến lược và Kế hoạch QLTHVB cấp tỉnh.

- Ban hành Hướng dẫn phân vùng sử dụng không gian vùng bờ dựa vào hệ sinh thái cho cấp tỉnh (làm căn cứ điều chỉnh các kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội ngành trên địa bàn).

- Ban hành hướng dẫn xây dựng và giám sát ĐTM của các dự án quy hoạch và phát triển ở vùng bờ vịnh Hạ Long.

- Hướng dẫn cấp phép và thu hồi giấy phép cho các hoạt động khai thác, sử dụng biển, đảo và vùng bờ vịnh Hạ Long (bao gồm cả thuế, phí).

(ii) Chính sách bảo vệ/quản lý môi trường và tài nguyên biển

- Quy chế về quản lý đổ thải ra biển cấp tỉnh.

- Kế hoạch ứng cứu sự cố tràn dầu theo vùng địa lý được UBND tỉnh thông qua.

- Ban hành Quy chế quản lý môi trường vùng bờ vịnh Hạ Long, bao gồm quy định về bồi hoàn thiệt hại môi trường và tài nguyên biển, đảo và vùng bờ vịnh Hạ Long.

- Quy chế hoạt động tàu thuyền và trách nhiệm môi trường khi hoạt động trên vịnh Hạ Long.

- Các nghị quyết, chỉ thị của lãnh đạo tỉnh Quảng Ninh về vịnh Hạ Long và vùng bờ vịnh.

b) Các vấn đề ưu tiên đối với QLTHVB vịnh Hạ Long đến năm 2020

Từ nay đến 2020, hoạt động QLTHVB vịnh Hạ Long cần tập trung giải quyết các vấn đề ưu tiên sau:

- Tập trung hoàn thiện về cơ bản các vấn đề thể chế, cơ chế, chính sách để thúc đẩy QLTHVB của tỉnh nói chung và vịnh Hạ Long nói riêng (mục a).

- Triển khai thực hiện Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh Quảng Ninh.

- Xây dựng kế hoạch ngăn ngừa và tổ chức kiểm soát các nguồn thải từ đất liền vào khu vực bờ và vịnh Hạ Long.

- Xây dựng và tổ chức thực hiện kế hoạch ứng cứu sự cố tràn dầu.

- Xây dựng và tổ chức thực hiện kế hoạch ngăn chặn và chống xói lở bờ biển (tính đến kích bản tác động của biến đổi khí hậu và nước biển dâng).

- Xây dựng và triển khai kế hoạch bảo vệ ĐDSH vùng bờ và vịnh Hạ Long.

- Lập bản đồ suy thoái, nhạy cảm đới bờ để xác định kế hoạch phục hồi môi trường và tài nguyên các hệ sinh thái đã bị suy thoái.

- Nâng cao ý thức bảo vệ môi trường trong các cộng đồng dân cư, tổ chức quần chúng và du khách thăm quan vịnh Hạ Long.

- Xây dựng và thực thi quy hoạch không gian vùng bờ vịnh Hạ Long đến năm 2030 (quy hoạch sử dụng vùng bờ), bao gồm kế hoạch phân vùng chức năng vùng bờ dựa vào hệ sinh thái.

c) Giải pháp thực hiện chung

- Việc thực thi các chính sách và hành động QLTHVB nói trên đòi hỏi phải “hành động tập thể”, phải có sự cam kết, đồng thuận và quyết tâm cao của các cấp, các ngành và cả hệ thống chính trị của tỉnh với sự ủng hộ và hỗ trợ của cấp trung ương. Vì vậy cần có một cam kết văn bản giữa các bên liên quan và cộng đồng với UBND tỉnh Quảng Ninh.

- Thành lập ngay một Nhóm điều phối liên ngành (lâm thời) để giúp tỉnh chuẩn bị và triển khai các hoạt động liên quan đến QLTHVB nói trên.

- Các cơ quan chủ chốt của tỉnh (như Sở TN&MT Quảng Ninh) cần giúp UBND tỉnh tiến hành nâng cao nhận thức về QLTHVB, về khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên và bảo vệ môi trường cho các cấp, các ngành, các bên liên quan và người dân trong tỉnh.

- Truyền thông về QLTHVB vịnh Hạ Long và các hoạt động liên quan trên các phương tiện thông tin đại chúng cấp quốc gia và địa phương.

- Thiết lập và vận hành một “Diễn đàn bàn tròn về QLTHVB vịnh Hạ Long” để chia sẻ thông tin, bài học kinh nghiệm trong nước và quốc tế về lĩnh vực này.

- Hình thành và duy trì hoạt động của một “Mạng lưới Chuyên gia về QLTHVB” để hỗ trợ cho tỉnh thực hiện nhiệm vụ này tốt nhất.

KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

1. Kết luận

- Quản lý tổng hợp vùng bờ là một phương thức quản lý mới đối với việc khai thác, sử dụng bền vững vùng bờ biển và được áp dụng thành công và khá phổ biến trên thế giới. Ở Việt Nam, QLTHVB đã được Thủ tướng Chính phủ ra quyết định triển khai từ năm 2007 sau một loạt các nghiên cứu thử nghiệm ở một số khu bờ ở nước ta của các chuyên gia trong nước và quốc tế.

- Vùng bờ vịnh Hạ Long (gồm vịnh Hạ Long và TP Hạ Long theo quy hoạch đến năm 2020 với đường bờ biển dài chừng 50km) nằm trong vùng kinh tế trọng điểm phía Bắc, chứa đựng các giá trị toàn cầu và quốc gia, nhưng việc khai thác, sử dụng hiệu quả chưa tương xứng với tiềm năng, đòi hỏi cách tiếp cận quản lý mới.

- Vùng bờ vịnh Hạ Long là một hệ thống phát triển đa dụng, đa ngành, nhưng trên thực tế đang chỉ được quản lý theo ngành, các vấn đề nảy sinh giữa các ngành, giữa dải ven biển (TPHạ Long) và biển ven bờ (vịnh), giữa các cơ quan quản lý với nhau và với cộng đồng dân địa phương chưa được giải quyết hoặc giải quyết chưa triệt để dẫn đến các mâu thuẫn lợi ích/xung đột không gian sử dụng,...

- Trên cơ sở đánh giá các đặc điểm và tình hình khai thác, sử dụng vùng bờ vịnh Hạ Long của các ngành, thực trạng QLVB vịnh Hạ Long hiện nay còn bất cập, mâu thuẫn giữa các ngành và những áp lực gây ra đối với vùng bờ này,... học viên đã luận giải cơ sở khoa học và nhu cầu thực tiễn về QLTHVB đối với vịnh Hạ Long. Đã khẳng định quan điểm: QLTHVB không thay thế quản lý ngành, mà đóng vai trò kết nối, điều chỉnh, hỗ trợ các hoạt động phát triển của các ngành và người dân.

- Một trong những rào cản trong quá trình áp dụng QLTHVB là cơ chế, chính sách liên quan đến áp dụng thành công QLTHVB còn yếu, thiếu và hiệu quả thực thi thấp. Do đó, học viên đã rà soát và phân tích khung thể chế và chính sách QLVB quốc gia và tỉnh Quảng Ninh, từ đó đề xuất 12 cơ chế, chính sách đặc thù cho QLTHVB vịnh Hạ Long hướng tới phát triển bền vững và có trách nhiệm đối với vùng bờ này.

- Từ nay đến năm 2020 thời gian chỉ còn 5 năm, vì thế học viên đề nghị bên cạnh việc ban hành và đưa vào thực hiện các cơ chế, chính sách đề xuất, cần phải thực hiện 7 hoạt động ưu tiên khác để giải quyết các vấn đề liên ngành, liên vùng, liên cơ quan phục vụ QLTHVB.

- Cuối cùng, học viên đã đưa ra 6 nhóm giải pháp để bảo đảm thực thi các cơ chế, chính sách đề ra cho QLTHVB vịnh Hạ Long, trong đó nhấn mạnh đến sự vào cuộc của các bên liên quan, sự tham gia của người dân và một quyết tâm chính trị cao, chỉ đạo quyết liệt của UBND tỉnh Quảng Ninh.

2. Kiến nghị

- Áp dụng thành công QLTHVB ở Việt Nam nói chung và ở vùng bờ vịnh Hạ Long nói riêng đòi hỏi phải làm tốt ngay từ đầu sự tham gia của các bên liên quan và cộng đồng, gồm cả lĩnh vực tư (doanh nghiệp liên quan) và tổ chức phi chính phủ. Đồng thời có sự đồng thuận cao dưới dạng cam kết giữa các bên đối tác và chính quyền địa phương về áp dụng QLTHVB.

- Do hạn chế về thời gian và thông tin thực tế, học viên chưa làm rõ hoàn toàn các vấn đề liên quan đến áp dụng QLTHVB ở vùng nghiên cứu, cho nên các đề xuất chắc vẫn cần phải nghiên cứu làm rõ trong những nghiên cứu khác hoặc chính học viên trong khuôn khổ của chương trình nâng cao sau này.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chính phủ CHXH Việt Nam (2007), *Chương trình quản lý tổng hợp dải ven biển đới Bắc Trung Bộ và duyên hải Trung Bộ đến năm 2010 định hướng 2020*, Hà Nội.
2. Nguyễn Đình Hòa, Vũ Văn Hiếu (2009), *Tiếp cận hệ thống trong nghiên cứu môi trường và phát triển*, NXB ĐHQG Hà Nội.
3. Nguyễn Chu Hồi (2002), *Quản lý tổng hợp vùng bờ Việt Nam: Vấn đề và cách tiếp cận*, Kỷ yếu hội thảo NOAA-IUCN-MOFI, TP Hạ Long.
4. Nguyễn Chu Hồi (2005), *Tăng cường năng lực quản lý tổng hợp vùng bờ vịnh Bắc Bộ: điểm nghiên cứu vịnh Hạ Long*, Tạp chí Thủy sản, số 8/2005, Hà Nội.
5. Nguyễn Chu Hồi (2009), *Một số nội dung cơ bản về quản lý nhà nước về biển và hải đảo*, Tạp chí Tài nguyên và Môi trường, số 3 (65) 2/2009, Hà Nội.
6. Nguyễn Chu Hồi (2011), *Tăng cường sự tham gia của cộng đồng trong quản lý tài nguyên và môi trường vùng bờ biển*, Tạp chí Môi trường số 3/2011, Hà Nội.
7. Nguyễn Chu Hồi (2011), *Phân tích thể chế - chính sách về quản lý tổng hợp vùng bờ Việt Nam*, Báo cáo lưu tại Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam, Hà Nội.
8. Nguyễn Chu Hồi (2011), *Thu thập, tổng hợp và phân tích thể chế, chính sách quản lý vùng bờ Quảng Ninh – Hải Phòng*, Báo cáo lưu tại Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam, Hà Nội.
9. Trần Đức Thanh (2012), *Những vấn đề ưu tiên trong quản lý tổng hợp đới bờ biển Việt Nam*, Tạp chí Khoa học và Công nghệ biển, số 1/2012, Hà Nội, 9tr.
10. Hứa Chiến Thắng (2008), *Quản lý tổng hợp đới bờ, hướng tới sự phát triển bền vững ở Việt Nam*, Tạp chí Khoa học Thủy lợi và Môi trường, số 23/2008, Hà Nội, 313tr.
11. UBND TP. Hải Phòng-IUCN (2013), *Áp dụng quy hoạch không gian biển và vùng bờ Việt Nam – Cách tiếp cận dựa vào hệ sinh thái*, Kỷ yếu Hội thảo Quốc gia, IUCN xuất bản, Hà Nội.

12. UBND TP. Hạ Long (2012), *Báo cáo hiện trạng chất lượng môi trường Thành phố Hạ Long năm 2012*, Lưu tại Sở TN&MT Quảng Ninh.
13. UBND tỉnh Quảng Ninh (2012), *Dự thảo Quy hoạch Bảo vệ môi trường vịnh Hạ Long đến năm 2015 và định hướng đến năm 2020*, Lưu tại Sở TN&MT Quảng Ninh.
14. UBND tỉnh Quảng Ninh (2014), *Quy hoạch Bảo vệ và Phát triển rừng Quảng Ninh đến năm 2020*, Lưu tại Sở NN&PTNT Quảng Ninh.
15. UBND tỉnh Quảng Ninh (2014), *Quy hoạch Môi trường tỉnh Quảng Ninh đến năm 2015 và định hướng đến 2020*, Lưu tại Sở TN&MT Quảng Ninh.
16. UBND tỉnh Quảng Ninh (2013), *Quy hoạch phát triển Kinh tế Xã hội tỉnh Quảng Ninh đến năm 2020, tầm nhìn 2030*, Lưu tại văn phòng UBND tỉnh Quảng Ninh.

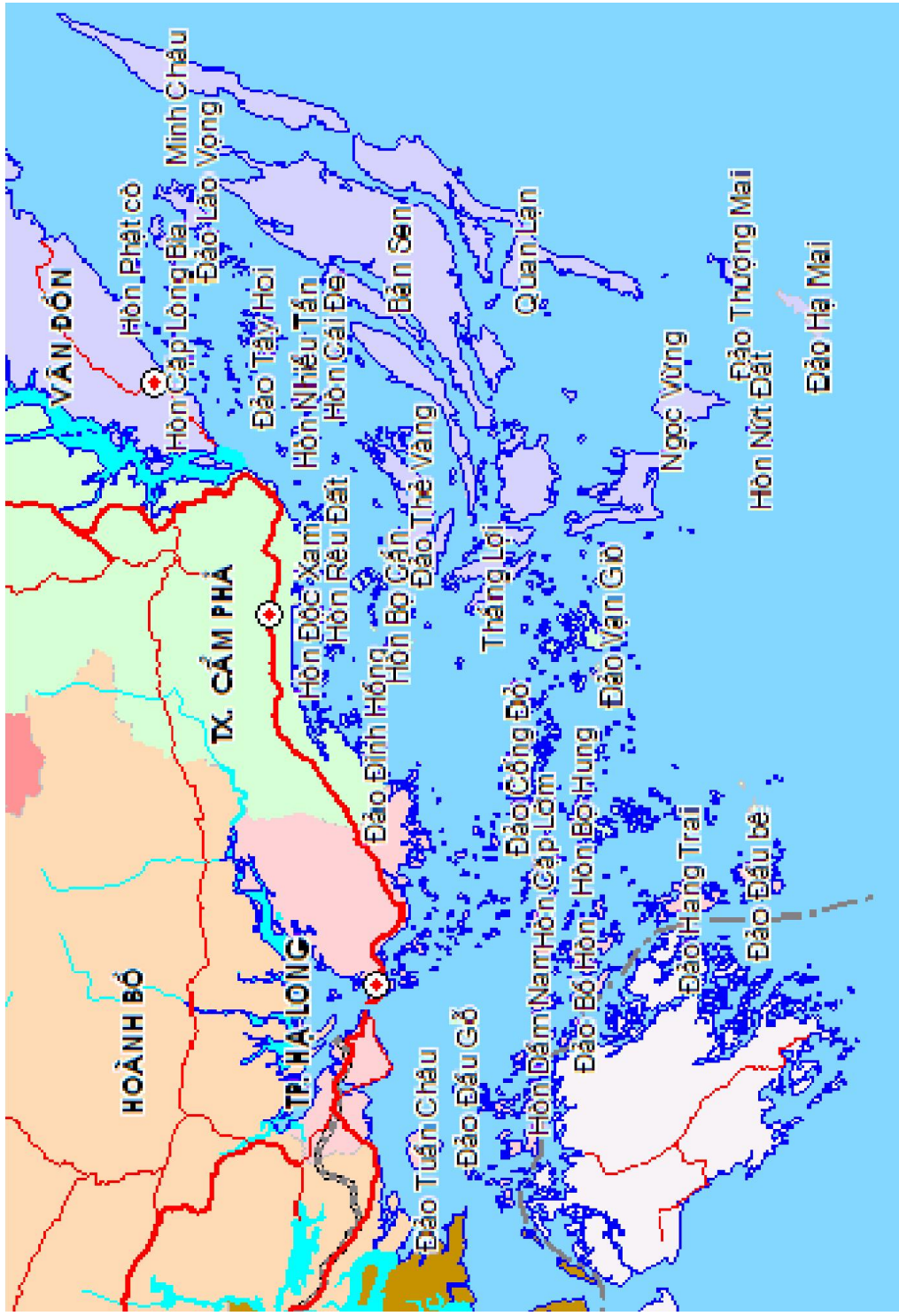
PHỤ LỤC

Phụ lục 1: Bản đồ vùng nghiên cứu

Phụ lục 2: Phiếu phân tích cơ chế chính sách liên quan đến quản lý tổng hợp vùng bờ vịnh Hạ Long

Phụ lục 3: Danh sách người được phỏng vấn trực tiếp

Phụ lục 4: Một số hình ảnh tư liệu



Phụ lục 1 : Bản đồ vùng nghiên cứu

**Phụ lục 2: Phiếu phân tích cơ chế chính sách liên quan đến QLTHVB vịnh
Hạ Long**

Số phiếu:

Ngày điều tra:

Nơi điều tra:

PHIẾU ĐIỀU TRA

(Dành cho cán bộ quản lý của các ban ngành có liên quan đến
quản lý tổng hợp vùng bờ ở vịnh Hạ Long)

Để giúp tác giả thực hiện đề tài nghiên cứu khoa học **“Nghiên cứu, phân tích cơ chế chính sách liên quan đến quản lý tổng hợp vùng bờ vịnh Hạ Long, Quảng Ninh”** xin ông (bà) vui lòng bớt chút thời gian trả lời các câu hỏi sau đây:

I. THÔNG TIN CHUNG VỀ CƠ QUAN/ĐƠN VỊ

Tên cơ quan/đơn vị:.....

.....

Địa chỉ liên hệ:

Điện thoại:..... Fax:.....

E-mail:..... Website (nếu có):.....

Lĩnh vực hoạt động chủ yếu:.....

.....

Thông tin về người trả lời

Họ và tên:

Chức vụ:.....

Điện thoại:..... Email:.....

II. HIỂU BIẾT CHUNG VỀ QUẢN LÝ TỔNG HỢP VÙNG BỜ

1. Đơn vị nắm bắt được thông tin và tài liệu kỹ thuật về QLTHVB ở vịnh Hạ Long thông qua các nguồn nào sau đây?

Chưa từng được thông tin

Báo chí, truyền hình, website và các phương tiện truyền thông đại chúng khác

Sách, tài liệu nghiên cứu và các ấn phẩm liên quan

Hội thảo, tọa đàm, khóa đào tạo

Khác (xin vui lòng nêu rõ) :

2. Theo Ông/Bà, cán bộ cơ quan/đơn vị mình đã có hoặc đã biết những thông tin nào sau đây?

Về luật pháp quốc tế

Các hình thức quản lý truyền thông và QLTHVB trên thế giới và nhu cầu về QLTHVB?

Nguồn thông tin:.....

Mức độ hiểu biết (đánh số 1-sơ qua, 2-bình thường hay 3-biết sâu) :

Việc giải quyết mâu thuẫn lợi ích giữa các bên liên quan trong việc khai thác, sử dụng vùng bờ trên thế giới?

Nguồn thông tin:.....

Mức độ hiểu biết (đánh số 1-sơ qua, 2-bình thường hay 3-biết sâu) :

Các quy định/chính sách liên quan đến QLTHVB đang có hiệu lực?

Nguồn thông tin:.....

Mức độ hiểu biết (đánh số 1-sơ qua, 2-bình thường hay 3-biết sâu) :

Các dự thảo quy định/chính sách mới liên quan đến QLTHVB?

Nguồn thông tin:.....

Mức độ hiểu biết (đánh số 1-sơ qua, 2-bình thường hay 3-biết sâu) :

Về Việt Nam

Các quy định pháp luật trong nước liên quan tới QLTHVB vịnh Hạ Long có liên quan đến ngành của ông (bà)?

Nguồn thông tin:.....

Mức độ hiểu biết (đánh số 1-sơ qua, 2-bình thường hay 3-biết sâu) :

Các dự thảo chính sách/cam kết quốc tế về QLTHVB mà Việt Nam tham gia có thể có liên quan đến ngành của ông (bà)?

Nguồn thông tin:.....

Mức độ hiểu biết (đánh số 1-sơ qua, 2-bình thường hay 3-biết sâu) :

Gửi ý kiến góp ý đến các đơn vị, tổ chức khác để tập hợp gửi chung

Trình bày tại các cuộc họp hoặc các sự kiện khác có sự tham gia của cơ quan Nhà nước liên quan

Đưa lên các phương tiện thông tin đại chúng (dưới hình thức bài viết, bài phỏng vấn)

Khác (xin vui lòng nêu rõ) :

6. Trường hợp cơ quan/đơn vị của ông (bà) có gửi ý kiến của mình đến đơn vị, tổ chức khác để tổng hợp gửi chung

Đơn vị, tổ chức thực hiện việc tổng hợp đó là:

Phòng Quản lý tổng hợp vùng bờ - Cục quản lý khai thác Biển và Hải đảo - Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam

Khác (xin vui lòng nêu rõ):

Quý cơ quan/đơn vị có hài lòng với hoạt động tổng hợp ý kiến của đơn vị, tổ chức đó không?

Có

Bình thường

Không (xin vui lòng nêu rõ lý do).....

Quý cơ quan/đơn vị có cho rằng cần cải thiện cách thức phối hợp với đơn vị, tổ chức đó nhằm đạt được mục tiêu vận động chính sách?

Không

Có (xin vui lòng gợi ý cách thức):.....

7. Trường hợp quý cơ quan/đơn vị tự gửi ý kiến đóng góp đến cơ quan có thẩm quyền

Quý cơ quan/đơn vị có hoạt động nào để theo dõi việc các cơ quan soạn thảo xử lý các ý kiến của mình như thế nào không ?

Có

Không

Chỉ trong một số trường hợp nếu có điều kiện

Quý cơ quan/đơn vị có nhận được trả lời/phản hồi từ cơ quan soạn thảo về các ý kiến của mình không?

Chưa bao giờ

Thỉnh thoảng

Thường xuyên

8. Theo đánh giá của quý cơ quan/đơn vị thì các cơ quan soạn thảo có thái độ tích cực trong việc tiếp thu ý kiến đóng góp không?

Không

Bình thường

Có trong một số trường hợp, tùy thuộc vào cơ quan

Có trong một số trường hợp, tùy thuộc vào loại văn bản

Có trong một số trường hợp, tùy thuộc vào loại vấn đề

Có trong một số trường hợp, tùy thuộc vào sự chủ động của phía chúng tôi

Rất tốt

9. Trong quá trình vịnh Hạ Long kiện toàn về cơ chế chính sách liên quan đến QLTHVB, quý cơ quan/đơn vị có được hỏi ý kiến không?

Không

Từ 1-3 lần

Trên 3 lần

Đơn vị tôi không được hỏi ý kiến nhưng cơ quan, doanh nghiệp khác trong ngành được hỏi ý kiến

Cơ quan chuyên trách đã hỏi ý kiến quý cơ quan/đơn vị theo hình thức nào?

Tổ chức hội thảo, tọa đàm lấy ý kiến

Gọi điện thoại lấy thông tin

Gửi văn bản lấy ý kiến góp ý hoặc đề nghị cung cấp thông tin

Họp trực tiếp

Đơn vị tự đề xuất quan điểm với cơ quan chuyên trách

Khác (xin vui lòng nêu rõ):.....

10. Trong quá trình vịnh Hạ Long đề nghị các chính sách khác, quý cơ quan/đơn vị có được hỏi ý kiến không?

Không

Từ 1-3 lần

Trên 3 lần

Đơn vị tôi không được hỏi ý kiến nhưng cơ quan, doanh nghiệp khác trong ngành được hỏi ý kiến

Cơ quan chuyên trách đã hỏi ý kiến Hiệp hội theo hình thức nào?

Gọi điện thoại lấy thông tin

Gửi văn bản lấy ý kiến góp ý hoặc đề nghị cung cấp thông tin

Họp trực tiếp

Đơn vị tự đề xuất quan điểm với cơ quan chuyên trách

Khác (xin vui lòng nêu rõ):

11. Quý cơ quan/đơn vị tiếp cận với các dự thảo chính sách/cam kết liên quan đến QLTHVB vịnh Hạ Long như thế nào?

Được cơ quan chuyên trách cung cấp chính thức

Được biết thông tin qua các nguồn chính thống khác (website, các tài liệu được các cơ quan Nhà nước, cơ quan, tổ chức chính thống cung cấp)

Do nghe thông tin từ các nguồn không chính thức

Khác (xin vui lòng nêu rõ):

Không thể tiếp cận được

12. Các nguồn thông tin mà quý cơ quan/đơn vị đã sử dụng để góp ý cho các dự thảo về cơ chế chính sách liên quan đến QLTHVB vịnh Hạ Long?

Thông tin thống kê ngành do đơn vị tổng hợp định kỳ

Thông tin thống kê ngành do đơn vị tổng hợp phục vụ việc góp ý đó

Thông tin liên quan đến tình hình sản xuất kinh doanh của ngành mà đơn vị tập hợp định kỳ

Thông tin tổng hợp ý kiến của tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp mà đơn vị thực hiện phục vụ việc góp ý đó

Thông tin từ các phương tiện thông tin đại chúng

Khác (xin vui lòng nêu rõ)

13. Đơn vị đã từng tự đề xuất sáng kiến đàm phán dự thảo đổi mới cơ chế chính sách liên quan đến QLTHVB vịnh Hạ Long chưa?

Chưa từng

Đã từng (xin vui lòng nêu rõ số lần)

Nếu có quý cơ quan/đơn vị đã sử dụng cách thức nào để vận động cho đề xuất của mình?

Tiếp cận trực tiếp các cơ quan có thẩm quyền (gửi công văn, họp...)

Tổ chức chiến dịch truyền thông

Trình bày tại các cuộc họp hoặc các sự kiện khác có sự tham gia của cơ quan Nhà nước liên quan

Khác (xin vui lòng nêu rõ)

14. Quý cơ quan/đơn vị có hài lòng với cách thức tiếp thu ý kiến đóng góp của cơ quan chuyên trách và kết quả cam kết cuối cùng không?

Không hài lòng

Bình thường

Hài lòng

IV. ĐÀO TẠO NGUỒN LỰC VỀ QLTHVB

A. Về kỹ năng giải quyết những vấn đề liên quan đến QLTHVB vịnh Hạ Long hiện nay của quý đơn vị

15. Nhận định “Đơn vị có đủ nguồn lực nòng cốt được đào tạo bài bản, chuyên trách về QLTHVB” có đúng với trường hợp đơn vị của Ông/Bà không?

Không đúng

Đúng một phần

Đúng

16. Đơn vị có các kỹ năng giải quyết những vấn đề liên quan đến QLTHVB từ:

Kinh nghiệm thực tế của đơn vị

Học hỏi từ kinh nghiệm thực tế của các đơn vị khác

Các khóa đào tạo, tập huấn về QLTHVB

Tìm hiểu qua sách, tài liệu nghiên cứu

Tìm hiểu qua các phương tiện thông tin khác

Khác

17. Các kỹ năng giải quyết những vấn đề liên quan đến QLTHVB có chủ yếu từ:

Kiến thức, kinh nghiệm, kỹ thuật trong nước

Kiến thức, kinh nghiệm, kỹ thuật quốc tế

Cả hai

18. Đơn vị mong muốn được nâng cao năng lực cán bộ chuyên trách QLTHVB thông qua?

Các hội thảo, tọa đàm

Các khóa đào tạo chuyên sâu

Website, sách báo, ấn phẩm cung cấp thông tin thường xuyên

Khác (xin vui lòng nêu rõ)

B. Về các nội dung nâng cao năng lực QLTHVB cần đào tạo

Nếu có điều kiện được đào tạo nâng cao năng lực cán bộ chuyên trách QLTHVB, quý đơn vị mong muốn được đào tạo về những nội dung gì ?

19. Về kiến thức QLTHVB

Tình hình thực hiện QLTHVB trên thế giới

Tổng quan về QLTHVB ở Việt Nam hiện nay

Cơ chế giảm thiểu mâu thuẫn lợi ích trong việc khai thác, sử dụng đa ngành ở vịnh Hạ Long? - Những lợi ích mà ngành có thể tận dụng và cách thức hành động

Biện pháp cải thiện chất lượng cuộc sống của cộng đồng – những người luôn phụ thuộc vào các nguồn tài nguyên vùng bờ, mà vẫn duy trì được đa dạng sinh học và các giá trị dịch vụ của hệ sinh thái?

Tập huấn chuyên sâu về xây dựng mô hình QLTHVB ở Vịnh Hạ Long

Các nội dung khác (nêu cụ thể):.....

20. Về kỹ năng thực hiện QLTHVB

Vai trò và ý nghĩa của việc thực hiện QLTHVB ở vịnh Hạ Long

Kinh nghiệm quốc tế trong thực hiện QLTHVB

Cơ chế cho QLTHVB ở vịnh Hạ Long

Xây dựng mô hình QLTHVB vịnh Hạ Long và kỹ năng thực hiện

Điều chỉnh khung thể chế-chính sách phù hợp để QLTHVB vịnh Hạ Long

Các nội dung khác (nêu cụ thể) :.....

V. KIẾN NGHỊ - ĐỀ XUẤT

21. Ông (bà) có đề xuất nhà nước hay tỉnh có cơ chế chính sách gì mới để quản lý tốt vùng này không ?

Xin trân trọng cảm ơn sự hợp tác của quý đơn vị!

**Phụ lục 2: Phiếu phân tích cơ chế chính sách liên quan đến QLTHVB vịnh
Hạ Long**

Số phiếu:

Ngày điều tra:

Nơi điều tra:

PHIẾU ĐIỀU TRA
(Dành cho người dân)

Để giúp tác giả thực hiện đề tài nghiên cứu khoa học “*Nghiên cứu, phân tích cơ chế chính sách liên quan đến quản lý tổng hợp vùng bờ vịnh Hạ Long, Quảng Ninh*” xin ông (bà) vui lòng bớt chút thời gian trả lời các câu hỏi sau đây:

I. THÔNG TIN CÁ NHÂN

1. Họ và tên người được phỏng vấn:

2. Tuổi:

Dưới 16 tuổi

Từ 16 đến 40 tuổi

Từ 41 đến 60 tuổi

Trên 60 tuổi

3. Giới tính: Nam Nữ

4. Trình độ học vấn:

Trung học cơ sở

Cao đẳng

Trung học phổ thông

Đại học

Trung cấp chuyên nghiệp

Khác:.....

5. Nghề nghiệp chính:

Công nhân viên chức

Dịch vụ, buôn bán, nghề phụ

Nuôi trồng thủy sản

Làm thuê

Đánh bắt/khai thác thủy sản

Làm việc, hưởng lương tháng

Nghề khác.....

6. Xếp hạng kinh tế hộ gia đình (theo phân hạng của xã/phường hoặc theo kết quả đánh giá của nhà nước)

Khá giả

Trung bình/Bình thường

Nghèo/Khó khăn

II. GIÁ TRỊ CỦA NGUỒN LỢI VÙNG VEN BIỂN

7. Ông/bà có thấy tài nguyên vùng ven biển tại địa phương là quan trọng đối với bản thân, gia đình và làng xóm của mình hay không?

- Có Không Không có ý kiến

8. Gia đình ông/bà có khai thác, sử dụng các loại tài nguyên, nguồn lợi thiên nhiên ven biển hay không?

- Có Không

Nếu CÓ, đề nghị ông/bà cho biết cụ thể những loại tài nguyên, nguồn lợi nào?

- Đất đai (đồng ruộng, bãi bồi, bãi triều ven biển)
 Nguồn nước (sông, hồ đầm, kênh rạch,...)
 Rừng ngập mặn và các sinh cảnh đất ngập nước khác (lấy củi, nuôi tôm,...)
 Nguồn lợi thủy sản (cá, tôm từ đồng ruộng, kênh rạch, sông, biển)
 Các loại khác.....

9. Theo ông/bà, vùng ven biển có những lợi thế nào?

- Cung cấp nguồn lợi thủy sản tự nhiên
 Là khu vực phù hợp cho nuôi trồng thủy sản của người dân (đầm, cá lồng)
 Là khu vực phù hợp để sản xuất lúa, lương thực, cây ăn quả và các loại cây trồng khác
 Là nơi phù hợp để phát triển dịch vụ du lịch, giải trí cho cộng đồng và khách tham quan
 Cung cấp nguyên liệu cho làng nghề, nghề phụ
 Phù hợp để phát triển bến cảng, khu công nghiệp, các nhà máy chế biến
 Ngăn cản triều cường, nước biển xâm lấn
 Khác

10. Theo ông/bà cho biết các dải rừng ngập mặn cửa sông, ven biển có những giá trị và tầm quan trọng nào dưới đây:

- Chấn sóng, gió, bão, triều cường, sóng thần
 Ổn định bờ biển, hạn chế xói lở
 Hạn chế sự xâm nhập của nước mặn vào nội địa
 Bảo vệ nguồn nước cho sinh hoạt, sản xuất
 Là nơi cung cấp nguồn hải sản làm thức ăn cho gia đình và bán lấy tiền

- Là nơi cung cấp các nguồn giống thủy sản tự nhiên
- Là nơi phù hợp để phát triển du lịch sinh thái
- Cung cấp lâm sản, củi, than, chim trời, rắn, mật ong... cho tiêu dùng của dân địa phương
- Là nơi lưu giữ thiên nhiên cho con cháu mai sau
- Khác.....

III. SỰ THAY ĐỔI CỦA MÔI TRƯỜNG VÀ TÀI NGUYÊN VÙNG VEN BIỂN TẠI ĐỊA PHƯƠNG

11. Theo ông/bà, nguồn lợi thủy sản tự nhiên địa phương có thay đổi gì không trong 10 năm qua?

- Có Không Không biết

Nếu CÓ, đề nghị ông/bà cho biết thay đổi như thế nào và lý do tại sao:

- Tăng lên / Nhiều hơn Giảm xuống/ Ít đi

Lý do thay đổi:

Trong 10 năm tới, nguồn thủy sản tự nhiên của địa phương sẽ thay đổi như thế nào?

- Sẽ tăng lên Sẽ giảm xuống Không thay đổi Không biết

Nếu có thay đổi, đề nghị cho biết thêm lý do vì sao sẽ có xu hướng như vậy:

.....

12. Theo ông/bà, diện tích ao tôm và đất nuôi trồng thủy sản (NTTS) nói chung tại địa phương có thay đổi gì không trong 10 năm vừa qua?

- Có Không Không biết

Nếu CÓ, đề nghị ông/bà cho biết thay đổi như thế nào và lý do tại sao:

- Tăng lên / Nhiều hơn Giảm xuống/ Ít đi

Lý do thay đổi:

Trong 10 năm tới, diện tích ao tôm và đất NTTS của địa phương sẽ thay đổi như thế nào?

- Sẽ tăng lên Sẽ giảm xuống Không thay đổi Không biết

Nếu có thay đổi, đề nghị cho biết thêm lý do vì sao sẽ có xu hướng như vậy:

.....

13. Theo ông/bà, diện tích bãi bồi, bãi triều ven sông, ven biển tại địa phương có thay đổi gì không trong 10 năm vừa qua?

Có Không Không biết

Nếu CÓ, đề nghị ông/bà cho biết thay đổi như thế nào và lý do tại sao:

Tăng lên / Nhiều hơn Giảm xuống/ Ít đi

Lý do thay đổi:

Trong 10 năm tới, diện tích bãi bồi, bãi triều của địa phương sẽ thay đổi như thế nào?

Sẽ tăng lên Sẽ giảm xuống Không thay đổi Không biết

Nếu có thay đổi, đề nghị cho biết thêm lý do vì sao sẽ có xu hướng như vậy:

.....

14. Theo ông/bà, chất lượng nước sinh hoạt (dùng cho ăn, uống, tắm giặt,..) và nước sản xuất tại địa phương có thay đổi gì không trong 10 năm vừa qua?

Có Không Không biết

Nếu CÓ, đề nghị ông/bà cho biết thay đổi như thế nào và lý do tại sao:

Tốt hơn (sạch hơn, nhiều hơn) Kém hơn (bẩn hơn, ít hơn)

Lý do thay đổi:

Trong 10 năm tới, chất lượng nguồn nước tại địa phương sẽ thay đổi như thế nào?

Sẽ tốt hơn Sẽ kém hơn Không thay đổi Không biết

Nếu có thay đổi, đề nghị cho biết thêm lý do vì sao sẽ có xu hướng như vậy:

.....

15. Đề nghị ông/bà cho biết năng suất, sản lượng nuôi trồng thủy sản tại địa phương những năm gần đây như thế nào?

Tăng lên Giảm xuống Vẫn ổn định Không biết

Nếu năng suất, sản lượng giảm xuống, đề nghị cho biết nguyên nhân:

.....

IV. SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN TRONG QLTHVB VỊNH HẠ LONG

16. Theo ông/bà, có cần thiết phải giữ lại các vùng rừng ngập mặn và các vùng đất ngập nước tự nhiên ven biển còn sót lại tại địa phương hay không?

Có Không Không biết

Nếu CÓ (hoặc KHÔNG), đề nghị cho biết lý do tại sao?

.....

17. Theo ông/bà có nên cho tiếp tục khuyến khích hoặc cho phép người dân và doanh nghiệp khai phá môi trường tự nhiên ven biển và chuyển đổi đất nông nghiệp sang làm vùng tôm và đầm nuôi trồng thủy sản hay không?

- Nên Không nên Không biết

Nếu CÓ (hoặc KHÔNG), đề nghị cho biết lý do tại sao?

.....
18. Theo ông/bà, vùng ven bờ tại địa phương nên để cho ai quản lý?

- Chính quyền địa phương xã, huyện, tỉnh
 Cơ quan phụ trách tài nguyên và môi trường
 Các cơ quan và doanh nghiệp sử dụng tài nguyên
 Cộng đồng địa phương, các hộ dân
 (bên khác).....

19. Theo ông/bà, người dân có vai trò gì đối với vùng bờ vịnh Hạ Long?

- Không biết / Không có ý kiến
 Chỉ là người khai thác, sử dụng
 Là người quản lý, bảo vệ
 Vừa là người khai thác, sử dụng; vừa là người quản lý, bảo vệ
 Không có vai trò gì cả

20. Có bao giờ ông/bà tham gia các cuộc họp hoặc hoạt động về bảo vệ, quản lý và khai thác hợp lý tài nguyên ven biển tại địa phương hay chưa?

- Có Chưa bao giờ

Nếu CÓ, đề nghị ông/bà cho biết đã tham gia hoạt động nào?

- Tham gia các cuộc họp bàn về quản lý, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên của địa phương

Xin cảm ơn ông/bà!

Phụ lục 3:
DANH SÁCH NGƯỜI ĐƯỢC PHÒNG VẤN TRỰC TIẾP

TT	Họ và tên	Ghi chú
1	Hoàng Việt Dũng	CCT Chi cục BVMT
2	Phạm Quang Vinh	CCP Chi cục BVMT
3	Nguyễn Thị Thu Thủy	CCP Chi cục BVMT
4	Đặng Thị Hải Yến	TP Thẩm định cấp phép MT – Chi cục BVMT
5	Trần Thị Minh Thu	PP Thẩm định cấp phép MT
6	Đỗ Thị Vân Anh	PP Thẩm định cấp phép MT
7	Phạm Văn Cung	TP Kiểm soát môi trường
8	Ngô Mạnh Đạt	PP Kiểm soát môi trường
9	Hoàng Danh Sơn	PGĐ Sở TNMT
10	Vương Đình Việt	PGĐ Sở Nông nghiệp và PTNT
11	Nguyễn Hải An	PGĐ Sở Xây dựng
12	Phan Doãn Thức	PGĐ Sở Kế hoạch và Đầu tư
13	Phạm Hồng Biên	TP Kinh tế đối ngoại – Sở KHĐT
14	Phạm Quang Thái	PGĐ Sở Công Thương
15	Hoàng Quang Hải	PCT thành phố Hạ Long
16	Nguyễn Thu Huyền	TP Hành chính - Chi cục BVMT
17	Đình Hải Hà	PP Hành chính - Chi cục BVMT
18	Vũ Thị Tuyết	Chi cục BVMT
19	Trần Văn Ngoan	CCT Chi cục Biển và Hải đảo – Sở TNMT
20	Trần Văn Thuận	Chi cục Biển và Hải đảo – Sở TNMT
21	Nguyễn Thị Lan Hương	BQL vịnh Hạ Long
22	Tống Thị Yến	TTYTDP tỉnh
23	Bùi Phương Dung	
24	Bùi Đức Đông	
25	Mai Đức Long	TT Phát triển quỹ đất - Sở TNMT
26	Phạm Trường Tuân	

27	Trần Trung Hoàn	TT Phát triển quỹ đất - Sở TNMT
28	Đoàn Thị Hải Chi	
29	Trần Đức Hạnh	
30	Bùi Thị Duyên	

Phụ lục 4: Một số hình ảnh tư liệu



Ảnh 1 - Ô nhiễm do rửa trôi trên vịnh Hạ Long



Ảnh 2 - Làng chài nổi trên vịnh Hạ Long