

ĐỒNG QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG TẠI KHU BẢO TỒN BIỂN CÙ LAO CHÀM, TỈNH QUẢNG NAM

CHU MẠNH TRINH

Khu Bảo tồn biển Cù Lao Chàm, Quảng Nam

Tóm tắt: Cộng đồng Cù Lao Chàm không còn là khách thể trước việc đánh bắt tự do không được kiểm soát ở vùng ngư trường nhạy cảm rạn san hô, thậm chí biến cùng với vấn đề ô nhiễm môi trường biển đe dọa nghiêm trọng tài nguyên và môi trường của Cù Lao Chàm. Việc kiến nghị một giải pháp tối ưu dựa trên các luận điểm khoa học, để vận động cộng đồng vào cuộc tham gia như một chủ thể cùng chia sẻ quyền lợi và trách nhiệm quản lý, bảo vệ và sử dụng hợp lý tài nguyên và môi trường ở Cù Lao Chàm theo phương thức nhà nước và nhân dân cùng làm cùng hưởng lợi, trong việc ổn định và phát triển cuộc sống người dân một cách bền vững là một yêu cầu cấp thiết. Theo đó, một hình thức sinh kế thay thế để bảo vệ tài nguyên và môi trường ở Cù Lao Chàm phải dựa vào tài nguyên và môi trường, vì sự gắn bó máu thịt của cộng đồng Cù Lao Chàm đối với tài nguyên và môi trường đã trải qua từ bao đời nay và khẳng định quyền quản lý sử dụng tài nguyên và môi trường của địa phương Cù Lao Chàm phải thuộc về cộng đồng Cù Lao Chàm.

Nếu dựa vào cộng đồng thảo luận việc lập kế hoạch phân vùng bảo vệ hệ sinh thái, đa dạng sinh học và xây dựng quy chế, kế hoạch quản lý của Khu bảo tồn biển Cù Lao Chàm, thì lý thuyết về bảo tồn biển phải được lồng ghép vào kiến thức bản địa phong phú của cộng đồng Cù Lao Chàm đối với tài nguyên và môi trường. Cũng như năng lực của cán bộ tổ chức cộng đồng, nhà quản lý tài nguyên và môi trường phải được thể hiện qua kỹ năng sử dụng các công cụ làm việc với cộng đồng, phương pháp tổ chức, hướng dẫn các hoạt động cộng đồng để có được sự đồng thuận tham gia quản lý của cộng đồng Cù Lao Chàm. Đồng thời Nhà nước đóng vai trò quan trọng và tích cực trong việc kêu gọi sự hỗ trợ bên ngoài, ban hành văn bản pháp lý, phê chuẩn kế hoạch phân vùng, quy chế bảo vệ, kế hoạch quản lý và giao quyền quản lý, khai thác lợi ích từ tài nguyên và môi trường cho cộng đồng Cù Lao Chàm.

Vì vậy, mô hình đồng quản lý tài nguyên và môi trường ở Khu bảo tồn biển Cù Lao Chàm, tỉnh Quảng Nam đã được xây dựng để đáp ứng những vấn đề của thực tiễn quản lý nói trên.

I. MỞ ĐẦU

Ở nước ta, tài nguyên và môi trường (TNMT) biển là nơi nương tựa sinh kế của hơn 20 triệu người sống dựa vào nguồn lợi ven bờ, trong đó có hơn 157 xã nghèo ven biển và trên hải đảo. Sự phụ thuộc này càng trở nên quan trọng sống còn khi công tác quản lý TNMT biển còn có những bất cập và các biểu hiện suy thoái môi trường, cạn kiệt tài

nguyên biên ngày càng rõ nét [1]. Khai thác không hợp lý, ô nhiễm biển, thiên tai ở vùng ven biển, quản lý đơn ngành, thiếu sự phối hợp giữa trung ương và địa phương, đặc biệt là sự chia sẻ trách nhiệm, lợi ích giữa cộng đồng và nhà nước trong lĩnh vực quản lý và sử dụng TNMT biển vẫn là những vấn đề bức xúc [5]. Cho nên, Đảng ta luôn chú ý đến giải quyết từng bước các vấn đề xã hội gắn với bảo vệ môi trường nhằm đảm bảo phát triển kinh tế nhanh, hiệu quả và bền vững, và đã ban hành Quy chế dân chủ ở cơ sở theo nguyên tắc “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”.

Có thể nói, hoạt động bảo vệ TNMT biển của cộng đồng luôn gắn liền với quá trình sản xuất tại hiện trường (trên biển, đảo và ven biển) và là một nhiệm vụ không thể tách rời hoạt động sản xuất. Vì thế, bảo vệ TNMT biển phải được xem là một yếu tố nằm ngay trong quá trình sản xuất, cộng đồng phải được giao quyền và được bảo đảm về lợi ích (quyền và lợi) để họ thực sự tự giác và chủ động tham gia vào sự nghiệp bảo vệ TNMT biển và ven biển của đất nước [6]. Mặc dù sự tham gia của cộng đồng trong bảo vệ TNMT nói chung và biển nói riêng đã dần được pháp lý hóa, được cụ thể hóa trong nhiều văn bản chính sách, pháp luật khác nhau (Chỉ thị số 36-CT/TW của Bộ Chính trị Trung ương Đảng CSVN ngày 26/8/1998 về “Tăng cường công tác bảo vệ môi trường (BVMT) trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hoá đất nước” [2], Nghị quyết số 41-NQ/TW ban hành ngày 15/11/2004 về bảo vệ môi trường, Luật Thủy sản ban hành tháng 11/2003,...) nhưng đến nay vẫn chưa có một mô hình đồng quản lý (co-management) theo đúng nghĩa của nó được áp dụng đại trà, đặc biệt không có đồng quản lý cho khu bảo tồn biển.

Đồng quản lý (ĐQL) là một vấn đề mới, nhạy cảm và còn có nhiều tranh luận cả về mặt lý luận và thực tiễn áp dụng. Việc phối hợp giữa nhà nước, cộng đồng và các bên liên quan (stakeholder) để bảo vệ và sử dụng hợp lý TNMT nói chung và biển nói riêng là một trong những yêu cầu của ĐQL. Một số quốc gia trên thế giới xem ĐQL là sự phối hợp, trong đó người khai thác, sử dụng (user) nguồn lợi, chính quyền, các bên liên quan và các cơ quan bên ngoài vùng quản lý thông qua tư vấn và thương thuyết cùng thỏa thuận về vai trò, chia sẻ trách nhiệm và quyền hạn trong việc quản lý TNMT biển. Đồng quản lý được chia thành 5 cấp độ: hướng dẫn, tư vấn, phối hợp, cố vấn và thông tin. Trước ĐQL còn có các phương thức quản lý có sự tham gia (participatory management), quản lý dựa vào cộng đồng (community-based management) và gần đây là ĐQL dựa vào cộng đồng (community-based co-management) [7]. Mỗi phương thức quản lý xác định mức độ khác nhau của sự tham gia của người dân địa phương và các bên liên quan trong suốt quá trình quản lý. Ở Việt Nam, quan niệm trên được cụ thể hóa, rằng ĐQL là sự tham gia của cộng đồng địa phương và các bên liên quan thống nhất chia sẻ trách nhiệm và lợi ích trong quản lý TNMT theo hướng “nhà nước và nhân dân cùng làm, cùng hưởng lợi” dựa trên nguyên tắc “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” [4]. Tuy nhiên, quá trình triển khai ở Việt Nam cần chú trọng kỹ

năng làm việc với cộng đồng để phát huy hiệu quả thực tế của ĐQL.

Bài viết này giới thiệu cách tiếp cận và kết quả áp dụng ĐQL TNMT biển ở khu bảo tồn biển (KBTB) Cù Lao Chàm, tỉnh Quảng Nam.

II. TÀI LIỆU, PHƯƠNG PHÁP VÀ CÁCH TIẾP CẬN

1. Tài liệu

Việc áp dụng ĐQL ở KBTB Cù Lao Chàm được thực hiện trên cơ sở các nguồn tài liệu: từ các mô hình và các bài học thực tế thành công trong áp dụng ĐQL ở các nước trên thế giới và khu vực; từ kết quả các đề tài nghiên cứu, các nguồn tài liệu thứ cấp của các ban ngành trung ương và địa phương; tham khảo các mô hình ĐQL áp dụng ở Việt Nam, như: mô hình quản lý có sự tham gia trong quản lý tổng hợp vùng ven bờ ở Đà Nẵng, mô hình quản lý dựa vào cộng đồng trong quản lý nguồn lợi ven biển ở Bến Tre, thực tiễn áp dụng một số mô hình hỗ trợ quản lý nhà nước trên 07 vùng: vùng Trung du miền núi phía Bắc, vùng đồng bằng sông Hồng, vùng Bắc Trung bộ, vùng duyên hải Nam Trung bộ, vùng Đông Nam bộ, vùng Tây Nam bộ và vùng Tây nguyên [3]; và các thông tin định tính do tác giả thu thập trong quá trình ứng dụng mô hình ở KBTB Cù Lao Chàm trong gần 5 năm liên tục. Từ những tư liệu có được, tác giả đã đúc rút tru-khuyết điểm, những thành công và thất bại của các mô hình để áp dụng thử nghiệm một quy trình ĐQL dựa vào cộng đồng.

2. Phương pháp

Bằng vào phương pháp thống kê, mô tả và kiểm định giả thuyết,... tác giả đã tham gia hoặc chủ trì: xây dựng hồ sơ vùng nghiên cứu; phân tích các mâu thuẫn lợi ích trong khai thác, sử dụng nguồn lợi; hoạt động quy hoạch, phân vùng; xây dựng quy chế và kế hoạch quản lý; tuần tra giám sát; hỗ trợ phát triển sinh kế thay thế bền vững và du lịch sinh thái; giải quyết các vấn đề tồn tại ở Cù Lao Chàm và phân tích cơ chế, giải pháp hỗ trợ tính bền vững mô hình để có thể nhân rộng.

Dữ liệu được sử lý theo tiến trình thời gian, các phát hiện trong nghiên cứu được so sánh với nghiên cứu trước đó và nhận định của các chuyên gia đầu ngành thông qua hội thảo, góp ý báo cáo. Một số phương pháp cụ thể được tác giả áp dụng trong quá trình nghiên cứu là:

- Phương pháp PRA (participatory rural assessment - đánh giá nhanh nông thôn với sự tham gia của cộng đồng).
- Mô hình DPSIR (driven, pressure, state, impact, respond - phân tích hiện trạng TNMT theo động lực, áp lực, tình trạng, tác động và đáp ứng)

- Ma trận SWOT (strength, weakness, opportunity, threat - điểm mạnh, yếu, cơ hội, đe dọa).

- Nguyên tắc SMART (specific, measurable, available, reasonable, time - cụ thể, có thể cân đo được, thiết thực, hợp lý, thời gian).

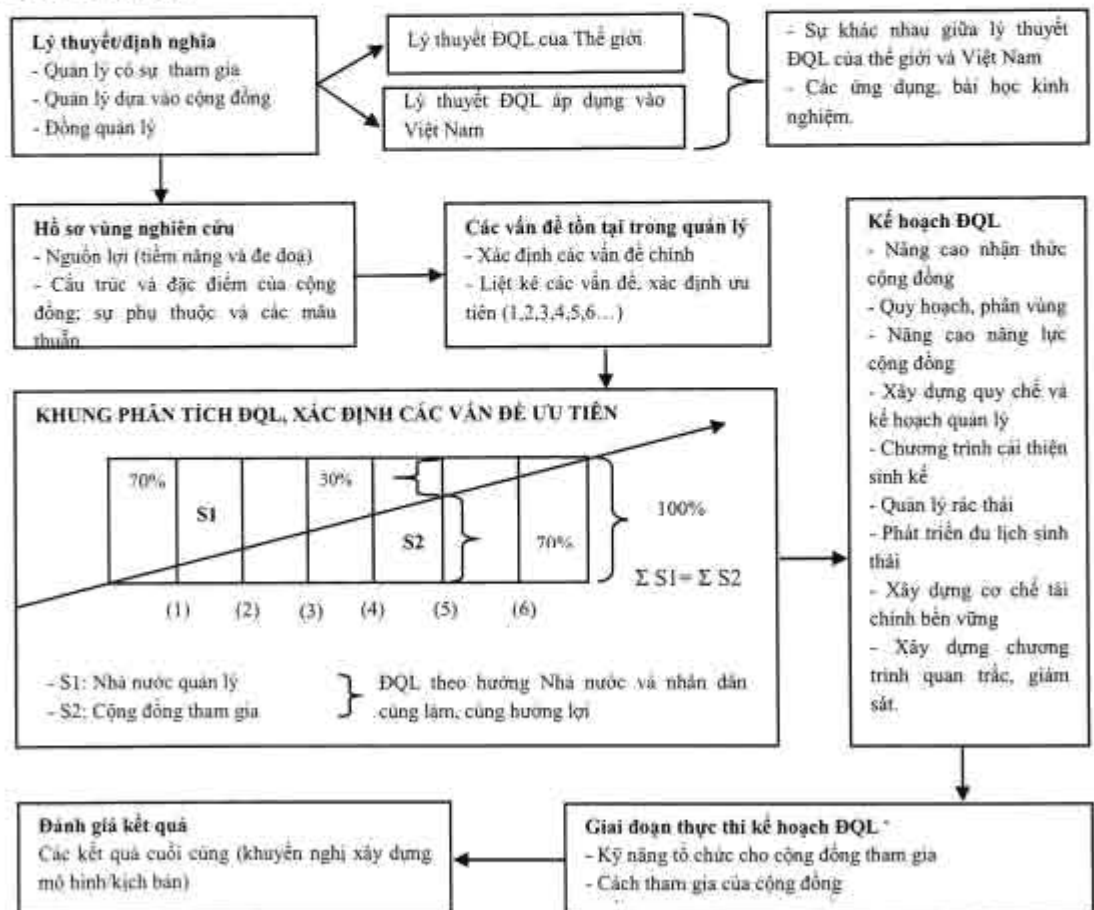
- LFA (logical framework approach - tiếp cận khung logic).

- Công cụ CBA (cost - benefit analysis - phân tích chi phí và lợi ích)

- Sử dụng kết quả của chương trình giám sát đa dạng sinh học và môi trường, sổ theo dõi khai thác (log-book) trong KBTB Cù Lao Chàm.

- Tính sản lượng nguồn lợi thủy sản trên một đơn vị cường lực đánh bắt; chọn mẫu điều tra theo công thức để xác định số mẫu điều tra theo nhóm ngành nghề, hộ gia đình, khách du lịch,...

3. Cách tiếp cận



Hình 1: Khung logic ĐQL TNMT tại KBTB Cù Lao Chàm

Quá trình đồng quản lý TNMT tại KBTB Cù Lao Chàm, Quảng Nam được tiến hành theo khung logic dưới đây (hình 1). Quá trình này được thực hiện từ tháng 10 năm 2003 và tổng kết rút kinh nghiệm, kết thúc một chu kỳ đánh giá mức độ ĐQL vào tháng 10 năm 2010.

III. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

1. Mô hình chung ĐQL dựa vào cộng đồng

Thực tế áp dụng ĐQL ở một số nước trên Thế giới như ĐQL bảo vệ rạn san hô, rừng ngập mặn trong vùng bờ và lưu vực sông đã được áp dụng thành công ở Kon Chang, Pak-Phanang, Thái Lan, thì cộng đồng địa phương được tham gia trong quá trình quy hoạch, lập kế hoạch phân vùng và ra quyết định các vấn đề TNMT ở địa phương. Gần đây, ở nước ta, trong chừng mực khác nhau, cơ chế ĐQL được nghiên cứu ứng dụng và bước đầu đã hỗ trợ công tác quản lý Nhà nước về TNMT biển, ven biển ở một số địa phương, như: Bến Tre, Tiên Yên (Quảng Ninh), Cát Bà (Hải Phòng), Đầm Thị Nại (Bình Định), phá Tam Giang (Thừa Thiên-Huế,...[3]. Hầu hết các mô hình ĐQL hoặc liên quan đến ĐQL áp dụng ở Việt Nam được đề xuất từ nguyện vọng của ngư dân, người nuôi trồng thủy sản với sự hỗ trợ của Nhà nước hoặc các tổ chức phi Chính phủ trong và ngoài nước. Thực tế cho thấy, mô hình hoạt động tốt ở nơi nhận được sự đồng thuận cao của các bên liên quan, của cộng đồng với Nhà nước. Tuy nhiên, các mô hình này vẫn còn lúng túng trong việc xây dựng quy chế, phối hợp hoạt động cụ thể và chưa có cơ sở pháp lý làm chỗ dựa nên chưa phát huy hết hiệu quả và khả năng ổn định và nhân rộng mô hình.

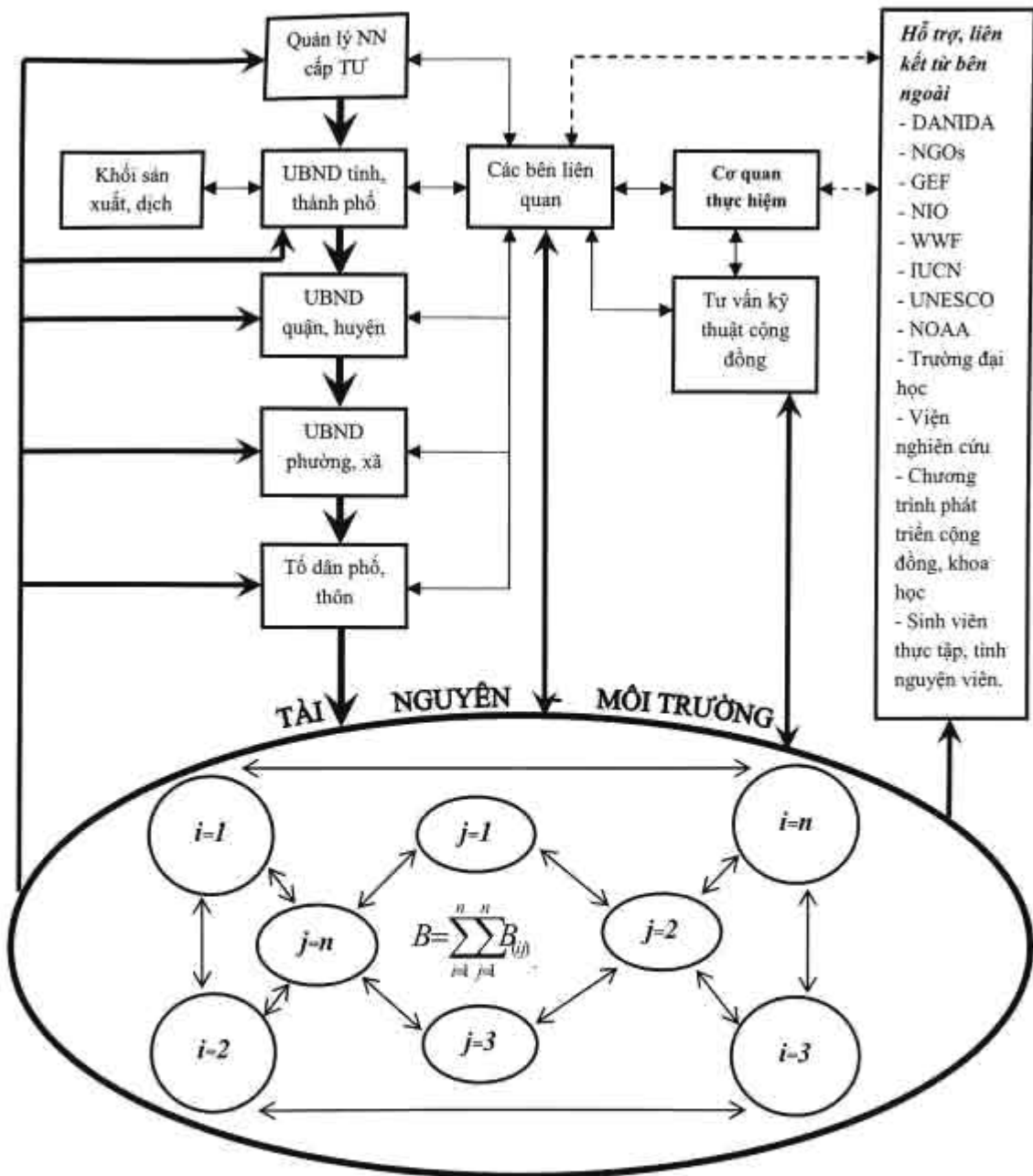
Theo Hà Xuân Thông (2001) “ĐQL được hiểu như là cách thức chia sẻ hoặc phân định quyền lực và trách nhiệm giữa chính quyền và những người sử dụng nguồn lợi nhằm quản lý một đối tượng nguồn lợi nào đó như nguồn lợi cá, rạn san hô, vùng nuôi trồng thủy sản hoặc hồ chứa, một cánh rừng... Phạm vi và cách thức chia sẻ quyền lực và trách nhiệm không giống nhau ở các nước khác nhau và các địa phương khác nhau, do những điều kiện và nền văn hóa khác nhau”[8]. Tuy nhiên, việc triển khai ĐQL như thế nào cũng là một vấn đề nan giải của nhiều chương trình ĐQL, còn nặng về hình thức tổ chức các “ban bộ” gọi là có mặt của cộng đồng hơn là thực hiện những hoạt động thực tiễn. Đơn cử mô hình “Tiếp cận ĐQL để phát triển hệ thống thủy đạo cho vùng nuôi trồng thủy sản” ở Thuận An, do nhóm nghiên cứu trường Đại học Khoa học Huế và Ủy ban Nhân dân xã Phú Tân nay là thị trấn Thuận An thực hiện năm 1999-2000 với tài trợ của Canada. Kết quả, sau rất nhiều bước nghiên cứu, thảo luận, xây dựng tổ chức, việc triển khai thủy đạo bị gián đoạn do thảo luận, bàn bạc quá nhiều, phức tạp trong cách tổ chức các ban, nhóm và triển khai không cụ thể [3].

ĐQL TNMT tại KBTB Cù Lao Chàm tuy không nằm ngoài nguyên tắc phương pháp luận cơ bản, nhưng đòi hỏi phải biết chọn lựa và vận dụng phương pháp luận đúng đắn, khoa học để đạt được mục đích đặt ra. Có ba hình thức hoạt động thực tiễn cơ bản là: *Hoạt động sản xuất vật chất ở Cù Lao Chàm* thì người dân là chủ thể sử dụng phương tiện sản xuất vật chất là các ngư lưới cụ đánh bắt tác động vào đối tượng vật chất nhất định là nguồn lợi biển Cù Lao Chàm nhằm cải tạo, sử dụng chúng cho cuộc sống hàng ngày. *Hoạt động chính trị xã hội ở Cù Lao Chàm* là cải biến về mối quan hệ quản lý trong các hoạt động thực tiễn, theo đó cộng đồng Cù Lao Chàm không còn là khách thể đứng ngoài, nhưng từ chủ thể sử dụng nguồn lợi biển cho cuộc sống hằng ngày đã trở thành chủ thể trong các hoạt động thực tiễn của quá trình tham gia ĐQL. Và tuy cấp độ ĐQL ở Cù Lao Chàm được đánh giá chung là đạt cấp độ hợp tác đồng nghĩa với mức độ “dân làm” nhưng có thể nói rằng ở Cù Lao Chàm người dân đã được “nghe để biết”, được “biết để nói và bàn luận” và đã được tham gia hợp tác làm việc. Điều đó đã thể hiện một bước tiến bộ trong quan hệ quản lý. *Hoạt động thực nghiệm khoa học ở Cù Lao Chàm* là chọn lựa và vận dụng phương pháp luận đúng đắn, khoa học, áp dụng các kỹ năng trong phương pháp làm việc với cộng đồng để đạt được mục đích nghiên cứu là ứng dụng thành công ĐQL dựa vào cộng đồng bảo vệ TNMT tại KBTB Cù Lao Chàm. Trong ba hình thức hoạt động thực tiễn thì *hoạt động sản xuất vật chất là cơ bản nhất*. Mặc dù các hoạt động chính trị xã hội và hoạt động thực nghiệm khoa học vẫn diễn ra thường xuyên, quan trọng nhưng hoạt động sản xuất vật chất tác động sâu sắc, toàn diện đến các hoạt động khác, là hoạt động trung tâm, chủ yếu của người dân Cù Lao Chàm.

Quá trình tổ chức các hình thức hoạt động thực tiễn của ĐQL bảo vệ TN&MT tại KBTB Cù Lao Chàm đã cho chúng ta thấy rõ điều đó. Sau khi lập hồ sơ cộng đồng Cù Lao Chàm, tiến hành tổ chức các hoạt động thực tiễn. Một trong các hoạt động thực tiễn cụ thể quan trọng ở KBTB Cù Lao Chàm là: nâng cao nhận thức cho cộng đồng tham gia lập kế hoạch phân vùng, xây dựng quy chế và kế hoạch quản lý. Thông qua trường hợp Cù Lao Chàm, một số đặc trưng cần lưu ý khi thực hiện ĐQL TNMT dựa vào cộng đồng là:

- *Bản chất của ĐQL*: là nhà nước và nhân dân cùng làm. Người dân đồng thuận, đồng hành, đồng tâm hợp lực với chính quyền, với các bên liên quan và với nhau để chung sức, chung lòng, chia sẻ trách nhiệm và lợi ích trong quản lý TNMT và lợi ích của cộng đồng địa phương.

- *Dựa vào cộng đồng*: là dựa vào những gì cộng đồng đã, đang và sẽ có và những hiểu biết của họ về TNMT khu vực quản lý, về tình trạng khai thác, sử dụng nguồn lợi, về tình hình kinh tế, xã hội, về văn hóa truyền thống và trí thức bản địa của cộng đồng địa phương. Để dựa vào được cộng đồng, phải xây dựng cơ sở cộng đồng vững mạnh bằng cách nâng cao nhận thức, năng lực, cùng cố và phát triển sinh kế thay thế bền vững.



Hình 2: Mô hình chung ĐQL dựa vào cộng đồng

- Các phương thức quản lý liên quan ĐQL: quản lý có sự tham gia, quản lý dựa vào cộng đồng, nhưng là những hình thức quản lý mang tính hỗ trợ trong quá trình tiến hành ĐQL.

- Các thành phần tham gia: là sự phối, kết hợp các mối quan hệ và sự tham gia tam phương-cộng đồng địa phương, Nhà nước và các bên liên quan trong quá trình ĐQL.

- *Mức độ chia sẻ*: ĐQL không phải là chia sẻ quyền lực, mà là phân công trách nhiệm giữa Nhà nước và cộng đồng người dân cùng thực hiện các công việc/giải quyết các vấn đề cụ thể nào đó phù hợp với “chức năng của tổ chức nhà nước và khả năng tự quản của cộng đồng dân cư”.

- *Xác định các vấn đề quản lý*: là công việc rất quan trọng, vì ở mỗi vùng/khu vực tiến hành ĐQL tùy thuộc vào điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội, tình trạng TNMT, phong tục, tập quán, năng lực của tổ chức cộng đồng,... mà nảy sinh các vấn đề cần phải quản lý khác nhau. Căn cứ vào các vấn đề quản lý ưu tiên được xác định mà tiến hành phân công trách nhiệm giữa Nhà nước và cộng đồng và các bên liên quan.

Mô hình chung ĐQL dựa vào cộng đồng được miêu tả trong hình 2.

2. Lợi ích cộng đồng trong ĐQL tại KBTB Cù Lao Chàm

Theo như khung phân tích ở trên, có thể mô phỏng ĐQL theo công thức (1) dưới đây:

$$ĐQL = \frac{\sum_{j=1}^n S1_{(j)}}{\sum_{j=1}^n S2_{(j)}} = \frac{50}{50} = 1 \quad (1)$$

Nếu gọi S1 là hoạt động quản lý của Nhà nước và S2 là hoạt động quản lý của cộng đồng thì ĐQL chính là tỷ số tổng của hai hợp phần quản lý $S1/S2 = 50/50$ hay bằng 01 (tỷ số lý tưởng của ĐQL). Nghĩa là cộng đồng đã có đủ nhận thức và năng lực để chia sẻ trách nhiệm và lợi ích với Nhà nước và các bên liên quan khác trong quản lý TNMT ở khu vực quản lý nhất định.

Nếu mô phỏng lợi ích chung của cộng đồng là B, thì lợi ích này bao gồm: tính đa dạng sinh học được bảo vệ, nguồn lợi thủy sản được phục hồi, khai thác sử dụng bền vững, chất lượng môi trường bảo đảm, thu nhập hộ gia đình ổn định,... và được biểu diễn theo công thức (2) như sau:

$$B = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n B_{(ij)} \quad (2)$$

Trong đó:

i: số thứ tự của cộng đồng nghề nghiệp tại Cù Lao Chàm

j: số thứ tự thành viên trong cộng đồng nghề nghiệp

$B_{(j)}$: lợi ích của thành viên j , trong cộng đồng nghề nghiệp i

Như vậy, nếu gọi lợi ích của hộ gia đình là $BH_{(y)}$ ($y = 1, 2, 3, \dots, n$), thì $BH_{(y)}$ sẽ bao gồm một hoặc nhiều $B_{(j)}$. Mục tiêu của ĐQL ở đây là làm thế nào để $BH_{(y)}$ đạt nhiều $B_{(j)}$, có nghĩa là càng được nhiều lợi ích từ nhiều nhóm cộng đồng nghề nghiệp. Trong trường hợp $BH_{(y)} = 0$ thì cũng có nghĩa là một hộ gia đình nào đó trong cộng đồng địa phương không nhận được một lợi ích nào từ cộng đồng.

Mô hình ĐQL dựa vào cộng đồng thể hiện một quá trình mà nhà nước tổ chức thực hiện các bước dựa vào cộng đồng để có được sự đồng thuận của cộng đồng cùng tham gia quản lý TNMT tại địa phương.

3. Thử nghiệm mô hình ĐQL dựa vào cộng đồng tại KBTB Cù Lao Chàm

Như đã nói, quá trình ứng dụng mô hình ĐQL dựa vào cộng đồng tại KBTB Cù Lao Chàm đã được thực hiện từ 2003 đến 2010. Các bước và nội dung chính đã làm được là:

- *Xác định sự khởi xướng*: ĐQL được khởi xướng từ bên ngoài.

- *Thiết lập mối quan hệ tam phương*: Kêu gọi tài trợ và nhận được sự hỗ trợ từ Chính phủ Việt Nam và Đan Mạch. Tỉnh Quảng Nam ra các quyết định liên quan đến KBTB Cù Lao Chàm tạo ra sự hỗ trợ pháp lý. Xác định cán bộ tổ chức cộng đồng (Tác giả bài báo phụ trách kỹ thuật và đảm đương công việc của cán bộ tổ chức cộng đồng). Thu thập thông tin nhạy cảm: Cộng đồng Cù Lao Chàm nêu lên những khó khăn nếu Nhà nước đóng cửa ngư trường vùng rạn san hô để bảo vệ nguồn lợi. Phối hợp với cộng đồng địa phương lập hồ sơ cộng đồng Cù Lao Chàm.

- *Phân tích hiện trạng TNMT theo mô hình DPSIR*: qua đó đã xác định được các định hướng giải pháp cho KBTB Cù Lao Chàm, bao gồm: lập kế hoạch phân vùng và quy chế bảo vệ; cải thiện sinh kế cho cộng đồng địa phương; xây dựng kế hoạch quản lý KBTB; xác định cơ chế tài chính bền vững KBTB; quản lý rác thải cộng đồng; giải quyết mâu thuẫn lợi ích giữa cộng đồng trong và ngoài KBTB Cù Lao Chàm.

- *Xác định thứ tự ưu tiên các vấn đề theo nguyên tắc SMART*: (a) Xây dựng kế hoạch và quy chế phân vùng (1/2004); (b) Trình phê chuẩn quy chế phân vùng quản lý (2005); (c) Quá trình triển khai đào tạo ngành nghề cải thiện sinh kế cộng đồng (2006); (d) Xây dựng và trình phê chuẩn kế hoạch quản lý KBTB và cơ chế tài chính bền vững cho KBTB (2007); (e) Quản lý rác thải cộng đồng, giải quyết mâu thuẫn lợi ích giữa cộng đồng trong và ngoài KBTB Cù Lao Chàm (1/2008).

- *Phân tích và đánh giá tiềm năng, lợi thế và thách thức:* Đối với KBTB Cù Lao Chàm theo ma trận SWOT và các phương pháp khác cho phép xác định thành phần, trách nhiệm và quyền lợi các bên tham gia. Ngoài ra, kết quả điều tra, đánh giá cho thấy Cù Lao Chàm là một quần đảo gồm 8 đảo lớn nhỏ, cách thành phố Hội An khoảng 15 km từ Cửa Đại về hướng Đông. Dân số khoảng 3.000 người. TNMT biển là chỗ dựa cho hơn 80% tổng số dân trên đảo đánh bắt gần bờ. Phần còn lại làm nông nghiệp, dịch vụ du lịch, buôn bán nhỏ, hành chính. Tổng sản lượng đánh bắt trung bình năm khoảng 800 tấn, tập trung vào vùng rạn san hô. Phương tiện đánh bắt nhỏ, công suất thấp, ngư lưới cụ giản đơn như thúng chai, tàu thuyền có động cơ nhỏ hơn 20CV, tri thức địa phương phong phú. Hệ thống quản lý Nhà nước cùng với cộng đồng và các bên liên quan tạo nên năng lực quản lý TNMT.

Năm 2004, khu vực này có khoảng 188 loài san hô, thuộc 61 giống, và 13 họ. Khoảng 47 loài thuộc 26 giống tảo lớn. Các thảm cỏ biển phân bố ở độ sâu dưới 10m nước. Ngoài ra, có 66 loài thân mềm thuộc 43 giống 28 họ có liên hệ với các rạn san hô, và khoảng 200 loài cá rạn thuộc 85 giống, 36 họ [9].

Chất lượng môi trường biển Cù Lao Chàm và một số sinh cảnh rạn san hô, thảm cỏ biển trong tình trạng tốt, có khả năng nuôi dưỡng hệ sinh vật có độ đa dạng cao, đồng thời là nguồn sống cho các cộng đồng địa phương đang phải hứng chịu nhiều áp lực đánh bắt ngày một gia tăng và từng bị khai thác không hợp lý bởi ngư dân địa phương và bên ngoài từ Quảng Nam, Quảng Ngãi, Đà Nẵng, Phú Yên.

- *Thiết chế tổ chức cộng đồng:* Thành lập (a) Câu lạc bộ Bảo tồn biển Cù Lao Chàm nhằm kêu gọi sự tham gia tự nguyện của cộng đồng; (b) Các nhóm hạt nhân trong cộng đồng, bao gồm: các nhóm cộng đồng làm nước mắm, chế biến hải sản, dịch vụ lưu trú nhà dân, kinh doanh nhà hàng ăn uống; (c) Ban bảo tồn thôn nhằm tham mưu giúp UBND xã và KBTB tổ chức thực hiện các hoạt động trong khuôn khổ của chương trình ĐQL và các kế hoạch liên quan của địa phương; (d) Đội tuần tra bảo tồn biển, gồm 06 ngư dân tuyển chọn trong cộng đồng, được đào tạo nghiệp vụ chuyên môn về tàu thuyền, kỹ thuật sử dụng các thiết bị chuyên ngành, thao tác tuần tra, lập kế hoạch và thủ tục xử lý vi phạm và (e) Đội quản lý du lịch sinh thái Cù Lao Chàm, gồm cộng tác viên hợp đồng đã đào tạo về thuyền trường và hướng dẫn du lịch.

- *Nâng cao nhận thức cộng đồng và truyền thông:* Phối hợp với các bên liên quan ở KBTB Cù Lao Chàm triển khai Chương trình nâng cao nhận thức và năng lực cộng đồng với nhiều hình thức phong phú. Tổ chức các hội thảo, hội họp cấp cộng đồng để người dân tham gia trực tiếp về các vấn đề bảo tồn biển, tham kiến về kết quả các đợt điều tra khảo sát về TNMT, kinh tế - xã hội, cung cấp thông tin, dữ liệu,... Công tác truyền thông,

giáo dục môi trường được tổ chức thường xuyên cho các đối tượng trong cộng đồng. Ngoài ra, đã tổ chức cho bà con địa phương Cù Lao Chàm tham quan học hỏi tại các KBTB, Di sản thiên nhiên, Di sản văn hóa, Khu Dự trữ sinh quyển ở Việt Nam; tổ chức cho cán bộ cấp tỉnh, thành phố Hội An, xã Tân Hiệp tham quan tại các KBTB ở Thái Lan, Malaysia, Anh Quốc,...

- *Cộng đồng tham gia xây dựng kế hoạch phân vùng và quy chế quản lý*: Huy động được 3.930 lượt người tham gia, con số này đủ đảm bảo gần như toàn bộ người dân trên đảo có cơ hội tiếp cận với các vấn đề của KBTB trước khi họ đồng thuận thông qua dự thảo kế hoạch phân vùng và quy chế quản lý. Căn cứ vào kết quả thương thảo, KBTB và vùng biển liền kề ở Cù Lao Chàm được phân ra các vùng sau:

+ Vùng bảo vệ nghiêm ngặt (vùng lõi): Có hệ sinh thái rạn san hô và đa dạng sinh học biển cao, được quản lý và bảo vệ chặt chẽ.

+ Vùng phục hồi sinh thái: Nhằm phục hồi hệ sinh thái, đa dạng sinh học, nguồn lợi tự nhiên để mang lại lợi ích kinh tế cộng đồng.

+ Vùng phát triển bao gồm: (1) Phân khu phát triển du lịch: Cho phép các hoạt động du lịch tạo thu nhập cho người dân như lặn có khí tài, không khí tài, xem san hô bằng tàu đáy kính, lướt ván, đua thuyền buồm..., (2) Phân khu phát triển cộng đồng mục đích để triển khai sinh kế cộng đồng, (3) Phân khu khai thác hợp lý: cho phép khai thác nguồn lợi một cách hợp lý, phát triển ngành nghề phù hợp.

Thả phao phân vùng để phân biệt giữa các vùng chức năng nói trên.

- *Xây dựng và triển khai chương trình cải thiện sinh kế*:

+ Thảo luận, thống nhất giữa KBTB, cộng đồng địa phương, thành phố Hội An, xã đảo Tân Hiệp và thành lập Ban tư vấn chuyên trách để hỗ trợ. KBTB phối hợp với Đại học Huế, Cao đẳng Lương thực và Chế biến thực phẩm Đà Nẵng, Cao đẳng Thương mại và Du lịch Đà Nẵng, Viện Hải sản Hải phòng, Đại học Văn hóa, Du lịch Hà Nội, Chương trình tình nguyện viên đào tạo về bảo tồn biển, kỹ thuật làm việc với cộng đồng, du lịch, tiếng Anh, ngành nghề và các đào tạo khác liên quan đến phát triển sinh kế.

+ Thành lập Trung tâm du khách làm nhiệm vụ tuyên truyền, giáo dục cho du khách và cộng đồng về giá trị của TNMT biển, đảo. Trung tâm cũng là nơi gặp gỡ giữa các nhà chuyên môn, khoa học với cộng đồng địa phương.

+ Phát triển, hỗ trợ sinh kế bền vững KBTB với các mô hình: Trồng rau sạch nhằm cung cấp nguồn rau xanh; Xử lý chất thải chăn nuôi bằng hệ thống khí sinh học hỗ trợ theo hướng Nhà nước và nhân dân cùng làm; Lưu trú nhà dân (homestay) nhằm tăng cường nơi ở cho du khách và tăng thu nhập cho người dân.

Ngoài ra còn xây dựng một số Chương trình: Quỹ tín dụng nhằm hỗ trợ vốn vay cho các ngành nghề sinh kế thay thế trong cộng đồng; Chương trình vì sức khỏe cộng đồng để hỗ trợ xây Trạm xá tại Bãi Hương giúp giải quyết các trường hợp sơ cứu, cấp cứu; Chương trình đào tạo nguồn nhân lực địa phương: 16 học viên là con em của ngư dân Cù Lao Chàm học nghiệp vụ du lịch 1 năm tại Trường Trung cấp Kinh tế - Du lịch Hoa Sữa Hà Nội, đã tốt nghiệp với kết quả tốt, có 2 học viên đạt loại giỏi. Hiện tại các em đang làm việc tại các cơ sở dịch vụ du lịch tại Hội An.

- Xây dựng kế hoạch quản lý KBTB Cù Lao Chàm có sự tham gia của cộng đồng

+ UBND tỉnh Quảng Nam ban hành chủ trương xây dựng kế hoạch quản lý của KBTB Cù Lao Chàm, thành lập tổ công tác bao gồm các đại diện từ các sở, ban, ngành và địa phương Cù Lao Chàm cùng với chuyên viên của KBTB, chuyên gia trong nước và Quốc tế. Khoảng 200 đại diện hộ gia đình được mời từ 4 thôn tham gia thảo luận xây dựng kế hoạch quản lý KBTB.

+ Quản lý rác thải là một trong các vấn đề ưu tiên và đã thành lập Tổ vệ sinh môi trường nhằm hỗ trợ cho cộng đồng về hạ tầng bảo vệ môi trường, thu gom rác thải. Khẩu hiệu “Cù Lao Chàm nói không với túi nilon” đã đi vào nề nếp, túi nilon sử dụng tại đây giảm 80-90%, ý thức cộng đồng Cù Lao Chàm được nâng cao và nhận được bằng khen của Bộ TNMT tháng 11/2010.

- Vai trò của Nhà nước ở KBTB Cù Lao Chàm:

Nhà nước đã thể hiện thiện chí chia sẻ trách nhiệm quản lý TNMT đối với cộng đồng trong quá trình ĐQL qua việc thực hiện cụ thể các hoạt động đào tạo ngành nghề, phát triển sinh kế, phê chuẩn, ban hành quy chế và kế hoạch quản lý của KBTB Cù Lao Chàm theo các bước dựa vào cộng đồng. Hỗ trợ tổ chức và được duy trì đều đặn các hoạt động kiểm tra, giám sát, thúc đẩy phát triển và duy trì sinh kế thay thế bền vững ở KBTB. Tổ chức nhiều sự kiện với các thông điệp cụ thể và đã thu hút nhiều người dân địa phương tham gia. UBND thành phố Hội An đã ra Chi thị 04 về cấm khai thác cua Đá, tôm Hùm, ốc Vù Nàng trong mùa sinh sản. Tranh thủ một số dự án của Chương trình vốn nhỏ của Quỹ Môi trường toàn cầu (GEF SGP) và UNESCO để cộng đồng có thể tiếp cận được nguồn tài trợ thực hiện các hoạt động thiết thực. Qua đó, người dân thấy được điều kiện hình thành và phát triển bền vững một sản phẩm du lịch và lợi ích của việc liên kết các chuỗi sản phẩm du lịch với nhau.

Quản lý mâu thuẫn trong cộng đồng Cù Lao Chàm dựa vào hai yếu tố: (1) Chính quyền địa phương xử phạt dựa vào các quy định của Quy chế KBTB, cam kết của cộng đồng về đánh bắt trong rạn san hô,...; (2) Ban bảo tồn thôn hợp dân nâng cao nhận thức về giao tiếp xã hội, dân xếp mâu thuẫn trong việc chèo kéo du khách, và giữa các nhóm

ngành nghề,...Người dân nhận thấy được nét đặc trưng riêng của sinh kế Cù Lao Chàm gắn liền với TNMT biển, đó là điểm mạnh tạo nên sự khác biệt với đất liền, nên cộng đồng ở đây phải biết liên kết, hợp tác để thu hút du khách hơn là tạo mâu thuẫn.

- *Phân cấp quản lý TNMT cho cộng đồng*: Thi điểm giao quyền quản lý và khai thác các hoạt động du lịch được KBTB đưa vào thi điểm với mục tiêu tạo cơ hội cho cộng đồng tham gia ĐQL tại Bãi Ông từ năm 2008. Người dân được tiếp cận với các khái niệm về bảo tồn biển, hiểu được việc đánh bắt tự do, bừa bãi trong vùng rạn sẽ hủy hoại san hô, nơi trú ẩn của các loài sinh vật biển và cũng là nguyên nhân làm nguồn lợi suy giảm gây nên những khó khăn trong cuộc sống cộng đồng. “Dân biết để nói” - người dân được chia sẻ thông tin, được nghe, biết và được hướng dẫn tham gia tư vấn, vận dụng tri thức địa phương, cung cấp thông tin lập hồ sơ cộng đồng Cù Lao Chàm. “Dân bàn để làm” - người dân được tham quan học tập trong nước, nâng cao nhận thức, năng lực để nói, bàn luận và phối hợp cộng tác trong các hoạt động phát triển cộng đồng; sử dụng tri thức địa phương góp ý trong việc quy hoạch phân vùng, xây dựng quy chế và kế hoạch quản lý. Người dân địa phương được tham gia các hoạt động đào tạo ngành nghề, phát triển sinh kế thay thế và điều tra, đánh giá, giám sát. “Dân kiểm tra” - người dân đã phối hợp với chính quyền địa phương tuần tra, giám sát bảo vệ rạn san hô khu vực Hòn Tai. Người dân thể hiện sự đồng thuận hợp tác quản lý TNMT qua việc tích cực tham gia các hoạt động và đề nghị các biện pháp quản lý trong quy chế bảo vệ nguồn lợi của Đá, tôm Hùm, ốc Vú Nàng, bãi biển, rạn san hô. Họ chấp hành quy định vệ sinh môi trường và nói không với túi nilon, thi hành, tuân thủ quy chế quản lý và kế hoạch quản lý KBTB.

4. Phân tích sự tham gia của người dân

- *Đánh giá sự phát triển cộng đồng Cù Lao Chàm*: Qua quá trình ứng dụng ĐQL, sự thay đổi của cộng đồng Cù Lao Chàm rất dễ nhận diện kể cả bằng số liệu cụ thể và sự thay da đổi thịt của địa phương này về các vấn đề: quản lý rác thải, tiếp cận ngư trường, công ăn việc làm, tài nguyên chủ chốt, phát triển du lịch, nhóm/hội sinh kế, tổ chức cộng đồng về bảo tồn và du lịch, không sử dụng túi nilon, dịch vụ du lịch, thu nhập của người dân,... đã được thể hiện về diễn biến so sánh theo thời gian.

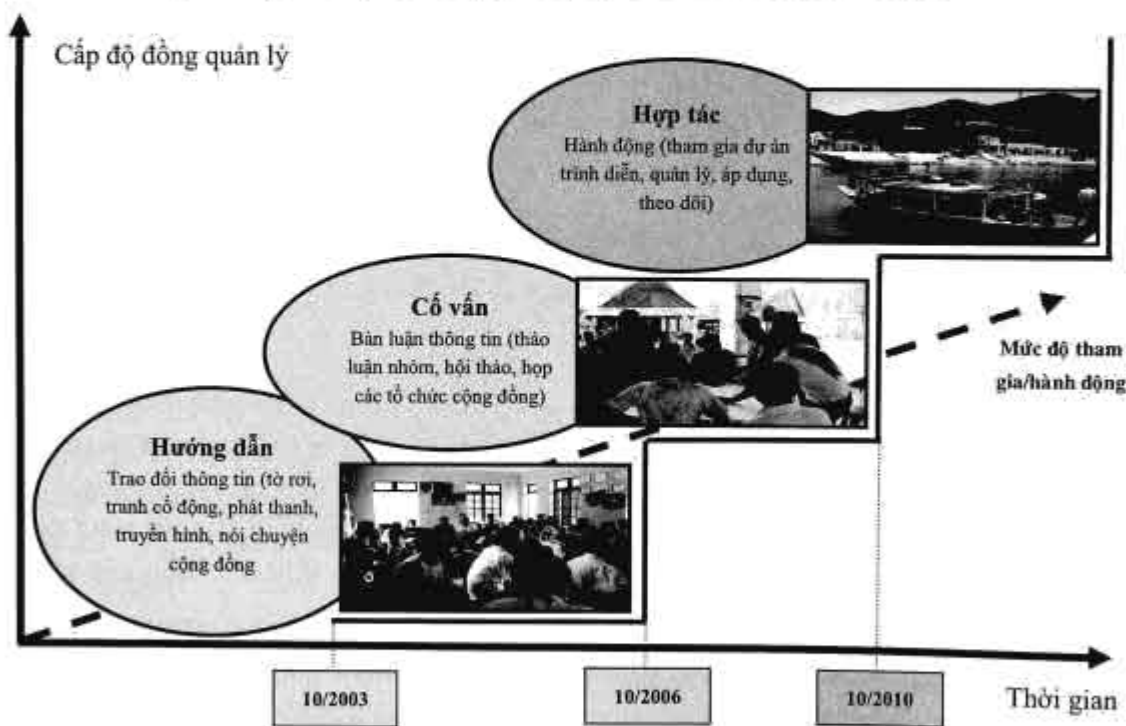
- *Đánh giá cấp độ đồng quản lý thông qua mức độ tham gia và cấp độ hành động của cộng đồng*: Được phân cấp theo các mức độ biết-làm-bàn-kiểm tra-điều chỉnh-quyết định. Trong 14.827 lượt người tham gia các hoạt động cộng đồng được phân thành 3 nhóm: nhóm các hoạt động truyền thông được tổ chức cho cộng đồng được hiểu và biết các nội dung định hướng phát triển, bảo vệ và sử dụng hợp lý TNMT với 58% số lượt người tham gia; nhóm các hoạt động nâng cao năng lực - đào tạo được tổ chức cho cộng đồng bàn luận các nội dung, vấn đề được định hướng với 20,5% lượt người tham gia; và

nhóm các hoạt động cộng đồng cùng phối hợp thực hiện hoặc tự quyết định thực hiện được tổ chức nhằm triển khai hành động các nội dung cộng đồng đã hiểu, đã bàn luận và đã đồng thuận với 21,6% lượt người tham gia.

- *Đánh giá cấp độ đồng quản lý thông qua chuỗi các sự kiện phát triển của KBTB Cù Lao Chàm*

Kế hoạch ĐQL KBTB Cù Lao Chàm triển khai từ tháng 10/2003 với hai mục tiêu lâu dài là bảo tồn đa dạng sinh học và phát triển kinh tế địa phương. Qua khảo sát đánh giá hơn 40 hộ gia đình làm nghề lặn và 60 hộ gia đình làm nghề lưới có liên quan đã xác định được phần trăm số hộ gia đình bị ảnh hưởng bởi việc phân vùng và mức độ ảnh hưởng về kinh tế thu nhập của các hộ gia đình đó. Tháng 12 năm 2010, Cù Lao Chàm thống nhất quy chế bảo vệ các bãi biển thành sản phẩm du lịch chủ đạo thu hút du khách trong và ngoài nước.

- *Đánh giá tổng thể cấp độ đồng quản lý TNMT KBTB Cù Lao Chàm:*



Hình 3: Biểu diễn cấp độ đồng quản lý hành động ĐQL của KBTB Cù Lao Chàm

Cấp độ ĐQL ở KBTB Cù Lao Chàm đến tháng 10/2010 được đánh giá chung là đạt cấp độ "Hợp tác" đồng nghĩa với mức độ "Dân làm". Quá trình ĐQL TNMT tại KBTB Cù

Lao Chàm được thể hiện trên một hệ trục tọa độ không gian ba chiều bao gồm trục thời gian (x) từ tháng 10/2003 và kết thúc một chu kỳ cơ bản vào tháng 10/2010. Cấp độ đồng quản lý (y) khởi đầu từ cấp hướng dẫn và được tăng trưởng đạt cấp độ hợp tác. Mức độ tham gia/hành động của cộng đồng (z) được thể hiện từ trạng thái thụ động chuyển biến lên cấp độ thực thi, điều này tương xứng với hành động của cộng đồng đã được phát triển từ nghe/biết, nói, bàn bạc và làm.

IV. KẾT LUẬN

- Bước đầu làm sáng tỏ khái niệm và các bài học thực tiễn về ĐQL nói chung và ĐQL khu bảo tồn biển nói riêng - Nhà nước với nhân dân cùng làm, cùng hưởng.

- Mô hình ĐQL được lồng ghép và đã trở thành một khung logic, nhằm định hướng việc hướng dẫn thực thi các hành động tham gia của cộng đồng trong quá trình tổ chức thực hiện các hoạt động thực tiễn tại KBTB Cù Lao Chàm. Hiện tại mô hình đã và đang ứng dụng có hiệu quả tại KBTB Cù Lao Chàm và đang triển khai nhân rộng trong các hoạt động ĐQL rác thải cộng đồng tại xã Cẩm Thanh, thành phố Hội An và ĐQL bảo vệ hệ sinh thái rạn san hô Tam Hải, huyện Núi Thành, tỉnh Quảng Nam.

- Các bài học cốt lõi cần chú ý đến lợi ích cộng đồng là: trung tâm giải quyết các mâu thuẫn và là động lực thúc đẩy việc chia sẻ trách nhiệm. Cộng đồng người dân địa phương phải được tư vấn, hỗ trợ kỹ thuật bên ngoài, tuy nhiên sự hỗ trợ này phải thật sự khách quan và hướng dẫn chứ không nên làm thay cho cộng đồng.

- Sự đồng thuận và cam kết của cộng đồng địa phương về chia sẻ lợi ích và nghĩa vụ đối với TNMT phải được phê chuẩn bởi Nhà nước.

- Các nghiên cứu tiếp theo cần triển khai ứng dụng mô hình này rộng hơn trong các KBTB, khu bảo tồn thiên nhiên, khu dự trữ sinh quyển. Đồng thời cần mở rộng việc sử dụng các công cụ mới như chi trả dịch vụ sinh thái (PES), kinh tế môi trường gắn liền với phát triển cộng đồng.

- Sự hỗ trợ bên ngoài từ các tổ chức phi Chính phủ, trường đại học, các chương trình hợp tác... cần được khai thác cho cộng đồng địa phương. Sự tham gia của cộng đồng cần được thúc đẩy mạnh mẽ hơn bằng các giải pháp phát triển cộng đồng gắn với tổ chức cộng đồng.

- Hoàn thiện thể chế xã hội hoá công tác bảo vệ môi trường, nâng cao nhận thức cho cộng đồng; tăng cường năng lực cho cộng đồng; tăng cường quyền tiếp cận thông tin và đối thoại; bảo vệ và khai thác các giá trị bản địa, tăng cường thể chế, cơ chế chính sách cộng đồng; xây dựng quan hệ đối tác.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. **Lê Quý An, 2001.** Môi trường và Phát triển. Chương trình KHCN Nhà nước KHCN-07 về Tài nguyên và Môi trường, tr. 224-235.
2. **Bộ Chính trị, 2004.** Nghị quyết 41-NQ/TW về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
3. **Bộ NN&PTNT, 2009.** Đánh giá tổng quan các mô hình đồng quản lý trong ngành thủy sản đã triển khai ở Việt Nam. Chương trình hỗ trợ ngành thủy sản giai đoạn II (FSPS II), Hợp phần tăng cường quản lý khai thác thủy sản (SCAFI), Cục khai thác và bảo vệ nguồn lợi thủy sản.
4. **Đào Thanh Hải, 2005.** Phát huy Dân chủ ở Cơ sở trong thời kỳ mới. NXB. Lao động Xã hội, Hà Nội.
5. **Nguyễn Chu Hồi, 2005.** Cơ sở Tài nguyên và Môi trường biển. NXB. Đại học Quốc gia Hà Nội.
6. **Nguyễn Chu Hồi, 2007.** Cộng đồng tham gia bảo vệ tài nguyên-môi trường biển Việt Nam. Cục Môi trường xuất bản.
7. **Robert S.Pomerory, R.Rivena-Guieb, 2008.** Sổ tay thực hành Đồng quản lý nghề cá. Bản dịch từ tiếng Anh, NXB. Nông nghiệp, Hà Nội.
8. **Hà Xuân Thông, 2001.** Về việc áp dụng đồng quản lý vào quản lý nghề cá quy mô nhỏ ở Việt Nam. Báo cáo lưu tại Viện Kinh tế và Quy hoạch Thủy sản, Hà Nội.
9. **Võ Sĩ Tuấn (chủ biên), Nguyễn Huy Yết & Nguyễn Văn Long, 2005.** Hệ sinh thái Rạn san hô biển Việt Nam. NXB. Khoa học và Kỹ thuật, Chi nhánh thành phố Hồ Chí Minh, 212 trang.

RESOURCE AND ENVIRONMENTAL CO-MANAGEMENT IN CU LAO CHAM MARINE PROTECTED AREA, QUANG NAM PROVINCE

CHU MANH TRINH

Summary: Cu Lao Cham communities (Quang Nam province, Vietnam) have become the managers when uncontrolled fishing in coral reef and seagrass areas, as well as marine pollution threatened negatively to resources and environment in the marine protected area (MPA). The application of new management approach to encourage the community involvement as co-manager in sharing their right and benefit in process of the Cu Lao Cham

MPA's management and adaptive use as the government, stakeholders and community who works and beneficiary together, is very necessary. Co-management model for Cu Lao Cham MPA resources and environment has been developed since 2004 under sponsor of Danida, UNESCO and local government and has reached to primary achievements. The lessons learnt from the model activities have been presented in this paper, mainly:

- All levels (governmental, local and community level) have been improved about their awareness and skill of co-management and changed from awareness into actions.

- Alternative livelihoods of the local communities to change their behaviours are based on the MPA's resources and environment.

- The right and obligation, as well as benefits of the local communities have been identified.

- The consensus between the government, stakeholders and communities who living within or nearsly around the MPA is very important.

- The community involvement has to be in all steps of management process.

- The government plays very important and active role in supporting development and enactment of legal document, policy and mechanism, and approving the MPA's zoning plan, protective regulation and decentralizing local communities in management and exploitation of the MPA's resources and environment.

Ngày nhận bài: 20 - 3 - 2011

Người nhận xét: PGS. TS. Nguyễn Chu Hồi