



Mangroves for the Future  
INVESTING IN COASTAL ECOSYSTEMS  
[www.mangrovesforthefuture.org](http://www.mangrovesforthefuture.org)

# KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

Quản lý tổng hợp lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn  
và vùng bờ biển Đà Nẵng - Quảng Nam, Việt Nam  
MỘT CÁCH TIẾP CẬN “TỪ ĐẦU NGUỒN XUỐNG BIỂN”

*Nguyễn Chu Hồi, Đào Trọng Tứ, Bùi Thị Thu Hiền*





## Khuyến nghị Chính sách:

### Quản lý tổng hợp lưu vực sông Vu Gia – Thu Bồn và vùng bờ biển Đà Nẵng - Quảng Nam, Việt Nam **MỘT CÁCH TIẾP CẬN “TỪ ĐẦU NGUỒN XUỐNG BIỂN”**

Nguyễn Chu Hồi<sup>1</sup>, Đào Trọng Tứ<sup>2</sup>, Bùi Thị Thu Hiền<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Trường đại học Khoa học tự nhiên, Đại học Quốc gia Hà Nội (VNU - HUS)

<sup>2</sup> Trung tâm Phát triển Bền vững Tài nguyên Nước và Thích nghi Biến đổi Khí hậu (CEWAREC)

<sup>3</sup> Tổ chức Bảo tồn Thiên nhiên Quốc tế (IUCN)

*Việc qui định về các thực thể địa lý và nội dung trình bày trong ấn phẩm này không phản ánh bất cứ quan điểm nào của Tổ chức Bảo tồn Thiên nhiên Quốc tế (IUCN), Quỹ Hanns Seidel Foundation (HSF) hoặc Sáng kiến Rừng ngập mặn cho Tương lai (MFF) về tư cách pháp lý của bất kỳ quốc gia, lãnh thổ hay khu vực và các cơ quan có thẩm quyền của họ, cũng như không thể hiện bất cứ quan điểm nào về phân định ranh giới của các quốc gia, lãnh thổ hay khu vực đó.*

*Quan điểm thể hiện trong ấn phẩm này không nhất thiết thể hiện quan điểm của IUCN, Quỹ HSF hoặc MFF, cũng không nhất thiết thừa nhận các tên thương mại hoặc quy trình thương mại. IUCN, Quỹ HSF và MFF không chịu trách nhiệm về bất kỳ sai sót nào trong quá trình dịch tài liệu này sang các ngôn ngữ khác ngoài tiếng Anh (hoặc ngược lại).*

*Ấn phẩm được xuất bản trong khuôn khổ Chương trình Rừng ngập mặn cho Tương lai với sự tài trợ của Quỹ HSF, Danida, Norad và Sida.*

**Cơ quan xuất bản:** IUCN, Gland, Thụy Sĩ phối hợp với Chương trình Rừng ngập mặn cho Tương lai, Băng-cốc, Thái-lan.

**Bản quyền:** © 2015, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources

*Các tổ chức hoặc cá nhân có thể tái bản ấn phẩm này vì mục đích giáo dục hoặc phi lợi nhuận mà không cần sự đồng ý trước bằng văn bản của cơ quan giữ bản quyền, với điều kiện phải trích dẫn nguồn đầy đủ.*

*Nghiêm cấm tái bản ấn phẩm này để bán lại hoặc vì các mục đích thương mại khác mà không được sự đồng ý trước bằng văn bản của cơ quan giữ bản quyền.*

**Trích dẫn:** Nguyễn Chu Hồi, Đào Trọng Tứ, Bùi Thị Thu Hiền (2014). Khuyến nghị Chính sách: Quản lý tổng hợp lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn và vùng bờ biển Quảng Nam – Đà Nẵng, Việt Nam – Cách tiếp cận từ đầu nguồn xuống biển. Gland, Thụy Sĩ: IUCN. 32 trang.

**Ảnh Bìa:** Vùng bờ biển Vu Gia – Thu Bồn (Bùi Kiến Quốc)

**GPXB:** 282-2014/CXB/171-13/GTVT, do NXB GTVT cấp ngày 24/12/2014

**Dàn trang:** Công ty in Hoàng Minh

**Nơi cung cấp:** Cơ quan Điều phối quốc gia tại Việt Nam

Chương trình Rừng ngập mặn cho Tương lai

Văn phòng IUCN Việt Nam

Địa chỉ: Tầng 1, Nhà 2A, Khu Ngoại Giao Đoàn Vạn Phúc, 298 Kim Mã, Ba Đình

Hà Nội, Việt Nam

Tel: +844 3726 1575

Fax: +844 3726 1561

[www.mangrovesforthefuture.org](http://www.mangrovesforthefuture.org)

# MỤC LỤC

<b>LỜI NÓI ĐẦU</b> .....	1
<b>TỪ VIẾT TẮT</b> .....	3
<b>TÓM TẮT</b> .....	5
<b>1. QUẢN LÝ TỔNG HỢP LƯU VỰC SÔNG VÀ VÙNG BỜ BIỂN</b> .....	7
1.1. Cách tiếp cận quản lý tổng hợp lưu vực sông và vùng bờ biển .....	7
1.2. Lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn và vùng bờ biển Đà Nẵng - Quảng Nam .....	9
<b>2. THỰC TRẠNG QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN NƯỚC LƯU VỰC SÔNG VU GIA - THU BỒN VÀ VÙNG BỜ BIỂN ĐÀ NẴNG - QUẢNG NAM</b> .....	14
2.1. Thực trạng phát triển trên lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn và vùng bờ biển Đà Nẵng - Quảng Nam .....	14
2.2. Thực trạng quản lý tài nguyên nước trong lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn .....	20
2.3. Thực trạng quản lý tổng hợp vùng bờ biển Đà Nẵng - Quảng Nam .....	21
<b>3. TIẾN TỚI QUẢN LÝ TỔNG HỢP LƯU VỰC SÔNG VÀ VÙNG BỜ BIỂN CHO LƯU VỰC VU GIA - THU BỒN VÀ VÙNG BỜ ĐÀ NẴNG - QUẢNG NAM</b> .....	26
3.1. Xây dựng chính sách và chương trình hành động phù hợp .....	27
3.2. Thành lập Ủy ban lưu vực sông thực hiện chức năng quản lý tổng hợp lưu vực sông và vùng bờ biển .....	27
3.3. Giải pháp cụ thể .....	28
<b>4. TÀI LIỆU THAM KHẢO</b> .....	31



# LỜI NÓI ĐẦU

Nước là yếu tố thiết yếu cho cuộc sống của con người, không thể có sự sống nếu thiếu nước, thiếu những dòng sông và biển. Con người khi đi tìm sự sống trên các hành tinh khác ngoài Trái đất, vật chất đầu tiên phải tìm chính là sự tồn tại của nước.

Trên Trái đất của chúng ta, các lưu vực sông, vùng bờ biển gắn với các vùng biển và đại dương là những vùng địa lý quan trọng đối với tài nguyên nước và các dạng tài nguyên thiết yếu khác đối với đời sống con người. Nhưng con người sống và khai thác tài nguyên ở những vùng địa lý này cũng chính là chủ thể tác động làm thay đổi nhanh chóng điều kiện sinh thái, môi trường và nguồn vốn tự nhiên của lưu vực sông, vùng bờ biển và biển. Tác động tiêu cực của các hoạt động phát triển của con người đến môi trường và các hệ sinh thái trên lưu vực sông và ở vùng bờ biển ngày càng nhiều, đặc biệt khi dân số và nhu cầu tiêu thụ tài nguyên ngày càng gia tăng.

Hậu quả là an ninh nước, môi trường, hệ sinh thái và sinh kế của cộng đồng sống trên lưu vực sông và ở vùng bờ biển bị đe dọa nghiêm trọng; mâu thuẫn lợi ích và xung đột không gian sử dụng từ các hoạt động phát triển của các ngành/lĩnh vực và người dân địa phương ngày càng gia tăng. Trước tình hình đó và trong chế độ khí hậu mới, Chương trình các Vùng nước quốc tế của Quỹ môi trường toàn cầu (GEF) đã khuyến cáo các quốc gia, các vùng nước xuyên biên giới áp dụng cách tiếp cận “Từ đầu nguồn xuống biển” (*From Ridge to Reef, viết tắt là R-R*) [7]. Chương trình Rừng ngập mặn cho tương lai (MFF) cũng coi cách tiếp cận R-R là ưu tiên trong các hoạt động của MFF với mục tiêu chung vì một tương lai tốt đẹp, thịnh vượng và an toàn cho cộng đồng ven biển [10]. Đây là cách tiếp cận để gắn quản lý tổng hợp tài nguyên nước (IWRM) với quản lý tổng hợp vùng bờ (ICM) nhằm tăng cường khả năng chia sẻ tài nguyên nước ngọt và tài nguyên biển vì tương lai của một nền kinh tế ổn định và hiệu quả lâu dài thông qua các thể chế quản trị thích ứng [9].

Ở Việt Nam, quản lý tài nguyên nước chưa thực sự được thực hiện ở cấp lưu vực, dẫn đến mâu thuẫn giữa các ngành dùng nước (*nước cho sinh hoạt, thủy điện, tưới tiêu, giao thông thủy, v.v*) và giữa nhu cầu sử dụng nước ở thượng nguồn và hạ nguồn ngày càng gia tăng. Chức năng ‘sống’ của một lưu vực sông cần được nhìn nhận toàn diện và rõ ràng trong quá trình phát triển lưu vực sông, từ đầu nguồn xuống vùng bờ biển. Tài nguyên nước của một con sông là tài sản và nguồn sống của tất

cả cộng đồng sống trên lưu vực, nước sử dụng cho sinh hoạt của con người là ưu tiên hàng đầu và việc sử dụng nước phải được thực hiện theo nguyên tắc công bằng và hợp lý giữa các nhu cầu dùng nước khác nhau của các ngành, giữa thượng lưu và hạ lưu, giữa các địa phương có chung lưu vực.

Sự phát triển kinh tế mạnh mẽ, thiếu bền vững và thiếu cách tiếp cận quản lý tài nguyên nước phù hợp đối với lưu vực sông Vu Gia-Thu Bồn và vùng bờ biển Đà Nẵng - Quảng Nam chính là yếu tố làm suy giảm chức năng duy trì và sự sống của lưu vực và là yếu tố trở ngại cho phát triển kinh tế - xã hội của Thành phố Đà Nẵng và tỉnh Quảng Nam hiện nay và trong tương lai.

Lưu vực sông, vùng bờ biển và biển có mối quan hệ tương tác với nhau, trong đó vùng bờ biển là không gian nằm chuyển tiếp giữa lưu vực sông và biển, có tầm quan trọng đặc biệt. Tuy nhiên, các hệ thống tự nhiên này lại thường được quản lý một cách biệt lập. Vì thế, cần có những hiểu biết và cách tiếp cận tổng hợp để gắn kết quản lý lưu vực sông với vùng bờ biển dựa trên mối liên kết sinh thái, thủy văn và kinh tế - xã hội. Khuyến nghị chính sách này trình bày kết quả nghiên cứu nhanh về khả năng áp dụng cách tiếp cận R-R trong quản lý tổng hợp lưu vực sông và vùng bờ biển đối với trường hợp lưu vực sông Vu Gia – Thu Bồn và vùng bờ biển Đà Nẵng - Quảng Nam ở miền Trung Việt Nam.

Nghiên cứu này được thực hiện trong khuôn khổ kế hoạch của IUCN MFF với sự hỗ trợ tài chính của Quỹ HSF, Danida, Norad và Sida. Nhóm nghiên cứu xin bày tỏ lời cảm ơn chân thành về sự trợ giúp kỹ thuật của các đồng nghiệp đến từ IUCN: Jake Brunner, Venkat Iyer, Daniel Constable, Nguyễn Thùy Anh, Nguyễn Bích Hiền và UN Habitat: Nguyễn Quang, Lê Thị Mai Hương.

**Nhóm tác giả**



# TỪ VIẾT TẮT

<b>BCĐ</b>	Ban chỉ đạo
<b>BOD</b>	Nhu cầu ôxy sinh học
<b>BQL</b>	Ban quản lý
<b>CEWAREC</b>	Trung tâm Phát triển Bền vững Tài nguyên Nước và Thích ứng Biến đổi Khí hậu
<b>COD</b>	Nhu cầu ôxy hóa học
<b>GEF</b>	Quỹ Môi trường Toàn cầu
<b>HUS</b>	Trường đại học Khoa học tự nhiên
<b>ICM</b>	Quản lý Tổng hợp vùng bờ
<b>IMER</b>	Viện Tài nguyên và Môi trường biển
<b>IUCN</b>	Tổ chức Bảo tồn Thiên nhiên Quốc tế
<b>IWRM</b>	Quản lý Tổng hợp Tài nguyên nước
<b>IWCM</b>	Quản lý Tổng hợp lưu vực sông và vùng bờ biển
<b>JICA</b>	Cơ quan Hợp tác quốc tế Nhật bản
<b>MFF</b>	Chương trình Rừng ngập mặn cho Tương lai
<b>NN &amp; PTNT</b>	Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
<b>PEMSEA</b>	Tổ chức Đối tác quản lý môi trường các biển Đông Á
<b>QHKGTH</b>	Quy hoạch Không gian Tổng hợp
<b>QLTHLVS</b>	Quản lý Tổng hợp Lưu vực sông

<b>QLTHTNN</b>	Quản lý Tổng hợp Tài nguyên nước
<b>QLTHVB</b>	Quản lý Tổng hợp Vùng bờ biển
<b>R-R</b>	Từ đầu nguồn xuống biển
<b>TN &amp; MT</b>	Tài nguyên và Môi trường
<b>TSS</b>	Tổng chất rắn lơ lửng
<b>UBND</b>	Ủy ban Nhân dân
<b>UBLVS</b>	Ủy ban Lưu vực sông
<b>UNESCO</b>	Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa Liên Hiệp Quốc
<b>VASI</b>	Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam
<b>VNU</b>	Đại học Quốc gia Hà Nội

# TÓM TẮT

Lưu vực sông, vùng bờ biển, biển và đại dương là những vùng địa lý có ý nghĩa sống còn đối với đời sống con người và phát triển kinh tế của những địa phương nằm trên lưu vực sông và vùng bờ biển. Con người sống và khai thác tài nguyên ở những vùng địa lý này, bên cạnh lợi ích thu được cũng đang trở thành chủ thể tác động xấu đến môi trường, sinh thái và nguồn vốn tự nhiên ở đây. Những thay đổi do tác động của các hoạt động phát triển “nóng” của con người trên lưu vực sông và ở vùng bờ biển ngày càng mạnh mẽ, đặc biệt khi dân số và nhu cầu tiêu thụ tài nguyên ngày càng gia tăng.

Khuyến nghị chính sách này giới thiệu nội hàm và các giải pháp để áp dụng cách tiếp cận “Từ đầu nguồn xuống biển” (R-R) trong quản lý tổng hợp lưu vực sông và vùng bờ biển (QLTHLVS và VB). Cách tiếp cận quản lý này gắn quản lý tổng hợp tài nguyên nước (QLHTNN) với quản lý tổng hợp vùng bờ (QLTHVB) nhằm tăng cường khả năng chia sẻ và giảm thiểu các xung đột trong khai thác, sử dụng tài nguyên nước ngọt và tài nguyên vùng bờ biển, vì tương lai của một nền kinh tế ổn định và hiệu quả lâu dài thông qua các thể chế quản trị thích ứng. Lưu vực sông Vu Gia – Thu Bồn và vùng bờ biển Đà Nẵng – Quảng Nam được chọn làm trường hợp nghiên cứu vấn đề nói trên.

Đây là cách tiếp cận mới đối với Việt Nam, nhấn mạnh đến liên kết không gian trong phát triển để đạt tới các lợi ích dài hạn. Cho nên, thông qua Khuyến nghị chính sách này, nhóm nghiên cứu hy vọng nâng cao nhận thức cho các bên liên quan và phân tích khả năng áp dụng cách tiếp cận R-R để giải quyết các thách thức mà Thành phố Đà Nẵng và tỉnh Quảng Nam đang phải đối mặt khi khai thác, sử dụng lưu vực sông Vu Gia – Thu Bồn và vùng bờ biển. Cụ thể là:

**Phần I** của tài liệu này nhắc lại tầm quan trọng của lưu vực sông và vùng bờ biển, mối quan hệ giữa chúng, cũng như các khái niệm cơ bản có liên quan, bao gồm cách tiếp cận quản lý R-R. Phần này cũng cung cấp các thông tin cơ bản về lưu vực sông Vu Gia – Thu Bồn và vùng bờ biển Đà Nẵng – Quảng Nam, nhấn mạnh đến việc quản lý tài nguyên nước ở đây đang được thực hiện theo cách tiếp cận truyền thống (*chia cắt theo ngành và địa phương*), chưa được thực hiện ở cấp lưu vực và

chưa gắn kết quản lý lưu vực sông với vùng bờ và biển. Hậu quả làm gia tăng mâu thuẫn lợi ích và tranh chấp không gian trong khai thác, sử dụng lưu vực sông và vùng bờ biển, đe dọa đến phát triển bền vững không chỉ trên lưu vực, mà còn ảnh hưởng lớn xuống vùng hạ lưu và ven biển. Trong khi vấn đề thể chế và cơ chế chính sách quản lý lưu vực sông và vùng bờ còn nhiều bất cập.

**Phần II** tập trung vào việc phân tích thực trạng phát triển trên lưu vực sông Vu Gia – Thu Bồn và vùng bờ biển Đà Nẵng – Quảng Nam. Phần II tiếp tục khẳng định vai trò rất quan trọng của lưu vực sông Vu Gia – Thu Bồn trong việc cung cấp nguồn nước cho nhu cầu phát triển kinh tế - dân sinh của tỉnh Quảng Nam và thành phố Đà Nẵng. Đây là nơi hội tụ các giá trị tự nhiên đan xen, tạo lợi thế trở thành một khu vực kinh tế động lực trong vùng kinh tế trọng điểm miền Trung. Đóng góp của lưu vực Vu Gia – Thu Bồn và vùng bờ biển cho tăng trưởng kinh tế của hai địa phương này rất lớn và có ảnh hưởng lan tỏa ra các khu vực lân cận (*Thừa Thiên-Huế ở phía bắc và Quảng Ngãi ở phía nam*).

Tuy nhiên, sự phát triển ‘nóng’ gần đây, như xây hàng loạt nhà máy thủy điện lớn nhỏ, khai thác khoáng sản và rừng bừa bãi,... trên lưu vực sông Vu Gia –Thu Bồn đã để lại những hệ lụy, tác động tiêu cực đến môi trường, sinh thái và sinh kế các cộng đồng không chỉ ở lưu vực sông mà còn ảnh hưởng xuống vùng bờ biển và biển. Đáng kể là sự mất đi nhanh nguồn vốn tự nhiên trên lưu vực và ở vùng bờ biển; giảm nguồn cung cấp phù sa và dinh dưỡng đưa xuống hạ lưu và ra biển, làm mất cân bằng động học ở vùng cửa sông ven biển, giảm khả năng chống chịu của vùng ven biển và tăng ảnh hưởng của lũ mùa mưa, thiếu nước mùa khô. Ngoài ra còn gây nên sự suy thoái và cạn kiệt nguồn nước, gây biến đổi dòng chảy, xói lở bờ sông và bờ biển, tăng xâm nhập mặn. Mối quan hệ giữa lưu vực sông Vu Gia – Thu Bồn và vùng bờ biển Đà Nẵng – Quảng Nam là không thể tách rời trong công tác quản lý phát triển đòi hỏi sớm áp dụng cách tiếp cận mới: R-R.

**Phần III** thảo luận về khả năng và giải pháp thực hiện phương thức quản lý tổng hợp lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn và vùng bờ biển Đà Nẵng – Quảng Nam dựa trên cách tiếp cận R-R. Mục đích chung là phát triển bền vững và giảm thiểu xung đột trong sử dụng nguồn nước trên lưu vực và khai thác vùng bờ biển nói trên thông qua thể chế quản trị thích ứng, nâng cao nhận thức, xây dựng các quan hệ đối tác để quản lý hiệu quả, tăng cường cơ chế phối hợp liên tỉnh, liên ngành trong quản lý lưu vực và vùng bờ biển. Quản lý lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn và vùng bờ biển Đà Nẵng – Quảng Nam theo cách tiếp cận R-R sẽ là một thí dụ điển hình ở Việt Nam và được triển khai thí điểm theo một lộ trình phù hợp.

# 1

## Quản lý tổng hợp lưu vực sông và vùng bờ biển

### 1.1. CÁCH TIẾP CẬN QUẢN LÝ TỔNG HỢP LƯU VỰC SÔNG VÀ VÙNG BỜ BIỂN

Về mặt địa lý, *lưu vực sông (basin/ watershed)*, là diện tích vùng đất mà từ đó tất cả dòng chảy mặt chảy vào một hệ thống các sông, suối và/hoặc hồ rồi đổ ra biển qua một cửa sông duy nhất, hoặc qua vùng cửa sông hoặc vùng châu thổ [27]. Khi nói về sự sống của con người và hệ sinh thái trên lưu vực người ta đã đưa ra định nghĩa đơn giản nhưng ý nghĩa là: *Lưu vực sông là vùng địa lý mà trong phạm vi đó tài nguyên nước tương tác với các tài nguyên liên quan với con người.*



Hình 1: Hạ lưu sông Thu Bồn, Quảng Nam (Ảnh: Đào Trọng Tứ, 2014)

*Vùng bờ biển (coastal area)* - gọi tắt là vùng bờ - là nơi gặp gỡ giữa lưu vực sông và biển, luôn chịu tác động qua lại của các quá trình lưu vực (*sông*) và biển (*sóng, dòng chảy và thủy triều*), của các quá trình địa động lực (*nâng trời, sụt hạ địa chất và lắng đọng trầm tích*), và trực tiếp từ các hoạt động của con người không chỉ ở ngay vùng bờ mà còn từ trên lưu vực sông và từ biển[9]. Vùng bờ gồm hai phần: đất ven biển (*gọi tắt là vùng ven biển*) và biển ven bờ (*gọi tắt là vùng ven bờ*). Vùng bờ là nơi các dòng sông đem nước sông hòa vào nước biển, nơi nối lưu vực sông với thềm lục địa [18].



Hình 2: Hạ lưu sông Vu Gia - Thu Bồn, Quảng Nam (Ảnh: Đào Trọng Tứ, 2014)

**Quản lý tổng hợp tài nguyên nước (QLTHTNN)** là một quá trình thúc đẩy sự phát triển và quản lý các nguồn tài nguyên nước, đất và tài nguyên liên quan có sự phối hợp để tối đa hóa lợi ích kinh tế và xã hội một cách công bằng mà không ảnh hưởng đến tính bền vững của hệ sinh thái thiết yếu. Cơ sở của QLTHTNN xuất phát từ sự phụ thuộc lẫn nhau của các nhu cầu dùng nước khác nhau đối với cùng một nguồn tài nguyên nước có hạn [28].

**Quản lý tổng hợp vùng bờ biển (QLTHVB)** được hiểu là một quá trình động và liên tục trong việc đưa ra các quyết định hợp lý đối với việc khai thác, sử dụng, phát triển tài nguyên và bảo vệ môi trường vùng bờ biển. Phần cốt lõi của QLTHVB là xây dựng một thiết chế tổ chức và cơ chế chính sách để điều hoà các giải pháp đã được chấp nhận của các ngành và những người sử dụng vùng bờ (B. Cicin-Sain, 1998) [3]. QLTHVB liên kết các quan tâm lợi ích của Chính phủ, cộng đồng, các nhà khoa học và nhà quản lý, của các ngành và các cấp trong việc cùng chuẩn bị và triển khai một kế hoạch tổng thể về phát triển tài nguyên và bảo tồn các hệ sinh thái vùng bờ biển (GESAMP, 1996) [8].

**Quản lý tổng hợp lưu vực sông và vùng bờ biển (QLTHLVS và VB)** là phương thức quản lý phối hợp liên ngành, liên vùng. Phương thức quản lý này nhấn mạnh đến 2 nguyên tắc then chốt là: tính phụ thuộc lẫn nhau (*interdependence*) của hệ thống lưu vực sông và vùng bờ biển/biển và tính lồng ghép (*integration*) về thể chế và cơ

chế chính sách (*tổng thể và toàn diện*) trong quản lý lưu vực sông và vùng bờ biển [6]. Quản lý tổng hợp không thay thế quản lý ngành mà đóng vai trò kết nối và điều chỉnh hành vi của các ngành trong quá trình khai thác, sử dụng lưu vực sông và vùng bờ biển [16].

## 1.2. LƯU VỰC SÔNG VU GIA - THU BỒN VÀ VÙNG BỜ BIỂN ĐÀ NẴNG - QUẢNG NAM

### *Lưu vực sông Vu Gia-Thu Bồn*

Lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn là một trong 9 hệ thống sông lớn của Việt Nam, bắt nguồn từ vùng núi cao của sườn Đông dãy Trường Sơn (*dãy núi Ngọc Linh, tỉnh Kon Tum*). Độ dài của sông ở đây ngắn, độ dốc lòng sông lớn và gồm 2 nhánh chính: (i) sông Vu Gia do nhiều nhánh sông hợp thành: sông Đăk Mi (*sông Cánh*), sông Bung, sông A Vương, sông Con, có chiều dài đến cửa ra tại Đà Nẵng là 204 km; (ii) sông Thu Bồn bắt nguồn từ khu vực biên giới 3 tỉnh Quảng Nam, Kon Tum và Quảng Ngãi ở độ cao trên 2.000 m, chảy theo hướng Nam - Bắc, về Phước Hội sông chảy theo hướng Tây Nam - Đông Bắc khi đến Giao Thủy sông chảy theo hướng Tây - Đông và đổ ra biển tại Cửa Đại, chiều dài sông đến Giao Thủy là 152 km [5].

Diện tích toàn bộ lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn tính từ thượng nguồn đến cửa sông là 10.350 km<sup>2</sup>, tổng lượng nước bình quân hàng năm khoảng 20,22 tỷ m<sup>3</sup>. Phần hạ lưu dòng chảy của 2 sông có sự trao đổi với nhau: sông Quảng Huế dẫn một phần lượng nước từ sông Vu Gia sang sông Thu Bồn, nhưng cách Quảng Huế 16 km sông Vĩnh Điện lại dẫn một phần lượng nước sông Thu Bồn trả lại sông Vu Gia. Phần hạ lưu mạng lưới sông ngòi khá dày, ngoài sự trao đổi dòng chảy của hai sông nói trên còn có sự bổ sung thêm bởi một số nhánh sông khác (*phía sông Vu Gia có nhánh sông Túy Loan, sông Thu Bồn có nhánh sông Ly Ly*). Lưu lượng bình quân nhiều năm là 400m<sup>3</sup>/s, vào mùa khô 40-50 m<sup>3</sup>/s, mùa lũ đến 27.000m<sup>3</sup>/s [5].

Địa hình trên lưu vực có sự phân hóa theo từng khu vực. Vùng thượng nguồn có địa hình núi cao, dốc với các thung lũng hẹp và nhiều thác ghềnh. Đến vùng trung lưu, địa hình thấp dần, lòng sông mở rộng và khi xuống tới hạ lưu, địa hình trở nên bằng phẳng, nước có thể chảy tràn vào các cánh đồng, thôn xóm trong mùa lũ.

## Hộp 1: Một số đặc trưng khí tượng lưu vực sông

Lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn nằm trong miền khí hậu nhiệt đới gió mùa. Độ ẩm trung bình 84%, nhiệt độ trung bình 25,4°C, chịu ảnh hưởng của gió mùa Đông Bắc từ tháng 10 đến tháng 3 với vận tốc trung bình 6-10m/s. Gió Nam, Đông Nam và gió mùa Tây Nam thổi từ tháng 5 đến tháng 8 với vận tốc trung bình 4-6m/s. Mưa có sự phân hóa rõ rệt theo từng khu vực và theo mùa. Tổng lượng mưa hàng năm thay đổi từ 2.000 mm ở đồng bằng đến 4.000 mm ở vùng núi. Mùa mưa thường kéo dài bốn tháng (tháng 9-12). Lượng mưa trong mùa mưa chiếm 65-80% tổng lượng mưa hàng năm, 40-50% lượng mưa hàng năm rơi vào tháng 10 và 11. Trong khi đó, mùa khô kéo dài từ tháng 1 đến tháng 8 với lượng mưa chỉ chiếm có 3-5% tổng lượng mưa cả năm tập trung từ tháng 2 đến tháng 4 [5].

Lưu vực sông Vu Gia – Thu Bồn là nguồn nước cung cấp quan trọng nhất cho nhu cầu phát triển dân sinh, kinh tế của tỉnh Quảng Nam và thành phố Đà Nẵng. Đồng thời với lợi thế địa hình dốc, có nhiều ghềnh thác, lại nằm trong vùng có mưa lớn vì vậy lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn được đánh giá là lưu vực có tiềm năng phát triển thủy điện. Nguồn thủy năng của lưu vực Vu Gia - Thu Bồn thuộc một trong 4 lưu vực sông có nguồn thủy năng lớn của Việt Nam, gồm: sông Đà, sông Lô Gâm, sông Sê San và sông Vu Gia – Thu Bồn.

Tài nguyên nước của lưu vực sông Vu Gia – Thu Bồn khá phong phú so với các lưu vực sông khác của Việt Nam. Lượng nước đến của lưu vực sông này vào mùa khô đạt đến 4.280 m<sup>3</sup>/đầu người năm, chỉ đứng sau lưu vực sông Sê San (8.090 m<sup>3</sup>) và sông Mê Công (6,292 m<sup>3</sup>), lớn hơn 2 lần so với lưu vực sông Hồng - Thái Bình, gấp 3 - 4,5 lần lưu vực sông Đồng Nai và hệ thống sông miền Đông Nam Bộ. Căng thẳng do yêu cầu lấy nước vào mùa khô của lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn ở mức thấp so với các lưu vực sông khác. Mức khai thác nước trong mùa khô so với lượng nước hiện có khoảng 20%. Hiện tại có thể khai thác vận tải đường sông dài khoảng 23 km từ ngã ba Ái Nghĩa đến Thượng Đức [5].

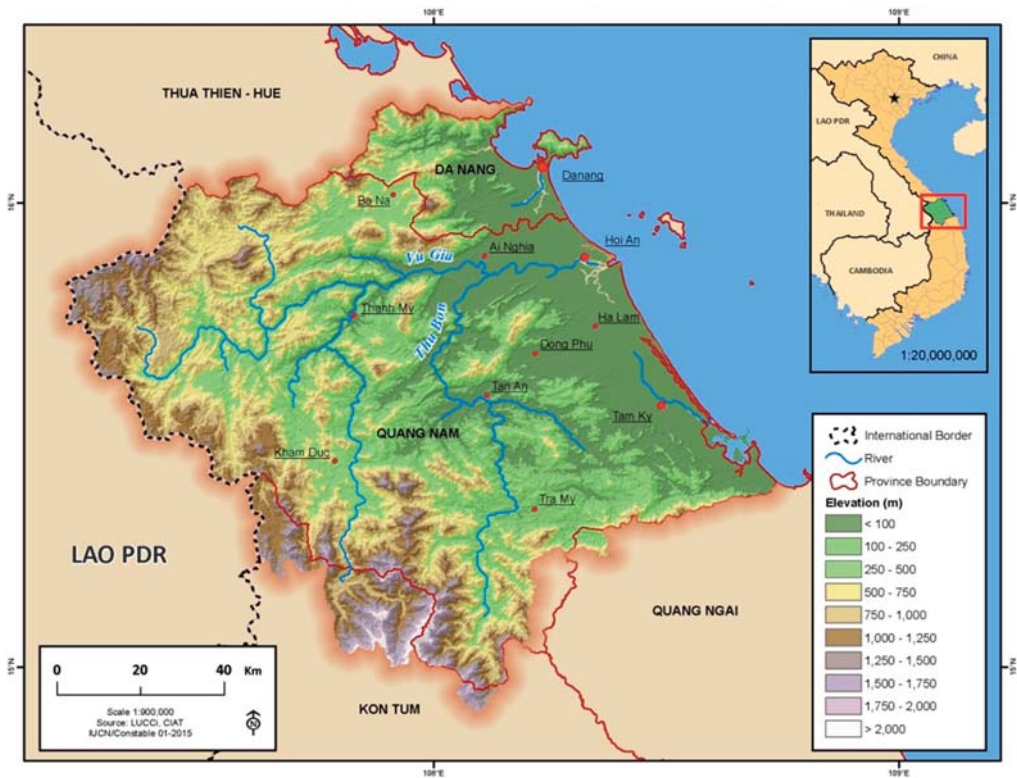
### **Vùng bờ biển Đà Nẵng - Quảng Nam**

Vùng bờ biển Đà Nẵng - Quảng Nam là phần thấp nhất của lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn, dài hơn 220km và thuộc về hai chủ thể hành chính: thành phố Đà Nẵng (đường bờ biển gần 100km) và tỉnh Quảng Nam (đường bờ biển khoảng 125km). Vùng đất ven biển Đà Nẵng - Quảng Nam thực chất là một đồng bằng cát đan xen một số mũi nhô đá gốc như đèo Hải Vân, bán đảo Sơn Trà (cấu tạo bởi nhóm đá granit), Ngũ



Hành Sơn (*núi đá vôi*) và Núi Thành để tạo thành 3 cung bờ cát rất đẹp (*bờ vịnh Hàn, bờ Sơn Trà - Cửa Đại và Cửa Đại - Núi Thành*).

Đọc vùng bờ này có các vịnh lớn nổi tiếng như vịnh Hàn (*Đà Nẵng*), vũng An Hòa (*Quảng Nam*). Các bãi biển nơi đây sạch, đẹp, một số nơi vẫn còn hoang sơ, đạt tiêu chuẩn quốc tế và nổi tiếng như bãi Mỹ Khê (*Đà Nẵng*), bãi biển Hội An (*Quảng Nam*). Các sông lớn từ trên lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn đổ ra vịnh Hàn (*sông Vu Gia*), Cửa Đại (*sông Thu Bồn*), đặc biệt sông Trường Giang chảy dọc bờ Quảng Nam rồi đổ ra Cửa Lở (*Núi Thành*) ở phía nam (*Hình 3*). Một số nhà khoa học còn gọi sông Trường Giang (*sông dài*) là “*phá - lagoon*” vì bên ngoài có doi cát chắn với bãi biển đẹp và dài, tạo tiền đề cho du lịch ven biển của Quảng Nam nhưng đến nay mới chỉ dùng để nuôi trồng thủy sản.



Hình 3: Bản đồ lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn và vùng bờ biển Đà Nẵng - Quảng Nam [13]

## Hộp 2: Đặc trưng vùng bờ biển Đà Nẵng - Quảng Nam

Nằm ven một số cửa sông và vịnh là các hệ sinh thái dừa nước, rừng ngập mặn. Trong vùng biển ven bờ có các rạn san hô (Hình 4) và thảm cỏ biển phân bố ở sườn bờ đảo và đáy biển quanh quần đảo Cù Lao Chàm, Núi Thành (thuộc Quảng Nam) và ở sườn bờ biển của bán đảo Sơn Trà (Đà Nẵng). Các hệ sinh thái nói trên có năng suất sinh học và tiềm năng bảo tồn cao, giàu nguồn lợi thủy sản và là “cơ sở hạ tầng tự nhiên” bảo vệ vùng bờ Đà Nẵng - Quảng Nam trước những tác động của biến đổi khí hậu và nước biển dâng, đồng thời cung cấp “đầu vào” cho phát triển bền vững các ngành kinh tế dựa vào bảo tồn biển (*conservation-based economy*) như du lịch biển đảo, du lịch lặn, nghề cá và nghề cá giải trí,... Các hoạt động khai thác thủy sản ở vùng này rất phong phú, mang lại lợi ích to lớn cho cộng đồng dân cư ven biển (khoảng 60% dân số hai địa phương này tập trung ở vùng ven biển và trên đảo) [22, 23].

Phần thượng lưu của lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn là nơi có nhiều vàng sa khoáng, rừng nhiệt đới với nhiều gỗ quý. Vùng hạ lưu là nơi có khí hậu, môi trường tốt cho các loại sinh vật nước ngọt, nước mặn và cả sinh vật trên cạn sinh sống, sinh sôi nảy nở và phát triển. Cửa sông Vu Gia - Thu Bồn (cửa Đại) là một vùng đất ngập nước với các cồn cát và hệ sinh thái dừa nước đặc trưng cùng với thảm cỏ biển. Bên sông Vu Gia - Thu Bồn có nhiều di tích lịch sử của vương quốc Chăm Pa cổ xưa, như thánh địa Mỹ Sơn (Duy Xuyên), Trà Kiệu (kinh đô cổ của Chăm Pa) và cảng đô thị cổ Hội An.

Với tầm quan trọng về đa dạng sinh học và văn hóa, vùng hạ lưu sông Thu Bồn cùng quần thể Khu đô thị cổ Hội An - Khu bảo tồn biển Cù Lao Chàm được UNESCO công nhận là Khu dự trữ sinh quyển thế giới. Ngoài ra còn có các khu bảo tồn thiên nhiên, như: Rừng đặc dụng Sơn Trà, Ngũ Hành Sơn, Khu du lịch sinh thái Bà Nà Hill, v.v.

Các giá trị tự nhiên đan xen cũng tạo cho vùng bờ biển Đà Nẵng - Quảng Nam lợi thế phát triển đa ngành (lợi thế tĩnh), trước hết là ngành du lịch, cảng-hàng hải, hàng không, thủy sản (chủ yếu là nghề khai thác), v.v. Cùng với cơ chế, chính sách tạo môi trường đầu tư “mở” (lợi thế động), vùng bờ này đã trở thành một vùng kinh tế động lực có mức tăng trưởng cao trong hành lang/vùng kinh tế trọng điểm miền Trung. Thành phố Đà Nẵng (đô thị cấp quốc gia), thành phố cổ Hội An và thành phố Tam Kỳ (thủ phủ tỉnh Quảng Nam) nằm ở vùng cửa sông ven biển với các khu kinh tế ven biển Liên Chiểu (Đà Nẵng) và Chu Lai (Quảng Nam) được xem là các “cực tăng trưởng” mạnh đối với miền Trung.

Đóng góp của vùng bờ biển cho tăng trưởng kinh tế của hai địa phương này rất lớn và có ảnh hưởng lan tỏa ra các khu vực bờ lân cận (*Thừa Thiên-Huế ở phía bắc và Quảng Ngãi ở phía nam*). Đặc biệt, sự phát triển của thành phố Đà Nẵng và Hội An gần đây đã tạo ấn tượng tốt trong nước và quốc tế, và trở thành mô hình cho tương lai phát triển chuỗi đô thị miền Trung (*đô thị hướng biển*).



Hình 4: Quần xã san hô ở Cù Lao Chàm, tỉnh Quảng Nam (Ảnh: Khu bảo tồn biển Cù Lao Chàm)

# 2

## Thực trạng quản lý tài nguyên nước lưu vực sông Vu Gia – Thu Bồn và vùng bờ biển Đà Nẵng - Quảng Nam

### 2.1. THỰC TRẠNG PHÁT TRIỂN TRÊN LƯU VỰC SÔNG VU GIA - THU BỒN VÀ VÙNG BỜ BIỂN ĐÀ NẴNG - QUẢNG NAM

#### ***a) Phát triển thủy điện với mật độ cao ở thượng nguồn tác động lớn đến môi trường và các hệ sinh thái trên toàn lưu vực***

Những năm gần đây, kinh tế - xã hội trong vùng có những bước phát triển mạnh mẽ và để đáp ứng nhu cầu năng lượng ngày càng gia tăng, địa phương cùng với các nhà đầu tư đã tiến hành lập quy hoạch và xây dựng hàng loạt các nhà máy thủy điện lớn nhỏ trên lưu vực sông Vu Gia –Thu Bồn. Sự phát triển “nóng” và thiếu bền vững các nhà máy thủy điện với mật độ dày trên thượng nguồn lưu vực sông Vu

#### **Hộp 3: Quy hoạch phát triển thủy điện trong lưu vực**

Quy hoạch thủy điện trên dòng chính Vu Gia - Thu Bồn đến năm 2020 dự kiến xây dựng 10 công trình thủy điện (Đăk Mi 1,4; Sông Bung 2,4,5 và 6; Sông Tranh 1,2; A Vương và Sông Con) với tổng công suất đạt 1.200 MW. Đến nay, trên lưu vực sông này đã xây dựng 4 công trình thủy điện lớn là Đăk Mi 4, Sông Tranh 2, A Vương và Sông Con 2 với tổng công suất đạt 637 MW, điện lượng năm 1,7 tỷ Kwh. Quy hoạch thủy điện tỉnh Quảng Nam hiện nay gồm 42 dự án đã được phê duyệt, với tổng công suất 1.583,36 MW, điện lượng bình quân năm 6,254 tỷ Kwh/năm (Nguồn: UBND tỉnh Quảng Nam, 2013) [25].

*“Sau khi xem xét cẩn thận và thực hiện tham vấn 15 chủ đề chính về kinh tế, xã hội và môi trường liên quan đến phát triển bền vững trong lưu vực, Đánh giá môi trường chiến lược đã đi đến kết luận rằng tốc độ và quy mô của phát triển thủy điện được đề xuất là không thể bền vững. Khi xem xét 60 dự án nằm trong kế hoạch đã được phê duyệt và bổ sung, nghiên cứu chỉ ra rằng tổng thể kế hoạch thủy điện sẽ có một tác động tiêu cực ròn đến nền kinh tế của hai tỉnh có liên quan và sẽ có hậu quả tiêu cực nghiêm trọng cho các hệ thống tự nhiên, cho đời sống và phúc lợi của một số dân tộc thiểu số. Bốn vấn đề quan trọng được nghiên cứu xác định gồm: (i) cung cấp nước; (ii) phát triển kinh tế của Đà Nẵng và Quảng Nam; (iii) với hệ sinh thái toàn vẹn; và (iv) dân tộc thiểu số”*

*(Nguồn: Đánh giá về phát triển thủy điện trong lưu vực Vu Gia - Thu Bồn của Trung tâm Môi trường Quốc tế - ICEM Úc, 2008) [1]*

Gia - Thu Bồn đã phát sinh nhiều tác động tiêu cực đến môi trường, sinh thái và sinh kế của các cộng đồng dân cư không chỉ ở lưu vực sông mà còn xuống vùng bờ biển và biển. Mâu thuẫn trong phân bổ và sử dụng nguồn nước giữa thủy điện và các ngành dùng nước khác như nông nghiệp, nước cho sinh hoạt, môi trường đã nảy sinh và chưa được giải quyết thỏa đáng. Nạn phá rừng đầu nguồn, khai thác vàng sa khoáng và cát sỏi trái phép trên sông cũng là những tác nhân gây nên sự suy thoái và cạn kiệt nguồn nước, gây biến đổi dòng chảy, xói lở bờ sông.

Mật độ thủy điện dày đặc đã làm “vỡ vụn” các dòng sông (*trên 30% bị chặn và biến thành - “hồ” với dòng chảy thay đổi*), đã phá hủy hệ sinh thái, sinh cảnh của khu vực thượng và trung lưu vực sông, giảm phần lớn lượng phù sa và dinh dưỡng đưa xuống hạ lưu, làm mất cân bằng sinh thái và động lực dòng sông và vùng cửa sông. Điều này gây ra những thay đổi theo chiều hướng bất lợi, tăng khả năng đe dọa lũ lụt vào mùa mưa, thiếu nước mùa khô. Ngoài ra còn làm giảm phù du và thức ăn cho cá, cũng như cản trở sự di cư của cá sông và biển, tăng nguy cơ xói lở bờ biển, nghẽn bùn ở cửa sông, cửa biển. Đặc biệt, xâm nhập mặn đã tăng gấp 2 lần, ví dụ, ở sông Vĩnh Điện (*Quảng Nam*) xâm nhập mặn từ 12km trước kia lên tới 24km, các cây trồng, nước ngọt tăng nông và nước sinh hoạt bị nhiễm mặn [5].

Theo các cơ quan quản lý của hai địa phương (*Đà Nẵng và Quảng Nam*), lũ lụt vùng ven biển vẫn là vấn đề bức xúc và có liên quan rất lớn đến quản lý nguồn nước từ lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn. Ở Đà Nẵng, vào mùa lũ, huyện Hòa Vang bị ngập nhiều nhất, nội thành ngập ít hơn do thành phố đã chỉnh trang làm cống, khai sông.

Thủy điện vận hành không hợp lý dẫn đến mâu thuẫn giữa khai thác nước cho thủy điện và sử dụng nước cho các hoạt động khác như sinh hoạt, thủy lợi,...

#### Hộp 4: Phát triển và vận hành thủy điện bậc thang không theo đúng quy hoạch

Sông Bung 4 ở Vu Gia, còn Đak Mi điều tiết nước từ Vu Gia sang Thu Bồn nên theo lý thuyết phải vận hành sông Bung 4 trước rồi mới sang Đak Mi 4. Song thực tế lại vận hành không đúng quy trình này và xây dựng sai quy hoạch. Hai công trình có 2 chủ đầu tư khác nhau nên xây ở 2 thời điểm khác nhau.

Chỉ phát điện trong giờ cao điểm, giờ khác ngất. Không vận hành liên tục: 8 tiếng xả còn 16 tiếng đóng. Nên thủy điện chỉ dành mục đích cho phát điện, dẫn đến thiếu nước cho thủy lợi. Những giờ không phát điện thì dòng sông ‘chết’. Đến giờ phát thì ồ ạt làm cho dòng sông, dòng chảy không ổn định.

(Nguồn: Trích biên bản thảo luận tại Hội thảo tham vấn ngày 16-10-2014) [11]

### **b) Phá rừng gây tác động đến dòng chảy lũ và hạn**

Do phá rừng, rừng bị suy giảm chất lượng nên mùa lũ nước về nhanh hơn, thay đổi chế độ thủy văn, dẫn đến tranh chấp liên quan đến hệ sinh thái và tranh chấp nguồn nước, mất đi những hệ sinh thái giàu có trên lưu vực. Ngoài tranh chấp liên quan trực tiếp đến nước còn có tranh chấp về sinh kế và khó khăn về dự báo lũ (Hộp 5).

#### **Hộp 5: Tranh chấp sinh kế và khó khăn trong dự báo lũ**

Tranh chấp xảy ra nghiêm trọng hơn ở hạ lưu giữa người nuôi trồng thủy sản và người làm nông nghiệp. Ngày xưa nếu muốn được cấp ao tôm thì phải chứng minh là làm ruộng không hiệu quả. Nên có câu chuyện là ngày xưa người dân bơm toàn bộ nước mặn vào ruộng để cố tình làm ruộng chết.

Khó dự báo lũ vì lưu vực sông ở tận trên miền núi cao, độ dốc lớn nên mưa xuống là lũ ngay, cường độ mưa lại lớn. Do đó, các quy trình ban hành vận hành lũ thực chất chỉ là “nhắm mắt” cho qua chứ không có cơ sở khoa học. Cho nên, cần nhiều nghiên cứu về dự báo lũ và áp dụng tiến bộ khoa học - kỹ thuật. Phải dự báo lũ trước khi mưa, chứ không đợi mưa xuống rồi mới dự báo vì sau mưa chỉ cần 2 tiếng là lũ.

*(Nguồn: Ý kiến thảo luận tại Hội thảo tham vấn tại Đà Nẵng ngày 16-10-2014) [11]*

### **c) Ô nhiễm và sự cố môi trường vùng bờ biển Đà Nẵng - Quảng Nam gia tăng**

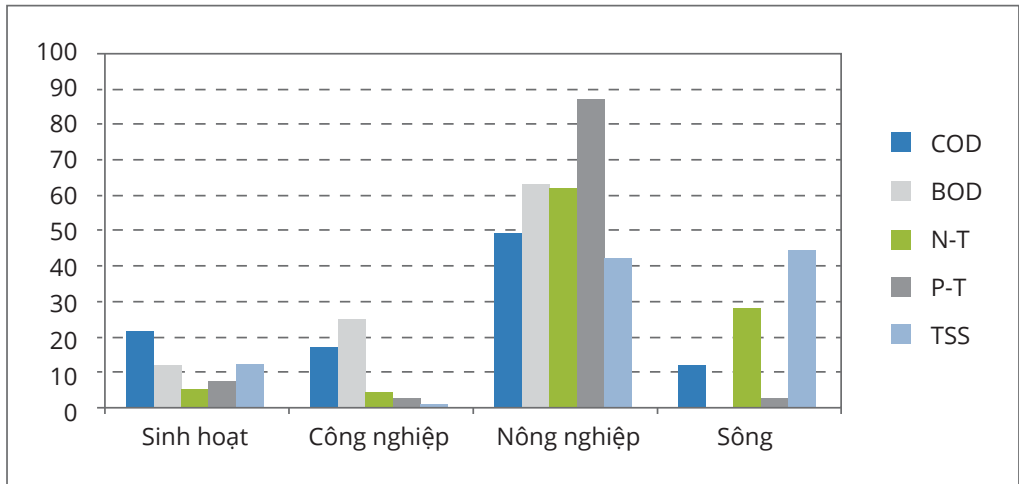
Ngoài tác động trên lưu vực, thành phố Đà Nẵng và tỉnh Quảng Nam cũng phải đối mặt với không ít khó khăn liên quan đến phát triển bền vững vùng bờ biển trong bối cảnh biến đổi khí hậu và nước biển dâng. Với quy mô dân số và tốc độ phát triển kinh tế ngày càng gia tăng trên lưu vực sông nói trên, các tác động cấp diễn và tiềm tàng từ lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn xuống vùng bờ biển và biển ven bờ Đà Nẵng - Quảng Nam sẽ lớn hơn, như: gia tăng ngập lụt vùng ven biển, lũ bùn đá và gia tăng tác động ô nhiễm biển - ven biển từ nguồn đất liền, bao gồm chất thải đô thị và sinh hoạt. Vào mùa mưa, lũ về gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng, gây mất vệ sinh môi trường, ảnh hưởng đến sức khỏe người dân và đầu tư xử lý về môi trường quá lớn so với ‘hầu bao’ của Nhà nước và địa phương.

Kiểm kê tải lượng thải từ đất liền ra vùng biển ven bờ Đà Nẵng - Quảng Nam [24] cho thấy, tổng lượng chất ô nhiễm hàng năm đưa ra vùng biển ven bờ này khoảng 92,6 nghìn tấn COD, 22,4 nghìn tấn BOD, 53,8 nghìn tấn Ni-tơ tổng số (N-T), 11,9

nghìn tấn phốt-pho tổng số (P-T), 428,4 nghìn tấn tổng chất rắn lơ lửng (TSS), gần 83 tấn hóa chất bảo vệ thực vật (HCBVTV) và khoảng 430 tấn kim loại nặng (KLN) các loại. Hộp 6 chỉ ra nguồn gây ô nhiễm vùng biển ven bờ Đà Nẵng-Quảng Nam đưa ra từ đất liền.

### Hộp 6: Một số số liệu ô nhiễm vùng bờ biển Đà Nẵng-Quảng Nam

Tỷ lệ đóng góp của nguồn gây ô nhiễm: ngoài nguồn rửa trôi, vùng biển ven bờ này còn nhận được nguồn ô nhiễm do sông Hàn và sông Thu Bồn đưa ra. Tuy nhiên, tổng lượng ô nhiễm do hai sông này đưa ra nhiều nhất cũng chỉ 44% TSS, 12% các chất hữu cơ, 28% N-T và gần 3% P-T. Nguồn nông nghiệp là nguồn cung cấp chủ yếu các chất hữu cơ, dinh dưỡng và TSS (khoảng 42-87%) cho vùng biển ven bờ, tiếp theo là nguồn do sông đưa ra, nguồn sinh hoạt và cuối cùng là nguồn công nghiệp (Hình 5). Kết quả kiểm kê nói trên cũng xác nhận, vùng biển ven bờ Đà Nẵng - Quảng Nam là nơi tiếp nhận nhiều chất gây ô nhiễm từ nguồn đất liền (sau Bà Rịa-Vũng Tàu, Tp Hồ Chí Minh, trước Hải Phòng - Quảng Ninh) và vịnh Hàn (Đà Nẵng) là một trong những điểm nóng ô nhiễm [24].



Hình 5: Một số chất ô nhiễm nguồn khác nhau đưa ra vùng biển ven bờ Đà Nẵng - Quảng Nam (2010) [24]

Khu bảo tồn biển Cù Lao Chàm (*Quảng Nam*) nằm cách bờ biển 16km, nhưng gần đây bị ảnh hưởng mạnh bởi nước ngọt, mùa mưa độ mặn nước biển (5‰) trong khu bảo tồn giảm từ 30‰ xuống đến 20‰, độ muối trong cửa sông đôi khi còn 0-1‰. Nếu lũ nước ngọt từ sông ra duy trì dài ngày sẽ ảnh hưởng lớn đến các rạn san hô - ngôi nhà của các loài thủy hải sản, cung cấp giá trị dịch vụ cho phát triển du lịch biển đảo. Theo dòng nước ngọt, phù sa màu vàng nhạt và rác thải đưa ra đến 7-8km ngoài cửa sông, gần đây ra đến tận Cù Lao Chàm, gồm đủ thứ như: gỗ, củi, cả bèo hoa dâu, và “*hứng*” cả các chất gây ô nhiễm từ đất liền. Bờ đảo xói lở phải kè cứng, sóng đánh mạnh ở các bãi biển đẹp và hiếm hoi ở Cù Lao Chàm như bãi Hương và bãi Làng [12].

Bên cạnh đó, khai thác, sử dụng không hợp lý nguồn tài nguyên ở chính vùng bờ biển cũng làm mất dần và suy thoái các hệ sinh thái quan trọng – nguồn vốn tự nhiên của khu vực, như: hệ sinh thái rừng dừa nước, các thảm thực vật ven sông Thu Bồn; thảm cỏ biển, rạn san hô ở vùng biển gần bờ, làm cạn kiệt nguồn lợi thủy sản và các giá trị dịch vụ du lịch ở đây. Hiện tượng sạt lở vùng cửa biển, bờ sông, cát bay, cát lấp cũng là những vấn đề đáng lo ngại ở vùng ven biển này (*Hình 6*).



*Hình 6: Bờ biển Hội An bị lấn 150m sau 7 năm (ảnh Axel Neubert, HSF)*

Gần đây, khoảng 8km bờ Cửa Đại (*cửa sông Thu Bồn*) bị lở, 4 khu du lịch (*resort*) ven biển ở đây bị tác động, 3 khu phía biển chưa sử dụng đã phải đóng cửa (*Hình 7*). Trong khi bên Duy Nghĩa lại bị bồi, gây sa bồi luồng, phải nạo vét tốn kém. Cửa biển bị cạn do bồi lấp, tàu to bị cấm, chỉ có tàu nhỏ đi lại không mắc cạn, ảnh hưởng lớn đến đi lại và hoạt động du lịch Hội An. Hiện tượng xói lở

đảo ở Cù Lao Chàm, Cửa Đại và bồi lấp cửa như vậy có thể liên quan đến tác động của biến đổi khí hậu và biến đổi đại dương, con người đã làm “*cường hóa*” các tác động (*hút cát ở Cửa Đại, xây kè ngăn ngọt trái phép*) nhưng lại không cân nhắc, tính toán và lồng ghép vào các quy hoạch phát triển vùng cửa sông ven biển xung quanh gây lãng phí tiền đầu tư - “*ném tiền xuống biển*” [14].





Hình 7: Hội An đang "trượt" dần xuống biển - Resort Fusion Alya bị nhấn xuống biển  
(Ảnh: Axel Neubert)

Ở các vùng cửa sông, ven bờ, ven vịnh các hệ sinh thái quan trọng như rạn san hô, thảm cỏ biển, dừa nước mất 40-70% do chuyển mục đích sang phát triển nuôi tôm công nghiệp. Ví dụ, rạn san hô ở Tam Hải (*Núi Thành, Quảng Nam*) mất hết, nguồn lợi tôm giống, cá ven bờ giảm nghiêm trọng liên quan đến Khu kinh tế mở Chu Lai và Trường Hải.

### Hộp 7: Nhận thức về phát triển và bảo tồn còn có khoảng cách

Bà Trần Thị Hồng Thúy, Giám đốc Khu bảo tồn biển Cù Lao Chàm, Phó ban thường trực Ban quản lý Khu dự trữ sinh quyển Cù Lao Chàm-Hội An cho rằng: Tỉnh vẫn ưu tiên phát triển hơn bảo vệ môi trường và bảo tồn thiên nhiên. Ví dụ, khoảng 4-5 năm trước Tổ chức JICA (*Nhật Bản*) cho dự án trồng rừng, nhưng "phái" ủng hộ phát triển Khu kinh tế mở Chu Lai đã thắng và JICA phải rút dự án dù đã ký. Rừng ngập mặn không phát triển được, trong khi nhóm phá dỡ tàu cũ (*Khu kinh tế mở Chu Lai*) gây ô nhiễm môi trường. Gần đây, dừng nhà máy phá dỡ tàu cũ rồi, nhưng hậu quả thật đau lòng!

Hội An muốn phát triển phải liên kết với tỉnh Quảng Nam và lưu vực sông. Bài học từ vùng Orígon (*Mỹ*) cho chúng ta thấy những nỗ lực phục hồi lại "vốn tự nhiên" vùng cửa sông, ven biển và quy hoạch di dân lên cao theo kịch bản biến đổi khí hậu và nước biển dâng. Tức là phải "đòi lại" được những cái vốn có trong vùng đã mất (*mất biển, mất đất, mất rừng, mất nguồn sinh kế*) cho tỉnh và người dân.

(Nguồn: Sổ tay ghi chép phỏng vấn hiện trường ngày 27/8/2014)

#### ***d) Thiếu sự điều phối và hợp tác giữa các địa phương và ngành trong quản lý tổng hợp lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn***

Nhà nước còn bị động, trong khi vấn đề của lưu vực sông Vu Gia – Thu Bồn không phải là vấn đề của riêng 2 tỉnh Quảng Nam và Tp Đà Nẵng, lại càng không phải là vấn đề của riêng Đà Nẵng, mà Quảng Nam cũng bị ảnh hưởng. Hai địa phương thường chỉ trích nhau, trong khi sự phối hợp giữa các cơ quan và các địa phương chưa hoàn toàn tốt [11].

## **2.2. THỰC TRẠNG QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN NƯỚC TRONG LƯU VỰC SÔNG VU GIA – THU BỒN**

Hệ thống quản lý tài nguyên nước và các tài nguyên liên quan trong lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn vẫn được thực hiện theo cách tiếp cận truyền thống - theo địa giới hành chính. Cơ chế quản lý hành chính đối với các nguồn tài nguyên thuộc thành phố Đà Nẵng và tỉnh Quảng Nam được rập khuôn theo cơ chế quản lý cấp trung ương. Cụ thể, Sở Tài nguyên và Môi trường (TN&MT) chịu trách nhiệm quản lý tài nguyên nước, khoáng sản và đất đai; Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (NN&PTNT) chịu trách nhiệm quản lý công trình thủy lợi phục vụ nông nghiệp, cấp nước nông thôn, phòng chống lụt bão và giảm nhẹ thiên tai; Sở Công thương quản lý phát triển và quản lý các công trình thủy điện thuộc chức năng của tỉnh (Thủy điện nhỏ dưới 30 MW).

### **Hộp 8: Những bất cập trong điều phối và hợp tác**

Trước đây, lưu vực sông Vu Gia – Thu Bồn đã tồn tại 2 Ban quản lý (BQL): 1 Ban do Thứ trưởng Bộ NN&PTNT chủ trì và 1 Ban do Chủ tịch tỉnh Quảng Nam làm, nhưng thực chất 2 ban này không hoạt động do không có cơ chế và ngân sách. Tuy nhiên, Nghị định 120 lại quy định Bộ TN&MT phải đứng ra thành lập ban. Luật Tài nguyên nước chỉ nói chung về tổ chức lưu vực sông mà không nói về ủy ban. Thực chất đã có đề án để có 1 ủy ban lưu vực sông rồi nhưng chưa được phê duyệt. Bộ TN&MT đang quyết tâm trong năm nay sẽ phải ra được đề án.

*(Nguồn: Ý kiến thảo luận tại Hội thảo tham vấn tại Đà Nẵng ngày 16-10-2014)*

Thực hiện Luật Tài nguyên nước 1998, Bộ NN&PTNT đã thành lập 8 Ban quản lý (BQL) Quy hoạch Lưu vực sông cho 8 lưu vực sông lớn của Việt Nam, trong đó có BQL Quy hoạch lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn. BQL này được thành lập theo Quyết định số 20/2005/QĐ-BNN ngày 13/4/2005 của Bộ trưởng Bộ NN&PTNT. BQL được

giao trách nhiệm lập, trình duyệt và theo dõi việc thực hiện quy hoạch lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn, bảo đảm quản lý thống nhất quy hoạch lưu vực với địa bàn hành chính; phối hợp với các cơ quan hữu quan của các Bộ, ngành và địa phương trong việc điều tra cơ bản, kiểm kê, đánh giá tài nguyên nước của lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn và trong việc lập, trình duyệt và theo dõi việc thực hiện các quy hoạch lưu vực sông nhánh thuộc hệ thống sông Vu Gia - Thu Bồn; và kiến nghị việc giải quyết tranh chấp về tài nguyên nước trong lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn.

Cơ cấu tổ chức của BQL này gồm có Trưởng Ban (*Thứ trưởng Bộ NN&PTNT*), 3 Phó trưởng Ban là Cục trưởng Cục Thủy lợi làm Phó trưởng Ban thường trực; Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân (*UBND*) tỉnh Quảng Nam và Phó Chủ tịch UBND thành phố Đà Nẵng. Tuy nhiên BQL hoạt động không hiệu quả vì nhiều nguyên nhân, như: chức năng chưa rõ ràng, chồng chéo với chức năng của các cơ quan quản lý nhà nước trong tổ chức bộ máy hiện hành; Tổ chức BQL "*lỏng lẻo*" với các thành viên kiêm nhiệm là các quan chức cao cấp từ các bộ, ngành Trung ương và UBND các tỉnh liên quan; Nguồn nhân lực và tài chính rất hạn chế; BQL không đưa ra các quyết định có hiệu lực thực thi, nên việc quản lý phát triển tài nguyên nước vẫn do các Bộ, ngành liên quan quyết định thực hiện [4]. Sau khi Luật Tài nguyên nước 2012 ra đời, BQL Quy hoạch Lưu vực sông Vu Gia thu Bồn đã không còn hoạt động.

Sau khi có những thay đổi trong công tác quản lý nước quốc gia, cùng với việc thành lập Bộ TN&MT (2002), năm 2008 Chính phủ đã có Nghị định 120/2008/NĐ-CP về quản lý lưu vực sông với nhiều đổi mới trong công tác quản lý tài nguyên nước. Theo đó, Nghị định này quy định thành lập Ủy ban lưu vực sông (*UBLVS*) cho những sông liên tỉnh. Tuy nhiên đến nay vẫn chưa có một UBLVS như thế ra đời. Năm 2012, Luật Tài nguyên nước sửa đổi đã được thông qua, tuy nhiên các văn bản dưới luật vẫn chưa được ban hành đầy đủ, nên công tác quản lý tài nguyên nước trên các lưu vực sông vẫn còn đứng trước nhiều thách thức về cơ sở chính sách và thể chế. Lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn chịu ảnh hưởng của thực trạng các vấn đề nói trên.

### 2.3. THỰC TRẠNG QUẢN LÝ TỔNG HỢP VÙNG BỜ BIỂN ĐÀ NẴNG - QUẢNG NAM

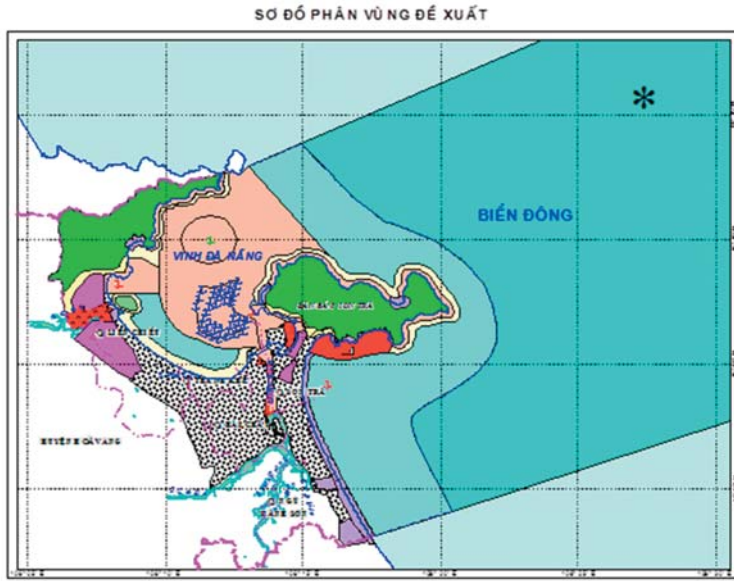
Hai địa phương đã có những nỗ lực quản lý vùng bờ biển, đặc biệt đã sớm xúc tiến phương thức quản lý tổng hợp vùng bờ biển (*QLTHVB*) với sự giúp đỡ kỹ thuật của Tổ chức Đối tác Quản lý môi trường các biển Đông Á (*PEMSEA*). Nhìn chung, các hoạt động chủ yếu vẫn tập trung vào tăng cường năng lực cho cấp địa phương về áp dụng QLTHVB, trong khi đang thiếu một khung thể chế ổn định, đủ mạnh để điều phối liên ngành các hoạt động phức tạp này.

Phương án QLTHVB Đà Nẵng được Phân viện Hải dương học tại Hải Phòng (*nay là Viện Tài nguyên và Môi trường biển*) khởi thảo từ năm 2000 trong khuôn khổ Đề tài cấp nhà nước “*Nghiên cứu xây dựng phương án QLTHVB Việt Nam nhằm bảo đảm an toàn sinh thái và phát triển bền vững*” (1996-2000) [15]. Năm 2001, với sự hỗ trợ của PEMSEA, UBND Tp Đà Nẵng đã thông qua Chiến lược vùng bờ biển Đà Nẵng [22] và năm 2005 dự án “*Mô hình QLTHVB tỉnh Quảng Nam*” đã được triển khai bước đầu [23]. Đến ngày 29 tháng 10 năm 2008, UBND tỉnh Quảng Nam cũng phê duyệt Chiến lược QLTHVB tỉnh Quảng Nam đến năm 2015, tầm nhìn đến năm 2020 tại Quyết định số 43/2008/QĐ-UBND [23].

Mục tiêu chung của QLTHVB ở hai địa phương là hạn chế suy thoái các dạng tài nguyên, ngăn chặn ô nhiễm môi trường, phát triển kinh tế bền vững, bảo vệ nguồn lợi và tài nguyên vùng bờ. Có thể nói, đây là hai địa phương đi đầu trong cả nước về triển khai hoạt động QLTHVB. Triển khai thực hiện chiến lược QLTHVB, hai tỉnh đều đã xây dựng kế hoạch hành động QLTHVB và phương án phân vùng chức năng sử dụng không gian vùng bờ.

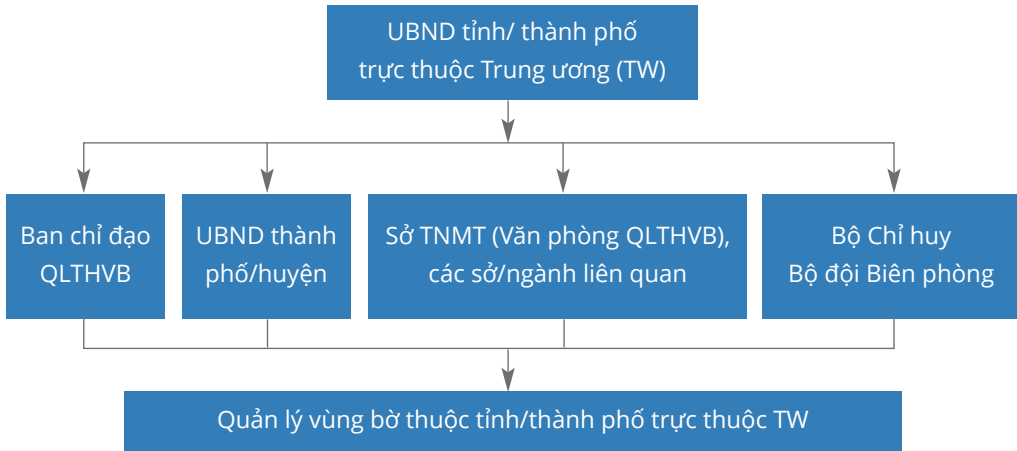
Kế hoạch phân vùng sử dụng không gian vùng bờ thành phố Đà Nẵng được thực hiện dựa trên 15 nguyên tắc phân vùng chức năng vùng bờ và theo các bước quy định trong hướng dẫn của PEMSEA. Đặc biệt đã thành lập các loại bản đồ thành phần, bản đồ hiện trạng sử dụng vùng bờ và áp dụng phần mềm GIS để tích hợp đưa ra phương án phân vùng sử dụng vùng bờ Tp. Đà Nẵng (*Hình 8*). Theo sơ đồ phân vùng này, thành phố Đà Nẵng chú trọng bảo tồn, phát triển du lịch và các ngành kinh tế dựa vào biển [20].

Cơ chế phối hợp và hợp tác liên ngành được thiết lập để triển khai các hoạt động QLTHVB hiệu quả. Theo đó, mỗi địa phương đã thành lập một Ban chỉ đạo QLTHVB do một Phó chủ tịch UBND tỉnh/thành phố làm trưởng ban, thường trực là Lãnh đạo Sở TN&MT. Các thành viên của Ban là đại diện lãnh đạo của các sở, ban, ngành và các đơn vị hành chính có liên quan, bao gồm đại diện Bộ chỉ huy Bộ đội biên phòng cấp tỉnh. Giúp việc cho Ban chỉ đạo và cơ quan thường trực là Văn phòng QLTHVB. Chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các đơn vị trong khung thể chế QLTHVB cấp địa phương nói trên (*Hình 9*) được quy định trong các quyết định thành lập theo thẩm quyền của UBND tỉnh/thành phố.



Hình 8: Sơ đồ phân vùng chức năng sử dụng không gian vùng bờ Đà Nẵng

Do chưa được “thể chế hóa” trong các luật và chính sách quốc gia, nên các hoạt động QLTHVB ở hai địa phương vẫn được triển khai theo “cơ chế dự án”, từ năm 2001 đến nay chủ yếu nhờ sự tài trợ của PEMSEA và đóng góp trực tiếp từ ngân sách địa phương, bao gồm cả đóng góp vật chất. Chính vì thế, QLTHVB chưa được xem là nhiệm vụ thường kỳ và bắt buộc (giống như công tác quy hoạch) của các địa phương.



Hình 9: Mối quan hệ giữa các cơ quan chức năng trong QLTHVB cấp tỉnh

Như vậy, vấn đề thể chế và cơ chế điều phối liên ngành đã được thiết lập, như: BQL Quy hoạch lưu vực sông Vu Gia-Thu Bồn và các Ban chỉ đạo QLTHVB thành phố Đà Nẵng và tỉnh Quảng Nam. Tuy nhiên, điều kiện (*vật lực, tài lực và nhân lực*) để triển khai thực hiện nhiệm vụ của các thiết chế như vậy còn yếu và thiếu, nên kết quả hoạt động vẫn mang tính hình thức. Thiếu sự ủng hộ về mặt chủ trương của chính quyền địa phương, thiếu các cơ chế, chính sách cần thiết để duy trì các phương thức quản lý mới. Tuy nhiên, việc thực hiện kế hoạch QLTHVB còn gặp không ít khó khăn, vướng mắc và chưa tính đến các tác động từ lưu vực sông, cũng như chưa kết nối giữa 2 BQL và BCD nói trên (Hộp 9).

Ở cấp quốc gia, ngoài Quyết định số 158/2007/QĐ-TTg (QĐ158) ngày 09 tháng 10 năm 2007 của Thủ tướng Chính phủ về 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, còn có Nghị định số 25/2009/NĐ-CP ngày 06 tháng 3 năm 2009 của Chính phủ về quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo [2]. Tuy nhiên, việc thực thi các văn bản này gặp rất nhiều khó khăn, nếu không muốn nói là không có hiệu quả, hiệu lực trên phạm vi cả nước và cả ở hai địa phương. Mặc dù vậy, Nghị định 25/2009/NĐ-CP vẫn được xem là dấu mốc lịch sử khi lần đầu tiên có một chính sách quốc gia chính thức đề cập đến phương thức quản lý tổng hợp. Gần đây, Chính phủ đã phê duyệt Chiến lược QLTHVB Việt Nam (2014) và Quốc hội đã thông qua Luật Tài nguyên, Môi trường biển và hải đảo (2015).

Theo thẩm quyền, UBND tỉnh/thành phố cũng đã ban hành Quy trình vận hành các hồ chứa, cả vận hành liên hồ, cũng đã ra các chỉ thị thực hiện, nhưng kết quả đạt được trên thực tế còn rất thấp so với mong muốn.

## Hộp 9: Vẫn còn bất cập trong thực hiện QLTHVB Đà Nẵng - Quảng Nam

Bà Nguyễn Hoàng Yến, Chi cục trưởng Chi cục Biển và Hải đảo tỉnh Quảng Nam cho biết: Tỉnh đã đầu tư xây dựng Chiến lược và Kế hoạch hành động QLTHVB, cũng như phương án phân vùng vùng bờ, nhưng không có kinh phí triển khai. PEMSEA chỉ hỗ trợ kỹ thuật, không giúp triển khai được, trong khi tỉnh vẫn phải đóng góp “niêm niên” hoạt động cho họ hàng năm. Kế hoạch phân vùng vùng bờ đã có, nhưng cũ rồi, chưa được điều chỉnh. Có Ban chỉ đạo QLTHVB do một Phó chủ tịch tỉnh làm trưởng ban, nhưng ông đã nghỉ hưu, nên không có kinh phí duy trì hoạt động. Tóm lại là QLTHVB ở tỉnh chưa làm được gì nhiều.

Còn ông Trương Công Hải, Phó phòng nghiệp vụ của Chi cục Biển đảo thuộc Sở TNMT Đà Nẵng cho biết: ở Tp Đà Nẵng, các văn bản QLTHVB cần được cập nhật nhưng thành phố không quan tâm. Các chương trình/dự án đầu tư chưa được lồng ghép vào QLTHVB, thậm chí Chương trình 158 của Chính phủ về QLTHVB bắc Trung bộ và duyên hải miền Trung bao gồm 14 tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương, trong đó có Đà Nẵng nhưng thành phố không quan tâm. Chi cục Môi trường và Chi cục Biển, đảo cùng trong một Sở TNMT nhưng cũng không phối hợp để giải quyết vấn đề ô nhiễm biển từ nguồn đất liền. Cơ chế phối hợp QLTHVB trước đây chuyển thành Ban chỉ đạo Quản lý Tổng hợp tài nguyên-môi trường biển đảo Tp Đà Nẵng do một Phó chủ tịch UBND Tp làm trưởng ban, gồm cả Ban điều phối dự án QLTHVB.

Thông tin trên cũng được bà Phạm Thị Chín, Chi cục phó Chi cục Biển đảo Đà Nẵng đồng tình và bổ sung: Tp Đà Nẵng gần đây thiếu nước ngọt từ thượng nguồn về do cạn nguồn nước, trong khi nước sông bị nhiễm mặn nên không cấp đủ nước, có lẽ sông Vu Gia và Thu Bồn bị chặn dòng!. Thế nhưng, QLTHVB chưa trực tiếp lồng ghép các rủi ro của tác động từ trên lưu vực sông Vu Gia-Thu Bồn và biến đổi khí hậu.

*(Nguồn: Sổ tay ghi chép phỏng vấn hiện trường ngày 27/8/2014)*

# 3

## Tiến tới quản lý tổng hợp lưu vực sông và vùng bờ biển cho lưu vực Vu Gia - Thu Bồn và vùng bờ Đà Nẵng - Quảng Nam

Đối với bất cứ lưu vực sông nào, mối quan hệ giữa hệ sinh thái nói chung và nguồn nước của toàn bộ lưu vực sông với vùng bờ biển và biển là quan hệ hữu cơ không thể tách rời. Tuy nhiên, mức độ tương tác như vậy tùy thuộc vào độ lớn và hình thái của mỗi lưu vực sông. Từ phân tích trên cho thấy để phát triển bền vững lưu vực sông và vùng bờ biển cần có cách tiếp cận mới trong quản lý tổng hợp tài nguyên nước trên lưu vực sông và vùng bờ biển. Đó là cách tiếp cận “*Từ đầu nguồn xuống biển*” (*From Ridge to Reef*), viết tắt là cách tiếp cận R-R.

Cách tiếp cận R-R được thực hiện cho trường hợp nghiên cứu ở lưu vực Vu Gia - Thu Bồn sẽ làm rõ mối quan hệ của lưu vực sông quan trọng này với vùng bờ biển Đà Nẵng – Quảng Nam và vùng biển bên ngoài. Từ đó có thể lồng ghép các chiến lược, kế hoạch phát triển, dự án đầu tư và các giải pháp ứng phó phù hợp nhất giữa lưu vực sông và vùng bờ biển. Ở Việt Nam, cách tiếp cận R- R còn khá mới mẻ, trong khi QLHTNN và QLTHVB vẫn được tiến hành riêng lẻ và chưa có các thực hành tốt.

Cách tiếp cận R-R đòi hỏi phải tăng cường cơ chế phối hợp liên ngành, khuyến khích và thể chế hóa sự tham gia của các bên liên quan và cộng đồng trong phạm vi lưu vực và vùng bờ biển. Trên cơ sở đó lựa chọn và xây dựng cơ chế liên kết vùng để giải quyết và giảm thiểu các tác động từ lưu vực sông đến vùng bờ biển và từ vùng bờ ra biển. Khả năng phối hợp trong quản lý tài nguyên và môi trường của các bên liên quan thường không dễ dàng [19].

Các chính sách phát triển của Chính phủ vẫn ưu tiên cho khai thác tài nguyên hơn bảo tồn thiên nhiên và bảo vệ môi trường, cũng như vẫn ưu tiên quản lý lưu vực và vùng bờ biển theo ngành, thiếu các thể chế liên ngành, liên vùng. Điều này làm gia tăng các mâu thuẫn lợi ích và xung đột không gian trong quá trình khai thác lưu vực sông và vùng bờ biển.

Cách tiếp cận R-R đòi hỏi phải có các công cụ hỗ trợ tương ứng, như Quy hoạch không gian tổng hợp (*QHKGT*) để liên kết các yếu tố phát triển, để giải quyết các vấn đề xuyên ranh giới giữa lưu vực sông và vùng bờ biển. Tuy nhiên, công cụ hỗ trợ này còn đang được áp dụng thử nghiệm ở một số vùng ven biển Việt Nam [17].



Các hướng dẫn kỹ thuật về cách tiếp cận R-R và quy hoạch không gian tổng hợp như vậy vẫn còn thiếu.

Nguồn nhân lực có trình độ hiểu biết và kỹ năng áp dụng cách tiếp cận R-R và các công cụ hỗ trợ cho quản lý tổng hợp lưu vực sông và vùng bờ biển còn thiếu và yếu. Cho nên, để áp dụng thành công cách tiếp cận R-R, cần tiến hành các hoạt động nghiên cứu và xây dựng chính sách sau:

### 3.1. XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH VÀ CHƯƠNG TRÌNH HÀNH ĐỘNG PHÙ HỢP

(i) Đánh giá làm rõ các tác động/nguy cơ và mối quan hệ giữa lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn với vùng bờ biển Đà Nẵng - Quảng Nam. Trên cơ sở đó xây dựng quy hoạch không gian tổng hợp để kết nối các yếu tố của lưu vực sông với vùng bờ biển, bao gồm phần đất ven biển và biển ven bờ. Tức là mở rộng không gian quy hoạch vượt ra khỏi phạm vi lưu vực sông hay vùng bờ biển thông qua tích hợp quy hoạch sử dụng đất lưu vực với quy hoạch sử dụng biển/quy hoạch không gian vùng bờ.

(ii) Xây dựng chương trình bảo tồn, phục hồi và phát triển các hệ sinh thái lưu vực và vùng bờ biển dựa vào cộng đồng nhằm thích ứng với biến đổi khí hậu và nước biển dâng. Cụ thể, ở vùng bờ biển, trồng lại dừa nước ở Cẩm Nam, Cẩm Thanh ở Cửa Đại do phá để nuôi tôm (*tôm chết do ô nhiễm*) và xây cầu; phục hồi rạn san hô ở Tam Hải (*Núi Thành*), ven bờ bán đảo Sơn Trà và Cù Lao Chàm gắn với nhu cầu của thị trường du lịch lặn.

(iii) Xây dựng quan hệ đối tác giữa cơ quan quản lý với cộng đồng dân địa phương và các bên liên quan, đặc biệt trong lưu vực Vu Gia- Thu Bồn để tìm giải pháp tháo gỡ những vấn đề cụ thể xảy ra trên lưu vực và ở vùng ven biển. Khảo sát tìm kiếm bổ sung tầng nước ngầm sâu để bảo đảm nước sinh hoạt cho dân, trước hết ở các đô thị lớn trong vùng ven biển.

(iv) Tăng cường (*mật độ lưới trạm*) và hiện đại hóa mạng lưới trạm quan trắc khí tượng, thủy văn trên toàn bộ lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn để đáp ứng nhu cầu cung cấp kịp thời, chính xác các dữ liệu cần thiết cho việc điều hành hệ thống liên hồ trên lưu vực sông (*trong mùa lũ và mùa kiệt*).

### 3.2. THÀNH LẬP ỦY BAN LƯU VỰC SÔNG THỰC HIỆN CHỨC NĂNG QUẢN LÝ TỔNG HỢP LƯU VỰC SÔNG VÀ VÙNG BỜ BIỂN

(i) Thành lập một "*Ủy ban Lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn và Vùng bờ biển*" có đủ quyền lực để quản lý quy hoạch, giám sát và kiểm soát phát triển lưu vực sông Vu Gia -

Thu Bồn và vùng bờ Đà Nẵng - Quảng Nam, giải quyết các tranh chấp trong sử dụng nước giữa các ngành dùng nước.

(ii) Trong khuôn khổ Ủy ban Lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn và Vùng bờ biển, cần tăng cường cơ chế điều phối liên vùng và phối hợp liên ngành trong quản lý lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn gắn với quản lý vùng bờ biển Đà Nẵng - Quảng Nam. Trước mắt cần rà soát, cập nhật và bổ sung các nguyên tắc và hướng dẫn cách thức lồng ghép các yếu tố của lưu vực và biến đổi khí hậu vào Chiến lược và Kế hoạch QLTHVB của hai địa phương.

### Hộp 10: Các bên liên quan mong muốn gì?

Cần có sự phối hợp của nhiều ngành, nhiều tỉnh, từ trung ương đến địa phương trong quản lý tài nguyên nước lưu vực sông và vùng bờ biển ở đây. Các bên liên quan phải ngồi lại với nhau để thỏa hiệp, ví dụ như giảm thuế tài nguyên cho thủy điện để họ trả nước về mức cơ bản. Nhờ đó mới đảm bảo sử dụng công bằng, hợp lý, không gây hại và bảo vệ hệ sinh thái. Nếu chưa có tiền lệ về việc đền bù này thì Quảng Nam và Đà Nẵng nên bắt đầu đầu tiên.

(Nguồn: Trích biên bản thảo luận tại Hội thảo tham vấn ngày 16-10-2014) [11]

(iii) Tổ chức định kỳ Đối thoại bàn tròn “mở” giữa 4 nhà (nhà quản lý, khoa học, doanh nghiệp, người dân) giữa hai địa phương (Đà Nẵng, Quảng Nam); ký các cam kết phối hợp thực hiện và tuân thủ bắt buộc đối với các vấn đề lưu vực sông và vùng bờ biển. (Hình 10).

### 3.3. GIẢI PHÁP CỤ THỂ

(i) Dừng việc xây dựng mới thủy điện để đánh giá hiệu quả và tác động (dọc sông, vùng ven biển và biển), thực hiện các biện pháp giảm thiểu. Điều chỉnh mục tiêu các công trình bậc thang trong điều kiện cho phép bảo đảm lợi ích của tất cả các bên có nhu cầu dùng nước và quyền lợi phát triển.

(ii) Quy trình vận hành các hồ thủy điện bậc thang: Cùng với việc ban hành quy trình vận hành liên hồ chứa trên lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn trong mùa lũ hàng năm (Quyết định No. 909/QĐ-TTg, ngày 16/6/2014) phải sớm xây dựng quy trình vận hành liên hồ mùa khô trên lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn với ưu tiên đảm bảo bổ sung nguồn nước cho các nhu cầu dưới hạ lưu để đáp ứng yêu cầu sản xuất, đời sống của nhân dân khu vực này. Để thực hiện tốt quy trình vận hành liên hồ



Hình 10: Đối thoại mở - giải pháp tích cực để giải quyết vấn đề giữa lưu vực và vùng bờ (Ảnh: Internet)

lực học gây xói lở bờ và sa bồi luồng lạch, kết hợp điều chỉnh quy hoạch chi tiết các vùng xảy ra sự cố như vậy (Cửa Đại) và tiến hành nạo vét lòng sông, cửa sông, cửa biển để thoát lũ nhanh hơn, để duy trì khả năng hoạt động bình thường của tàu thuyền và du khách.

(iv) Kiểm kê, khoanh vùng và tiến hành xử lý các nguồn thải từ đất liền trước khi đổ ra sông và biển. Ban hành cơ chế kiểm soát nguồn thải từ đất liền ra biển, kể cả trên lưu vực và xây dựng hướng dẫn xử lý.



Hình 11: Hút cát ở lòng sông (Ảnh Đào Trọng Tú, 2013)

các quy định kiểm soát phát triển cụ thể của hai bên bờ sông (ví dụ khu vực không được xây dựng, khu vực hạn chế xây dựng, khu vực được phép xây dựng,...).

(cho mùa lũ và cho mùa kiệt) cần xây dựng cơ chế điều phối liên tỉnh có sự tham gia của các chủ đầu tư công trình thủy điện để đưa ra các quyết định kịp thời và hợp lý cho việc chống lũ (mùa lũ), phân bổ nguồn nước hợp lý cho các nhu cầu/các ngành dùng nước (mùa khô).

(iii) Nghiêm cấm hút cát dọc bờ sông trên lưu vực, ở các vùng cửa sông, cửa biển (Hình 11) làm thay đổi điều kiện động

(v) Xây dựng phương án thích ứng với lũ đối với các đô thị như Đà Nẵng, Hội An, Tam Kỳ,... thông qua quy hoạch có tính đến tác động của lũ (xây dựng các công trình công cộng, văn hóa đa năng,...).

(vi) Tiếp tục các nghiên cứu và xây dựng mô hình thủy lực để đánh giá làm rõ hơn các tác động của lũ/hạn (xác định rõ các mức độ /cấp độ ảnh hưởng tới hai bờ sông) từ đó đưa ra

(vii) Tổ chức Diễn đàn quốc gia cho các cán bộ quản lý cấp cao về quản lý tổng hợp lưu vực sông Vu Gia – Thu Bồn và vùng bờ Đà Nẵng - Quảng Nam để khắc phục tình trạng *“Ai cũng hiểu, chỉ một người không hiểu”* trong quá trình ra quyết định.

(viii) Khắc phục những tác động do di dân tái định cư: các chính sách hậu tái định cư, cơ chế chính sách chia sẻ lợi ích - lợi nhuận khi khai thác công trình thủy điện cho địa phương, để địa phương có nguồn quỹ chủ động khắc phục những công trình tái định cư đã xây dựng bị hư hỏng, xuống cấp và phát triển sản xuất, ổn định đời sống nhân dân.

### Hộp 11: Người dân nói gì về giải pháp

Khi hỏi về giải pháp, bà Nguyễn Thị Ứng (74 tuổi, ở nhà số 310 phố Nguyễn Duy Hiệu, Tp Hội An) vui vẻ trả lời trôi chảy không kém bất kỳ nhà khoa học hay quản lý nào. Bà kiến nghị: Phải kiểm tra ngay tất cả các hồ, đập trên núi, hồ đập nào không đạt tiêu chuẩn không cho tích nước. Không cho mở các thủy điện nhỏ: tốn đất, tốn tiền, tốn công của Nhà nước, đe dọa đến tính mạng người dân, còn đập hồ lớn muốn xây phải cần người đầu tư *“có lương tâm”*. Nạo vét cửa sông, cửa biển, lòng sông, thậm chí cống rãnh trong thành phố đảm bảo tiêu thoát nước, không thì còn cực lắm.

(Nguồn: Sổ tay ghi chép phỏng vấn hiện trường ngày 26/8/2014)

1. Bruce Dunn, 2008. Lessons Learned from the Pilot Strategic Environmental Assessment of the Quang Nam Hydropower Development Plan in Vietnam. International Centre for Environmental Management (ICEM), Brisbane, Australia.
2. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam, 2009. Nghị định số 25/2009/NĐ-CP ngày 6 tháng 3 năm 2009 của Chính phủ về quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo. Hà Nội.
3. Cicin-Sain B. and Knecht R., 1998. Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices. Island Press.
4. Đào Trọng Tứ và NNK, 2011. Tổ Chức quản lý lưu vực sông ở Việt Nam: Quyền lực và thách thức. Báo cáo Thảo luận Chính sách. Trung tâm Con người và thiên nhiên (PanNature), Hà Nội.
5. Đào Trọng Tứ, 2014. Thực trạng phát triển và quản lý lưu vực sông Vu Gia – Thu Bồn. Báo cáo tại Hội thảo tham vấn tại Đà Nẵng (16-10-2014), lưu trữ tại IUCN, Hà Nội.
6. Ehler Charles and Fanny Douvère, 2010. Marine Spatial Planning: Step by Step towards Ecosystem-based Management. IOC/MAB UNESCO Published, No. 53, ICAM Dossier No. 6. Paris.
7. GEF, 2011. From Ridge to Reef: Water, Environment and Community Security. GEF action on transboundary water resources.
8. GESAMP. 1996. The contributions of science to integrated coastal management. GESAMP Reports and Studies No. 61. 66 pp.
9. IUCN-NOAA-MOFI, 2002. Quản lý tổng hợp vùng bờ biển Việt Nam: Vấn đề và Cách tiếp cận. Kỷ yếu hội thảo, thành phố Hạ Long, Quảng Ninh.
10. IUCN, 2012. Đầu tư cho Hệ sinh thái vùng bờ biển - tài liệu Hướng dẫn cho các Nhà báo về Vai trò của các Hệ sinh thái vùng bờ biển. IUCN, Gland, Thụy Sĩ và Hà Nội Việt Nam. Bản quyền: ©2012, trang 25.
11. IUCN-MFF, 2014. Báo cáo kết quả thảo luận nhóm “lưu vực sông”. Tài liệu lưu tại IUCN, Hà Nội.
12. IUCN-MFF, 2014. Báo cáo kết quả thảo luận nhóm “vùng bờ biển”. Tài liệu lưu tại IUCN, Hà Nội.
13. Jake Brunner, Daniel Constable, Iyer Venkat, 2015. Reef to Ridge: case study from Vu Gia – Thu Bon river basins, Quang Nam - Da Nang. Tóm tắt nghiên cứu chính sách. Lưu trữ tại IUCN, Hà Nội.
14. Lê Đình Dũng, 2014. Hội An đang “trượt” dần xuống biển. Bài đăng trên báo mạng.
15. Nguyễn Chu Hồi và NNK, 2000. Nghiên cứu xây dựng kế hoạch QLTHVB Việt Nam, bảo đảm an toàn sinh thái và phát triển bền vững. Đề tài cấp nhà nước KH06-07, lưu tại Bộ Khoa học và Công nghệ, Hà Nội.

# Tài liệu tham khảo

16. Nguyen Chu Hoi, 2005. Vietnamese Practices of Application of ICM Principles in Developing Coastal and Marine Legal Document and Policy. In proceedings of the International Workshop on Marine Policy, Legislation and Sustainable Development, Ha Long city.
17. Nguyễn Chu Hồi (Chủ biên), Nguyễn Thị Ngọc Hoàn và Nguyễn Hoàng Hà, 2012. Quy hoạch không gian biển và vùng bờ biển. Sách tham khảo cho Việt Nam. Nhà xuất bản Nông nghiệp, Hà Nội.
18. Nguyễn Chu Hồi, Bùi Thị Thu Hiền, 2013. Tóm tắt chính sách về quy hoạch và quản lý không gian vùng bờ biển hướng tới phát triển bền vững ở Việt Nam. IUCN xuất bản, Hà Nội.
19. Nguyễn Chu Hồi, Bùi Thị Thu Hiền, Đào Trọng Tứ, 2014. Từ đầu nguồn xuống biển: một cách tiếp cận quản lý tổng hợp lưu vực sông và vùng bờ biển. Báo cáo tại Hội thảo tham vấn “Quản lý tổng hợp lưu vực sông và vùng bờ biển: Cách tiếp cận “từ đầu nguồn xuống biển” cho lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn, Đà Nẵng”, 16-17 tháng 10 năm 2014.
20. Nguyễn Chu Hồi, 2014. Thực trạng quản lý tổng hợp vùng bờ biển Quảng Nam – Đà Nẵng. Báo cáo tại Hội thảo tham vấn “Quản lý tổng hợp lưu vực sông và vùng bờ biển: Cách tiếp cận “từ đầu nguồn xuống biển” cho lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn, Đà Nẵng, 16-17 tháng 10 năm 2014.
21. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam, 2015. Luật Tài nguyên, Môi trường biển và hải đảo.
22. UBND thành phố Đà Nẵng, 2001. Chiến lược vùng bờ Đà Nẵng. Lưu trữ tại Sở TNMT Đà Nẵng.
23. UBND tỉnh Quảng Nam, 2008. Chiến lược QLTHVB tỉnh Quảng Nam. Lưu trữ tại Sở TNMT tỉnh Quảng Nam, Tam Kỳ.
24. UNEP-GPA/VASI, 2010. Đánh giá lượng thải gây ô nhiễm biển từ nguồn đất liền ở Việt Nam. Báo cáo lưu trữ tại Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam (VASI), Hà Nội.
25. Ủy ban Nhân dân tỉnh Quảng Nam, 2013. Báo cáo một số nội dung cơ bản về quy hoạch phát triển dự án thủy điện trên địa bàn tỉnh Quảng Nam. Báo cáo số 157/BC-UBND ngày 30/9/2013, Tam Kỳ.
26. United Nations Human Settlements Programme (UN -Habitat), 2014. Hoi An, Viet Nam – Climate Change Vulnerability Assessment.
27. Cơ quan Môi trường Châu Âu: [http://glossary.eea.europa.eu/EEAGlossary/R/river\\_basin](http://glossary.eea.europa.eu/EEAGlossary/R/river_basin).
28. <http://www.gwp.org/en/The-Challenge/What-is-IWRM/>



## Rừng ngập mặn cho Tương lai (MFF)

Rừng ngập mặn cho Tương lai (MFF) là một sáng kiến dựa trên hợp tác nhằm tăng cường đầu tư vào các hệ sinh thái ven biển hỗ trợ phát triển bền vững. Dưới sự đồng chủ trì của IUCN và UNDP, MFF đem đến một diễn đàn hợp tác cho nhiều quốc gia, ngành và các tổ chức nhằm đối phó với những thách thức trong bảo tồn hệ sinh thái ven biển và tạo sinh kế bền vững. Mục tiêu của MFF là thúc đẩy cách tiếp cận tổng hợp ở quy mô toàn cầu đối với quản lý ven biển và tăng cường sức chống chịu cho cộng đồng ven biển sống phụ thuộc vào hệ sinh thái.

MFF hoạt động dựa trên nỗ lực quản lý ven biển trước và sau thảm họa sóng thần năm 2004 tại Ấn Độ Dương. Ban đầu sáng kiến tập trung vào những quốc gia chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của sóng thần - Ấn Độ, In-đô-nê-xi-a, Man-đi-vơ, Sây-she-l, Sri Lanka và Thái lan. Thời gian gần đây, MFF đang mở rộng ra các nước thành viên khác là Băng-la-đét, Cam-pu-chia, Pa-kis-tan và Việt Nam.

Mặc dù MFF chọn rừng ngập mặn là hệ sinh thái tiêu biểu, sáng kiến này cũng hướng tới tất cả các hệ sinh thái ven biển khác như rạn san hô, vùng cửa sông, đầm phá, bãi biển, thảm cỏ biển và đất ngập nước.

MFF tài trợ các Dự án Quy mô nhỏ, trung và lớn, hỗ trợ các sáng kiến thực tế, trình diễn các mô hình quản lý ven biển hiệu quả. Mỗi quốc gia thành viên sẽ quản lý MFF thông qua Ban điều phối Quốc gia với các thành viên là đại diện từ Chính phủ, các tổ chức Phi Chính phủ và khu vực tư nhân.

MFF ưu tiên giải quyết các vấn đề trong quản lý hệ sinh thái ven biển bền vững một cách lâu dài bao gồm thích ứng và giảm thiểu biến đổi khí hậu, giảm rủi ro thiên tai, thúc đẩy sức khỏe hệ sinh thái, phát triển sinh kế bền vững, và khuyến khích sự tham gia tích cực của khu vực tư nhân nhằm xây dựng các thông lệ kinh doanh bền vững. Tập trung vào nâng cao kiến thức, tăng quyền cho cộng đồng địa phương và vận động các giải pháp chính sách nhằm hỗ trợ các bài học kinh nghiệm tốt nhất cho quản lý hệ sinh thái tổng hợp ven biển.

Trong tương lai, MFF sẽ tăng cường tập trung vào nâng cao sức chống chịu của cộng đồng ven biển sống phụ thuộc vào hệ sinh thái thông qua các giải pháp dựa vào thiên nhiên, giới thiệu các lợi ích trong việc giảm thiểu và thích ứng với biến đổi khí hậu nhờ vào việc duy trì hệ sinh thái rừng ngập mặn khỏe mạnh và bảo vệ các hệ sinh thái ven biển khác.

MFF nhận được sự tài trợ của Danida, Norad và Sida.

Để biết thêm thông tin, xin vui lòng truy cập: [www.mangrovesforthefuture.org](http://www.mangrovesforthefuture.org)

## Quỹ Hans Seidel

Quỹ Hanns Seidel (*HSF*) là một tổ chức chính trị của Cộng hòa Liên bang Đức liên kết với Đảng xã hội Thiên chúa giáo trong công tác hỗ trợ giáo dục chính trị "*Vi nền dân chủ, hòa bình và phát triển*" tại Đức cũng như tại các quốc gia khác trên thế giới. Quỹ Hanns Seidel đã có hơn 35 năm kinh nghiệm trong lĩnh vực hợp tác phát triển và hiện đang tham gia tích cực vào khoảng 90 dự án tại khoảng 60 quốc gia trên toàn thế giới.

Dựa trên những ý tưởng xây dựng mô hình xã hội theo đạo Công giáo, các hoạt động mang tính quốc tế của quỹ hướng tới việc nâng cao chất lượng sống, góp phần vào sự phát triển bền vững thông qua việc tăng cường hòa bình, dân chủ và đẩy mạnh nền kinh tế thị trường định hướng xã hội. Quỹ hợp tác với các đối tác địa phương trong việc thực hiện các dự án liên quan đến vấn đề tư vấn chính trị và giáo dục. Đối với Quỹ Hanns Seidel, sự độc lập và quyền sở hữu của các đối tác có tầm quan trọng đặc biệt.

