

**BỘ KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ**

Dự thảo 1

**Đề tài 17/2004/HĐ-ĐTNDT  
Hợp tác Việt Nam – Hoa Kỳ theo Nghị định thư**

**QUY HOẠCH VÀ LẬP KẾ HOẠCH QUẢN LÝ TỔNG HỢP VÙNG  
BỜ VỊNH HẠ LONG, QUẢNG NINH**

**Cơ quan chủ trì  
Viện Kinh tế và Quy hoạch thủy sản**

**BÁO CÁO CHUYÊN ĐỀ  
TỔNG QUAN VỀ CÁC NGUYÊN TẮC PHÂN VÙNG  
CHỨC NĂNG SỬ DỤNG VÙNG BỜ VỊNH HẠ LONG - QUẢNG NINH**

**Người thực hiện:**

*ThS. Cao Lê Quyên  
Viện Kinh tế và Quy hoạch thủy sản*

**7507-2**  
08/9/2009

**HÀ NỘI, 2005**

## MỤC LỤC

1	Mở đầu .....	2
2	Các khái niệm .....	3
3	Các nguyên tắc và phương pháp phân vùng .....	5
3.1	Đánh giá tiềm năng và hiện trạng của vùng bờ.....	5
3.1.1	Xác định phạm vi và giới hạn địa lý vùng bờ nghiên cứu .....	5
3.1.2	Đánh giá kinh tế các nguồn tài nguyên .....	7
3.1.3	Đánh giá các cơ hội phát triển .....	7
3.1.4	Đánh giá khả năng tương thích của các hoạt động kinh tế .....	8
3.1.5	Phân tích khung chính sách và thể chế hiện hành.....	9
3.1.6	Xây dựng ma trận về các mâu thuẫn đa ngành và các hình thức sử dụng nguồn lợi vùng bờ.....	9
3.1.7	Trình bày và đối chiếu kế hoạch sử dụng nguồn lợi vùng bờ và các thông tin liên quan lên bản đồ nền .....	9
3.1.8	Xây dựng hệ thống chính sách/quy chế quản lý việc sử dụng nguồn lợi..	11
3.2	Các nguyên tắc phân vùng.....	13
3.2.1	Phân vùng sử dụng dựa trên mức độ phát triển .....	14
3.2.2	Phân vùng sử dụng dựa trên chức năng sử dụng nguồn lợi của các ngành kinh tế	15
3.2.3	Phân vùng dựa trên mức độ khai thác tài nguyên của các hoạt động phát triển	15
3.3	Xây dựng kế hoạch phân vùng.....	16
3.4	Tổ chức các cuộc họp/hội thảo tham vấn các bên liên quan về bản dự thảo kế hoạch phân vùng .....	16
4	Áp dụng nguyên tắc phân vùng đối với vùng bờ vịnh Hạ Long .....	17
4.1	Vùng bảo tồn đặc biệt .....	20
4.2	Vùng bảo tồn.....	20
4.3	Vùng quản lý tích cực.....	20
4.4	Vùng phát triển .....	21
5	Tài liệu tham khảo .....	22

## CÁC TỪ VIẾT TẮT

<b>QLTHVB</b>	Quản lý tổng hợp vùng bờ
<b>QLTH</b>	Quản lý tổng hợp
<b>VIFEP</b>	Viện Kinh tế và Quy hoạch Thuỷ sản
<b>PEMSEA</b>	Regional Programme on Partnership in Environmental Management for the Seas of East asia
<b>UBND</b>	Ủy ban nhân dân
<b>TN &amp; MT</b>	Tài nguyên & Môi trường
<b>JICA</b>	Tổ chức hợp tác Quốc tế Nhật bản
<b>UNESCO</b>	Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hoá của Liên Hợp Quốc

# 1 Mở đầu

Vùng bờ là nơi tập trung sôi động các hành động phát triển và luôn chịu rủi ro của thiên tai. Vùng bờ Việt Nam nói chung và vịnh Hạ Long nói riêng đang phải đối mặt với nhiều vấn đề môi trường và tài nguyên, trong đó có sự suy giảm sản lượng thủy sản và suy giảm chất lượng môi trường.

Với vùng bờ vịnh Hạ Long, những năm gần đây, do sự phát triển nhanh mạnh về kinh tế-xã hội thông qua việc mở rộng khai thác mỏ, xi măng, cảng và vận tải đường biển, nuôi trồng thủy sản, tăng trưởng nhanh du lịch, đô thị hoá dồn dập cùng với việc khai thác quá mức ở vùng ven biển, nên Quảng Ninh đang phải đối mặt với những thách thức từ những tác động của tự nhiên, kinh tế và xã hội. Bởi vậy, phương pháp tiếp cận theo hướng liên ngành - quản lý tổng hợp vùng bờ với **phương pháp phân vùng chức năng sử dụng nguồn lợi vùng bờ** là rất cần thiết để điều chỉnh lại hành động của các ngành kinh tế trong việc khai thác và sử dụng tài nguyên vùng bờ để đảm bảo sự hài hoà về lợi ích của các ngành mà vẫn đảm bảo cho vùng bờ vịnh Hạ Long vẫn là một trung tâm phát triển lành mạnh và ổn định của toàn tỉnh theo hướng bền vững.

Mục tiêu căn bản nhất của quá trình QLTH và phân vùng là đáp ứng được yêu cầu phát triển lành mạnh của vùng bờ nghiên cứu, trong đó bao gồm cả kinh tế và văn hóa, những vấn đề bảo tồn được các hệ sinh thái vùng bờ. Để đạt được những mục tiêu này thì các chức năng toàn vẹn của hệ sinh thái phải luôn được duy trì, phải khai thác và sử dụng hợp lý các nguồn tài nguyên phục vụ cho các mục tiêu phát triển. Để khai thác hợp lý và duy trì được chức năng toàn vẹn của các hệ sinh thái trong vùng bờ thì việc phân vùng chức năng sử dụng của các hệ sinh thái này, nhằm phục vụ các mục tiêu phát triển đóng một vai trò quan trọng.

Những nguyên tắc cơ bản trợ giúp cho các nhà quản lý và các nhà quy hoạch trong công tác phân vùng là phải luôn tuân thủ nguyên tắc duy trì quá trình quản lý sử dụng thích hợp các tài nguyên, đồng thời tạo thuận lợi cho việc áp dụng phương pháp giao quyền sử dụng và quản lý tài nguyên nguồn lợi cho cộng đồng địa phương. Không phủ nhận các hoạt động phát triển, mà phải tạo sự hài hoà giữa phát triển và bảo tồn.

Phát triển kinh tế phải dựa trên quá trình sử dụng bền vững các hệ sinh thái vùng bờ và các nguồn tài nguyên tái tạo. Các hoạt động không liên quan trực tiếp tới các hệ sinh thái vùng bờ cũng phải được kiểm soát và đi

rời nếu cần thiết để tránh những tác động tiêu cực mà chúng có khả năng gây ra. Với quá trình quy hoạch và quản lý khai thác đa chức năng các nguồn tài nguyên sinh thái ven biển phục vụ cho nhiều mục tiêu khác nhau sẽ mang lại cho con người những lợi ích tối đa về mặt kinh tế và xã hội.

Những nguyên tắc này sẽ trợ giúp những nhà quản lý, lập quy hoạch và cả những người khai thác và sử dụng tài nguyên bờ vừa đáp ứng được những yêu cầu phát triển vừa bảo vệ được các hệ sinh thái vùng bờ. Tuy nhiên quá trình trao đổi thông tin và hợp tác tích cực giữa các bên liên quan vẫn là yếu tố chủ chốt giúp giải quyết được những mâu thuẫn trong các hoạt động phát triển và hướng theo mục tiêu phát triển bền vững.

## **2 Các khái niệm**

Theo lý thuyết, phương pháp phân vùng (tiếng Anh gọi là zoning) được sử dụng để quản lý việc sử dụng đất đai của một khu vực nhất định, có thể là khu vực đô thị hoặc khu vực sản xuất nông nghiệp, công nghiệp. Như vậy, khái niệm về phân vùng có liên quan chặt chẽ đến việc quy hoạch sử dụng đất đai. Quy hoạch sử dụng đất chính là một phương pháp đánh giá mang tính hệ thống các tiềm năng đất, nước; các phương án sử dụng các tiềm năng này và các điều kiện kinh tế xã hội cần thiết để lựa chọn phương án sử dụng đất tốt nhất, hiệu quả nhất phục vụ cho mục đích phát triển. Các biện pháp chính sách và thể chế cũng như các biện pháp khuyến khích và thuyết phục sẽ được sử dụng để tác động lên quyết định sử dụng đất của các chủ sở hữu đất theo các kế hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt. Nói một cách khác, các biện pháp này chính là phương pháp phân vùng kèm theo hệ thống các điều kiện và các tiêu chuẩn quy định và thúc đẩy sự phát triển của lĩnh vực sử dụng đất theo đúng định hướng đã đặt ra.

Hiện nay, phương pháp phân vùng được mở rộng phạm vi áp dụng sang rất nhiều các lĩnh vực hoặc các ngành sử dụng tài nguyên có liên quan mà vấn đề quản lý tổng hợp vùng bờ và phân chia chức năng vùng biển là những ví dụ. Thực chất việc phân vùng trong các lĩnh vực này thường gắn với việc phân chia và sử dụng các nguồn lợi thiên nhiên tồn tại ở khu vực nghiên cứu và bởi vậy, việc phân vùng sử dụng các tài nguyên thường gắn với các chức năng sử dụng của các tài nguyên này.

Bản chất của phân vùng chức năng có liên quan đến việc phân chia quyền sở hữu và sử dụng các tài nguyên đất, nước và các nguồn lợi kèm theo các chức năng sử dụng của chúng.

Theo John M. Stamm (1999), định nghĩa đơn giản nhất về phân vùng chính là các chính sách, luật lệ, quy định hoặc quy chế quản lý việc sở hữu và sử dụng các tài sản hoặc nguồn lợi.

Việc áp dụng khái niệm và phương pháp phân vùng truyền thống vào QLTHVB như là một công cụ quản lý các nguồn lợi ven bờ và các vùng biển vẫn đang còn là những vấn đề nóng và gây tranh luận. Không giống như trong lĩnh vực quy hoạch sử dụng đất, phân vùng trong vùng bờ bao gồm cả hai yếu tố phân vùng đất và nước (vùng biển), tuy nhiên, yếu tố phân vùng nước được nhấn mạnh hơn. Đây chính là những khó khăn trong việc áp dụng công cụ phân vùng trong QLTHVB. Để khắc phục vấn đề, cần một phương pháp tiếp cận tổng hợp trong việc thực hiện phân vùng để giải quyết các vấn đề một cách có hệ thống hơn là giải quyết các hiện tượng hoặc sự vật phát sinh trong quá trình phát triển một cách đơn lẻ theo hình thức phản ứng tức thời. Đặc biệt là đối với những diện tích đã và đang được khai thác sử dụng.

Trong QLTHVB, phân vùng chức năng được định nghĩa là sự phân chia một vùng lãnh thổ vùng bờ theo những tiêu chí nhất định để có hướng và cách thức phát triển và sử dụng tài nguyên trong vùng bờ một cách hiệu quả và bền vững. Một trong những nguyên tắc và tiêu chí quan trọng được sử dụng như là một căn cứ để phân vùng chức năng chính là các đặc điểm tự nhiên hay chức năng tự nhiên và các chức năng khai thác và sử dụng của các hệ sinh thái và các nguồn lợi trong vùng bờ. Ngoài ra, để đảm bảo các kết quả phân vùng mang tính khả thi và dễ dàng được chấp nhận bởi những người hưởng lợi, việc phân vùng chức năng trong vùng bờ phải phản ánh được lợi ích và các đặc điểm xã hội của vùng bờ cũng như phải căn cứ vào việc sắp xếp lại các thể chế sẵn có trong việc quản lý sử dụng các nguồn lợi của vùng bờ. Các kết quả về phân vùng cung cấp một quy chế phù hợp cho việc phân định không gian vùng bờ theo mục đích bảo tồn và phát triển, cung cấp khung pháp lý cho việc sử dụng các nguồn lợi và tài nguyên của vùng bờ.

Phân vùng trong QLTHVB chính là giai đoạn đầu của quy hoạch QLTHVB và giúp cho việc lập kế hoạch QLTHVB được rõ ràng hơn và mang tính khoa học hơn.

Phương pháp phân vùng trong QLTHVB đã được áp dụng rất thành công trong một dự án của PEMSEA về QLTHVB tại Xiamen, Trung Quốc. Công cụ này đã giúp giải quyết các vấn đề liên quan đến các mâu thuẫn đa ngành, bảo tồn các hệ sinh thái biển và vấn đề suy giảm chất lượng nước. Kế hoạch phân vùng chức năng cho việc sử dụng nguồn lợi vùng bờ tại Xiamen

được xây dựng bởi những người hưởng lợi trong vùng bờ và các chuyên gia chuyên ngành và được phê chuẩn bởi chính quyền địa phương năm 1997. Chín vùng chức năng trong vùng bờ Xiamen đã được phân vùng. Đó là các vùng cảng vận chuyển, vùng du lịch, vùng NTTS, vùng công nghiệp vùng bờ, vùng cơ khí hàng hải, vùng khai thác mỏ, vùng bảo tồn thiên nhiên, vùng chức năng đặc biệt, và vùng phục hồi. Các hoạt động kinh tế trong vùng bờ được ưu tiên hoá căn cứ vào các đặc tính: hạn chế phát triển, phát triển có giới hạn, được ưu tiên phát triển dựa trên các lợi ích về kinh tế xã hội và các tác động đến môi trường mà hoạt động kinh tế đó mang lại hoặc tác động lên vùng bờ (PEMSEA, 2002).

Mục đích của công tác phân vùng nhằm đạt được các mục tiêu sau:

- Bảo vệ các hệ sinh thái điển hình/đặc trưng và quan trọng của vùng bờ, các nơi sinh cư của các loài đặc trưng và các quá trình diễn tiến sinh thái trong vùng bờ.
- Bảo vệ chất lượng và giá trị tự nhiên cũng như giá trị văn hoá của vùng bờ mà vẫn đảm bảo được các hoạt động phát triển trong chừng mực cho phép
- Giúp giải quyết hoặc ngăn chặn các mâu thuẫn của các ngành kinh tế trong quá trình phát triển
- Bảo tồn các vùng sử dụng đặc biệt và giảm thiểu các tác động tiêu cực có thể nảy sinh
- Xây dựng và bảo vệ được các vùng bảo tồn nghiêm ngặt để phục vụ cho các hoạt động nghiên cứu khoa học và giáo dục

### **3 Các nguyên tắc và phương pháp phân vùng**

Phân vùng chính là giai đoạn đầu của quy hoạch QLTHVB, bởi vậy các bước thực hiện phân vùng cũng bao hàm các bước trong quá trình lập quy hoạch QLTHVB ở giai đoạn đầu và bao gồm các công đoạn như sau:

#### **3.1 Đánh giá tiềm năng và hiện trạng của vùng bờ**

##### **3.1.1 Xác định phạm vi và giới hạn địa lý vùng bờ nghiên cứu**

Có rất nhiều quá trình tự nhiên nằm ngoài hệ thống vùng bờ nhưng lại đóng vai trò quan trọng trong việc duy trì năng xuất của các hệ sinh thái vùng bờ. Vì vậy trước khi tiến hành các bước điều tra nghiên cứu cụ thể,

chúng ta cần phải xác định rõ các giới hạn không gian địa lý, sinh thái và địa lý kinh tế của vùng bờ quản lý.

Để xác định phạm vi địa lý và sinh thái vùng bờ nghiên cứu cần dựa vào việc đánh giá tổng hợp ba nhóm yếu tố:

- Các yếu tố về môi trường tự nhiên
- Các đơn vị hành chính đang hoạt động
- Các hoạt động phát triển đang gây ảnh hưởng hoặc đang phụ thuộc vào các nguồn tài nguyên bờ

Để xác định phạm vi quản lý kinh tế và các nhu cầu về hàng hóa, dịch vụ từ hệ thống tài nguyên bờ cần dựa vào việc xem xét và đánh giá các hoạt động kinh tế trong vùng bờ để xác định xem, liệu các hoạt động phát triển này có: (1) khả năng ảnh hưởng đến chức năng và năng suất của các hệ sinh thái vùng bờ hay không ?; (2) các hoạt động kinh tế này có phụ thuộc vào việc khai thác các tiềm năng của hệ thống tài nguyên bờ hay không ?

Nhìn chung, việc xác định ranh giới vùng bờ được xác định chủ yếu dựa trên các đặc điểm hình thái, chế độ thủy văn và các đặc điểm tự nhiên của hệ sinh thái, nguồn lợi vùng bờ. Các thông tin sử dụng trong quá trình này chủ yếu được lấy từ các bản đồ viễn thám và ý kiến đánh giá của các chuyên gia. Các loại bản đồ có thể thu thập thông tin bao gồm:

- Lớp bản đồ về kế hoạch sử dụng, phân vùng theo ngành.
- Lớp bản đồ về đặc điểm vật lý
- Lớp bản đồ về sử dụng tài nguyên biển.
- Lớp bản đồ về các dự án đang thực hiện.
- Lớp bản đồ về các chương trình quản lý môi trường đang thực hiện
- Lớp bản đồ về những mối đe dọa và mâu thuẫn trong sử dụng đa ngành

Các dữ liệu thu được sẽ được số hóa thành bản đồ tài nguyên và các trường thông tin được chồng ghép trên bản đồ sẽ làm cơ sở cho việc phân vùng sau này. Có ba chủ đề thông tin thường được mô phỏng trên các bản đồ tài nguyên của khu vực ven bờ là:

- Khả năng nâng cao các hình thức sử dụng tài nguyên
- Những khu vực cần giảm thiểu các hoạt động kinh tế của con người
- Những khu vực cần bảo tồn và phục hồi các hệ sinh thái đang bị suy giảm do các hoạt động sinh sống và khai thác của con người

Giới hạn địa lý tự nhiên của vùng bờ thông thường được xác định bao gồm cả hai phần là phần đất liền và phần biển. Biên giới của vùng QLTHVB



ở trên bờ (trên đất liền) thường nằm trong phạm vi từ 50–200m tính từ đường bờ vào sâu trong đất liền và vùng QLTHVB trên biển thường được tính từ đường bờ ra độ sâu từ 20 – 50 m.

### **3.1.2 Đánh giá kinh tế các nguồn tài nguyên**

Giá trị kinh tế của một nguồn tài nguyên chính là khả năng có thể khai thác của tài nguyên để đáp ứng những mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội. Để xác định được giá trị đích thực của chúng cần phải dựa trên việc xem xét và đánh giá các vấn đề sau: những lợi ích thu được từ quá trình sử dụng hiện tại; giá trị kinh tế thị trường của chúng; các giá trị phi vật chất; những điều kiện để nâng cao khả năng sử dụng và đa dạng hóa hình thức sử dụng.

Giá trị kinh tế của các tài nguyên này có thể giúp các nhà quy hoạch:

- Phân tích được hiện trạng sử dụng các nguồn tài nguyên trong mối quan hệ cung cầu.
- Thống kê đầy đủ mọi khả năng sử dụng tài nguyên kèm theo các biện pháp quản lý cụ thể, ví dụ như để kiểm soát cường độ khai thác các nguồn tài nguyên, yêu cầu quá trình sử dụng bền vững
- Xác định những nguy cơ có thể xảy ra do khai thác và sử dụng không hợp lý

### **3.1.3 Đánh giá các cơ hội phát triển**

Các cơ hội phát triển chính là khả năng khai thác và sử dụng các nguồn tài nguyên. Để bao quát hết các cơ hội sẵn có đòi hỏi phải dựa vào các kết quả điều tra khảo sát, thu thập các số liệu về tài nguyên và kết quả đánh giá tài nguyên. Tuy nhiên, để phát huy hết mọi cơ hội lại hoàn toàn phụ thuộc vào những người đang sử dụng tài nguyên.

Những vấn đề cần được xem xét và đánh giá bao gồm:

- Tiềm năng thị trường trong và ngoài nước đối với các sản phẩm khai thác
- Khả năng ứng dụng và làm chủ các công nghệ kỹ thuật trong quá trình khai thác và sử dụng
- Những yêu cầu về mức độ đầu tư và kỹ năng quản lý
- Các biện pháp phục hồi các hệ sinh thái đã mất hoặc bị suy thoái và giải quyết các vấn đề quản lý như di dân, chấm dứt các hoạt động khai thác tài nguyên quá mức
- Những hoạt động và kinh nghiệm quản lý hiện đang áp dụng tại các địa phương, có khả năng đem lại hiệu quả cho quá trình thực hiện.

### 3.1.4 Đánh giá khả năng tương thích của các hoạt động kinh tế

Mục đích là xác định các hoạt động sử dụng nào là thích hợp và không thích hợp. Quá trình quản lý cùng lúc nhiều hoạt động sử dụng và khai thác có thể tiến hành theo từng khu vực hoặc từng loại tài nguyên và trong cả hai trường hợp đều liên quan đến ba mối quan hệ đặc trưng của quá trình sử dụng tổng hợp, đó là: mối quan hệ bổ sung, tương trợ và cạnh tranh của các hoạt động sử dụng.

Hai hay nhiều các hoạt động sử dụng được xem là bổ sung cho nhau nếu chúng xảy ra trong cùng một khu vực hay sử dụng cùng một loại tài nguyên và quan trọng là không gây ảnh hưởng đến chức năng của các hệ sinh thái ven biển. Ví dụ các hoạt động khai thác sản phẩm từ rừng ngập mặn như tananh, than đá v.v...

Các hoạt động sử dụng được xem là phụ trợ lẫn nhau nếu giữa chúng không phát sinh bất cứ một sự cạnh tranh nào và không xung đột với vai trò sinh thái tự nhiên. Chẳng hạn như việc xây dựng các công viên quốc gia hay khu vực bảo tồn thiên nhiên biển.

Mối quan hệ cạnh tranh xảy ra khi xuất hiện những mâu thuẫn giữa các hoạt động sử dụng do thiếu sự quản lý và giám sát quá trình khai thác và sử dụng tài nguyên. Mối quan hệ này thường gây ra những áp lực lớn cho các hoạt động phát triển. Khi cường độ một hoạt động nào đó tăng lên thì đồng thời sẽ kéo theo sự suy giảm của hoạt động sử dụng khác và ngược lại hoặc khi một hoạt động vượt qua một giới hạn nào đó thì các hoạt động khác sẽ bị ảnh hưởng ngay tức khắc. Chẳng hạn trong hoạt động khai thác gỗ rừng ngập mặn (RNM), nếu thiếu sự quản lý ngay từ ban đầu thì chúng ta sẽ vô tình làm mất đi một nguồn tài nguyên quý giá hơn đó là các chức năng sinh thái của RNM mà không gì có thể thay thế được.

Kết quả của quá trình này chính là các hoạt động sử dụng và các sản phẩm liên quan cần đưa vào dự án quản lý, kèm theo tập hợp tối ưu các hoạt động đã được xác định phù hợp với các mục tiêu phát triển của địa phương và của quốc gia nói chung

Các biện pháp cần được thực hiện:

- Mức độ cho phép khai thác tối đa đối với từng nguồn tài nguyên
- Giới hạn thời điểm khai thác đối với một số nguồn tài nguyên
- Những tiêu chuẩn quy định đối với vật liệu phế thải
- Các hình thức sử dụng công cộng
- Biện pháp phục hồi các khu vực có nguồn tài nguyên đã bị khai thác quá mức

Những hoạt động sử dụng không tương thích, nhưng lại phụ thuộc vào các hệ sinh thái vùng bờ, cũng cần được xác định rõ và đưa vào quy hoạch quản lý để tạo cho chúng một không gian hoặc thời gian cách biệt với các hoạt động khác. Ví dụ, các hoạt động bảo vệ nơi cư trú của các loài chim biển quý hiếm sẽ gặp khó khăn khi có các hoạt động khai thác gỗ xảy ra đồng thời tại khu vực đó. Bằng việc quy định các vùng đệm (cho phép khai thác gỗ) bao quanh khu bảo vệ và hạn chế các hoạt động khai thác vào mùa sinh sản và nuôi con, chúng ta có hạn chế được ảnh hưởng lẫn nhau của 2 hoạt động này và tạo ra tính tương thích giữa chúng.

### **3.1.5 Phân tích khung chính sách và thể chế hiện hành**

Hệ thống chính sách và thể chế về QLTHVB chính là một công cụ quan trọng, phản ánh đặc thù của QLTHVB. Các chính sách QLTHVB bao gồm các giải pháp phòng ngừa và giảm thiểu các tác hại môi trường trong các dự án phát triển tại địa phương, giải quyết các vấn đề QLTHVB ưu tiên cho việc phát triển kinh tế – xã hội của vùng bờ và là đầu vào quan trọng cho công tác phân vùng. Về bản chất, đánh giá và xây dựng cấu trúc thể chế chính là việc khắc phục những trở ngại về mặt năng lực và phạm vi hoạt động của các cơ quan chức năng và chính quyền địa phương ở cấp xã/thôn, nguồn lực tài chính và tận dụng lợi thế so sánh của địa phương.

Khung thể chế này sẽ được xây dựng ở dạng ma trận để xác định các điểm chồng chéo và các điểm yếu của hệ thống thể chế ở vùng bờ nghiên cứu. Trên cơ sở đó, khuyến nghị các cải cách về hệ thống thể chế này.

### **3.1.6 Xây dựng ma trận về các mâu thuẫn đa ngành và các hình thức sử dụng nguồn lợi vùng bờ**

Để xây dựng được ma trận này cần xác định các loại hệ sinh thái, loại nguồn lợi và hình thức khai thác sử dụng ở vùng bờ nghiên cứu. Ví dụ như HST rừng ngập mặn, đất nông nghiệp, đầm lầy, đụn cát, vùng khai thác khoáng sản, vùng chăn thả gia súc, bãi triều lầy, bãi biển, cửa sông, rạn san hô,... Các ví dụ về sử dụng nguồn lợi bao gồm: canh tác nông nghiệp, khai thác gỗ, khai thác khoáng sản, xây dựng khu dân cư, du lịch, giải trí, phát triển công nghiệp, đầu tư cơ sở hạ tầng, hàng hải, cảng biển, khai thác thủy sản và nuôi trồng thủy sản... Trên cơ sở các thông tin này sẽ tiến hành xây dựng ma trận về các hệ sinh thái/nguồn lợi và các hình thức sử dụng.

### **3.1.7 Trình bày và đối chiếu kế hoạch sử dụng nguồn lợi vùng bờ và các thông tin liên quan lên bản đồ nền**

Sử dụng bản đồ địa hình nền, tỷ lệ 1: 50.000 (nếu có thể được) để biểu diễn các lớp thông tin liên quan về vùng bờ.

Các thông tin và dữ liệu liên quan bao gồm: hồ sơ môi trường vùng bờ, đánh giá rủi ro vùng bờ, chiến lược phát triển vùng bờ, các mối đe dọa và các cơ hội phát triển vùng bờ cũng như các thông tin bổ sung thu thập được qua các chuyến điều tra, khảo sát vùng bờ sẽ được “chiếu” lên trên bản đồ. Ngoài ra, các khuyến nghị về thể chế, chính sách được xây dựng trong chiến lược phát triển vùng bờ cũng nên được thể hiện trên bản đồ (nếu có thể).

Sử dụng GIS như một công cụ hiệu quả để biểu diễn các lớp thông tin này. Nếu không áp dụng được GIS, có thể sử dụng các loại ảnh phim đèn chiếu thay thế. Các lớp thông tin được biểu diễn trên bản đồ bao gồm:

***a. Các kế hoạch/quy hoạch sử dụng nguồn lợi của các ngành hoặc các kế hoạch phân vùng của các ngành***

Các bản đồ đơn tính được xây dựng trong môi trường GIS sẽ phác họa các quy hoạch sử dụng nguồn lợi/kế hoạch phân vùng của nhiều ngành trong khu vực vùng bờ. Bộ bản đồ này sẽ được sử dụng làm cơ sở cho việc xác định các mâu thuẫn hiện tại hoặc tiềm tàng trong quá trình khai thác nguồn lợi giữa các ngành cũng như giữa các hoạt động kinh tế trên đất liền và trên biển.

***b. Các lớp thông tin cơ học về vùng bờ***

Các bản đồ đơn tính GIS về các thông tin cơ học/vật lý của vùng bờ quy hoạch sẽ được hiển thị bao gồm những thông tin sau:

- Cấu trúc vùng bờ,
- Đặc điểm về thủy văn học và hải dương học
- Các hệ sinh thái quan trọng
- Các đặc điểm về địa chất
- Chất lượng nước

***c. Các lớp thông tin về sử dụng nguồn lợi vùng bờ***

Các bản đồ đơn tính chuyên đề trong môi trường GIS sẽ hiển thị các hình thức khai thác và sử dụng nguồn lợi hiện đang diễn ra trong khu vực vùng bờ. Các hoạt động kinh tế được hiển thị bao gồm:

- Ngư trường khai thác thủy sản
- Khu vực NTTS
- Cảng biển
- Luồng lạch hàng hải
- Các điểm du lịch và bãi biển du lịch
- Các điểm giải trí và hoạt động giải trí

- Các vùng khai hoang và bồi lấp
- Các điểm khai thác khoáng sản và dầu khí
- Cấp điện thoại/viễn thông và hệ thống ống cấp thoát nước
- Các nhà máy nhiệt điện, thủy điện...

Trong phần này, nên kết hợp sử dụng thêm các phương pháp vẽ bản đồ có sự tham gia của cộng đồng để thống kê và hiển thị thêm các địa điểm hoặc khu vực chưa được thống kê vào báo cáo. Bao gồm: các hệ sinh thái, các bãi đẻ, các đường di cư, các ngư trường khai thác địa phương, các bãi sinh sống của các loài bản địa, các quy định truyền thống về hạn chế khai thác, quyền lợi và sở hữu về nguồn lợi, các vùng tranh chấp địa phương,...

Ngoài ra, còn có các bản đồ chuyên đề được số hoá thể hiện các thông tin khác như:

- Thông tin về các dự án phát triển hiện tại và dự án đang được quy hoạch
- Các chương trình quản lý môi trường hiện tại và đang được quy hoạch
- Các mối đe dọa nghiêm trọng và các mâu thuẫn sử dụng.

### **3.1.8 Xây dựng hệ thống chính sách/quy chế quản lý việc sử dụng nguồn lợi**

Các mục tiêu chính của việc xây dựng hệ thống quản lý sử dụng nguồn lợi là nhằm bảo vệ các vùng sử dụng chính trong vùng bờ và giảm các tác động tiêu cực lên môi trường của một số hoạt động phát triển nhất định. Công việc này liên quan đến quá trình xác định các hoạt động phát triển được cho phép, bị nghiêm cấm hay bị hạn chế trong một vùng chức năng nào đó. Việc xác định này sẽ phục vụ cho việc thực hiện các chính sách quản lý việc sử dụng tài nguyên vùng bờ. Sau đây là các ví dụ về các hoạt động phát triển nằm trong khung quản lý quá trình phân vùng ở vùng bờ:

- Lọc dầu,
- Các hoạt động sinh hoạt ở khu dân cư
- Các hoạt động thương mại và công nghiệp
- Các hoạt động vui chơi, giải trí
- Các hoạt động du thuyền
- Các khu vực xử lý chất thải đô thị
- Hệ thống xử lý chất thải gia đình
- Các điểm đổ thải
- Nạo vét luồng lạch
- Các hoạt động khai hoang, lấn biển
- NTTS
- Khai thác thủy sản

- Khai thác khoáng sản
- Xây dựng cơ sở hạ tầng: đường, cầu, bãi đậu, đường sắt, sân bay
- Lặn, bơi thuyền, neo đậu tàu thuyền
- Thu nhặt cua, ốc

Với mỗi hoạt động phát triển trong từng vùng chức năng sẽ có các mức độ quản lý khác nhau, mang tính đặc thù. Bởi vậy, nên xây dựng một ma trận để khái quát hoá các hoạt động quản lý này (ví dụ bảng sau).

**Bảng 1: Ví dụ về ma trận quản lý các hoạt động phát triển trong các vùng chức năng từ Khu bảo tồn biển Great Barrier Reef, Australia**

<i>Hoạt động khai thác</i>	Vùng sử dụng chung	Vùng bảo tồn nơi sinh cư	Vùng bảo tồn cửa sông	Vùng công viên bảo tồn	Vùng đệm	Vùng vườn quốc gia	Vùng bảo vệ nghiêm ngặt	
Lặn, bơi thuyền, neo đậu, chụp ảnh							Cấm tiếp cận/cấm xâm nhập	
Câu tay				Hạn chế				
Câu vàng				Chỉ được đánh cá nổi	Chỉ được đánh cá nổi			
Lặn bắt cá (sử dụng ống thở)				Khai thác có điều kiện				
Nhặt, bắt nhuyễn thể tự nhiên								
Bẫy môi (bằng tay)								
Bẫy môi (bằng lưới)					Chỉ cá nổi			
Bắt cua				Được phép tại một số điểm quy định				
Thu nhặt trai ngọc				Hạn chế				
Đánh lưới								
Lưới kéo								
Sử dụng trục thẳng								Trên độ cao 500 m

Ghi chú:

	Được phép khai thác
	Không được phép khai thác

### **3.2 Các nguyên tắc phân vùng**

Các chuyên gia của chương trình PEMSEA (2002) đã khuyến nghị 15 nguyên tắc cơ bản khi thực hiện phân vùng chức năng trong vùng bờ. Đó là một kế hoạch phân vùng đảm bảo được các nguyên tắc sau:

1. Được xây dựng theo các phương pháp đơn giản, dễ hiểu và mang tính khả thi
2. Hạn chế các tác động tiêu cực lên các hoạt động kinh tế đang diễn ra ở vùng bờ (nếu có thể được), đồng thời phải đồng nhất với mục tiêu bảo vệ và phát triển các nguồn lợi của vùng bờ
3. Các vùng chức năng trong vùng bờ được phân chia nên có sự thống nhất và tương tự cả về mặt chức năng và điều kiện sử dụng và khai thác với các vùng bảo tồn hiện có trong vùng bờ
4. Các vùng được phân chia nên đảm bảo tính liên tục, ví dụ: vùng được bảo vệ nghiêm ngặt, vùng đệm, vùng được phép khai thác có điều kiện, vùng khai thác tự do,... Tránh việc phân vùng đột ngột, ví dụ đặt vùng bảo vệ nghiêm ngặt cạnh vùng được phép khai thác tự do. Nên sử dụng vùng đệm như những vùng chuyển tiếp giữa các vùng có đặc tính khác hẳn nhau
5. Các vùng đơn lẻ nên được đặt ở những nơi có đặc điểm riêng biệt, đặc trưng hoặc có vị trí địa lý cách biệt với các vùng còn lại, ví dụ các đảo hoặc các rạn san hô,...
6. Ở những nơi có thể, việc phân vùng nên dựa vào hoặc kế thừa các ranh giới về mặt địa lý hoặc hành chính sẵn có của vùng bờ.
7. Nơi sinh cư của các loài quý hiếm hoặc có nguy cơ tuyệt chủng ở cấp độ toàn cầu, cấp độ vùng, cấp quốc gia hoặc các loài đặc hữu của quốc gia, của địa phương nên được khoanh thành những vùng bảo vệ (ở các mức độ khác nhau tùy theo từng hoàn cảnh) như các loài bò biển, cá heo, rùa biển, cá sấu sinh sống.
8. Các bãi đẻ, bãi sinh sản, bãi ương ấp có giá trị về đa dạng sinh học (đặc biệt là của những loài có giá trị khai thác hoặc đang bị khai thác phổ biến) nên được khoanh vùng thành những vùng khai thác hạn chế hoặc khai thác theo mùa để tránh mùa sinh sản, ấp nở của các loài này,
9. Các vùng nuôi thả tự nhiên (ví dụ như các vùng thường được con người thả giống thủy sản ra tự nhiên để tái tạo nguồn lợi) nên được khoanh vùng ở cạnh các ngư trường khai thác để đảm bảo việc bổ sung quần đàn vào nguồn lợi trong vùng
10. Các vùng được khai thác hạn chế hoặc khai thác theo mùa nên được phân loại thành các “vùng khai thác hoặc sử dụng chung” (general use) trong phân loại các vùng,

11. Theo nguyên tắc chung, các vùng có ý nghĩa lớn về đa dạng sinh học hoặc giá trị văn hoá lịch sử hoặc những vùng bị cấm khai thác nên được thành lập thành các vườn quốc gia hoặc nâng cấp bảo vệ lên mức độ quốc gia,
12. Khi một vùng được khoanh theo định hướng ngăn cấm một hoạt động kinh tế nào đó sử dụng nguồn lợi trong vùng, nên cung cấp kèm theo các hướng dẫn hoặc định hướng cho các ngành kinh tế đó tiếp cận việc khai thác hoặc sử dụng nguồn lợi thay thế trong các vùng khác,
13. Các hướng dẫn về tiếp cận hoặc khai thác các nguồn lợi thay thế này đặc biệt quan trọng đối với những người dân bản địa của địa phương, đặc biệt là những cộng đồng địa phương đang sống phụ thuộc vào nguồn lợi tự nhiên qua các phương thức săn bắt hoặc đánh bắt tự nhiên,
14. Vùng neo đậu tàu thuyền nên nằm xa các khu vực nhạy cảm về nguồn lợi như các rạn san hô, bãi đẻ,...
15. Trong các vùng bảo vệ hoặc bảo tồn nên khoanh các tiểu vùng dành cho công tác nghiên cứu khoa học và giáo dục.

Tuy nhiên, những nguyên tắc này được áp dụng chủ yếu cho phần nước biển trong vùng bờ, ví dụ như đối với các khu bảo tồn, các khu dự trữ sinh quyển, khu bảo tồn loài,.... Thông thường, các nguyên tắc này được áp dụng ở vùng QLTHVB trên biển tính từ đường bờ ra độ sâu từ 20 – 50 m.

Đối với vùng đất liền trong phạm vi vùng bờ (trong phạm vi từ 50 – 200m tính từ đường bờ vào đất liền) việc phân vùng lại dựa chủ yếu vào mức độ khai thác tài nguyên, nguồn lợi và tác động ô nhiễm của các hoạt động kinh tế chủ yếu trong vùng bờ.

Việc phân vùng sử dụng nguồn lợi trên phần đất liền có thể được thực hiện bằng nhiều cách, phụ thuộc vào các mục tiêu phân vùng, mức độ phức tạp của các mâu thuẫn trong sử dụng nguồn lợi và tình trạng mâu thuẫn đang được giải quyết hay không, mức độ phát triển của các vùng và phạm vi/ranh giới của kế hoạch phân vùng đang thực hiện.

### **3.2.1 Phân vùng sử dụng dựa trên mức độ phát triển**

Theo cách này có thể phân các vùng trong vùng bờ thành vùng phát triển, vùng đệm và vùng bảo vệ (bảo tồn). Đây là phương pháp cơ bản trong phân vùng, dựa chủ yếu vào mục đích quản lý vùng bờ (thúc đẩy phát triển hay bảo tồn). Vùng đệm nên được thiết kế xung quanh vùng bảo tồn để ngăn cản hoặc giảm bớt các tác động tiêu cực có thể có từ vùng phát triển sang vùng bảo tồn.



Trong một số trường hợp, vùng phát triển lại có thể được phân nhỏ hơn thành những tiểu vùng như:

- Tiểu vùng phát triển thấp (ít tập trung các hoạt động phát triển),
- Tiểu vùng phát triển cao (tập trung nhiều hơn các hoạt động phát triển),
- Tiểu vùng phát triển đa ngành (tập trung nhiều ngành và nhiều hoạt động phát triển khác nhau). Trong trường hợp này, tiểu vùng phát triển thấp có thể đóng vai trò như một vùng đệm.

Tương tự như vậy, vùng bảo tồn có thể được phân chia thành các tiểu vùng hoặc khu vực nhỏ hơn như:

- Vùng bảo tồn nghiêm ngặt
- Vùng bảo tồn thông thường
- Các khu bảo tồn biên:
  - Khu bảo tồn sinh cảnh thủy sinh
  - Khu bảo tồn nguồn gen thủy sản
  - Khu bảo tồn đa dạng sinh học
- Vườn quốc gia

### **3.2.2 Phân vùng sử dụng dựa trên chức năng sử dụng nguồn lợi của các ngành kinh tế**

Không gian vùng bờ có thể được phân loại theo chức năng sử dụng của các hoạt động kinh tế trong vùng bờ. Ví dụ, vùng nước biển ven bờ có thể được phân chia thành các vùng cảng biển, vùng du lịch, vùng NTTS, vùng công nghiệp, vùng cơ khí sửa chữa tàu thuyền, vùng khai thác khoáng sản, vùng bảo tồn tự nhiên, các vùng chức năng đặc biệt và các vùng phục hồi.

### **3.2.3 Phân vùng dựa trên mức độ khai thác tài nguyên của các hoạt động phát triển**

- Vùng khai thác hạn chế/giới hạn: dành cho các hoạt động kinh tế mà hoạt động của nó phụ thuộc vào hoặc có liên quan đến một ngưỡng chất lượng môi trường nước nhất định.
- Vùng khai thác độc quyền: dành cho các hoạt động phát triển mà hoạt động của họ đòi hỏi việc sử dụng tài nguyên không hạn chế.
- Vùng khai thác đa ngành: dành cho các hoạt động phát triển mà hoạt động của họ đòi hỏi sự di chuyển, vận chuyển và sự hợp tác hoặc chia sẻ với nhau trên cùng một khu vực tại các thời điểm khác nhau.

### **3.3 Xây dựng kế hoạch phân vùng**

Nhằm bảo vệ các vùng bảo tồn và hạn chế phát triển, đồng thời giảm thiểu tác động tiêu cực lên môi trường của các vùng phát triển và được phép khai thác theo kế hoạch phân vùng đã vạch ra, một kế hoạch thực hiện và khung quản lý phù hợp cần được xây dựng để đưa kế hoạch phân vùng vào thực tiễn. Kế hoạch phân vùng được xây dựng sẽ bao gồm các thông tin sau:

- Thông tin chi tiết về cấu trúc và các đặc điểm địa lý, vật lý của vùng bờ nghiên cứu, các loại nguồn lợi và các mô hình, hình thức sử dụng nguồn lợi vùng bờ - thông tin chồng lớp.
- Thông tin mô tả các mối đe dọa và các mâu thuẫn sử dụng đa ngành. Những thông tin có tầm ảnh hưởng quan trọng đối với sự thống nhất của hệ sinh thái vùng bờ và năng suất sinh học của nguồn lợi tự nhiên cũng như phúc lợi và lợi ích kinh tế của cộng đồng địa phương - thông tin chồng lớp.
- Thông tin xác định các khu vực bảo tồn, bảo vệ quan trọng
- Thông tin về các vùng tiềm năng cho các hoạt động phát triển
- Thông tin về các hình thức sử dụng nguồn lợi vùng bờ và các thể chế, chính sách quản lý
- Thông tin về các thể chế chính sách cần thiết để thực hiện kế hoạch phân vùng này.
- Các thủ tục, hướng dẫn và chu trình tham gia cũng như đóng góp của cộng đồng vào quá trình thực hiện phân vùng
- Các thủ tục, các hướng dẫn và chu trình quan trắc, giám sát các hoạt động thực hiện cũng như việc giám sát và điều chỉnh các hoạt động thực thi các thể chế, chính sách quản lý,
- Các thông tin về các nguồn tài trợ và hỗ trợ từ bên ngoài, ví dụ như việc thu thập và sử lý thông tin, số liệu, hoàn thiện hoá các chính sách, luật lệ quản lý và hiệu quả phân vùng, nâng cao chất lượng phân vùng, xây dựng bản đồ, tư vấn cộng đồng,...

### **3.4 Tổ chức các cuộc họp/hội thảo tham vấn các bên liên quan về bản dự thảo kế hoạch phân vùng**

Các bên liên quan trong quá trình phân vùng chức năng vùng bờ bao gồm các cơ quan chính quyền, các ngành đang khai thác nguồn lợi, các tổ chức chính trị xã hội, các đoàn thể nhân dân, và các chuyên gia chuyên ngành,... Bản dự thảo phân vùng này sẽ được các bên liên quan này đóng góp ý kiến về tính chính xác của kế hoạch và để làm cho nó phù hợp với thực tế của địa phương và mang tính khả thi trong thực tiễn. Các hội thảo tham vấn này nên được thực hiện ở cấp huyện và cấp vùng bờ. Các ý kiến đóng góp

của các bên liên quan này cần được Ban soạn thảo kế hoạch phân vùng giải quyết thỏa đáng và đưa vào bản kế hoạch.

Các nội dung cần thông báo và tham vấn bao gồm:

- Tham vấn về việc áp dụng công cụ phân vùng sử dụng nguồn lợi như là một công cụ quản lý trong QLTHVB cũng như việc quản lý sử dụng đất và mặt biển để thực thi các kiến nghị về mặt chính sách trong chiến lược vùng bờ
- Tham vấn về các mối đe dọa và các mâu thuẫn đa ngành đi kèm với quá trình phân bổ và sử dụng tài nguyên, cũng như các hoạt động có sử dụng không gian của vùng bờ đang quy hoạch
- Tham vấn về biên giới / phạm vi của vùng bờ đang quy hoạch
- Tham vấn về các vùng bờ được phân chia chức năng sử dụng xem có hợp lý không và các chính sách, luật lệ quản lý dự kiến sẽ áp dụng đối với từng vùng được phân.
- Khung pháp lý và thể chế sẽ áp dụng trong quá trình phân vùng
- Tham vấn về việc phân chia, đặt vị trí các vùng sử dụng này trên bản đồ
- Khung thể chế cho việc thực hiện kế hoạch phân vùng như các loại giấy phép cần ban hành, các quy định bắt buộc hoặc cưỡng ép, các cơ quan thực thi của chính quyền có liên quan, các quá trình quan trắc, giám sát việc thực thi, các đóng góp từ cộng đồng, các giải pháp và hoạt động điều chỉnh,...

Các thành viên soạn thảo kế hoạch phân vùng và UB liên ngành phân vùng sẽ đóng vai trò như những người hỗ trợ trung gian / người dẫn chương trình cho quá trình thực thi (facilitator) trong hội thảo và đảm bảo đạt được các mục tiêu của hội thảo mà không thiên vị bên nào trong quá trình thảo luận và thương thuyết.

#### **4 Áp dụng nguyên tắc phân vùng đối với vùng bờ vịnh Hạ Long**

Việc phân vùng chức năng sử dụng nguồn lợi và các hệ sinh thái của vùng bờ vịnh Hạ Long sẽ được tiến hành dựa vào việc áp dụng các nguyên tắc chung ở phần trên và các thông tin thực tế của vùng bờ nghiên cứu (được xây dựng trong Hồ sơ vùng bờ). Việc xây dựng nguyên tắc phân vùng của vùng vịnh Hạ Long sẽ cần phải tổng hợp các kết quả của nhiều hoạt động trong vùng bờ, bao gồm:

- Đưa ra mô tả chi tiết các đặc tính vật lý và kiểm kê tài nguyên và sơ đồ sử dụng tài nguyên đó (chồng các lớp bản đồ)
- Mô tả các mối đe dọa và mâu thuẫn sử dụng đa mục tiêu có ảnh hưởng quan trọng đến tính toàn vẹn của hệ sinh thái vùng bờ và hiệu

- suất của nguồn tài nguyên thiên nhiên cũng như phúc lợi của cộng đồng địa phương vùng bờ (chồng các lớp bản đồ)
- Xác định những vùng quan trọng cho bảo tồn (phác hoạ các vùng sử dụng trên bản đồ)
- Xác định các vùng có tiềm năng lớn đối với các loại hình phát triển khác nhau (phác hoạ trên bản đồ)
- Xác định các loại hình trên bản đồ được phép và những quy định liên quan (phác hoạ các vùng sử dụng trên bản đồ)
- Cập nhật hệ thống thể chế cho việc thực thi kế hoạch phân vùng – sắp xếp thể chế
- Xây dựng các hình thức lôi cuốn sự tham gia của cộng đồng (sắp xếp thể chế)
- Tiếp tục hỗ trợ cho việc thu thập và xử lý thông tin để hoàn thiện các thể chế và các quy định về phân vùng, điều chỉnh các bản đồ, tăng cường tư vấn cho cộng đồng (xây dựng thể chế).
- Và cuối cùng cần hội thảo tư vấn với các bên liên quan để kiểm tra và điều chỉnh bản thảo kế hoạch PVSDVB

Đặc biệt, cần tập trung vào các vấn đề sau:

- Những nguy cơ và mâu thuẫn đa ngành trong sử dụng nguồn lợi và sử dụng không gian trong vùng bờ vịnh Hạ Long
- Việc phân bổ quyền sử dụng và tiếp cận nguồn lợi đa ngành
- Ranh giới các vùng trong kế hoạch phân vùng
- Phân loại vùng sử dụng và chính sách quản lý đối với từng vùng.
- Khung pháp lý của việc phân vùng
- Thể hiện vị trí các vùng sử dụng trên bản đồ
- Đổi mới, xây dựng và hoàn thiện thể chế cho việc sử dụng và thực hiện kế hoạch phân vùng

Các thông tin cụ thể để làm căn cứ phân vùng vùng bờ vịnh Hạ Long bao gồm các thông tin về:

- **Thông tin chung về vùng bờ**

Bao gồm, thông tin về môi trường tự nhiên, tài nguyên sinh vật (bao gồm các habitat), tài nguyên phi sinh vật, hiện trạng phát triển vùng bờ, các yếu tố xã hội vùng bờ, môi trường và sinh thái vùng bờ, hiện trạng sử dụng đất. Các thông tin này đã được cập nhật, chỉnh lý và số hoá trên các bản đồ gắn thuộc tính trong môi trường GIS. Bao gồm 7 bản đồ nhánh được xử lý để làm cơ sở cho việc chồng lớp thông tin trên bản đồ tổng hợp và tiến hành phân vùng.

- **Thông tin về hệ thống thể chế và quá trình ra quyết định**

- Hệ thống quản lý theo ngành của các ngành kinh tế gắn với vùng bờ nghiên cứu bao gồm: quản lý nghề cá, quản lý du lịch, quản lý phát triển vùng bờ, quản lý môi trường, quản lý khu di sản VHL, quản lý cảng và giao thông, quản lý ngành than...
- Các đáp ứng quản lý hiện hành, những tồn tại trong quản lý đơn ngành hiện nay

Các vấn đề về thể chế và quá trình ra quyết định này đã được phân tích và trình bày trong một báo cáo chuyên đề của đề tài.

- **Thông tin về vai trò của cộng đồng dân địa phương trong quản lý vùng bờ**

Cộng đồng địa phương trong vùng bờ với các đặc điểm kinh tế và xã hội đặc trưng được phân tích trên các khía cạnh sau:

- Cấu trúc và đặc trưng của cộng đồng vùng bờ nghiên cứu
- Kiến thức bản địa về sử dụng vùng bờ của cộng đồng
- Hoạt động tự quản tài nguyên vùng bờ của cộng đồng
- Vai trò của cộng đồng trong QLTHVB nghiên cứu
- Các mô hình đồng quản lý trong cộng đồng

Các thông tin được phân tích và trình bày trong một báo cáo chuyên đề riêng.

- **Các kết quả nghiên cứu cơ bản về vùng bờ**

Bao gồm các nghiên cứu về:

- Phân tích chi phí-lợi ích mở rộng (cost-benefit analysis) theo một vài tuyến cắt ngang vùng bờ.
- Năng lực tải (carrying capacity) của vùng bờ nghiên cứu
- Môi trường tổng thể của vùng bờ

- **Kết quả phân vùng**

Từ các thông tin thu thập này, căn cứ vào các đặc điểm đặc trưng của vùng bờ vịnh Hạ Long là nơi tập trung sôi động các hoạt động phát triển với các mức độ phát triển và khai thác tài nguyên khác nhau, cũng như sự khác nhau trong các chức năng sử dụng và khai thác tài nguyên và các hệ sinh thái của các ngành. Đồng thời, nơi đây còn có những khu bảo tồn với các chức năng bảo tồn quan trọng của khu vực di sản thế giới nên việc phân vùng chức năng vùng bờ vịnh Hạ Long cần áp dụng cả 03 nguyên tắc phân vùng như đã được trình bày ở phần nguyên tắc chung.

Áp dụng các nguyên tắc này, tại vùng bờ Hạ Long, JICA đã tiến hành phân các vùng chức năng sử dụng thành 4 vùng môi trường chính như sau:

#### **4.1 Vùng bảo tồn đặc biệt**

Bao gồm khu di sản thế giới và các vùng đệm:

- Khu di sản thế giới: có tổng diện tích 1300 km<sup>2</sup>, bao gồm 1969 đảo lớn nhỏ với cảnh quan độc đáo của thiên nhiên và giá trị văn hoá tiền sử Soi Nhụ, Cái Bèo. Ngoài ra, còn các bãi san hô và một số bãi cá cũng nằm trong khu vực di sản này.
- Khu vực bảo vệ tuyệt đối được UNESCO và Chính phủ xác định bao gồm đảo Cống Tây, đảo Đầu Gỗ và hồ Ba Hầm.
- Vùng đệm là khu vực bao quanh khu bảo vệ nghiêm ngặt trải dài từ hướng Tây xuống Tây Bắc. Khu vực này được xác định bằng đường bờ vịnh chạy dọc theo quốc lộ 18 từ kho dầu B12 tới cây số 11 thị xã Cẩm Phả với chiều ngang khoảng 5-7 km tính từ khu vực trọng tâm.

#### **4.2 Vùng bảo tồn**

Vùng bảo tồn này bao gồm những khu vực môi trường quan trọng nhưng chưa được đưa vào danh sách bảo vệ chính thức. Ở vùng bờ Hạ Long, vùng bảo tồn bao gồm các bãi triều dọc theo đường bờ biển, các rừng ngập mặn, và quanh vùng đệm của di sản thế giới bao gồm cả khu biên giới gần đảo Cát Bà. Các thượng nguồn của các phụ lưu như sông Trối, Mạn, Diễn Vọng và Mông Dương tuy nằm ngoài phạm vi nghiên cứu của đề tài nhưng đây là những nguồn nước chảy vào trong vịnh nên có ảnh hưởng tới chất lượng môi trường nước của Khu di sản. Bởi vậy, các khu này cũng cần được khuyến nghị đưa vào danh sách bảo vệ.

Hiện tại, các khu trong vùng bảo tồn, đặc biệt là trong khu vực vùng đệm và quanh vùng đệm của khu di sản chưa được đưa vào danh sách bảo vệ nên đang được khai thác sử dụng cho các hoạt động phục vụ du lịch nghỉ dưỡng như một số tiểu khu trong khu du lịch Bãi Cháy, Tuần Châu, Hùng Thắng, các diện tích rừng ngập mặn ở phía Bắc vịnh Cửa Lục. Các vùng này nên được đưa vào danh sách bảo vệ để giữ gìn cho khu di sản.

#### **4.3 Vùng quản lý tích cực**

Bao gồm các bãi triều dọc theo đường bờ (nằm trong vùng đệm của Khu Di sản) và vịnh Bãi Cháy. Các vùng này lại được quy hoạch khai thác và sử dụng có hạn chế trong Quy hoạch phát triển kinh tế xã hội của thành phố Hạ Long và của Quảng Ninh. Rất nhiều hạng mục đã được xây dựng trong khu vực này để phục vụ du lịch như khu vực đảo Tuần Châu, khu ven biển Bãi Cháy (25 km<sup>2</sup>), ven biển Hòn Gai (20 km<sup>2</sup>), vịnh Bãi Cháy (40 km<sup>2</sup>). Các dự án đã và đang được xây dựng này tuy không ảnh hưởng trực

tiếp lên chất lượng môi trường nước trong khu Di sản nhưng về lâu dài khu vực này và các khu rừng ngập mặn, các bãi cá sẽ phải đối mặt với vấn đề ô nhiễm nếu không có các biện pháp xử lý hoặc áp dụng các biện pháp quản lý thích hợp như quản lý tổng hợp và quản lý môi trường tích cực.

#### **4.4 Vùng phát triển**

Bao gồm những vùng phát triển hiện thời và đã được quy hoạch trong Quy hoạch phát triển kinh tế xã hội của thành phố và của tỉnh. Vùng này chủ yếu bao gồm các khu vực dành cho: (1) Phát triển cơ sở hạ tầng và đô thị; (2) Phát triển công nghiệp và khai khoáng; (3) Phát triển du lịch và (4) Phát triển nông, lâm, thủy sản.

Tuy nhiên, nguyên tắc phân vùng của JICA mới tập trung chủ yếu vào yếu tố môi trường và dựa vào căn cứ môi trường. Bởi vậy, vùng thứ tư ở đây là vùng phát triển chưa được phân chia cụ thể hơn theo các nguyên tắc như đã trình bày ở phần lý thuyết. Tức là phân chia vùng phát triển này thành các tiểu vùng dựa vào mức độ phát triển của các ngành, các vùng cũng như mức độ khai thác tài nguyên của các ngành và khả năng cho phép khai thác của các vùng. Ví dụ như:

- Tiểu vùng phát triển thấp (ít tập trung các hoạt động phát triển),
- Tiểu vùng phát triển cao (tập trung nhiều hơn các hoạt động phát triển),
- Tiểu vùng phát triển đa ngành (tập trung nhiều ngành và nhiều hoạt động phát triển khác nhau). Trong trường hợp này, tiểu vùng phát triển thấp có thể đóng vai trò như một vùng đệm
- Vùng khai thác hạn chế/giới hạn: dành cho các hoạt động kinh tế mà hoạt động của nó phụ thuộc vào hoặc có liên quan đến một ngưỡng chất lượng môi trường nước nhất định.
- Vùng khai thác độc quyền: dành cho các hoạt động phát triển mà hoạt động của họ đòi hỏi việc sử dụng tài nguyên không hạn chế.
- Vùng khai thác đa ngành: dành cho các hoạt động phát triển mà hoạt động của họ đòi hỏi sự di chuyển, vận chuyển và có thể chia sẻ các hoạt động với nhau trên cùng một khu vực tại các thời điểm khác nhau.

Bởi vậy, kế thừa quan điểm của JICA, cần có thêm các nghiên cứu sâu hơn nữa về các nguyên tắc và phương pháp phân vùng chức năng mang tính khả thi và phù hợp với thực tiễn phát triển đa ngành của vùng bờ nghiên cứu.

## 5 Tài liệu tham khảo

1. John M. Stamm, 1999. Zoning – Land use series.
2. PEASEA, 2002. Hội thảo khu vực về xây dựng và thực thi kế hoạch phân vùng sử dụng vùng bờ ngày 19-24/8/2002. Tổ chức bởi PEMSEA, Philippine.
3. JICA, 1999. Nghiên cứu quản lý Môi trường vịnh Hạ Long. Báo cáo cuối cùng (Tập 1 và 2).
4. VIFEP, 2004. Cẩm nang QLTHVB Việt Nam. Tài liệu tập huấn cho cán bộ cấp tỉnh của Dự án Tạo thuận lợi cho QLTHVB Việt Nam.
1. UBND tỉnh Quảng Ninh (2004), Rà soát, bổ sung quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế- xã hội tỉnh Quảng Ninh đến năm 2010 và định hướng tới năm 2020.
2. UBND thành phố Hạ Long (2002). Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế- xã hội Thành phố Hạ Long đến năm 2010.
3. UBND thành phố Hạ Long (2002). Quy hoạch phát triển du lịch TP Hạ Long thời kỳ 2001 - 2010.
5. Các báo cáo chuyên đề của đề tài: Quy hoạch và lập kế hoạch QLTHVB vịnh Hạ Long, Quảng Ninh.