

# ĐÁNH GIÁ VẤN ĐỀ ĐỒNG QUẢN LÝ/QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN VEN BỜ DỰA VÀO CỘNG ĐỒNG

Trương Văn Tuyền

## I. SÁNG KIẾN QUẢN LÝ DỰA VÀO CỘNG ĐỒNG VÀ BÀI HỌC Ở ĐÀM PHÁ TAM GIANG

### 1.1 Phát triển phương pháp quản lý dựa vào cộng đồng

Những vấn đề chính trong quản lý nguồn tài nguyên thiên nhiên và quản lý nguồn lợi ven biển ở đầm phá Tam Giang là do sự phát triển kinh tế xã hội nhanh chóng, việc giới thiệu và áp dụng nhanh chóng các công nghệ mới (đặc biệt là việc NTTS ngày càng mạnh), và thay đổi về thể chế và các quy định về môi trường xuất phát từ vấn đề này. Mặc dù năng lực sản xuất nói chung của đầm phá cho đến nay tiếp tục tăng nhưng hiện đã có các bằng chứng rõ ràng chứng minh rằng giới hạn phát triển đã và đang đến ngưỡng.

Những người chiến thắng trong phát triển đó là những người đã thích nghi với việc NTTS, bao gồm những ngư dân chuyển đổi từ trồng lúa sang nuôi tôm nhưng cũng nhiều ngư dân, những người làm nghề nò sáo và bắt đầu các hoạt động NTTS trong các trọt nò của họ. Những người thất bại là ngư dân không thể làm nghề nò sáo hoặc phụ thuộc vào đánh bắt bằng nghề di động..

Việc nhanh chóng giảm “khu vực mở” ở đầm phá không chỉ hạn chế cơ hội đánh bắt mà còn cản trở giao thông đi lại và lưu thông nước cần để duy trì một môi trường hữu ích cho nguồn lợi thủy sản. Các cơ quan nhà nước ngày càng ý thức về nhu cầu duy trì môi trường cho các hoạt động kinh tế với 300.000 sống phụ thuộc. Những ý kiến đề xuất của họ (ví dụ duy trì đường thủy mở, hạn chế sáo khoanh ở các khu vực mở còn lại) ảnh hưởng đến các gia đình nhiều nhất, những người ít có lợi từ sự phát triển kinh tế gần đây ở đầm phá.

Ứng phó với việc khai thác quá mức và sự xuống cấp của nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú ở đầm phá Tam Giang và các khu vực ven biển khác ở Việt Nam, IDRC (Canada) đã hỗ trợ một nghiên cứu có sự tham gia trong thời gian dài để nghiên cứu các vấn đề trong quản lý tài nguyên. Trong vòng hơn bảy năm, ngư dân, nông dân và các cán bộ nhà nước đã cùng nhau tham gia với đội ngũ nghiên cứu trong một loạt các hoạt động học tập và thử nghiệm hợp tác. Điều này đã dẫn đến việc thực hiện thí điểm một mô hình mới về lập kế hoạch có sự tham gia và đồng quản lý nguồn lợi ở Quảng Thái, một phần trong hệ thống đầm phá lớn trong năm 2003. Điều này không những giúp giải quyết những xung đột và đảm bảo việc tiếp cận tài nguyên bình đẳng hơn mà còn cải thiện các vấn đề để quản lý nguồn tài nguyên đầm phá tốt hơn trong tương lai. Chia khoá dẫn đến thành công này đó là mọi người có cùng một cách hiểu về phương pháp Quản lý Tài nguyên Ven bờ Dựa vào Cộng đồng (QLTNVBĐVC) được xây dựng giữa các bên liên quan. Các nhân tố cần thiết bao gồm sự tham gia đầy đủ của các bên liên quan tại địa phương, nhận thức về quyền tiếp cận truyền thống, thay đổi trong quá trình lập kế hoạch địa phương và quản lý nguồn lực và thay đổi về tổ chức và vai trò của các bên liên quan chủ chốt. Đội ngũ nghiên cứu cũng thực hiện một vai trò mới với tư cách là những xúc tiến việc học hỏi, nâng cao năng lực và quan trọng hơn đó là thảo luận và xây dựng sự đồng thuận giữa các bên liên quan.

Nghiên cứu tiếp theo nhằm xác định quá trình và phương tiện để nhân rộng việc áp dụng phương pháp lập kế hoạch có sự tham gia về hệ sinh thái và sự tham gia của cộng đồng. Lập kế hoạch có sự tham gia được nhân rộng thành công ở đầm phá Quảng Lợi năm 2004 nơi có bối cảnh tương tự Quảng Thái. Cùng thời gian này, 2004-2005, lập kế hoạch có sự tham gia cũng được tiến hành và phát triển ở Sam Chuôn, đầm nằm ở giữa hệ thống đầm phá rộng lớn bao gồm bốn xã bao quanh. Các hoạt động hỗ trợ tăng quy mô lập kế hoạch có sự tham gia bao gồm (1) xây dựng phong trào cộng đồng để mở rộng khu vực đầm phá nói chung, và tổ chức lại việc khai thác trên cơ sở giải quyết vấn đề mưu sinh, (2) hỗ trợ xây dựng năng lực cộng đồng thông qua cùng cố các chi Hội Nghề cá mới được thành lập; và (3) cải thiện mưu sinh với việc phát triển công nghệ có sự tham gia. Nghiên cứu và xây dựng năng lực về Quản lý Tài nguyên Thiên nhiên Dựa vào cộng đồng và/hoặc đồng quản lý đã được ủng hộ thành công về mặt pháp lý với một quy định mới của tỉnh về quản lý khai thác ban hành tháng 12, 2005. Quy định này công nhận Quản lý Dựa vào cộng đồng là chiến lược quản lý chính thức nguồn tài

nguyên thủy sản đầm phá và công nhận các chi hội Nghề cá mới thành lập là các đối tác cộng đồng phù hợp về mặt pháp lý trong đồng quản lý.

Các sáng kiến và bài học về Quản lý Tài nguyên ven bờ dựa vào cộng đồng và/hoặc đồng quản lý ở đầm phá Tam Giang là những đóng góp quan trọng trong nghiên cứu và áp dụng phương pháp có sự tham gia trong quản lý nguồn lợi ven bờ ở các vùng khác ở miền trung Việt Nam thông qua kết nối mạng lưới và xây dựng năng lực hỗ trợ các cơ quan và nhóm khác ở trong vùng. Đây là một nghiên cứu đánh giá quá trình nghiên cứu tổng thể, các hoạt động và các phát hiện chính đặc biệt là quá trình lập kế hoạch có sự tham gia và áp dụng như thế nào để nhân rộng tác động lớn hơn trong hỗ trợ Quản lý Tài nguyên Ven bờ Dựa vào cộng đồng và quản lý tại địa phương. Điều này cũng đưa ra những phương pháp nâng cao năng lực cho các bên liên quan tại địa phương trong khi thực hiện dự án, giai đoạn 2003 - 2006.

### Bài học

1. Qua đánh giá cho thấy dự án đã tiến bộ rất nhiều trong giai đoạn 2003 - 2005 về phát triển Quản lý Tài nguyên Ven bờ Dựa vào Cộng đồng. Điều này có được từ việc tiến hành nghiên cứu có sự tham gia đã được chứng minh là có hiệu quả trong việc giúp các bên liên quan hiểu về các phương pháp làm việc trong bối cảnh của họ thay vì xác định các vấn đề theo cách dễ hiểu và đưa ra các giả định về nguyên nhân và giải pháp. Điều này đã tạo cơ sở vững chắc nhằm củng cố các quá trình khung QLTNVBĐVC và nâng rộng mô hình.
2. Việc tập trung giải quyết vấn đề mưu sinh mang tính bền vững đã làm cho quá trình này thích ứng và đáp ứng được những thanh đổi nhanh chóng trong khai thác đầm phá. Ví dụ, nghiên cứu có sự tham gia cho thấy việc mở rộng nuôi trồng thông qua quy hoạch, phát triển tổ chức người sử dụng và PTĐ. Phương pháp này không chỉ cung cấp các công cụ phân tích hiệu quả mà còn tạo động lực khích lệ người dân và cán bộ chính quyền học hỏi và đưa ra các hành động nhằm cải thiện Quản lý Tài nguyên Ven bờ Dựa vào Cộng đồng.

### **1.2 Lập Kế hoạch có Sự tham gia để quản lý tài nguyên**

IDRC đã hỗ trợ dự án về QLTNVBĐVC ở miền Trung Việt Nam đã tiến hành lập kế hoạch có sự tham gia để quản lý nguồn lợi đầm phá ở Quảng Thái. Các vấn đề mấu chốt được giải quyết trọng lập kế hoạch có sự tham gia bao gồm (1) môi trường đầm phá và nguồn lợi thủy sản xuống cấp nhanh chóng; (2) mưu sinh không bền vững của cộng đồng địa phương; (3) nghèo đói của các gia đình đánh bắt truyền thống; và (4) thiếu phương tiện và quá trình để lập kế hoạch địa phương về quản lý nguồn lợi hiệu quả (Tuyen et al 2004). Những vấn đề này cũng đã được xác định trong toàn bộ hệ thống đầm phá bao gồm đầm Sam Chuồn. Tuy nhiên, quy mô và ưu tiên ở các cộng đồng không giống nhau. Việc ứng dụng mô hình đã thành công trong việc xây dựng quá trình và phương pháp lập quy hoạch hỗ trợ việc ứng dụng và nhân rộng mô hình.

Trong giai đoạn thí điểm, nông dân, ngư dân và các cán bộ chính quyền đã tham gia cùng với nhóm nghiên cứu trong rất nhiều các hoạt động thử nghiệm và học tập phối hợp. Những hoạt động này đã giúp các nhóm sử dụng tài nguyên hiểu biết về vấn đề xung đột và sự xuống cấp của nguồn lợi đầm phá bởi vì chúng có liên quan đến những thay đổi trong quyền sử dụng và hệ thống sản xuất. Điều này giúp thực hiện một mô hình mới về lập kế hoạch có sự tham gia và đồng quản lý tài nguyên ở đầm phá Quảng Thái vào năm 2003. Việc lập kế hoạch không chỉ giúp giải quyết xung đột và đảm bảo tiếp cận tài nguyên bình đẳng hơn mà còn giúp cải thiện cách nhìn nhận trong quản lý nguồn lợi đầm phá trong tương lai. Quá trình lập kế hoạch có sự tham gia được xây dựng bao gồm các bước chính sau (1) tạo thuận lợi cho việc học hỏi có sự tham gia và xây dựng nhận thức về bối cảnh và sử dụng đầm phá; (2) xây dựng năng lực địa phương (về lập kế hoạch) bao gồm củng cố các tổ chức cộng đồng; (3) sự tham gia của chính quyền và các bên liên quan; (4) xây dựng sự đồng thuận về phương pháp lập kế hoạch và ưu tiên với chính quyền; (5) lập kế hoạch và hành động ở cấp cộng đồng và nhóm sử dụng tài nguyên và (6) củng cố kế hoạch, phát triển quy chế, phân công chức năng quản lý (Tuyen et al, 2004)

Các yếu tố chính của việc lập kế hoạch có sự tham gia được xác định là (1) các bên liên quan có cùng cách hiểu về các vấn đề, ưu tiên và phương pháp lập kế hoạch; (2) người hướng dẫn lập kế

hoạch (nhóm nghiên cứu) có khả năng hỗ trợ hoàn toàn; (3) các tổ chức cộng đồng được củng cố; (4) sự tham gia của các cơ quan chức năng ở các cấp; (5) sự tham gia tích cực của các nông dân và ngư dân (Tuyen et al, 2004)

### 1.3 Nhân rộng việc lập kế hoạch có sự tham gia

Nhóm nghiên cứu đã gặp khó khăn trong việc xác định quá trình và phương tiện khi nhân rộng phương pháp lập kế hoạch có sự tham gia như một phần trong việc ứng dụng Quản lý Tài nguyên ven bờ dựa vào cộng đồng. Việc nhân rộng được tiến hành từ một cộng đồng đơn giản bao gồm quản lý hệ sinh thái xã hội lớn hơn với sự tham gia của nhiều cộng đồng. Trên con đường này, việc lập kế hoạch có sự tham gia được nhân rộng thành công ở đầm phá Quảng Lợi (năm 2004). Khu vực đầm phá này nằm cạnh Quảng Thái, và có bối cảnh sinh thái xã hội tương tự. Cũng trong năm 2004, đã nỗ lực nhân rộng đã được thực hiện ở đầm Sam Chuồn (khu vực này có hình dạng như một cái vịnh nằm ở giữa hệ thống đầm phá rộng lớn với bốn xã bao quanh). Trong khu vực này, xã Phú An (Ủy Ban Nhân dân) đã không cho phép 86 hộ truyền thống (trong số 100 hộ) tiếp tục nuôi ao vây. Việc thực thi này chỉ đơn giản dựa trên hướng dẫn của huyện mà không có bằng chứng chắc chắn nào hoặc một cơ sở pháp lý ví dụ như phân vùng rõ ràng có một cơ quan có thẩm quyền thông qua. Bối cảnh sinh thái xã hội ở Sam Chuồn rất phức tạp với rất nhiều nghề khai thác khác nhau và xung đột ví dụ như giữa xã và người sử dụng tài nguyên. Ở khu vực này, việc lập kế hoạch có sự tham gia đã được phát triển thêm với các hoạt động học hỏi thích ứng khác nhau.

Học tập thích ứng để nhân rộng việc lập kế hoạch có sự tham gia ở Sam Chuồn cần có nhiều hoạt động/hành động của các nhóm liên quan về chiều ngang cũng như chiều dọc và/hoặc các bên liên quan. Các hoạt động thực địa chính bao gồm (1) tiến hành học tập có sự tham gia để xây dựng năng lực cho các bên liên quan về tình hình, ưu tiên và các phương pháp tiếp cận phù hợp, ví dụ như theo dõi các cuộc hội thảo và điều tra thực địa; (2) xây dựng hành động cộng đồng để mở rộng khu vực đầm phá chung và tổ chức lại việc khai thác trên cơ sở giải quyết vấn đề mưu sinh ví dụ mở rộng đường giao thông thủy và khoảng cách giữa các đơn vị sáo khoan nhằm đảm bảo lưu thông luồng nước; (3) xúc tiến quá trình thảo luận xây dựng sự đồng thuận giữa các cấp và lồng ghép việc áp dụng phương pháp dựa vào cộng đồng vào kế hoạch hoạt động địa phương ví dụ tiến hành tham khảo ý kiến cộng đồng và xúc tiến hành động bổ sung vào việc thực hiện cơ chế mở thủy vực theo hướng từ trên xuống; (4) xây dựng năng lực thông qua thành lập và tăng cường các chi hội nghề cá có sự tham gia của các hộ đánh bắt và (5) hỗ trợ mưu sinh của người dân với việc phân tích việc nuôi trồng thủy sản hiện tại có sự tham gia nhằm tạo thuận lợi cho việc nuôi nhiều loại và nuôi trồng thủy sản thân thiện với môi trường.

#### Bài học

3. Năng lực của đội ngũ dự án được cải thiện là điều rất quan trọng nhằm hỗ trợ phát triển việc quản lý tài nguyên ven bờ dựa vào cộng đồng ví dụ, đội ngũ đóng một vai trò mới trong việc lập kế hoạch địa phương. Họ làm việc với tư cách là những người xúc tiến việc học tập, nâng cao năng lực và quan trọng hơn đó là thảo luận và xây dựng sự đồng thuận giữa các bên liên quan. Tuy nhiên, nâng cao năng lực hoặc chuyển giao vai trò tham vấn cho các cơ quan/sở ban ngành địa phương là điều rất quan trọng trong các bước tiếp theo khi nhân rộng việc quản lý tài nguyên ven bờ dựa vào cộng đồng. Mạng lưới tổ chức những người sử dụng nguồn lợi địa phương ví dụ như chi hội nghề cá được đề xuất như là một phương tiện để thực hiện mục tiêu này.
4. Năng lực cộng đồng và vấn đề thể chế vẫn chưa đủ mạnh để đảm nhiệm vai trò mới trong việc đảm bảo vấn đề đồng quản lý (bối cảnh quản lý phân cấp). Việc cải thiện năng lực cộng đồng không những chỉ cần phát triển tổ chức ví dụ như chi hội nghề cá mà còn cần phương tiện và phương pháp nhằm xây dựng sự đồng thuận, khích lệ người dân, cải thiện tính bình đẳng và tạo thuận lợi cho các hành động ở hệ sinh thái xã hội rộng lớn hơn như toàn bộ hệ thống đầm phá Tam Giang.

### 1.4 Sáng kiến xây dựng các Tổ chức Dựa vào cộng đồng và các Tổ chức Người sử dụng Tài nguyên

IDRC đã hỗ trợ một dự án Quản lý Tài nguyên ven bờ dựa vào cộng đồng tại Miền trung Việt Nam nhằm hỗ trợ xây dựng các hình thức Tổ chức Dựa vào cộng đồng khác nhau, làm phương tiện để

nâng cao nhận thức, xúc tiến sự tham gia của địa phương và tạo thuận lợi cho việc học hỏi và hành động nhằm quản lý nguồn tài nguyên đầm phá. Bảng dưới đây tóm tắt các sáng kiến của dự án về phát triển các tổ chức dựa vào cộng đồng.

Tóm tắt các sáng kiến quản lý tài nguyên ven bờ dựa vào cộng đồng về xây dựng các tổ chức dựa vào cộng đồng ở phá Tam Giang

Mô tả	Ban phát triển mưu sinh	Tự quản lý nhằm cầm đánh bắt bằng điện	Đồng uỷ ban về đường thủy	Các CHNC với lập kế hoạch có sự tham gia
CBNRM problem areas	Nghèo và tham gia thấp	Thực thi luật không hiệu quả	Xung đột và bất bình đẳng	Lập quy hoạch địa phương để quản lý không hiệu quả
Mục tiêu chính của tổ chức dựa vào cộng đồng	Thực hiện phát triển mưu sinh hướng đến người nghèo	Thực thi việc cầm đánh bắt bằng điện trong cộng đồng	Tiến hành nghiên cứu hành động có sự tham gia	Tổ chức học hỏi và các hành động cộng đồng
Hình thức tổ chức dựa vào cộng đồng (Cơ sở pháp lý)	Tổ chức tự quản lý tại địa phương	Tổ chức tự quản lý tại địa phương	Tổ chức tự quản lý tại địa phương	Tổ chức/hội kinh tế
Cơ cấu tổ chức	Ban cấp thôn và các nhóm	Ban cấp thôn và cán bộ hỗ trợ	Ban của xã, phòng và các nhóm	Trung ương/tỉnh, các đơn vị cơ sở và các nhóm
Thành viên	Toàn bộ cộng đồng hoặc các nhóm được lựa chọn	Các cá nhân được chọn	Các cá nhân được lựa chọn	Các hộ được chọn
Phương pháp tổ chức	Dựa trên các tổ chức hiện có	Thành lập mới	Thành lập mới	Thành lập mới
Dự án/hỗ trợ tài trợ	Một phần chi phí vận hành, chi phí kỹ thuật và & vốn giống	Một phần vận hành một phần và chi phí kỹ thuật	Một phần chi phí vận hành và chi phí kỹ thuật	Một phần chi phí vận hành, chi phí kỹ thuật và vốn giống
Có thể có Nguồn vốn dài hạn	Lãi suất thấp, tổ chức phục vụ	đóng góp của ngư dân và chính quyền địa phương	Chính quyền địa phương	Phí hội viên, lãi suất vay và thu thuế
Mạng lưới hỗ trợ xã hội/chính trị	Không	Không	Không	VINAFIS và UBMTT
Khó khăn	Cơ sở pháp lý yếu, thành viên thay đổi mưu sinh tăng & năng lực hạn chế	Cơ sở và quyền lực pháp lý yếu và đe dọa về bạo lực và năng lực hạn chế	Cơ sở và quyền hạn pháp lý yếu, xung đột và năng lực hạn chế	Trách nhiệm lớn và năng lực hạn chế
Đánh giá chung	Có thể bền vững nếu được hỗ trợ thêm về mặt kỹ thuật	Không còn bền vững	Không còn bền vững nữa	Bền vững, cần nâng cao năng lực

Nguồn: Tuyên, 2004

#### **Error! Bookmark not defined.**

Nhằm hỗ trợ quá trình đưa ra quyết định từ dưới lên, đặc biệt là ở cấp cơ sở, dự án đã phát triển các hoạt động khác nhau nhằm xây dựng các tổ chức dựa vào cộng đồng (CBO). Đây là một phần nhằm nâng cao tính tự chủ của cộng đồng và xây dựng năng lực về quản lý tài nguyên ven biển dựa vào cộng đồng và đây cũng là một phương tiện xúc tiến sự tham gia của địa phương trong học hỏi và những hành động trong quản lý nguồn lợi. Các hoạt động xây dựng các tổ chức dựa vào cộng đồng cần có hoạt động phát triển mưu sinh địa phương, tăng cường sự tham gia của cộng đồng, cải thiện tính bình đẳng trong phân bổ quyền lực, lợi ích và giải quyết xung đột về sử dụng và tiếp cận nguồn lợi.

Các tổ chức dựa vào cộng đồng đóng một vai trò trung tâm trong xây dựng nhận thức về sự xuống cấp của tài nguyên, cầm đánh bắt huỷ diệt và sai quy định, nâng cao cộng nghệ dựa trên kiến

thức bản địa và lập kế hoạch có sự tham gia nhằm quản lý tài nguyên. Quá trình hỗ trợ các tổ chức dựa vào cộng đồng gần đây đã dẫn đến việc thành lập và củng cố các đơn vị chi hội nghề cá ở một số thôn xung quanh đầm phá Tam Giang. Ngoài ra, nó cũng tạo ra một tác động quan trọng khi ban hành một quy định mới của tỉnh về quản lý nghề cá đầm phá, trong đó xem Chi hội nghề cá như là các đối tác cộng đồng chính của cấp tỉnh về quản lý nghề cá đầm phá. Trong quá trình này Chi hội nghề cá sẽ được hỗ trợ để tăng cường năng lực và có tư cách pháp nhân để có đủ khả năng nhận quyền sử dụng đầm phá và tăng cường quản lý dựa vào cộng đồng trong tương lai gần.

Trong một đợt đánh giá có sự tham gia tiến hành ở cộng đồng đầm phá phía bắc, phá Tam Giang, những người tham gia bày tỏ các CHNC đóng một vai trò quan trọng trong các hoạt động sau đây:

- Tổ chức các hoạt động học hỏi và hoạt động của cộng đồng trong quá trình lập kế hoạch quản lý tài nguyên có sự tham gia
- Tổ chức vận động ngăn chặn đánh bắt bằng điện tại cộng đồng
- Phối hợp với lực lượng an ninh xã tuần tra để phát hiện các trường hợp đánh bắt hủy diệt
- Tạo thuận lợi nhằm chia sẻ giữa người dân nâng cao kỹ thuật chuyên môn
- Hỗ trợ làm việc cùng nhau để bảo vệ môi trường và sản xuất

Tác động quan trọng nhất đó là các hoạt động của CHNC giải quyết vấn đề đánh bắt hủy diệt, đánh bắt bằng điện (2004-2005). Bất cứ khi nào, đây đều là những vấn đề vô cùng quan trọng, chính quyền xã cũng nỗ lực lớn và ủng hộ các CHNC. Chi hội ở Quảng Thái đã bắt đầu liên lạc với Chi hội ở Quảng Lợi và Thôn 8 ở Phong Hải (không thuộc khu vực dự án). Ngoài ra dự án cũng hỗ trợ về mặt kỹ thuật. Thông qua một số cuộc họp và hội thảo, họ đã cùng nhau xây dựng chương trình hành động, các hoạt động phối hợp và cải thiện chính sách thực thi. Họ đã thực sự có thể hợp tác on going across village boundaries. Những chuyển biến chính trong các chiến lược để giải quyết vấn đề đánh bắt bằng điện là:

- Ba thôn đã có thể tuần tra trên đầm phá cùng thời điểm với lịch tuần tra bất thường thông qua điện thoại (lịch cố định không phát huy hiệu quả)
- Nhiệm vụ chính của CHNC là không giải quyết những đối tượng bên ngoài mà chỉ những đối tượng ở trong vùng (thành viên của cộng đồng), ví dụ tiến hành giám sát cộng đồng nhằm liên tục cập nhật danh sách các hộ đánh bắt bằng điện ở trong thôn
- the villager participants in the ban increased much. Đó không chỉ là các phân hội trưởng và các cán bộ thôn cốt cán, ví dụ số lượng hộ đánh bắt bằng điện trong nhóm cần phải từ bỏ hoạt động này.
- Thông tin liên lạc địa phương, ví dụ như loa, để nêu tên các hộ gia đình tiếp tục hành nghề đánh bắt bằng điện
- Cải tiến các quy định xử lý với việc chú trọng quyền hạn nhiều hơn về phía cộng đồng địa phương và chính quyền xã (phân quyền hơn)

Do được nâng cao năng lực cộng đồng, nghề đánh bắt bằng điện đã giảm đáng kể. Thông qua các buổi thảo luận nhóm khác nhau trong đợt đánh giá có sự tham gia (2005), khoảng 50 người dân và cán bộ địa phương đều cho rằng tỷ lệ hộ đánh bắt bằng điện trong cộng đồng của họ giảm còn 70%. Số người ngoài cộng đồng đánh bắt bằng điện, những người dùng thuyền máy lê lưới giảm một cách bền vững.

Việc cấm cộng đồng đánh bắt bằng điện hiệu quả hơn đã mang lại tác động tích cực quan trọng đối với nguồn lợi đầm phá, môi trường và mưu sinh của người dân. Đánh giá cho thấy trong khoảng thời gian từ 2004 - 2005, việc đánh bắt một số loài cá địa phương tăng. Sự tái tạo thực vật vĩ mô nước ngọt cũng nhanh hơn rất nhiều (rê bằng máy, hoạt động làm ảnh hưởng đến chất rền đã được giảm). Điều này đã hỗ trợ cải thiện môi trường nước và thức ăn nuôi sáo khoanh. Người dân cũng khẳng định hầu hết tất cả các hộ gia đình có thu nhập từ nguồn đánh bắt tự nhiên và nuôi cá sáo khoanh trong năm 2004 và 2005 đã giảm đáng kể (20-25%)

Ở cấp độ chính sách, việc xây dựng tổ chức dựa vào cộng đồng cùng với việc nhân rộng việc lập kế hoạch có sự tham gia ở vùng đầm phá đã hỗ trợ đáng kể cho việc xây dựng chính sách quản lý nguồn lợi của tỉnh. Tháng 12/2005, UBND tỉnh Thừa Thiên Huế đã ban hành Quy chế \*\* về quản lý khai thác thủy sản ở vùng đầm phá trong đó chính thức công nhận việc quản lý tài nguyên ven bờ dựa

vào cộng đồng. Trong đó quy chế cũng công nhận các chi hội nghề cá mới thành lập là các đối tác phù hợp trong đồng quản lý. Nó có tư cách pháp nhân được phân vùng đánh bắt ở đầm phá thuộc quyền sử dụng của xã. Quy định cũng chính thức hoá vai trò của CHNC trong quá trình lập kế hoạch ở địa phương và trong quản lý khu vực đầm phá trong một quá trình phân cấp quản lý.

### Bài học

5. Nâng cao năng lực của các tổ chức dựa vào cộng đồng ví dụ như thành lập và hỗ trợ các CHNC đã tạo ra hiệu quả tích cực trong việc nghiêm cấm việc đánh bắt xiết điện, một trong những vấn đề nổi cộm trong việc bảo vệ và tái tạo tài nguyên đầm phá. Một trong những thay đổi đối với việc nghiêm cấm cộng đồng đó không chỉ hướng đến các thành viên mà còn cả những đối tượng sử dụng nguồn lợi từ cộng đồng khác. CHNC nâng cao nhận thức về việc nghiêm cấm áp dụng cho các thành viên cộng đồng. Việc giám sát được tiếp hành nhằm liên tục cập nhật danh sách các hộ gia đình làm nghề xiết điện và danh sách này thường xuyên được công khai thông qua hệ thống loa.

## II. VẤN ĐỀ QUẢN LÝ ĐẤT NGẬP NƯỚC VEN BỜ VÀ BÀI HỌC

Báo cáo này xem xét vấn đề quản lý đất ngập nước ven bờ ở Việt Nam nhằm đánh giá lại kinh nghiệm quản lý từ trước đến nay. Việc lựa chọn các vùng ngập nước để đánh giá bao gồm Vườn Quốc Gia Xuân Thủy, đầm phá Tam Giang - Cầu Hai, vịnh Xuân Dai và đầm phá Nai.

### 2.1 Các vấn đề và mục tiêu quản lý

Mối đe dọa chung đối với ranh giới vùng đất ngập nước là vấn đề khiếu nại diện tích đất và/hoặc thủy vực bị sử dụng trái với quy định. Đe dọa lớn nhất đó là việc xây dựng hoặc chuyển đổi đất thành ao nuôi trồng. Hoạt động này diễn ra với việc giao đất và giao mặt nước trong quá trình tư nhân hoá diện tích đất ngập nước cùng với việc mở rộng Nuôi trồng thủy sản, chủ yếu là nuôi tôm. Điều này một phần là do gia tăng mật độ dân số cùng với thay đổi trong sử dụng diện tích đất và nước. Các vấn đề khác là sai quy định và việc tập trung khai thác tài nguyên đất ngập nước đã làm ảnh hưởng tiêu cực đến đa dạng sinh học. Những người sử dụng tài nguyên địa phương phụ thuộc sinh kế vào tài nguyên thiên nhiên được xem như là áp lực chính. Đây cũng là một phần của việc quản lý và bảo vệ kém hiệu quả mặc dù sau đó đã thành lập các khu vực được bảo vệ đất ngập nước ví dụ Xuân Thủy Ramsar

Mục tiêu quản lý khu vực đất ngập nước đáp ứng các vấn đề ở các điểm và bảo tồn nguồn tài nguyên tự nhiên đối với sự phát triển kinh tế xã hội dài hạn của địa phương. Mục tiêu quản lý chung của tất cả các điểm này là tất cả các điểm không chỉ bảo tồn tài nguyên đất ngập nước mà còn cải thiện và duy trì sinh kế của người dân địa phương và người sử dụng nguồn lợi. Cải thiện môi trường và chức năng vùng đất ngập nước cũng được nhấn mạnh trong tất cả các điểm được đánh giá. Tuy nhiên, dựa trên việc phân bổ đất ngập nước, thiết lập mục tiêu quản lý chung ở vườn quốc gia Xuân Thủy nhấn mạnh việc bảo vệ. Hạn chế tiếp cận và khai thác trực tiếp. Trong khi đó mục tiêu quản lý về “sử dụng mở” đất ngập nước (đầm phá Tam Giang, đầm phá Nai và vịnh Xuân Dai) là nhằm duy trì và tái tạo tài nguyên thiên nhiên và chức năng hệ sinh thái. Trong trường hợp của đầm phá Tam Giang, ở các khu vực nhạy cảm, ví dụ như cửa sông Ô Lâu, và khu vực bãi giống bãi đẻ ở Sam Chuồn và Cầu Hai đang ở trong giai đoạn quy hoạch để xác định khu vực được bảo vệ trong hệ thống đầm phá.

### 2.2 Vấn đề Quản lý

Có rất nhiều cơ quan đóng vai trò và chịu trách nhiệm quản lý. Ở các khu vực ngập nước được bảo vệ (Vườn Quốc gia Xuân Thủy), Ban quản lý được thành lập và chịu trách nhiệm trực tiếp về quản lý tổng thể. Tuy nhiên, vai trò của ban quản lý này có thể bị hạn chế trong vùng đệm và các khu vực cốt yếu trong khu vực được bảo vệ đã được giao, đây có thể được xem như một phần của toàn bộ vùng đất ngập nước. Do đó năng lực gây ảnh hưởng cũng chủ yếu nằm trong khuôn viên khu vực được bảo vệ. Ban quản lý báo cáo trực tiếp cho chính quyền huyện. Họ rất hiếm khi trình bày cho các đối tượng sử dụng trực tiếp tài nguyên, bên liên quan chính. Chính quyền các cấp chịu trách nhiệm về quản lý trực

tiếp các vùng ven các khu vực được bảo vệ và có ảnh hưởng quan trọng đối với toàn bộ hệ sinh thái ngập nước.

Ở các khu vực ngập nước “sử dụng mở”, chính quyền xã chịu trách nhiệm quản lý chung và trực tiếp. Chính quyền xã thực hiện các hoạt động về mưu sinh, phát triển kinh tế xã hội và bảo vệ tài nguyên. Họ cũng thực hiện các chỉ thị về quản lý, các quy chế và các chính sách do cấp cao hơn ban hành ví dụ huyện, tỉnh và trung ương. Tại các khu vực ngập nước tiến hành nghiên cứu, chính quyền xã có quyền quản lý trên vùng lãnh thổ của mình bao gồm các phần nằm ngoài khu vực được bảo vệ. Do đó, khả năng của mỗi mình xã hoặc ban quản lý ảnh hưởng lên toàn bộ hệ sinh thái là hạn chế. Điều này có nghĩa rằng vai trò của cấp quản lý cao hơn, ví dụ như huyện và xã là rất quan trọng. Ảnh hưởng của huyện và tỉnh được thực hiện thông qua các cơ quan chủ quản ví dụ như Sở Thủy sản, Sở Tài nguyên Môi trường và Sở Nông nghiệp Phát triển Nông thôn. Chính quyền địa phương ở một cấp độ nào đó đại diện cho hầu hết các bên liên quan. Tuy nhiên, quyết định quản lý có thể không xem xét hầu hết các mối quan tâm của các bên liên quan do năng lực còn kém và phương pháp tiếp cận theo chỉ thị từ trên xuống vốn phổ biến từ xưa đến nay.

Nói chung, quyết định cuối cùng về một khu vực ngập nước cụ thể là do chính quyền địa phương đưa ra ví dụ như cấp tỉnh. Do đó tất cả các sở ngành liên quan hoặc các cơ quan chủ quản tham gia không ít thì nhiều và chịu trách nhiệm nhất định. Ở các khu vực được bảo vệ (Vườn Quốc gia Xuân Thủy), Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn đóng vai trò chủ yếu và chịu trách nhiệm quản lý. Ở các “vùng ngập bước mở”, Sở Thủy sản có vai trò quản lý quan trọng hơn so với các sở khác. Ở các khu vực ngập nước cụ thể, các cơ quan chủ quản lý hoặc các sở thường làm việc với các ban ngành liên quan để quản lý.

Người dân và các tổ chức cộng đồng cũng đóng vai trò quan trọng trong quản lý. Các tổ chức này đại diện cho các bên liên quan chính. Các tổ chức này có thể được phân loại như sau. (1) Các tổ chức dựa vào cộng đồng được thành lập mà không có cơ sở pháp lý chính thức ví dụ các nhóm cùng mối quan tâm, hoặc các tổ chức tự quản nguồn tài nguyên thiên nhiên. (2) Các tổ chức chính trị và xã hội là các tổ chức của nhà nước ví dụ như Hội Nông dân, Hội phụ nữ.v.v...và (3) Các tổ chức xã hội nghề nghiệp, ví dụ Chi hội Nghề cá được hỗ trợ để đảm nhận vai trò trong đồng quản lý dựa vào cộng đồng ở đầm phá Tam Giang - Cầu Hai. Các tổ chức này ngày càng có vai trò lớn hơn trong việc tổ chức các hoạt động ở cấp cơ sở nhằm phát triển mưu sinh, sử dụng và bảo vệ nguồn lợi. Vai trò và trách nhiệm của người dân và các tổ chức cộng đồng phụ thuộc rất lớn vào phương pháp quản lý. Trong bối cảnh việc quản lý từ trên xuống là rất phổ biến, thì vai trò quản lý của những tổ chức này rất hạn chế. Nghiên cứu thuộc chương trình VEEM (1998-2001) chỉ ra rằng việc áp dụng quản lý dựa vào cộng đồng ở đầm phá Tam Gaing là một bước tiến so với các khu vực ngập nước khác.

### **2.3 Những bài học và giải quyết vấn đề để quản lý thích nghi**

Kinh nghiệm tiêu cực chính ở các khu vực ngập nước trong nghiên cứu này liên quan đến hỗ trợ phát triển nuôi tôm. Việc phát triển nuôi tôm trong những năm 1990 đã đe dọa nghiêm trọng đến ranh giới vùng đất ngập nước và đa dạng sinh học. Do đó, đã làm giảm chức năng môi trường của hệ sinh thái đất ngập nước. Hoạt động này có nguy cơ cao và phụ thuộc công nghệ cao đối với người sử dụng nguồn lợi đất ngập nước trực tiếp. Các vấn đề quản lý chung liên quan đến phát triển nuôi tôm bao gồm:

- Lập kế hoạch quản lý hệ sinh thái đất ngập nước không được xây dựng hoặc không phù hợp
- Các cơ quan lý đất ngập nước thiếu năng lực về luật và/hoặc thực thi quy chế
- Thiếu các phương pháp quản lý phù hợp đối với quản lý đất ngập nước
- Chính sách địa phương thiên về phát triển kinh tế
- Mật độ người nghèo sống phụ thuộc mưu sinh vào tài nguyên đất ngập nước cao
- Vai trò và trách nhiệm quản lý hệ sinh thái đất ngập nước không rõ ràng
- Cơ chế quyền sử dụng đất và thủy vực không rõ ràng

Những kinh nghiệm tích cực ở tất cả các điểm đất ngập nước là xúc tiến được sự tham gia của địa phương trong quản lý. Rất nhiều ví dụ nhấn mạnh đến giá trị trong việc người dân tham gia và ứng dụng phương pháp có sự tham gia của người dân trong quản lý đất ngập nước. Quản lý dựa vào cộng đồng đã được áp dụng ở quy mô thử nghiệm ở tất cả các khu vực đất ngập nước trong giai đoạn đầu

đồng quản lý đã hỗ trợ cho việc pháp lý hoá vai trò và trách nhiệm của cộng đồng trong quản lý tài nguyên thiên nhiên. Hệ thống đầm phá Tam Giang, việc áp dụng lập kế hoạch có sự tham gia trong quản lý dựa vào cộng đồng đã cải thiện chất lượng lập kế hoạch tại địa phương ở cấp xã và cấp thôn. Đây là một hình thức lập kế hoạch chi tiết và tổng hợp vốn không được chú trọng theo việc lập kế hoạch tiêu chuẩn hiện nay, và chủ yếu là lập kế hoạch ngành (riêng lẻ) ví dụ như lập quy hoạch nghề cá, quy hoạch nuôi trồng thủy sản, quy hoạch du lịch.v.v...Việc lập quy hoạch/kế hoạch ngành thường được tiến hành ở cấp huyện, do đó việc lập quy hoạch ở cấp xã và thôn vẫn còn có khoảng cách. Việc áp dụng quy hoạch có sự tham gia của địa phương ở cấp độ xã và thôn cũng cho thấy nhu cầu cũng có các tổ chức người sử dụng tài nguyên và/hoặc tổ chức cộng đồng. Hoạt động này ở đầm phá Tam Giang cũng giúp xác định vai trò mới của các đối tác quản lý theo phương pháp từ dưới lên.

Ở đầm phá Nai và vịnh Xuân Dai việc củng cố các tổ chức người sử dụng tài nguyên đã tạo thuận lợi cho việc nâng cao nhận thức về tài nguyên quốc gia và quản lý môi trường. Các cộng đồng nghề cá ở Xuân Dai đã có thể thúc đẩy đóng góp của dân bằng cách thả tôm lớn ra vịnh như một phần bảo tồn tài nguyên. Ở đầm phá Nai, các tổ chức những người nuôi tôm đã tiến hành nâng cao nhận thức về môi trường và thiết lập cơ chế tự quản lý và xây dựng quy chế về cấp nước thủy lợi và thải nước ở các vùng nuôi trồng thủy sản. Việc tự quản có thể thực thi quy chế được xây dựng dựa vào cộng đồng.

Quản lý dựa vào cộng đồng ở Vườn Quốc gia Xuân Thủy được xúc tiến với nhiều hoạt động nhằm bảo tồn tài nguyên đất ngập nước và phát triển mưu sinh. Trong năm 2004, đã triển khai phương pháp dựa vào cộng đồng để xây dựng dự án về quản lý và sử dụng nguồn lợi thủy sản bền vững ở vườn quốc gia này. Mục tiêu của dự án là xây dựng cơ chế đồng quản lý nguồn lợi thủy sản dựa trên sự thông nhất trong việc đáp ứng nhu cầu địa phương và chú trọng bảo tồn lâu dài. Quản lý dựa vào Cộng đồng đã hỗ trợ thể chế hoá sự hợp tác giữa các bên liên quan về vấn đề lợi ích và trách nhiệm trong quản lý, đặc biệt là các vấn đề chưa được đề cập trong khung pháp lý hiện hành. Cơ chế đồng quản lý xem xét nhu cầu phù hợp của địa phương về mưu sinh, công nhận việc tiếp cận khu vực đất ngập nước truyền thống. Điều này cũng tạo thuận lợi cho cộng đồng địa phương xây dựng các quy chế và tham gia vào việc giám sát bảo vệ tài nguyên đất ngập nước. Dự án quản lý giống ngao tự nhiên ở các khu chủ yếu của vườn quốc gia, bảo tồn chim ở Con Lu, nuôi ong, và du lịch sinh thái có sự tham gia của các bên liên quan khác nhau trong quản lý vườn quốc gia sử dụng các phương pháp dựa vào cộng đồng.

Việc lập kế hoạch và vấn đề thể chế nhằm phát triển các khu vực được bảo vệ được xem là những nỗ lực quan trọng đối với việc bảo tồn hệ sinh thái đất ngập nước hiệu quả cũng như sử dụng tài nguyên thiên nhiên bền vững. Việc áp dụng chiến lược khu vực bảo vệ là nhằm ứng phó với sự xuống cấp của tài nguyên đất ngập nước. Trong tất cả các nghiên cứu về khu vực ngập nước, chính quyền địa phương đã xác định tiềm năng và làm đề xuất các khu vực đất ngập nước cần được bảo vệ. Vườn Quốc gia Xuân Thủy mới được thành lập gần đây (năm 2003).

Việc lập kế hoạch và phát triển các khu vực được bảo vệ đã được nỗ lực rất lớn ở đầm phá Tam Giang. Đề xuất cửa sông Ô Lâu, một phần của đầm phá hoặc khu vực Ramsar đã được và đang trong quá trình. Năm 2003, quy hoạch tổng thể về phát triển NTTS đã được Sở Thủy Sản xây dựng và UBND tỉnh thông qua. Quy hoạch Nuôi trồng Thủy sản bao gồm vùng nuôi tôm thấp triều, đó là vùng ngập nước, ngập vĩnh viễn hoặc tạm thời dọc bờ phá. Vùng nuôi tôm cao triều là khu vực không ngập nước nằm dọc bờ phá. Thông thường đó là khu vực dọc bờ phá nằm trong đập ngăn mặn, hoặc khu vực ở các đụn phá hoặc khu vực đất cát ven bờ. Quy hoạch được xem là nỗ lực trong việc phát triển Nuôi trồng thủy sản bền vững. Ở một khía cạnh nào đó, nó sẽ kiểm soát phát triển nuôi trồng thủy sản ở các khu vực đầm phá.

## **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

Tuyen, T.V., Chat, T.T., Hanh, C.T.T, Tinh, D.V, Thanh, N.T., Suong, N.T.T., Thuan, L.T.N., and Phap, T.T. 2006. Lập kế hoạch địa phương cơ sự tham gia quản lý tài nguyên ở đầm phá Tam giang, Việt Nam.

Lập kế hoạch địa phương có sự tham gia nhằm quản lý tài nguyên ở Tam Giang, Việt Nam. Cộng đồng, Mưu sinh và Nguồn tài nguyên tự nhiên: Nghiên cứu Hành động và Thay đổi Chính sách ở Châu Á (Tyler, S. ed.), Công ty Xuất Bản Công nghệ và Trung tâm Nghiên cứu Phát triển Quốc tế, pp:57-83.

- Quản lý Tổng hợp các Hoạt động Đâm phá (IMOLA), 2006. Điều tra Kinh tế Xã hội cơ bản vùng đầm phá Huế
- Tuyen, T.V. 2006, nhân rộng việc lập kế hoạch quản lý tài nguyên có sự tham gia: Trường hợp ở đầm Sam Chuồn, Việt Nam. Tài liệu về IDRC hỗ trợ dự án Quản lý Tài nguyên Ven biển Dựa vào cộng đồng ở Miền trung Việt Nam
- Tuyen, T.V. 2006, Xây dựng các tổ chức dựa vào cộng đồng để quản lý tài nguyên thiên nhiên dựa vào cộng đồng: Bài học từ đầm phá Tam Giang ở Miền Trung Việt Nam. Tài liệu về IDRC đã hỗ trợ dự án Quản lý Tài nguyên ven biển dựa vào cộng đồng ở Miền Trung Việt Nam
- Dự án CBCRM ở miền trung Việt Nam (Central file: 101413). Báo cáo kỹ thuật cuối cùng (2003-2006) IDRC, 2006
- Tuyen, T.V. 2004. Kết quả từ đánh giá tài nguyên đầm phá có sự tham gia và vai trò của nó đối với mưu sinh của người dân địa phương. Working paper in IDRC supported CBCRM project in Central Vietnam
- Nguyen Van Quynh Boi và Trần Thị Thu Hương. Thực trạng nuôi trồng thủy sản ở đầm phá Nai, Huyện Ninh Hải, Tỉnh Ninh Thuận, Khoa Nuôi trồng Thủy sản - Đại học Thủy sản, 2006.
- Nguyen Van Quynh Boi và đội ngũ nghiên cứu. Áp dụng phương pháp có sự tham gia để quản lý khu vực nuôi tôm dựa trên cộng đồng ở thôn Lương Cách, xã Hồ Hải, Huyện Ninh Hải, tỉnh Ninh Thuận, Việt Nam: các vấn đề cần giải quyết và bài học. Đại học Thủy sản, 2005 (Chưa xuất bản)
- Nguyen Thi Bích Thuy et. al. 2004. Tìm kiếm một giải pháp hiệu quả để quản lý nguồn tài nguyên tôm hùm ở Xuan Dai với sự tham gia của cộng đồng địa phương. Quản lý Tài nguyên Ven biển dựa vào cộng đồng do IDRC tài trợ.
- Le Minh Vuong & Hoang Thi Thao. Phát triển nuôi tôm hùm và sự tham gia của người dân trong giải quyết xung đột ở các thôn Dan Phu 1 và Dan Phu 2, xã Xuân Phương, huyện Sông Cầu - Tỉnh Phú Yên. Dự án Quản lý Tài nguyên Ven bờ Dựa vào Cộng đồng (CBRCM). Tiễn hành từ tháng 9/2005-đến tháng 9/2006, do IDRC tài trợ.
- Le Thi Nhan & Nguyen Thi Bích Ngoc. Đa dạng hoá sinh kế ở Dan Phu 1 & Dan Phu 2, xã Xuân Phương, Huyện Sông Cầu - Tỉnh Phú Yên. Thuộc Dự án Quản lý Tài nguyên Ven bờ Dựa vào Cộng đồng tiến hành từ tháng 9/2005 - tháng 9/2006, do IDRC tài trợ.
- Adger, W.N. 1998. Observing institutional adaptation to global environmental change in coastal Vietnam. IASCP conference in Canada.
- Khu Quản lý và bảo vệ Xuân Thủy : <http://www.nea.gov.vn/tapchi/toanvan/02-2k-06.htm>
- Le Thi Van Hue. 2002.
- Giao đất, khác biệt về mặt xã hội, và quản lý đước ở thôn phía bắc Việt Nam. Hội nghị LASCP ở Zimbabwe
- Vườn Quốc gia Xuân Thủy: <http://www.nea.gov.vn/nIndex.asp?ID=19783>
- Bảo tồn Thiên nhiên Xuân Thủy: [http://birdlifeindochina.org/source\\_book/source\\_book/Red%20River%20Delta/SB%20Xuan%20Thuy.htm](http://birdlifeindochina.org/source_book/source_book/Red%20River%20Delta/SB%20Xuan%20Thuy.htm)