

Pháp luật Việt Nam về phân vùng, quản lý tổng hợp vùng ven bờ biển

Nguyễn Bá Diên*

*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội,
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 15 tháng 6 năm 2010

Tóm tắt. Bài viết này đề cập một tổng quan về các quy định của pháp luật Việt Nam hiện nay liên quan đến việc phân vùng, quản lý tổng hợp vùng ven bờ biển. Ngoài ra, tác giả cũng rút ra một số nhận xét và tổng quan về tầm quan trọng của quản lý tổng hợp vùng ven bờ biển. Theo đó, tác giả đưa ra một số khuyến nghị để cải thiện và hoàn thiện khung pháp lý về quản lý tổng hợp vùng ven bờ biển Việt Nam, cũng như phục vụ chiến lược phát triển bền vững ở nước ta hiện nay.

Thế kỷ 21 là thế kỷ của biển và đại dương. Điều đó càng được thể hiện rõ khi hàng loạt các nước trên thế giới tiến hành điều chỉnh hoặc công bố chiến lược biển mới với những tính toán sâu sắc và toàn diện. Mỹ công bố chiến lược “lấy đại dương chế ngự lục địa”, Trung Quốc công bố hàng loạt chính sách chiến lược biển và chiến lược phát triển kinh tế biển đảo... Khi đất liền trở nên chật hẹp, trước sức ép về tốc độ gia tăng dân số, nguồn tài nguyên lục địa ngày càng cạn kiệt, năng lượng khan hiếm, các hệ sinh thái bị suy thoái, môi trường bị đe dọa nghiêm trọng, biển và đại dương dường như đang trở thành nơi nương tựa cuối cùng của nhân loại. Trong bối cảnh đó, các quốc gia, dân tộc không có con đường nào khác là phải tiến ra biển với tư duy mới, với khí thế và quyết tâm chưa từng có!

Việt Nam là một quốc gia ven biển có những ưu thế và vị trí chiến lược đặc biệt quan trọng đối với khu vực và trên thế giới. Trong

lịch sử hàng nghìn năm dựng nước và giữ nước của dân tộc, biển và đảo luôn gắn liền với quá trình xây dựng và phát triển của đất nước và con người Việt Nam.

Bên cạnh lợi ích có được từ khai thác, sử dụng biển và vùng bờ, một loạt các vấn đề về môi trường biển, đới bờ, là hậu quả của sức ép dân số, sức ép kinh tế, khả năng quản lý và sử dụng yếu kém tài nguyên biển đang đặt Việt Nam phải đối mặt với nhiều thách thức. Các hậu quả môi trường biển, ven biển hiện nay đó là: Cạn kiệt các nguồn tôm giống và đàn cá gần bờ; mất tính đa dạng sinh học do phá hủy môi trường sống như rừng ngập mặn, rạn san hô; axit hóa đất do phát quang rừng ven biển trên các vùng đất phèn để làm nông nghiệp và nuôi trồng thủy sản; ô nhiễm dầu trên biển do vận tải, khai thác dầu ngoài khơi và các sự cố tràn dầu; ô nhiễm do nước thải đô thị không được xử lý; sử dụng hóa chất trong nông nghiệp và công nghiệp không quản lý chặt chẽ. Hơn nữa, các loại thiên tai như bão, lũ và xâm nhập mặn, đặc biệt tình trạng biến đổi khí hậu ngày càng gia tăng có tác động lớn tới môi trường biển và đới bờ, đang đặt ra những thách thức rất to lớn.

* ĐT: ĐT: 84-4-35650769.

E-mail: nbadien@yahoo.com

Trước tình trạng trên, nhu cầu cần phải có cách thức quản lý biển phù hợp đã trở nên bức thiết. Trong số nhiều phương pháp, cách thức tiếp cận quản lý biển và đại dương gần đây, quản lý tổng hợp vùng ven biển (QLTHVB) là một trong những phương pháp mới, hiện đại được áp dụng ở nhiều nước có biển trên thế giới [1]. Có thể khẳng định rằng, phân vùng và QLTHVB nổi lên như một công cụ hiệu quả nhằm đảm bảo sử dụng bền vững, tốt nhất các tài nguyên thiên nhiên vùng bờ, bảo tồn đa dạng sinh học, ngăn ngừa thiên tai, kiểm soát ô nhiễm. Bài viết này sẽ cung cấp một số nét tổng quan về các quy định hiện nay của pháp luật Việt Nam liên quan tới phân vùng, QLTHVB, qua đó đưa ra một số kiến nghị nhằm nâng cao và hoàn thiện khung pháp luật Việt Nam về QLTHVB.

1. Tổng quan về phân vùng, quản lý tổng hợp vùng ven bờ biển

1.1. Vị trí, tầm quan trọng của biển đối với Việt Nam

Việt Nam nằm trong khu vực Biển Đông, là biển duy nhất nối liền Ấn Độ Dương và Thái Bình Dương. Biển này nối với Thái Bình Dương thông qua eo biển Basi (nằm giữa Philip-pin và Đài Loan) và eo biển Đài Loan. Về phía Tây, Biển Đông thông với Ấn Độ Dương qua eo biển Malacca. Đây cũng là khu vực có các đường biển nhộn nhịp vì trong vùng có đến năm trong số mười tuyến đường biển thông thương lớn nhất trên thế giới. Nhiều nước ở khu vực Đông Á có nền kinh tế phụ thuộc sống còn vào con đường biển đi qua Biển Đông như Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan, Xin-ga-po. Vị trí này tạo điều kiện thuận lợi để Việt Nam phát triển cảng biển và vận tải hàng hải.

Với bờ biển dài 3260 km, Việt Nam đứng thứ 27 trong 157 quốc gia ven biển trên thế giới và là nước ven biển lớn ở khu vực Đông Nam Á, có 2779 đảo ven bờ, trong đó có 22 đảo rộng từ 10km² trở lên và rộng nhất là đảo Phú Quốc với diện tích 589.36km². Cả nước có 28/63 tỉnh/thành phố nằm ven biển, diện tích các

huyện ven biển chiếm 17% diện tích cả nước và là nơi sinh sống của hơn 1/5 dân số cả nước.

Biển Việt Nam dài và đẹp, chứa đựng nhiều nguồn tài nguyên phong phú và đa dạng với trữ lượng, quy mô thuộc loại khá, cho phép phát triển nhiều lĩnh vực kinh tế biển quan trọng. Biểu hiện: biển Việt Nam có hơn 2000 loài cá, trong đó có gần 130 loài cá có giá trị kinh tế cao và hàng trăm loài được đưa vào danh sách đỏ, 1600 loài giáp xác, 2500 loài thân mềm. Hàng năm biển Việt Nam cho khai thác 45.000 - 50.000 tấn rong biển. Hầu hết các ngành kinh tế mũi nhọn của nước ta đều gắn liền với biển như du lịch, dầu khí, thủy sản, giao thông vận tải, công nghiệp tàu thủy... Các ngành này đã và đang đóng góp một phần rất lớn cho nền kinh tế đất nước.

Nhờ có sự ra đời của Công ước Luật biển 1982 - Bộ Hiến pháp chung của toàn nhân loại về biển và đại dương - Việt Nam đã có vùng nội thủy, lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa rộng khoảng hơn 1 triệu km², gấp hơn 3 lần diện tích đất liền. Hệ thống đảo, đặc biệt là hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa có vai trò rất quan trọng trong bảo vệ chủ quyền an ninh quốc gia.

1.2. Khái niệm về phân vùng, quản lý tổng hợp vùng ven bờ biển

Năm 1993, tại Hội nghị quốc tế về vùng bờ, quản lý tổng hợp vùng ven bờ biển (ICZM - Integrated Coastal Zone) được định nghĩa như sau: “Quản lý tổng hợp vùng ven bờ bao gồm việc đánh giá toàn diện, đặt ra các mục tiêu, quy hoạch và quản lý các hệ thống tài nguyên ven biển, có xét đến các yếu tố lịch sử, văn hóa và truyền thống, và các lợi ích trong mâu thuẫn sử dụng; là quá trình liên tục tiến triển nhằm đạt được sự phát triển bền vững”.

Cũng tại Hội nghị này, các đại biểu và chuyên gia nghiên cứu về biển đã bàn bạc, thảo luận và thống nhất về vai trò của quản lý tổng hợp vùng ven bờ biển, theo đó “quản lý tổng hợp ven bờ là cách thức phù hợp nhất để đối phó với các vấn đề quản lý ven bờ hiện tại và trong dài hạn như suy thoái môi trường sống, thoái hóa chất lượng nước, biến đổi chu kỳ thủy

vấn, 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” [2].

Để quản lý tổng hợp biển và vùng bờ hiệu quả cần phải tiến hành quy hoạch sử dụng biển, đảo và vùng bờ theo cách tiếp cận không gian (spatial approach) mà phân vùng chức năng sử dụng biển và vùng bờ được xem là một công cụ rất cần thiết. Theo Đại từ điển tiếng Việt thì “phân vùng là phân chia thành các vùng theo những đặc điểm nhất định để có định hướng và cách thức phát triển kinh tế hợp lý”. Như vậy, chúng ta có thể hiểu “phân vùng quản lý tổng hợp ven biển là việc phân chia các vùng biển theo các tiêu chí, mục đích để quản lý, sử dụng đạt hiệu quả và chất lượng cao nhất”.

1.3. Cách thức phân vùng, quản lý tổng hợp vùng ven bờ biển

Mục đích chính của phân vùng quản lý tổng hợp là nâng cao hiệu quả quản lý tài nguyên ven biển và bảo đảm vấn đề môi trường biển. Có rất nhiều tiêu chí để phân vùng quản lý như:

- Phân vùng biển theo quy định của Luật biển quốc tế bao gồm: Vùng nội thủy, lãnh hải, tiếp giáp lãnh hải, đặc quyền kinh tế và thềm lục địa...;
- Phân vùng theo vị trí địa lý;
- Phân vùng theo đặc điểm tự nhiên;
- Phân vùng theo ngành, lĩnh vực: thủy sản, dầu khí,...
- Phân vùng theo trình độ phát triển kinh tế - xã hội;
- Phân vùng theo cấp độ: cấp độ quốc gia và cấp độ địa phương;

Tùy theo mục đích sử dụng khác nhau mà nhà quản lý sử dụng các tiêu chí phân vùng khác nhau [3].

1.4. Ý nghĩa của việc phân vùng, quản lý tổng hợp vùng ven bờ biển

Quản lý tổng hợp đới bờ là phương pháp quản lý mang lại hiệu quả tương đối cao trong

việc quản lý các tài nguyên ven biển. Mục tiêu chung của một chương trình QLTHVB là đảm bảo sử dụng bền vững, tốt nhất các tài nguyên thiên nhiên vùng bờ và duy trì lợi ích nhiều nhất từ môi trường tự nhiên. Với mục tiêu này, phân vùng và quản lý tổng hợp vùng bờ có ý nghĩa quan trọng như sau:

- Tăng cường nhận thức đầy đủ về các hệ tài nguyên thiên nhiên quý giá của vùng bờ và tính bền vững của chúng đối với các hoạt động đa dạng của con người;
- Kết hợp hài hòa lợi ích giữa trung ương và địa phương, giữa trước mắt và lâu dài, giữa kinh tế và quốc phòng;
- Phát huy tối đa sức mạnh tổng hợp trong quản lý và phát triển kinh tế biển;
- Tăng cường vai trò và quyền hạn của các cấp chính quyền địa phương trong quản lý và phát triển kinh tế biển;
- Giúp chính quyền nâng cao năng suất và hiệu quả của việc đầu tư tài chính và nhân lực, nhằm đạt các mục tiêu kinh tế, xã hội và môi trường, thực hiện được các cam kết quốc tế liên quan đến môi trường biển và ven bờ;
- Góp phần cho việc bảo vệ an ninh chủ quyền trên biển và phát triển kinh tế bền vững theo mục tiêu của Chiến lược biển;

2. Quy định của pháp luật Việt Nam về phân vùng, quản lý tổng hợp vùng ven bờ biển

2.1. Quy định của pháp luật Việt Nam về phân vùng, quản lý tổng hợp vùng ven bờ biển theo Luật biển quốc tế

Có thể khẳng định rằng bằng Tuyên bố của Chính phủ về lãnh hải, vùng tiếp giáp, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa ngày 12 tháng 5 năm 1977, Việt Nam là quốc gia đầu tiên trong khu vực Đông Nam Á đã thiết lập đầy đủ các vùng biển: nội thủy, lãnh hải, tiếp giáp lãnh hải, đặc quyền kinh tế, thềm lục địa phù hợp với Công ước Luật Biển 1982.

Theo Tuyên bố này, Việt Nam có lãnh hải rộng 12 hải lý tính từ đường cơ sở. Tại đây,

“Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam thực hiện chủ quyền đầy đủ và toàn vẹn đối với lãnh hải của mình cũng như đối với vùng trời, đáy biển và lòng đất dưới đáy biển của lãnh hải”⁽¹⁾. Bên ngoài lãnh hải, tiếp liền với lãnh hải là vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng này tạo với lãnh hải một vùng biển rộng 24 hải lý tính từ đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải. Trong vùng tiếp giáp lãnh hải “Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam thực hiện sự kiểm soát của mình, nhằm bảo vệ an ninh, bảo vệ các quyền lợi về hải quan, thuế khoá, đảm bảo sự tôn trọng các quy định về y tế, về di cư, nhập cư trên lãnh thổ hoặc trong lãnh hải Việt Nam”⁽²⁾. Việt Nam cũng bảo lưu quyền cứu hộ các tàu thuyền, máy bay bị nạn, có thể gây ô nhiễm môi trường biển trong vùng tiếp giáp lãnh hải và lãnh hải.

Việt Nam còn có thêm lục địa bao gồm đáy biển và lòng đất dưới đáy biển thuộc phần kéo dài tự nhiên của lục địa Việt Nam mở rộng ra ngoài lãnh hải Việt Nam cho đến bờ ngoài của rìa lục địa; nơi nào bờ ngoài của rìa lục địa cách đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải Việt Nam không đến 200 hải lý thì thêm lục địa nơi ấy mở rộng ra 200 hải lý kể từ đường cơ sở. Nhà nước Việt Nam “có chủ quyền hoàn toàn về mặt thăm dò, khai thác, bảo vệ và quản lý tất cả các tài nguyên thiên nhiên ở thêm lục địa Việt Nam bao gồm tài nguyên khoáng sản, tài nguyên không sinh vật và tài nguyên sinh vật thuộc loại định cư ở thêm lục địa Việt Nam”⁽³⁾.

Để xác định các vùng biển của mình Chính phủ Việt Nam ra Tuyên bố ngày 12 tháng 11 năm 1982 về đường cơ sở để tính chiều rộng

lãnh hải. Theo đó đường cơ sở của Việt Nam là hệ thống đường cơ sở thẳng gồm 11 đoạn đi từ điểm 0 nằm trên đường thẳng nối liền quần đảo Thổ Chu và đảo Poulo Wai (Campuchia) qua các điểm A1-A11 nối liền các đảo chạy dọc theo bờ biển Việt Nam trừ phần bờ biển trong Vịnh Bắc Bộ. Theo Tuyên bố này, đường biên giới trong vịnh Bắc Bộ đã được quy định trong Công ước về Hoạch định đường biên giới giữa Việt Nam và Trung Quốc do Pháp và nhà Thanh ký năm 1887. Do vậy, “đường cơ sở từ đảo Cồn Cỏ đến cửa vịnh sẽ được công bố sau khi vấn đề cửa vịnh được giải quyết”⁽⁴⁾. Tuyên bố cũng nêu rõ đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải của các quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa sẽ được quy định cụ thể trong một văn bản tiếp theo phù hợp với điểm 5 của bản Tuyên bố ngày 12/5/1977 của Chính phủ Việt Nam với nội dung các đảo và quần đảo thuộc lãnh thổ Việt Nam đều có lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa riêng.

Vấn đề chủ quyền quốc gia trên biển cũng đã được Việt Nam trình trọng ghi nhận trong một văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất là Hiến pháp. Trong bản Hiến pháp năm 1980 đã khẳng định: “Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam là một nước độc lập, có chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ, bao gồm đất liền, vùng trời, vùng biển và các hải đảo”. Chủ quyền của Việt Nam trên biển tiếp tục được khẳng định lại trong Hiến pháp năm 1992 (Điều 1): “Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam là một nước độc lập, có chủ quyền thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ, bao gồm đất liền, các hải đảo, vùng biển và vùng trời”.

Để cụ thể hoá Hiến pháp và từng bước chuyển hoá các quy định của Công ước Luật Biển 1982 vào trong các quy định của pháp luật Việt Nam, một số văn bản pháp luật quan trọng liên quan đến các vùng biển sau đã được ban hành:

⁽¹⁾ Theo điểm 1 Tuyên bố của Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam về lãnh hải, vùng tiếp giáp, vùng đặc quyền về kinh tế và thềm lục địa (ngày 12 tháng 5 năm 1977).

⁽²⁾ Theo điểm 2 Tuyên bố của Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam về lãnh hải, vùng tiếp giáp, vùng đặc quyền về kinh tế và thềm lục địa (ngày 12 tháng 5 năm 1977).

⁽³⁾ Theo điểm 4 Tuyên bố của Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam về lãnh hải, vùng tiếp giáp, vùng đặc quyền về kinh tế và thềm lục địa (ngày 12 tháng 5 năm 1977).

⁽⁴⁾ Điểm 3 Tuyên bố của Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam về đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải Việt Nam (ngày 12 tháng 11 năm 1982).

- Nghị định số 30/1980/NĐ-CP ngày 29/1/1980 của Chính phủ về quy chế pháp lý cho tàu thuyền nước ngoài hoạt động trên các vùng biển của nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam.

- Luật Biên giới quốc gia năm 2003 và Nghị định số 140/2004/NĐ-CP ngày 25/6/2004 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Biên giới quốc gia. Hai văn bản pháp luật này đã có các điều khoản quy định về nội thủy; lãnh hải; vùng nước lịch sử; biên giới quốc gia trên biển; các đường ranh giới phía ngoài của vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền về kinh tế, thềm lục địa và quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải,...

Như vậy, pháp luật về các vùng biển Việt Nam chủ yếu bao gồm 3 văn bản chính đó là: Tuyên bố ngày 12/5/1977 về lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của Việt Nam; Tuyên bố ngày 12/11/1982 về đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải Việt Nam và Luật Biên giới quốc gia năm 2003. Nhìn chung các văn bản này đã tạo cơ sở pháp lý vững chắc để Việt Nam khẳng định chủ quyền và quyền chủ quyền của mình trên các vùng biển, đảo; đồng thời góp phần bảo vệ an ninh quốc gia trên biển.

2.2. *Pháp luật Việt Nam về phân vùng và quản lý tổng hợp vùng ven bờ*

2.2.1. Phân vùng, quản lý tổng hợp vùng ven bờ theo cấp độ (cấp độ quốc gia và địa phương)

Theo kinh nghiệm thực tế có được ở khu vực và Việt Nam cho thấy, QLTHVB muốn mở rộng ở quy mô toàn quốc gia, cần song song triển khai và vận hành ở hai cấp, Trung ương và cấp tỉnh. Tuy nhiên ở Việt Nam QLTHVB ở cấp địa phương (cấp tỉnh) là cấp quyết định, không triển khai ở cấp tỉnh thì không thể có được QLTHVB triển khai trong thực tế. Ở QLTHVB cấp cao hơn cũng rất cần thiết và quan trọng khi triển khai ở quy mô nhiều tỉnh hoặc cả nước, song ở cấp Trung ương, QLTHVB có ý nghĩa và vai trò hỗ trợ và hướng

dẫn cho cấp tỉnh. Vì vậy, cách triển khai QLTHVB ở cấp Trung ương không thể áp đặt một cách máy móc cho việc áp dụng vào vận hành QLTHVB ở cấp tỉnh [4]. Hiện nay, pháp luật Việt Nam về phân vùng và QLTHVB được chia thành 2 cấp với một số văn bản pháp luật tiêu biểu dưới đây:

i) Cấp độ quốc gia

* Nghị định 25/2009/NĐ-CP ngày 6/3/2009 của Chính phủ (Nghị định 25) về quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo là một văn bản pháp lý đánh dấu bước tiến quan trọng về thể chế quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường biển và hải đảo. Nghị định này đã đưa ra các định nghĩa tại Điều 3 như sau:

- Vùng ven biển là vùng chuyển tiếp giữa lục địa và biển, bao gồm vùng biển ven bờ và vùng đất ven biển được xác định theo ranh giới hành chính để quản lý (Điều 3);

- Quản lý tổng hợp tài nguyên và môi trường biển, hải đảo là quản lý liên ngành, liên vùng, đảm bảo lợi ích quốc gia kết hợp hài hòa với lợi ích của các ngành, lĩnh vực, địa phương, các tổ chức và cá nhân liên quan đến việc quản lý, khai thác, sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, đảo (Điều 3).

Bên cạnh các định nghĩa cơ bản, Nghị định cũng đã đề cập đến các nguyên tắc và nội dung của quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo tại Điều 4, 5, cụ thể:

- Nguyên tắc quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo: (1) Bảo đảm sự quản lý thống nhất, liên ngành, liên vùng, đồng thời hài hòa lợi ích chung giữa các bên liên quan trong khai thác, sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo; kết hợp chặt chẽ giữa phát triển vùng biển, hải đảo với phát triển vùng nội địa theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa; (2) Kết hợp chặt chẽ giữa phát triển kinh tế - xã hội với bảo vệ môi trường, bảo đảm an toàn trên biển, đồng thời góp phần bảo vệ an ninh chủ quyền quốc gia và toàn vẹn lãnh thổ; (3) Tăng cường và đa dạng hóa các hình thức đầu tư, thu hút mọi nguồn lực trong nước và quốc tế để phát triển kinh tế - xã

hội, bảo vệ môi trường biển, hải đảo; (4) Chủ động phòng ngừa, ngăn chặn, giảm thiểu ô nhiễm và khắc phục suy thoái môi trường biển, hải đảo; bảo vệ và phát triển các hệ sinh thái biển, hải đảo bảo đảm sự phát triển bền vững; (5) Tuân thủ các Điều ước quốc tế về biển mà Việt Nam là thành viên.

- Nội dung quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo: (1) Lập quy hoạch sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo; (2) Quản lý thống nhất các hoạt động điều tra cơ bản, khai thác, sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường biển; (3) Phòng ngừa, ngăn chặn, kiểm soát ô nhiễm môi trường biển, hải đảo; ứng phó, khắc phục sự cố môi trường và bảo vệ môi trường biển (Điều 5).

Với sự ra đời của Nghị định 25/2009/NĐ-CP ngày 06/03/2009 của Chính phủ về Quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường biển hải đảo đánh dấu bước tiến quan trọng về thể chế quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường biển và hải đảo. Đây là lần đầu tiên một văn bản pháp quy của Chính phủ được ban hành dành riêng cho nội dung này. Nghị định đã tạo những cơ sở pháp lý quan trọng cho việc triển khai phương thức QLTH trên toàn quốc.

Bên cạnh Nghị định 25, ở cấp độ Trung ương, chúng ta còn ban hành các VBPL sau để quản lý có hiệu quả các tài nguyên thiên nhiên vùng ven bờ của Việt Nam, cụ thể:

* Nghị định số 57/2008/NĐ-CP ngày 02/5/2008 của Chính phủ về việc ban hành Quy chế quản lý các khu bảo tồn biển Việt Nam có tầm quan trọng quốc gia và quốc tế;

* Quyết định số 1353/QĐ-TTg ngày 23/9/2008 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Đề án “Quy hoạch phát triển các khu kinh tế ven biển của Việt Nam đến năm 2020”

* Quyết định số 80/2008/QĐ-TTg ngày 13/6/2008 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Đề án “Hợp tác quốc tế về biển đến năm 2020”.

ii) Cấp độ địa phương

- Quyết định số 269/2006/QĐ-TTg ngày 24/11/2006 của Thủ tướng Chính phủ về việc

“Điều chỉnh, bổ sung quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội tỉnh Quảng Ninh đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020”;

- Quyết định số 120/2007/QĐ-TTg ngày 26/7/2007 của Thủ tướng Chính phủ về việc thành lập và ban hành Quy chế hoạt động của khu kinh tế Vân Đồn tỉnh Quảng Ninh.

- Quyết định số 102/2006/QĐ-TTg ngày 15/5/2006 của Thủ tướng Chính phủ về việc thành lập và ban hành Quy chế hoạt động của khu kinh tế Nghi Sơn, tỉnh Thanh Hóa;

- Quyết định số 236/QĐ-TTg ngày 14/02/2007 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt nhiệm vụ Quy hoạch chung xây dựng Khu kinh tế Nghi Sơn, tỉnh Thanh Hóa.

- Quyết định số 15/2007/QĐ-TTg ngày 29/1/2007 phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu giai đoạn 2006 - 2015 định hướng đến năm 2020;

- Quyết định số 251/2006/QĐ-TTg ngày 31/10/2006 phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội tỉnh Khánh Hòa đến năm 2020;

- Quyết định số 163/2008/QĐ-TTg ngày 11/12/2008 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội tỉnh Cà Mau đến năm 2020.

2.2.2. Phân vùng, quản lý tổng hợp vùng ven bờ biển Việt Nam theo vị trí địa lý

Theo vị trí địa lý, hiện nay chúng ta đang phân chia vùng ven bờ biển Việt Nam thành các khu vực: Vịnh Bắc Bộ, Bắc Trung Bộ, Duyên hải Trung Bộ, Vịnh Thái Lan. Tương ứng với nó, Việt Nam cũng đã ban hành 4 VBPL chính như sau:

- Quyết định số 34/2009/QĐ-TTg ngày 02/3/2009 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt quy hoạch phát triển vành đai kinh tế ven biển vịnh Bắc Bộ đến năm 2020;

- Quyết định số 61/2008/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 09/5/2008 về việc Phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội dải ven biển miền Trung Việt Nam đến năm 2020;

- Quyết định số 158/2007/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 09/10/2007 phê duyệt Chương trình quản lý tổng hợp dải ven biển vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải Trung Bộ đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020;

- Quyết định số 18/2009/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ ngày 03/2/2009 về việc phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng biển và ven biển Việt Nam thuộc vịnh Thái Lan thời kỳ đến năm 2020;

2.2.3. Phân vùng, quản lý tổng hợp vùng ven bờ biển Việt Nam theo ngành

i) Pháp luật Việt Nam về lĩnh vực thủy sản

Trong lĩnh vực thủy sản Việt Nam đã ban hành một số văn bản pháp luật chính sau:

- Luật Thủy sản năm 2003 có phạm vi điều chỉnh tương đối rộng về hoạt động thủy sản, gồm toàn bộ việc khai thác, nuôi trồng, vận chuyển thủy sản khai thác; bảo quản, chế biến, mua bán, xuất khẩu, nhập khẩu thủy sản; dịch vụ trong hoạt động thủy sản; điều tra, bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản của tổ chức, cá nhân người Việt Nam, tổ chức, cá nhân nước ngoài trên đất liền, hải đảo, vùng 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.

- Nghị định số 25/2005/NĐ-CP của Chính phủ ngày 8/3/2005 quy định chi tiết hướng dẫn thi hành một số điều của Luật thủy sản 2003;

- Nghị định số 191/2004/NĐ-CP của Chính phủ ngày 18/11/2004 về quản lý hoạt động thủy sản của tàu cá nước ngoài trong vùng biển của Việt Nam;

- Nghị định số 107/2005/NĐ-CP của Chính phủ ngày 13/9/2005 về tổ chức và hoạt động của Thanh tra thủy sản;

- Nghị định số 123/2006/NĐ-CP ngày 27/10/2006 của Chính phủ về quản lý hoạt động khai thác thủy sản của các tổ chức, cá nhân Việt Nam trên các vùng biển

- Quyết định số 10/2006/QĐ-TTg ngày 11 tháng 01 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế ngành

thủy sản đến 2010 và định hướng đến năm 2020;

Theo Quyết định số 10, ngành thủy sản được phát triển theo các vùng kinh tế - sinh thái trọng điểm, bao gồm: Vùng đồng bằng sông Hồng; Vùng Bắc Trung Bộ, duyên hải miền Trung; Vùng Đông Nam Bộ; Vùng đồng bằng Sông cửu Long; Vùng miền núi trung du phía Bắc và Tây Nguyên.

ii) Pháp luật Việt Nam về lĩnh vực dầu khí

Với tiềm năng dầu khí dồi dào, Việt Nam cũng 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. Cụ thể như sau:

- Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí ngày 12/6/2008;

- Nghị định số 48/2000/ND-CP Chính phủ ngày 12/9/2000 về việc quy định chi tiết thi hành Luật Dầu khí;

- Nghị định số 03/2002/NĐ-CP của Chính phủ ngày 7/1/2002 về bảo vệ an ninh, an toàn dầu khí;

- Quyết định số 64/2005/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 25/3/2005 về việc phân định các lô dầu khí khu vực vịnh Bắc bộ;

- Quyết định của Thủ tướng chính phủ số 103/2005/QĐ-TTg ngày 12/5/2005 về việc Ban hành quy chế hoạt động ứng phó sự cố tràn dầu;

- Quyết định 38/2005/QĐ-BCN của Bộ trưởng Bộ Công nghiệp ngày 6/12/2005 về việc ban hành Quy định phân cấp tài nguyên, trữ lượng dầu khí và lập báo cáo trữ lượng dầu khí;

...

iii) Pháp luật Việt Nam về giao thông vận tải biển

Việt Nam với các ưu đãi về thiên nhiên như có bờ biển dài, nhiều cảng lớn cho phép chúng ta có thể từng bước xây dựng ngành giao thông vận tải biển hiện đại, tạo tiền đề cho xu thế tiến ra biển của ngành kinh tế Việt Nam. Do đó, nhiều văn bản pháp luật đã được ban hành nhằm điều chỉnh hoạt động giao thông vận tải bằng đường biển, điển hình là Bộ luật Hàng hải

Việt Nam 1990 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2005).

Bên cạnh Bộ luật Hàng hải còn có các luật và nghị định khác như: Luật giao thông đường thủy nội địa 2004; Nghị định số 57/2001/NĐ-CP ngày 24/8/2001 về điều kiện kinh doanh vận tải biển; Nghị định số 125/2003/NĐ-CP ngày 29/1/2003 về vận tải đa phương thức; ...

Đối với ngành giao thông vận tải biển thì cảng biển giữ vai trò rất quan trọng. Nhận thức được điều này, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 202/1999/QĐ-TTg ngày 12/10/1999 về việc phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống cảng biển Việt Nam đến năm 2010. Theo Quyết định này, hệ thống cảng biển Việt Nam được phân chia thành 8 nhóm để quản lý bao gồm: (1) Nhóm cảng biển phía Bắc (từ Quảng Ninh đến Ninh Bình); (2) Nhóm cảng biển Bắc Trung Bộ (từ Thanh Hóa đến Hà Tĩnh); (3) Nhóm cảng biển Trung Trung Bộ (từ Quảng Bình đến Quảng Ngãi); (4) Nhóm cảng biển Nam Trung Bộ (từ Bình Định đến Bình Thuận); (5) Nhóm cảng biển thành phố Hồ Chí Minh - Đồng Nai - Bà Rịa - Vũng Tàu; (6) Nhóm cảng biển Đồng bằng sông Cửu Long; (7) Nhóm cảng biển đảo Tây Nam; (8) Nhóm cảng biển Côn Đảo.

iv) Pháp luật Việt Nam về bảo vệ môi trường biển

Môi trường biển bao gồm không chỉ các vùng biển với các đặc trưng lý hoá của chúng mà còn cả các nguồn tài nguyên sinh vật, tài nguyên không sinh vật của vùng cửa sông, các vùng ngập mặn bao gồm cả trầm tích, các vùng thủy triều lên xuống, các vùng đầm lầy, bãi triều, đất ướt,... Trong khi biển cả là thành phần chính của môi trường biển và cần được giữ gìn, thì sự quan tâm tới các vùng khác cũng không thể bỏ qua. Bất kỳ sự suy thoái nào trong các vùng cửa sông, đầm phá, ven biển hay phát triển không có kiểm soát, đều có thể tác động xấu tới toàn bộ hệ thống môi trường biển.

Môi trường biển là yếu tố quan trọng tạo ra môi trường tự nhiên và nó có ảnh hưởng qua lại mạnh mẽ với các yếu tố tự nhiên khác như không khí, đất đai vùng duyên hải, các sông hồ

và các vịnh. Biển đóng vai trò cực kỳ quan trọng trong chu trình sinh-địa-hoá tạo ra các yếu tố phục vụ đời sống con người như nước, cacbon, lưu huỳnh, photpho, oxy và nitơ. Biển là nơi hấp thụ, chuyển hoá các chất thải sản sinh trong quá trình hoạt động của con người.

Hiểu được tầm quan trọng của môi trường biển, chúng ta đã có một số văn bản pháp luật quan trọng trong lĩnh vực bảo vệ môi trường biển như:

- Luật Bảo vệ môi trường 2005;

- Nghị định 80/2006/NĐ-CP của Chính phủ ngày 9/8/2006 về việc quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Bảo vệ môi trường;

- Nghị định 81/2006/NĐ-Chính phủ quy định xử phạt hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường;

- Nghị định 21/2008/NĐ-CP ngày 28/2/2008 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 80/2006/NĐ-CP ngày 09/8/2006 của Chính phủ về việc quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Bảo vệ môi trường;

- Nghị định số 140/2006/NĐ-CP Quy định việc bảo vệ môi trường trong các khâu lập, thẩm định, phê duyệt và tổ chức thực hiện các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình và dự án phát triển, ngày 22 tháng 11 năm 2006;...

v) Pháp luật Việt Nam về đa dạng sinh học

Vùng biển nước ta hiện có chừng 11 ngàn loại sinh vật, trong đó có khoảng 6 ngàn loài động vật đáy, hơn 2 ngàn loài cá, hơn 6 trăm loài rong, hơn 1 ngàn loài động vật và thực vật phù du, trên 200 loài tôm, 15 loài rần, 5 loài rùa, 12 loài thú biển và 43 loài chim nước. Nằm trong đới chuyển tiếp giữa lục địa và biển, ba hệ sinh thái nhiệt đới san hô, rừng ngập mặn và cỏ biển có quan hệ tương hỗ lẫn nhau. Đa dạng sinh học và ba hệ sinh thái nói trên đã cung cấp nguồn lợi hải sản to lớn cho nền kinh tế nước ta [5]. Tuy nhiên trước tình trạng khai thác không đi đôi với bảo tồn của người dân như hiện nay đã và đang đe dọa nghiêm trọng đến đa dạng

sinh học. Nhận thức được điều đó, Đảng và Nhà nước ta đã ban hành khung pháp luật nhằm bảo tồn sự đa dạng của hệ sinh thái ven biển Việt Nam, cụ thể:

- Luật đa dạng sinh học của Quốc Hội 2009;
- Nghị định số 57/2008/NĐ-CP của Chính phủ ngày 26/5/2008 về quy chế quản lý các khu bảo tồn biển Việt Nam có tầm quan trọng quốc gia và quốc tế;
- Quyết định số 854/QĐ-TTg ngày 22/12/1995 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Kế hoạch hành động quốc gia về Đa dạng sinh học (BAP);
- Quyết định số 20/2004/QĐ-BTS của Bộ Thủy sản ngày 25/9/2004 về việc thành lập Trung tâm dịch vụ kỹ thuật Khai thác & Bảo vệ nguồn lợi thủy sản trực thuộc Cục Khai thác & Bảo vệ nguồn lợi thủy sản do Bộ Thủy sản ban hành; ...
- Quyết định số 29/2007/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 28/2/2007 về việc thành lập và quy định về tổ chức, hoạt động của Ủy Tái tạo nguồn lợi thủy sản Việt Nam;
- Quyết định số 192/2003/QĐ-TTg ngày 17 tháng 9 năm 2003 của Thủ tướng chính phủ Về việc phê duyệt Chiến lược quản lý hệ thống khu bảo tồn thiên nhiên Việt Nam đến năm 2010.

vi) Pháp luật Việt Nam về bảo vệ an ninh, an toàn trên biển

Một quan hệ xã hội phát sinh trên biển thường rất phức tạp bởi nó liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực và có nhiều lực lượng có thể cùng tham gia giải quyết. Do đó cần có sự tham gia phối hợp hoạt động thường xuyên của các cơ quan chức năng nhằm duy trì trật tự, an toàn, an ninh, giữ vững chủ quyền của Việt Nam trên biển. Pháp luật Việt Nam trong lĩnh vực này bao gồm:

- Pháp lệnh bộ đội biên phòng năm 1997 quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, và tổ chức của Bộ đội biên phòng;
- Pháp lệnh lực lượng cảnh sát biển năm 1998 quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, phạm vi hoạt động và cơ cấu tổ chức của lực lượng cảnh sát biển Việt Nam;

- Pháp lệnh dân quân tự vệ năm 2004 quy định về tổ chức và hoạt động của lực lượng dân quân tự vệ;

- Nghị định 51/NĐ-CP ngày 21/7/1998 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh cảnh sát biển;

- Nghị định 41/2001/NĐ-CP ngày 24/7/2001 của Chính phủ ban hành quy chế phối hợp quản lý nhà nước về hoạt động của lực lượng cảnh sát biển và việc phối hợp hoạt động giữa các lực lượng trên các vùng biển và thềm lục địa của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam;

- Nghị định số 41/2001/NĐ-CP ngày 24 tháng 7 năm 2001 của Chính phủ ban hành Quy chế phối hợp thực hiện quản lý nhà nước của lực lượng cảnh sát biển và phối hợp hoạt động giữa các lực lượng trên các vùng biển và thềm lục địa;

- Quyết định số 344/1997/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 26/5/1997 về các thành viên Ủy ban Quốc gia tìm kiếm - cứu nạn trên không và trên biển do Thủ tướng chính phủ ban hành.

vii) Pháp luật Việt Nam về một số lĩnh vực khác có liên quan đến biển

* Nghiên cứu khoa học biển

Nghiên cứu khoa học biển có vai trò hết sức quan trọng, nó vừa góp phần dự báo giúp con người ngăn chặn hoặc hạn chế những thảm họa, thiệt hại do thiên tai gây ra; vừa giúp chúng ta biết cách khai thác, sử dụng có hiệu quả các nguồn tài nguyên thiên nhiên hữu hạn của biển. Tuy nhiên, cho đến nay hoạt động điều tra, nghiên cứu khoa học biển của Việt Nam còn rất ít, các kết quả nghiên cứu chỉ mang tính chất mô tả thống kê, chủ yếu mới chỉ ở vùng ven bờ, chưa có đủ số liệu ở vùng biển sâu. Các cán bộ khoa học biển chưa lớn, chưa đồng bộ về chuyên ngành và chưa có những chuyên gia trình độ cao so với thế giới.

Một trong những nguyên nhân quan trọng dẫn đến tình trạng các hoạt động nghiên cứu khoa học biển chưa đồng bộ là do chúng ta chưa có một văn bản pháp luật nào quy định một cách đầy đủ chi tiết các vấn đề về nghiên

cứu khoa học biển. Nghị định số 242/HĐBT ngày 5/8/1991 ban hành quy định về việc các bên nước ngoài và phương tiện nước ngoài vào nghiên cứu khoa học biển ở các vùng biển nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam chỉ đề cập đến việc nghiên cứu khoa học biển của các tổ chức, cá nhân nước ngoài. Hơn nữa Nghị định này được ban hành cách đây 17 năm, và trong quá trình thực thi đã xuất hiện những điểm không còn phù hợp với bối cảnh mới, đặc biệt là khi Việt Nam đang đẩy mạnh hợp tác quốc tế về biển nói chung và hợp tác trong lĩnh vực nghiên cứu khoa học biển nói riêng với các nước khác trên thế giới.

Vấn đề nghiên cứu khoa học biển của các tổ chức, cá nhân và phương tiện của Việt Nam mới chỉ chịu sự điều chỉnh của Luật khoa học công nghệ ban hành năm 2000. Song Luật này lại chỉ đề cập đến những vấn đề khoa học chung chung mà chưa có những quy định cụ thể về vấn đề nghiên cứu khoa học biển. Điều này đã gây rất nhiều khó khăn cho các tổ chức, cá nhân Việt Nam khi tiến hành các hoạt động nghiên cứu khoa học biển.

* Du lịch biển, đảo

Việt Nam có khoảng 125 bãi biển lớn nhỏ thuận lợi cho phát triển du lịch, trong đó có 20 bãi tắm đạt quy mô và tiêu chuẩn quốc tế. Các khu vực trọng điểm du lịch của cả nước bao gồm Móng Cái - Trà Cổ; Hạ Long - Cát Bà - Đồ Sơn; Huế - Đà Nẵng; Vân Phong - Nha Trang - Ninh Chữ; Long Hải - Vũng Tàu - Côn Đảo và Hà Tiên - Phú Quốc,... Đặc biệt, Việt Nam có một số các đảo lớn gần trung tâm du lịch thương mại ven biển có thể đầu tư phát triển mạnh du lịch - dịch vụ biển đảo, nhất là du lịch sinh thái, và nghỉ dưỡng như đảo Vĩnh Thực, Cô Tô, Cát Bà, Côn Đảo, Phú Quốc... [6].

Luật du lịch Việt Nam được ban hành năm 2005 đã tạo cơ sở pháp lý cần thiết để đẩy mạnh phát triển ngành du lịch Việt Nam. Tuy nhiên, để có thể đưa du lịch biển đảo trở thành một trong bốn ngành kinh tế mũi nhọn của đất nước, trong Luật du lịch nên có một chương riêng về du lịch biển đảo.

Bên cạnh nghiên cứu khoa học biển và du lịch biển, đảo, Việt Nam cũng đã ban hành một số VBPL khác liên quan đến biển như:

- Nghị định số 18/2006/NĐ-CP của Chính phủ ngày 10/2/2006 về xử lý tài sản chìm đắm ở biển;

- Quyết định số 118/2007/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 25/7/2007 chính sách hỗ trợ ngư dân khắc phục rủi ro do thiên tai trên biển;

- Quyết định số 137/2007/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 31/8/2007 phê duyệt Đề án tổ chức thông tin phục vụ công tác phòng, chống thiên tai trên biển;

- Quyết định số 1270/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 24/9/2007 về việc bổ sung chương trình nghiên cứu, điều tra cơ bản về tiềm năng khí Hydrat ở các vùng biển và thềm lục địa Việt Nam vào nhiệm vụ của “đề án tổng thể điều tra cơ bản và quản lý tài nguyên - môi trường biển đến năm 2010, tầm nhìn đến năm 2020”;...

2.2.3. Phân vùng, quản lý tổng hợp vùng ven bờ biển Việt Nam theo vùng kinh tế trọng điểm

Hiện nay ở Việt Nam việc phân vùng để phát triển các khu kinh tế ven biển cũng đã được chú trọng. Sự ra đời của Quyết định số 1353/QĐ-TTg ngày 23/9/2008 về việc phê duyệt Đề án “Quy hoạch các Khu kinh tế ven biển của Việt Nam đến năm 2020” đã góp phần xây dựng những định hướng chung nhất, đề ra chính sách phát triển quan trọng đối với các khu kinh tế ven biển trong thời gian tới. Theo đó, cả nước hình thành 15 khu kinh tế ven biển, chia thành 3 vùng kinh tế trọng điểm, bao gồm: Khu kinh tế ven biển miền Bắc, miền Trung, và miền Nam.

Trước khi Quyết định 1353 ra đời, Thủ tướng Chính phủ cũng đã ban hành một loạt quyết định nhằm quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội các vùng kinh tế trọng điểm, cụ thể:

- Quyết định số 747/QĐ-TTg ngày 11 tháng 9 năm 1997 của Thủ tướng Chính phủ về quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ thời kỳ 1996 - 2010.

- Quyết định số 1018/1997/QĐ-TTg ngày 29 tháng 11 năm 1997 của Thủ tướng Chính phủ Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng Kinh tế trọng điểm miền Trung giai đoạn từ nay đến 2010;

- Quyết định số 44/1998/QĐ-TTg ngày 23 tháng 02 năm 1998 của Thủ tướng Chính phủ Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng kinh tế trọng điểm phía Nam giai đoạn từ nay đến 2010

3. Kết luận và kiến nghị

3.1.1. Những hạn chế, bất cập của pháp luật Việt Nam về phân vùng, quản lý tổng hợp vùng ven bờ biển

Tại Việt Nam, QLTHVB ngày càng nhận được nhiều sự quan tâm, ủng hộ trong quản lý tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường đới bờ. Trong thực tiễn, với sự tài trợ của các dự án nước ngoài, một số chương trình quản lý tổng hợp đã được áp dụng thí điểm ở một số vùng biển Việt Nam như Nam Định, Thừa Thiên Huế, Bà Rịa - Vũng Tàu. Những chương trình quản lý tổng hợp thí điểm này đã mang lại những tác động tích cực và làm thay đổi cách nghĩ của các nhà làm luật. Chính vì vậy, những năm gần đây, Việt Nam đã ban hành nhiều VBQPPL về phân vùng, quản lý tổng hợp vùng ven bờ biển, tuy nhiên, vẫn còn mang tính chất “manh mún”, “thời vụ”, chưa có tính hệ thống, toàn diện và khoa học, chưa có một văn bản quy phạm chuyên biệt về QLTHVB;

Bên cạnh đó, VBPL của Việt Nam về quản lý tổng hợp đới bờ còn có những hạn chế, bất cập sau:

- Nhiều đạo luật quan trọng của Việt Nam đã được ban hành như Luật Thủy sản, Luật đất đai, Luật Tài nguyên nước, Luật dầu khí, Luật Bảo vệ môi trường, Luật khoáng sản, Luật du lịch,... Tuy nhiên, nếu xem xét chi tiết các văn bản này, chúng ta hầu như không thấy những quy định về quản lý tổng hợp.

- Hầu hết các văn bản do các bộ, ngành chuẩn bị và ban hành, vẫn còn mang tính cục bộ

và còn nhiều quy định chồng chéo, trùng lặp, và thậm chí “xung đột”, mâu thuẫn nhau.

- Chưa liên kết và phát huy được sức mạnh tổng hợp của các ngành, các cấp và các vùng biển (tính liên ngành còn thiếu);

- Chưa tính đến yếu tố quốc tế trong quản lý biển;

- Chưa thực sự hỗ trợ hiệu quả cho sự nghiệp bảo vệ chủ quyền quốc gia và chiến lược tiến ra biển và làm chủ biển của đất nước

3.1.2. Nguyên nhân chủ yếu của các hạn chế, bất cập

Những hạn chế, bất cập nêu trên xuất phát từ một số nguyên nhân sau:

Một là, Ý thức biển của các cán bộ từ trung ương đến địa phương và đặc biệt là của người dân còn thấp;

Hai là, Nhận thức của các tầng lớp nhân dân về ý nghĩa và tầm quan trọng của vấn đề QLTHDB vùng ven bờ, bảo vệ môi trường và phát triển bền vững vẫn còn rất hạn chế;

Ba là, Sự giác ngộ về việc khai thác đi đôi với bảo tồn tài nguyên và bảo vệ môi trường biển của người dân còn thấp;

Bốn là, Cơ sở hạ tầng cho phát triển kinh tế biển chưa đáp ứng được yêu cầu cần thiết;

Năm là, Khoa học công nghệ biển chưa được chú trọng và quan tâm đầu tư đúng mức;

Sáu là, Tính liên ngành và sự phối kết hợp giữa các bộ ngành với nhau, giữa trung ương với địa phương, giữa các địa phương vẫn còn mang tính chất thời vụ, lỏng lẻo, chưa bài bản;

Bảy là, Chưa thực sự có chiến lược và sách lược cụ thể trong hoạt động hợp tác quốc tế về biển;...

3.1.3. Một số kiến nghị, đề xuất

Quản lý tổng hợp đới bờ được coi là phương thức đạt hiệu quả cao trong sử dụng tài nguyên, giảm thiểu tác động có hại của thiên tai đến con người và môi trường ven biển. Vì vậy, để ứng dụng có hiệu quả phương thức này vào Việt Nam trong tương lai, chúng ta cần phải tiến hành một số giải pháp sau:

- Cần sớm ban hành văn bản pháp luật chung tổng thể mang tính chất định hướng cho lĩnh vực phân vùng, quản lý tổng hợp vùng ven bờ biển;

- Nên xây dựng một đạo luật riêng về phân vùng, quản lý tổng hợp vùng ven bờ biển Việt Nam (dựa trên cơ sở học tập kinh nghiệm của một số nước như: Hoa Kỳ, Canada, Hàn Quốc, Nhật Bản, Indonesia,...);

- Cần xác định rõ phạm vi và chế độ pháp lý các vùng biển thông qua việc ban hành Luật các vùng biển Việt Nam làm cơ sở cho phân vùng, quy hoạch sử dụng biển;

- Cần sớm xây dựng và hoàn thiện cơ chế, bộ máy quản lý nhà nước và hệ thống chính sách pháp luật về biển, đảo;

- Cần tổ chức các lớp bồi dưỡng nhằm nâng cao nhận thức, thay đổi tư duy về vai trò và tầm quan trọng của phân vùng, quản lý tổng hợp vùng ven bờ biển cho các cán bộ từ trung ương đến địa phương;

- Đào tạo đội ngũ chuyên gia về phân vùng và quản lý tổng hợp vùng ven bờ biển thông qua hoạt động hợp tác quốc tế;

- Tiếp tục đẩy mạnh hoạt động tuyên truyền đối với từng người dân, đặc biệt là người dân

vùng biển, về ý nghĩa và tầm quan trọng của việc sử dụng đi đôi với bảo tồn tài nguyên biển nhằm mục tiêu phát triển bền vững.

Tài liệu tham khảo

- [1] “Quản lý tổng hợp” trong quản lý ven bờ và đại dương - thực tiễn ở Việt Nam, *Tạp chí khoa học*, Đại học Huế, số 51, 2009.
- [2] Intergovernmental Panel on Climate Change, Preparing to Meet the Coastal Challenges of 21st Century, Conference Report World Coast Conference, 1993.
- [3] Chu Ngọc Hồi, *Phân vùng chức năng sử dụng biển và vùng bờ*, Tổng cục biển và Hải đảo Việt Nam.
- [4] Hứa Chiến Thắng, *Quản lý tổng hợp đới bờ hướng tới phát triển bền vững ở Việt Nam*, Hội thảo điều tra cơ bản Tài nguyên - Môi trường biển và phát triển bền vững, Hải Phòng, 2008.
- [5] *Biển và vùng ven bờ kêu cứu*, bài viết trên trang web www.vacne.org.vn/CD_ROM/root/data/HTML/phocap4.html
- [6] Nguyễn Bá Diễn, *Chính sách pháp luật biển của Việt Nam và chiến lược phát triển bền vững*, NXB Tư pháp, 2006.

Vietnamese Law on integrated coastal zone management

Nguyen Ba Dien

*School of Law, Vietnam National University, Hanoi,
144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

This article provide an overview of the features of the present regulations of Vietnam law related to the partition, integrated coastal zone management. In addition, the author also draw briefly the overview and the importance of integrated coastal zone management. Accordingly, the author make some recommendations to improve and perfect the legal framework of integrated coastal zone management in the need of sustainable development strategy in Vietnam.