



# Kinh nghiệm xây dựng thể chế và vận hành thiết chế quản lý nhà nước về môi trường biển của một số nước khu vực biển Đông Á - Bài học cho Việt Nam

HOÀNG NHẤT THỐNG

Vụ Pháp chế, Bộ Tài nguyên và Môi trường

## 1. KINH NGHIỆM XÂY DỰNG THỂ CHẾ VÀ VẬN HÀNH THIẾT CHẾ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ MÔI TRƯỜNG BIỂN CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA

Vào những năm 1950 - 1960, Nhật Bản từng trải qua những vấn đề nghiêm trọng liên quan đến ô nhiễm môi trường (trong đó có môi trường biển), do đó, quốc gia này đã và đang tăng cường QLNN về môi trường. Để quản lý môi trường nói chung và môi trường biển nói riêng, Nhật Bản đã xây dựng và ban hành nhiều đạo luật, tiêu biểu là Luật Môi trường cơ bản (1993); Luật Đánh giá tác động môi trường (1997); Luật Kiểm soát ô nhiễm nước (1970, 1995); Luật Làm sạch nơi công cộng và xả chất thải (1970, 1991); Luật Ngăn chặn sự cố hàng hải và ô nhiễm biển (1976), Luật Kiểm soát xuất nhập khẩu, quản lý rác thải độc hại và các rác thải khác (1993); Luật về các biện pháp đặc biệt nhằm BVMT biển nội địa Seto (1973, 1978); Luật Cơ bản chính sách biển (2007)... trong đó tập trung vào những nội dung:

*Thứ nhất*, quy định các nguyên tắc chung về trách nhiệm của mỗi thành phần xã hội đối với các vấn đề môi trường và các công cụ chính sách sử dụng để BVMT trong nước cũng như góp phần quản lý các vấn đề môi trường toàn cầu.

*Thứ hai*, quy định các tiêu chuẩn xả thải, chính sách để giảm ô nhiễm; quy định xây dựng, thực hiện kế hoạch giảm tổng thải lượng ô nhiễm; giám sát và bồi thường thiệt hại; quy định các biện pháp đặc biệt để BVMT biển nội địa Seto; quy định các nội dung về đánh giá tác động môi trường và quy định việc xả thải từ các phương tiện hoạt động trên biển; quy định các biện pháp ngăn ngừa ô nhiễm biển và sự cố hàng hải.

*Thứ ba*, quy định QLNN toàn diện biển với mối liên hệ chặt chẽ giữa các vấn đề tài nguyên biển, môi trường biển, hàng hải, vấn đề an ninh, an toàn trên biển; quy định quản lý phát triển, khai thác và bảo tồn biển phải được thực hiện theo phương thức tổng hợp và toàn diện.

Thiết chế QLNN về biển (bao gồm quản lý môi trường biển) của Nhật Bản được vận hành bởi Cơ quan Chính sách đại dương với Thủ tướng Chính phủ Nhật Bản là người đứng đầu, các thành viên là 11 bộ trưởng của các bộ có liên quan đến biển. Thực hiện Luật Cơ bản chính sách biển, nội các Nhật Bản đã thông qua 4 kế hoạch cơ bản về biển thực hiện chính sách đại dương vào các năm 2008, 2013, 2018, 2023. Các kế hoạch này đều xác định vai trò của các cấp chính quyền trong việc BVMT biển và vùng bờ của Nhật Bản; chú trọng đến hợp tác quốc tế để giải quyết những vấn đề chung của môi trường biển toàn cầu.

Pháp luật liên quan đến QLNN về môi trường biển tương đối hoàn thiện của Nhật Bản, đã tạo hành lang pháp lý đồng bộ cho QLNN về môi trường biển với các quy định nguyên tắc về trách nhiệm của mỗi thành phần xã hội; quy định các tiêu chuẩn, biện pháp cho việc quản lý toàn diện về môi trường biển. Vận hành thiết chế QLNN về biển thông qua Cơ quan chính sách đại dương tạo nên sự thống nhất trong chỉ đạo, điều hành với việc lập và triển khai cụ thể Kế hoạch cơ bản về biển xác định vai trò của các cấp chính quyền trong việc BVMT biển và vùng bờ.

Ngay từ những năm đầu thế kỷ XXI, Hàn Quốc được đánh giá là quốc gia có nhiều nỗ lực trong QLNN về môi trường biển với việc đã xây dựng, ban hành và triển khai thực hiện hệ thống chính sách, pháp luật có sự gắn liền giữa QLNN về môi trường biển với QLNN tổng hợp biển.

Luật Quản lý môi trường biển là đạo luật cơ bản cho QLNN về môi trường biển của Hàn Quốc, nhằm ngăn ngừa ô nhiễm biển do tàu biển gây ra; phòng ngừa ô nhiễm biển, phòng ngừa ô nhiễm không khí trên biển. Hàn Quốc còn ban hành Luật Đảm bảo bồi thường thiệt hại ô nhiễm dầu, nhằm xác định rõ trách nhiệm của chủ tàu và thiết lập một hệ thống đảm bảo bồi thường thiệt hại ô nhiễm dầu trong trường hợp thiệt hại do rò rỉ dầu hoặc thải dầu ra từ tàu. Hàn Quốc là một trong những quốc gia đi đầu áp dụng phương thức quản lý tổng hợp vùng bờ với việc ban hành Luật Quản lý vùng bờ (1999) nhằm kiểm soát các tác động đến môi trường biển ở các khu vực biển và vùng bờ. Ngoài ra, Hàn Quốc còn ban hành Luật Quản lý các đảo (2008) với mục đích QLNN về môi trường và tài nguyên các đảo, chủ yếu tập trung vào bảo tồn.

Bên cạnh các đạo luật trên, QLNN về môi trường biển của Hàn Quốc còn chịu sự điều chỉnh của các pháp luật khác có liên quan như Luật Khung về Chính sách môi trường, Luật Quản lý hệ sinh thái biển, Luật Bảo tồn đất ngập nước, Luật Cải tạo nguồn nước công cộng, Luật Quản lý vùng duyên hải.

Không những ban hành pháp luật QLNN về môi trường biển, Chính phủ Hàn Quốc còn ban hành hàng loạt kế hoạch nhằm triển khai chính sách QLNN về môi trường biển bao gồm các Kế hoạch: Quản lý môi trường biển toàn diện, Quản lý hệ sinh thái biển, Quản lý đất ngập nước ven biển, Quản lý rác biển, Quản lý cát biển, Quản lý hệ thống tổng lượng ô nhiễm quốc gia, Quản lý tổng hợp vùng bờ, Cải tạo nước công cộng, Phòng ngừa tràn dầu quốc gia, Phòng ngừa tràn dầu khu vực cho 12 vùng biển ven bờ....

QLNN về môi trường biển của Hàn Quốc được thông qua bộ máy các cơ quan: Bộ Môi trường (thực hiện chức năng xây dựng pháp luật cơ bản, triển khai các chương trình liên quan đến môi trường và QLNN môi trường quốc



gia; tổ chức thực hiện các kế hoạch bảo tồn môi trường; ban hành các quy chuẩn, tiêu chuẩn về môi trường; hỗ trợ QLNN, cung cấp tài chính cho các văn phòng môi trường khu vực và chính quyền địa phương để QLNN về môi trường; hợp tác quốc tế về bảo tồn môi trường; Bộ Đại dương và Nghề cá (thực hiện chức năng QLNN về môi trường biển và vùng bờ); Lực lượng Bảo vệ bờ biển Hàn Quốc (tổ chức thực hiện các nhiệm vụ: phòng ngừa và ứng phó với ô nhiễm môi trường biển; thiết lập, thực hiện các kế hoạch ngăn ngừa và giải quyết ô nhiễm môi trường biển quốc gia; ứng phó với sự cố ô nhiễm biển; phòng ngừa và kiểm tra ô nhiễm môi trường biển). Đặc biệt, Tập đoàn Môi trường biển Hàn Quốc là doanh nghiệp được Chính phủ ủy quyền tham gia một số nhiệm vụ liên quan đến QLNN về môi trường, bao gồm cả môi trường biển với hoạt động thực hiện các dự án bảo tồn, quản lý và cải thiện môi trường biển, các dự án ứng phó ô nhiễm biển và các dự án về môi trường biển và ô nhiễm biển, phát triển kỹ thuật liên quan, giáo dục và đào tạo. QLNN về môi trường biển ở Hàn Quốc còn có sự phối hợp tham gia của các cơ quan có liên quan và chính quyền địa phương với những mức độ khác nhau trong phạm vi thẩm quyền.

Tại Trung Quốc, quốc gia này đã ban hành nhiều văn bản về chính sách, pháp luật liên quan đến QLNN về môi trường, trong đó có QLNN về môi trường biển. Luật BVMT của Trung Quốc được ban hành năm 1979 (sửa đổi năm 1989 và năm 2014) nhằm bảo vệ, cải thiện môi trường, ngăn chặn và giảm thiểu ô nhiễm, đảm bảo sức khỏe cho con người và thúc đẩy phát triển... Trung Quốc là nước sớm ban hành Luật BVMT biển (1982) nhằm ngăn ngừa ô nhiễm từ các dự án, công trình xây dựng ven biển, các hoạt động thăm dò và khai thác tài nguyên, các hoạt động vận tải trên biển, việc thải bỏ chất thải ra biển và các nguồn gây ô nhiễm từ đất liền, duy trì cân bằng sinh thái, bảo vệ sức khỏe con người và thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội bền vững. Luật Bảo vệ hải đảo của Trung Quốc được ban hành năm 2009 nhằm bảo vệ hệ sinh thái của các đảo và vùng biển xung quanh, phát triển và sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên của các đảo, bảo vệ các quyền và lợi ích trên biển, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội bền vững.

Cơ sở pháp lý cho QLNN về môi trường biển của Trung Quốc không chỉ giới hạn bởi các đạo luật trên mà còn chịu sự điều chỉnh của pháp luật có liên quan khác. Đó là Luật Sử dụng các vùng biển, Luật Ngăn chặn và kiểm soát ô nhiễm nước, Luật Bảo tồn đất và nước, Luật Thủy sản, Luật Thăm dò và khai thác tài nguyên khu vực đáy biển sâu, Bộ Luật hàng hải, Luật An toàn hàng hải, Luật Đánh giá tác động môi trường...

Bộ máy QLNN về môi trường biển được phân công, phân cấp giữa các cơ quan nhà nước. Trước tháng 3/2018, QLNN về môi trường biển ở Trung Quốc được thực hiện bởi nhiều cơ quan với chức năng, nhiệm vụ nhất định: Cơ quan BVMT của Chính phủ (Bộ Bảo vệ môi trường), cơ quan QLNN về biển trung ương (Cục Hải dương nhà nước trực thuộc Bộ Đất đai và Tài nguyên), cơ quan QLNN

về cảng cá, các tổ chức BVMT của quân đội, các cơ quan BVMT trực thuộc chính quyền địa phương vùng bờ. Từ sau tháng 3/2018, Trung Quốc tái cơ cấu các cơ quan QLNN về tài nguyên, môi trường với việc tập trung trách nhiệm QLNN về tài nguyên, môi trường của các cơ quan chính phủ khác nhau thành hai bộ mới là Bộ Sinh thái và Môi trường, Bộ Tài nguyên. Chức năng, nhiệm vụ của Cục Hải dương nhà nước đối với việc QLNN về tài nguyên biển do Bộ Tài nguyên đảm nhiệm, đối với việc QLNN về môi trường biển do Bộ Sinh thái và Môi trường đảm nhiệm.

Với hệ thống thể chế chính sách, pháp luật như trên, hành lang pháp lý cho QLNN về môi trường biển của Trung Quốc đã hướng đến quản lý toàn diện, gắn quản lý khai thác tài nguyên với BVMT biển và hải đảo: từ quy định bảo vệ và cải thiện môi trường biển, bảo tồn nguồn tài nguyên biển, ngăn ngừa thiệt hại do ô nhiễm đến quy định bảo vệ hệ sinh thái của các đảo và vùng biển xung quanh. Các cơ quan tham gia QLNN về môi trường biển của Trung Quốc có sự phân công, phân cấp rõ ràng giữa cơ quan QLNN môi trường quốc gia (Bộ Sinh thái và Môi trường) với các cơ quan QLNN về cảng biển, cảng cá, các tổ chức BVMT của quân đội và chính quyền địa phương. Nghiên cứu QLNN về môi trường biển của Trung Quốc cũng là bài học kinh nghiệm tốt có thể đúc rút, vận dụng cho phù hợp để QLNN về môi trường biển ở Việt Nam.

Từ những năm 1970, Phi-líp-pin đã sớm quan tâm công tác quản lý môi trường biển. Chính sách, pháp luật QLNN về môi trường biển của Phi-líp-pin được đặt trong tổng thể chính sách, pháp luật QLNN về môi trường quốc gia. Phi-líp-pin ban hành Đạo luật về nước sạch (Đạo luật 9275) nhằm mục đích bảo vệ các nguồn nước (bao gồm cả nước biển) khỏi bị ô nhiễm từ các nguồn trên đất liền với việc xác lập tính toàn diện và tổng hợp trong việc quy định ngăn ngừa và giảm thiểu ô nhiễm nguồn nước thông qua cách tiếp cận đa ngành và có sự tham gia của các bên liên quan. Đạo luật Quản lý chất thải rắn sinh thái năm 2000 (Đạo luật số 9003) của Phi-líp-pin được ban hành nhằm thiết lập một chương trình quản lý chất thải rắn sinh thái mang tính toàn diện và có hệ thống nhằm đảm bảo bảo vệ sức khỏe cộng đồng và môi trường. Đạo luật Kiểm soát các chất độc và nguy hiểm, chất thải hạt nhân (Đạo luật số 6969) được Phi-líp-pin ban hành nhằm điều chỉnh hạn chế hoặc cấm nhập khẩu, sản xuất, chế biến, mua bán, phân phối, sử dụng và thải bỏ các chất và hợp chất hóa học có nguy cơ gây hại đối với sức khỏe con người và môi trường; cấm nhập khẩu, quá cảnh các chất thải nguy hại và hạt nhân cũng như việc thải chúng vào lãnh thổ của Phi-líp-pin (trong đó có vùng biển) cho bất kỳ mục đích nào; cung cấp kiến thức và tạo điều kiện thuận lợi cho việc nghiên cứu và tìm hiểu về các hóa chất độc hại.

Cùng với các đạo luật trên, Tổng thống Phi-líp-pin còn ban hành nhiều sắc lệnh QLNN về môi trường, bao gồm môi trường biển. Tiêu biểu là Sắc lệnh của Tổng thống về Ô nhiễm môi trường biển năm 1976 (Sắc lệnh số 979), Sắc lệnh số 1151 năm 1977 và Sắc lệnh số 1586 năm 1978 về



đánh giá tác động môi trường với việc quy định lập báo cáo và đánh giá tác động môi trường đối với các dự án quan trọng về môi trường nhằm phát triển hài hòa giữa kinh tế, xã hội và môi trường.

Ở Phi-líp-pin, QLNN về môi trường biển chủ yếu do Bộ Môi trường và Tài nguyên thiên nhiên (chịu trách nhiệm tư vấn cho Tổng thống về việc ban hành các luật liên quan đến phát triển, sử dụng, điều tiết và bảo tồn tài nguyên thiên nhiên và kiểm soát ô nhiễm), Lực lượng bảo vệ bờ biển (thực thi luật pháp, các quy tắc và luật lệ đã ban hành về BVMT biển, QLNN các nguồn tài nguyên xa bờ, kiểm soát ô nhiễm biển trong phạm vi quyền tài phán quốc gia trên biển của Phi-líp-pin; phát triển năng lực ứng phó với sự cố tràn dầu trên biển, ngăn chặn và thu hồi dầu tràn từ tàu thuyền trên biển).

Như vậy, Phi-líp-pin đã ban hành nhiều đạo luật khác nhau để QLNN về môi trường biển, từ những quy định bảo vệ các nguồn nước (bao gồm cả nước biển) khỏi bị ô nhiễm từ các nguồn trên đất liền, quy định QLNN về chất thải rắn, quy định kiểm soát các chất độc và nguy hiểm cho đến những quy định về đánh giá tác động môi trường và QLNN về ô nhiễm môi trường biển.

## 2. MỘT SỐ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

*Thứ nhất*, xây dựng chính sách, pháp luật về QLNN về môi trường biển đặt trong tổng thể xây dựng chính sách, pháp luật quản lý biển và hải đảo theo phương thức tổng hợp: Các vấn đề về tài nguyên biển, môi trường biển, hàng hải và vấn đề an ninh, an toàn trên biển có mối liên quan chặt chẽ với nhau bởi tính chất liên thông của môi trường biển. Do vậy, chính sách, pháp luật QLNN về môi trường biển phải xem xét một cách toàn diện, đặt trong tổng thể chính sách, pháp luật QLNN về biển tổng hợp. Đó là xem xét việc quản lý phát triển, khai thác tài nguyên, BVMT và bảo tồn biển phải được thực hiện theo phương thức tổng hợp, toàn diện và cách tiếp cận tích hợp.

*Thứ hai*, xây dựng chính sách, pháp luật về QLNN về môi trường biển xem xét đến yếu tố đặc thù từng vùng biển: Mỗi vùng biển khác nhau có tính chất môi trường biển đặc thù khác nhau. Do vậy, xây dựng chính sách, pháp luật QLNN về môi trường biển phải xem xét đến tính chất “vùng miền” của từng vùng biển nhất định: vùng bờ và cửa sông, các hải đảo, các vùng biển có đa dạng sinh học cao, các vùng biển cần bảo tồn và phục hồi hệ sinh thái...

*Thứ ba*, xây dựng chính sách, pháp luật QLNN về môi trường biển cần đầy đủ, toàn diện và bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ giữa các đạo luật; bảo đảm sự tương thích giữa pháp luật quốc gia với pháp luật quốc tế: Xây dựng các quy định về tiêu chuẩn, biện pháp cho việc QLNN toàn diện về môi trường biển: bảo tồn nguồn tài nguyên biển; ngăn ngừa và kiểm soát ô nhiễm biển từ đất liền, các hoạt động vùng ven biển và trên biển; kiểm soát ô nhiễm môi trường biển xuyên biên giới; phục hồi các hệ sinh thái biển; bồi thường thiệt hại ô nhiễm môi trường biển; hợp tác quốc tế về môi trường biển; phát triển khoa học và ứng dụng công nghệ BVMT biển... Tổ chức nghiên cứu, đánh giá các điều ước quốc tế

để nội luật hóa trong pháp luật quốc gia về QLNN về môi trường biển.

*Thứ tư*, thiết lập bộ máy QLNN về môi trường biển thống nhất, đồng bộ: Cần thiết lập bộ máy QLNN về môi trường biển thống nhất, đồng bộ trong chỉ đạo, điều hành các hoạt động QLNN về môi trường biển. Trong đó, xác định rõ cơ quan xây dựng chính sách, pháp luật và cơ quan tổ chức thực thi chính sách, pháp luật QLNN về môi trường biển; cơ quan điều phối, cơ quan phối hợp và trách nhiệm cụ thể của từng cấp chính quyền trong QLNN về môi trường biển.

*Thứ năm*, thiết lập cơ chế phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước Việt Nam với các đối tác quốc tế trong QLNN về môi trường biển quốc gia và thực hiện trách nhiệm với cộng đồng quốc tế trong BVMT biển và đại dương: Để thực thi các công ước quốc tế về BVMT biển, cần thiết thiết lập cơ chế phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan có thẩm quyền QLNN về môi trường biển của Việt Nam với các cơ quan QLNN về môi trường biển của các nước láng giềng, các tổ chức quốc tế và các thiết chế đa phương khu vực về BVMT biển■

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Vũ Thị Mai Lan (2015), *Chính sách quản lý tổng hợp vùng bờ tại Hàn Quốc: Những kinh nghiệm thực tiễn*, Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam “*Bản tin Chiến lược, chính sách biển các nước trên thế giới và khu vực, chuyên đề số 1/2015*”, Nxb Thông tin và Truyền thông, Hà Nội.
2. Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam (2012), *Tổng hợp các báo cáo chuyên đề về Dự án Nghiên cứu, điều tra, khảo sát phục vụ xây dựng Luật Bảo vệ tài nguyên và môi trường biển, Quyển 2*, Hà Nội.
3. Văn phòng Điều phối Chính sách đại dương Nhật Bản (2018), *Kế hoạch đại dương lần III của Nhật Bản - Thực trạng và kiện toàn cơ quan quản lý nhà nước về biển*, Hội thảo “*Chính sách đại dương: Kinh nghiệm Nhật Bản*” được tổ chức bởi Bộ Tài nguyên và Môi trường, Đại sứ quán Nhật Bản tại Việt Nam, Hà Nội.
4. Ủy ban hải dương học liên Chính phủ (2010), *Chính sách Biển quốc gia (bản tiếng Việt)*, Hà Nội.
5. Dong-Oh Cho (2012), *Korea's Oceans Policymaking: Toward Integrated Ocean Management*, Copyright © Taylor & Francis Group, LLC ISSN: 0892-0753 print/1521-0421 online DOI: 10.1080/08920753.2012.652508.
6. Honjo Hiroshi (2023), *Other policy and legislation on management of marine and islands natural resources, Vietnam - Japan Ocean Dialogue 2023*, The Vietnam Agency of Seas and Islands - Japan Ocean Policy Coordination Office, Hanoi.
7. Philippine Coast Guard (2016), *Philippine Coast Guard's Role on Marine Environmental Protection, Annual Meeting on the Vietnam - Philippine Cooperation in oil spill response, Manila 18-21 Jan 2016*.
8. <http://www.env.go.jp/en/coop/pollution.html>
9. <https://www.ecolex.org/details/legislation/law-relating-to-the-prevention-of-marine-pollution-and-maritime-disaster-law-no-136-lex-faoc073561/>