

THỰC TRẠNG VÀ GỢI Ý MỘT SỐ GIẢI PHÁP QUẢN LÝ CÁC DỰ ÁN LẤN BIỂN TẠI VIỆT NAM

Nguyễn Thị Bích Nguyệt¹

Tóm tắt: Lấn biển là một công cụ quan trọng nhằm mở rộng không gian phát triển, bảo vệ bờ biển và thích ứng với biến đổi khí hậu ở nhiều quốc gia trong đó có Việt Nam. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy các nước triển khai lấn biển đều chú trọng hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật, quy hoạch và cơ chế giám sát nhằm kiểm soát chặt chẽ tác động môi trường và định hướng sử dụng đất sau lấn biển. Kết quả cho thấy, hoạt động lấn biển tại nước ta được triển khai từ rất sớm (năm 1827), hiện nay cả nước có trên 80 khu vực lấn biển với mục đích xây dựng cầu cảng, phát triển quỹ đất để xây dựng khu đô thị, dân cư, du lịch, nghỉ dưỡng, khu công nghiệp... Bên cạnh các lợi ích về mặt kinh tế - xã hội, hoạt động này cũng tiềm ẩn nhiều nguy cơ như biến đổi địa hình, cảnh quan, suy giảm hệ sinh thái và đa dạng sinh học, ảnh hưởng đến tài nguyên biển và các vấn đề xã hội liên quan. Bài viết sử dụng phương pháp tổng hợp, nghiên cứu tài liệu thứ cấp kết hợp khảo sát thực tế xem xét thực trạng, khó khăn trong quản lý, trên cơ sở đó đề xuất một số giải pháp quản lý bền vững các dự án lấn biển tại Việt Nam.

Từ khóa: Dự án lấn biển; Quản lý dự án lấn biển; Việt Nam.

CURRENT SITUATION AND SUGGESTIONS FOR MANAGING LAND RECLAMATION PROJECTS IN VIETNAM

Abstract: Land reclamation constitutes an important instrument for expanding development space, protecting coastlines, and enhancing climate change adaptation capacity in many countries, including Vietnam. International experience indicates that nations implementing land reclamation projects place strong emphasis on improving policy and legal frameworks, spatial planning systems, and monitoring mechanisms in order to strictly control environmental impacts and guide post-reclamation land use. In Vietnam, land reclamation activities have been undertaken since as early as 1827. To date, more than 80 reclamation sites have been developed nationwide for purposes such as port and harbor construction, urban and residential expansion, tourism and resort development, and the establishment of industrial zones. In addition to generating significant socio-economic benefits, land reclamation also poses multiple potential risks, including alterations in geomorphology and landscape structure, degradation of ecosystems and biodiversity, impacts on marine resources, and associated social challenges. This study employs a synthesis approach, combining secondary data analysis with field surveys to examine the current status and management challenges of land reclamation activities in Vietnam. On this basis, several policy recommendations are proposed to promote the sustainable management of land reclamation projects in the national context.

Keywords: Land reclamation project; Land reclamation project management; Vietnam.

¹ TS, Viện Địa lý nhân văn và Phát triển bền vững, email liên hệ: nguyetnb@gmail.com.

Bài báo là sản phẩm của đề tài cấp Bộ: "Tác động của hoạt động lấn biển đến sinh kế của người dân địa phương tại tỉnh Quảng Ninh", Viện Địa lý nhân văn và Phát triển bền vững chủ trì, theo hợp đồng số 138/HĐKH-KHXXH ngày 31 tháng 12 năm 2024.

Nộp bản thảo: 06/01/2026

Chấp nhận đăng: 25/02/2026

1. Đặt vấn đề

Hoạt động lấn biển đã được triển khai tại nhiều quốc gia như một giải pháp mở rộng quỹ đất phục vụ phát triển kinh tế - xã hội trong bối cảnh tài nguyên đất liền ngày càng hạn chế. Việt Nam với đường bờ biển dài và tiềm năng, không gian biển lớn, nhiều dự án lấn biển đã được thực hiện ở các địa phương ven biển như Quảng Ninh, Đà Nẵng, Cần Giờ, TP. Hồ Chí Minh... Một số dự án tiêu biểu gồm Khu lấn biển Đình Vũ (Hải Phòng), Khu đô thị phức hợp Hạ Long Xanh (Quảng Ninh), Khu đô thị quốc tế Đa Phước (Đà Nẵng)...

Thực tiễn cho thấy, nhiều dự án đã tạo quỹ đất phát triển đô thị, du lịch và hạ tầng, đóng góp tích cực cho tăng trưởng kinh tế địa phương. Tại tỉnh Kiên Giang, theo thống kê năm 2019, thành phố Hà Tiên thu hút gần 3 triệu lượt du khách, đứng vị trí thứ nhì về du lịch của miền Tây, chỉ sau Phú Quốc. Đối với vùng ven biển tỉnh Ninh Bình (cũ), khu vực từ đê Bình Minh 2 đến đê Bình Minh 3 có khoảng 1.416 hộ gia đình trực tiếp tận thu, đánh bắt nuôi trồng thủy sản với diện tích ao đầm là 1.315,78ha chủ yếu là nuôi tôm và sản xuất ngao, hào giống. Ngoài ra, khu vực từ đê Bình Minh 3 đến Cồn Nổi (không bao gồm khu vực đầm của Bộ chỉ huy Quân sự tỉnh), có 249 chủ đầm, bãi trên tổng số đầm bãi là 315 (diện tích 2.108,7ha) chủ yếu là nuôi tôm, sản xuất ngao, hào giống và nuôi ngao thương phẩm (Nguyễn Thị Thu Hà, 2025). Mặc dù vậy, các hoạt động lấn biển nếu không được quản lý, kiểm soát tốt sẽ gây ra các tác động rất lớn đến môi trường, sinh thái, sinh kế người dân hiện tại và tương lai. Điều này đặt ra yêu cầu cấp thiết cần tăng cường quản lý và kiểm soát chặt chẽ các dự án lấn biển. Bài viết xem xét tình hình lấn biển ở Việt Nam, thực trạng quản lý các dự án lấn biển, từ đó đề xuất các giải pháp quản lý hiệu quả hoạt động lấn biển tại Việt Nam.

2. Cơ sở dữ liệu và phương pháp nghiên cứu

2.1. Cơ sở dữ liệu

Dữ liệu được sử dụng trong bài viết bao gồm các công trình khoa học đã được công bố và các báo cáo của các tổ chức trong nước có nội dung liên quan và một số tài liệu sơ cấp được thu thập từ khảo sát thực tế trong khuôn khổ đề tài cấp Bộ "Tác động của hoạt động lấn biển đến sinh kế của người dân địa phương tại tỉnh Quảng Ninh" do Viện Địa lý nhân văn và Phát triển bền vững là cơ quan chủ trì thực hiện.

2.2. Phương pháp nghiên cứu

Bài báo chủ yếu sử dụng phương pháp thu thập thông tin, nghiên cứu tài liệu thứ cấp kết hợp với khảo sát thực tế tại Quảng Ninh. Trên cơ sở các tài liệu thu thập được, tác giả tiến hành tổng hợp, phân tích theo các vấn đề: Tình hình lấn biển tại Việt Nam, ảnh hưởng của các dự án lấn biển tại Việt Nam, khó khăn trong chính sách quản lý các dự án lấn biển tại Việt Nam.

3. Kết quả nghiên cứu và thảo luận

3.1. Tình hình lấn biển tại Việt Nam

Hoạt động lấn biển tại nước ta được triển khai từ rất sớm, cụ thể, năm 1827, việc khai khẩn đất hoang, quai đê lấn biển ở những bãi bồi màu mỡ ở vùng cửa biển nơi các dòng sông lớn trở về với đại dương là một cách xóa đói giảm nghèo, ổn định cuộc sống cho người dân. Khi đang quai đê Tiền Hải - Thái Bình nay là tỉnh Hưng Yên, Doanh điền sứ Nguyễn Công Trứ đã cho người sang Ninh Bình khảo sát thực địa chuẩn bị khẩn hoang đặt nền móng cho công cuộc lấn biển, chinh phục thiên nhiên cho đến tận ngày nay (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2020).. Những tác động tích cực mà quai đê, lấn biển tại Ninh Bình đạt được qua hàng trăm năm qua cho thấy hướng phát triển và mô hình phát triển các dự án lấn biển phục vụ phát triển quỹ đất nông nghiệp mang lại giá trị sinh thái và bền vững, hạn chế tối đa tác động môi trường, giảm thiểu tác động thiên tai, biến đổi khí hậu đến khu vực dân cư sống phía sau các khu bãi bồi lấn biển. Tuy nhiên, mô hình phát triển này thường phù hợp với các khu vực gần cửa sông, có lượng phù sa lớn và các điều kiện địa hình, địa mạo thuận lợi cho phát triển nông nghiệp. Tại các tỉnh thành khác, nơi có lợi thế phát triển du lịch, cảng biển, công nghiệp vẫn cần tồn tại song song, nhằm hài hòa các định hướng phát triển kinh tế vĩ mô của đất nước (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2020).

Từ năm 1958 đến năm 1994, tại miền Bắc từ Quảng Ninh đến Ninh Bình đã có 56 công trình khai hoang lấn biển (tổng diện tích là 55.465ha, chủ yếu là các vùng đất nuôi trồng thủy sản, nông nghiệp, làm muối). Ở miền Nam, vịnh Rạch Giá - Kiên Giang, năm 1997 đã xây dựng dự án lấn biển lớn với tổng diện tích lấn biển khoảng 500ha. Các dự án quai đê lấn biển trong giai đoạn này chỉ dừng lại ở việc mở mang đất đai (Phạm Văn Song, 2020). Trong giai đoạn từ năm 2010 đến năm 2021, có 17 tỉnh/thành phố có biến động diện tích đất tăng thêm do lấn biển, tổng diện tích tăng thêm do lấn biển trên cả nước khoảng 5.683,7ha tại 50 dự án/khu vực lấn biển, trong đó, diện tích đất mở rộng do lấn biển của tỉnh Hải Phòng và tỉnh Quảng Ninh có số lượng dự án/khu vực lấn biển có biến động diện tích là nhiều nhất (16 dự án/khu vực) (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2021)

Hiện cả nước có trên 80 khu vực lấn biển, trong đó có khoảng 70 khu vực/dự án là các loại hình lấn biển, còn lại là các dự án đê chắn sóng, đường ống dẫn dầu..., với mục đích xây dựng cầu cảng, phát triển quỹ đất để xây dựng khu đô thị, dân cư, du lịch, nghỉ dưỡng, khu công nghiệp,... Tiêu biểu như Dự án đầu tư xây dựng, kinh doanh cơ sở hạ tầng khu công nghiệp - cảng biển - phi thuế quan Nam Đình Vũ (Hải Phòng) rộng 1.329ha; Khu đô thị phức hợp Hạ Long Xanh tại thị xã Quảng Yên và thành phố Hạ Long với tổng diện tích đất ước tính khoảng 4.109,64ha; Khu đô thị du lịch Hùng Thắng (Bãi Cháy - Quảng Ninh) rộng 224ha; Khu đô thị mới Hạ Long Marina (Hạ Long - Quảng Ninh) rộng 230ha; Khu đô thị quốc tế Đa Phước (Đà Nẵng) rộng 210ha; Khu đô thị sinh thái biển Phương Trang New Town (Đà Nẵng) rộng 117ha; Khu đô thị mới Rạch Giá (Kiên Giang nay thuộc tỉnh An Giang) rộng 420ha; Dự án Saigon Sunbay (Cần Giờ, TP.HCM) rộng 2.870ha (Nguyễn Thị Bích Nguyệt, 2025).

Như vậy, nhìn chung hiện trạng lấn biển xảy ra nhiều nhưng chỉ có một số khu vực có quy mô lớn như tại tỉnh Quảng Ninh, Hải Phòng, Đà Nẵng, Rạch Giá, còn lại mức độ lấn biển tương đối nhỏ. Mục đích của các khu lấn biển là xây dựng khu du lịch, nghỉ dưỡng; khu cảng biển, cảng cá; khu đô thị và khu dân cư; các công trình bảo vệ bờ biển như đập phá sóng, đê chắn sóng và các công trình nhiệt điện, điện gió. Phân tích cho thấy, mục đích lấn biển để xây dựng các khu cảng biển là chủ yếu, sau đó là xây dựng khu đô thị, khu dân cư và các công trình bảo vệ bờ biển, còn số ít là để xây dựng các khu nhà máy nhiệt điện, điện gió. Vật liệu lấn biển chủ yếu là đất, đá, cát, sỏi và xi măng.

Lấn biển tại Việt Nam có nhiều lí do khác nhau như: (1) Lấn biển với mục đích phát triển khu đô thị, khu nghỉ dưỡng, khu đô thị mới lấn biển Tây Bắc; Khu đô thị lấn biển Tây Bắc phường Vĩnh Quang; Khu đô thị lấn biển Trần Quang Khải - Khu đô thị Phú Cường Hoàng Gia; Khu đô thị Phú Quý - Dự án lấn biển Tây Nam Rạch Sỏi; Dự án lấn biển Phan Thị Ràng - Đảo Phú Gia; Tuyến đường đê biển từ Rạch Giá đến Hòn Đất; Cảng hành khách Rạch Giá; (2) Lấn biển để xây dựng sân bay, cảng biển và phát triển khu công nghiệp: Dự án đầu tư xây dựng, kinh doanh cơ sở hạ tầng KCN - cảng biển - phi thuế quan Nam Định Vũ (Hải Phòng). Các dự án phát triển sân bay như Côn Đảo; (3) Lấn biển phục vụ các mục đích khác: Hoạt động lấn biển phục vụ mục đích xây đảo nhân tạo và các mục đích khác tại Việt Nam diễn ra tại một số tỉnh ven biển với mục đích chủ yếu là phát triển du lịch và phát triển nông nghiệp, như Kim Sơn thuộc tỉnh Ninh Bình (cũ) lấn biển phát triển nông nghiệp, đến năm 2022, sau 182 năm với 7 lần quai đê, lấn biển. Bên cạnh đó, có những loại hình khác của lấn biển là xây đảo nhân tạo hoặc lấn biển tại các đảo. Tỉnh Kiên Giang (cũ) cũng có dự án lấn biển xây đảo nhân tạo đang được triển khai cùng với lấn biển xây dựng các đô thị ven biển ngày càng nhiều, như tại các thành phố Rạch Giá, Hà Tiên và Phú Quốc (Nguyễn Thị Bích Nguyệt và cs, 2025).

3.2. Một số tác động của các dự án lấn biển tại Việt Nam

Tác động tích cực

Mở rộng quỹ đất để phát triển kinh tế - xã hội, giảm thiểu sức tải do dân số tăng nhanh và nhu cầu phát triển của xã hội, góp phần vào sự phát triển liên kết giữa kinh tế biển và kinh tế đất liền.

Trong thực tế, việc lấn biển cung cấp tài nguyên đất có giá trị cho nhiều lĩnh vực kinh tế quốc gia, không chỉ hình thành cơ sở sản xuất ngũ cốc và bông quy mô lớn, cơ sở nuôi trồng thủy sản nước ngọt biển, mà còn cho ngành công nghiệp ven biển, phát triển cảng, xây dựng đô thị và du lịch.

Theo kết quả khảo sát thực tế, tỉnh Quảng Ninh có tới 43 dự án đô thị lấn biển, trong đó nhiều dự án thành công, có thể kể đến như Khu đô thị du lịch Hùng Thắng, Khu đô thị mới Hạ Long Marina, Hạ Long xanh. Các dự án lấn biển này chủ yếu xây dựng các khu đô thị mới với các tiện ích hiện đại và cảnh quan khu vực ven biển mang lại, các dự án lấn biển nói chung và dự án xây dựng khu đô thị lấn biển nói riêng mang lại giá trị kinh tế, đặc biệt là giá trị bất động sản cao gấp nhiều lần so với giá bất động sản chung tại khu vực đó. Hay như thành phố Rạch Giá, Kiên Giang trong 20 năm trở lại đây, rất nhiều dự án lấn biển đã tạo nên diện mạo văn minh, hiện đại cho thành phố, thu hút du khách, phát triển du lịch, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần cho người dân. Điển hình như các dự án Khu đô thị lấn biển Tây Bắc (gần 100ha), Khu đô thị lấn biển Trần Quang Khải - Phú Cường (gần 70ha) (Trần Thị Liên, 2022). Tại tỉnh Kiên Giang, theo thống kê năm 2019, thành phố Hà Tiên thu hút gần 3 triệu lượt du khách, tiếp tục đứng vị trí thứ nhì về du lịch của miền Tây, chỉ sau Phú Quốc. Đây là cơ sở để thành phố này phát triển các dự án bất động sản chuyên biệt cho du lịch, nghỉ dưỡng, trong đó lấn biển đã đáp ứng một phần đáng kể về nhu cầu sử dụng đất trong giai đoạn hiện nay (Trần Thị Liên, 2022).

Theo số liệu của UBND huyện Kim Sơn, khu vực từ đê Bình Minh II đến Cồn Nổi có hàng nghìn hộ dân đang sử dụng khai thác và nuôi trồng thủy sản. Trong đó, khu vực từ đê Bình Minh II đến đê Bình Minh III có gần 1.000 hộ với diện tích hơn 1.791ha; khu vực từ đê Bình Minh III đến Cồn Nổi với diện tích gần 5.211ha (UBND tỉnh Ninh Bình, 2022). So với các tỉnh trong khu vực, nuôi trồng

thủy sản ở Kim Sơn có nhiều thuận lợi bởi nơi đây giáp với vùng nội đồng nên có thể nuôi thả thủy sản dưới nhiều hình thức. Bên cạnh đó, sự đầu tư lớn trong việc quai đê lấn biển đã giúp vùng nuôi trồng thủy sản của Kim Sơn có độ an toàn cao hơn so với các vùng biển khác. Các dự án quai đê, lấn biển tạo quỹ đất đã tạo điều kiện thuận lợi thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội nói chung và sản xuất, nuôi trồng, khai thác thủy, hải sản vùng bãi bồi nói riêng. Sau khi hoàn thiện quy hoạch chi tiết cho vùng kinh tế bãi bồi Kim Sơn thì đây sẽ là cơ hội tạo ra các hành lang phát triển bằng hạ tầng giao thông, tạo khu dân cư mới, đồng thời, mở ra cơ hội phát triển nông nghiệp công nghệ cao, công nghiệp phụ trợ... ở vùng bãi bồi (UBND tỉnh Ninh Bình, 2022).

Thúc đẩy sự phát triển của ngành công nghiệp cảng biển, khu công nghiệp ven biển.

Việc phát triển kinh tế gắn với các khu công nghiệp ven biển đòi hỏi diện tích đất rất lớn. Ở một số địa phương, dù sở hữu nhiều lợi thế như tiềm năng phát triển kinh tế biển, công nghệ ven biển, hệ thống hạ tầng, hàng hải và logistics, cũng như vị trí trong các vành đai kinh tế, nhưng lại gặp khó khăn về quỹ đất. Đặc biệt, chi phí đền bù và giải phóng mặt bằng cao, thời gian triển khai kéo dài, cùng với sự phản đối của người dân bị thu hồi đất đã khiến nhiều dự án chậm tiến độ và tăng đáng kể tổng mức đầu tư. Trong một số trường hợp, chi phí đầu tư cho lấn biển thậm chí thấp hơn so với việc sử dụng đất nông nghiệp hoặc phi nông nghiệp hiện có. Vì vậy, lấn biển đã trở thành giải pháp được nhiều địa phương lựa chọn để phát triển các khu công nghiệp ven biển.

Chẳng hạn, dự án KCN cảng biển phi thuế quan Nam Đình Vũ (Hải Phòng) có quy mô hơn 1.300ha là mô hình lấn biển đầu tiên tại Việt Nam, được triển khai với quy mô lớn nhằm sử dụng hiệu quả quỹ đất và tránh đầu tư manh mún. Dự án nằm ở vị trí trung tâm Khu kinh tế Đình Vũ - Cát Hải, giữ vai trò động lực phát triển và được hưởng nhiều ưu đãi đầu tư. Nhờ lợi thế kết nối giao thông thuận lợi với sân bay Cát Bi, trung tâm Hải Phòng và các tuyến cao tốc, dự án có khả năng liên kết vùng mạnh mẽ. Cơ cấu dự án gồm hơn 430ha khu phi thuế quan, gần 900ha khu công nghiệp định hướng công nghệ sạch, cùng hệ thống cảng biển công suất khoảng 20 triệu tấn/năm. Tổng thể này góp phần hình thành chuỗi cảng biển và logistics quy mô lớn, nâng cao năng lực vận tải hàng hóa của khu vực và cả nước (Trần Thị Liên, 2022).

Phát triển các điểm du lịch mới

Các thành phố ven biển sẽ tính đến sự phát triển của du lịch ven biển khi quy hoạch tài nguyên đất được tạo ra từ hoạt động lấn biển. Du lịch ven biển là một phần quan trọng của nền kinh tế biển. Các thành phố ven biển ở khu vực trung tâm thành phố tích cực để lại không gian ven biển để xây dựng cảnh quan đô thị, trực tiếp hiện thị hình ảnh thành phố, cung cấp cho người dân một địa điểm tốt để giải trí và sinh hoạt, và địa điểm thăm quan cho khách du lịch. Điều này một mặt có thể thêm vào khả năng hiện thị của thành phố, thu hút nhiều cơ hội phát triển hơn, mặt khác cũng có thể tăng thu nhập chính phủ. Điển hình như Bãi Cháy thuộc tỉnh Quảng Ninh, Kiên Giang, Đồi Rồng thuộc tỉnh Hải Phòng,... Tại thành phố Hà Tiên thuộc tỉnh Kiên Giang, năm 2019 thu hút gần 3 triệu lượt du khách, tiếp tục đứng vị trí thứ nhì về du lịch của miền Tây, chỉ sau Phú Quốc. Mục tiêu cụ thể đến năm 2025 thu hút trên 4,4 triệu lượt khách, doanh thu ước đạt 9.400 tỷ đồng. Năm 2030 thu hút trên 6,4 triệu lượt khách, doanh thu ước đạt 34.500 tỷ đồng. Đây là cơ sở để thành phố này phát triển các dự án bất động sản chuyên biệt cho du lịch, nghỉ dưỡng, trong đó lấn biển đã đáp ứng một phần đáng kể về nhu cầu sử dụng đất trong giai đoạn hiện nay (Trần Thị Liên, 2022).

Tác động tiêu cực

Ảnh hưởng đến nguồn sinh kế của một bộ phận người dân khai thác và nuôi trồng thủy hải sản ven biển.

Theo điều tra phỏng vấn sâu, người dân bị ảnh hưởng bởi dự án lấn biển Phương Đông. Từ khi dự án được triển khai, người dân đã mất đi nguồn sinh kế là khai thác sá sùng.

“Đào sá sùng đã trở thành nghề truyền thống, giúp chúng tôi phát triển kinh tế, ổn định cuộc sống bao năm qua. Thuận theo con nước, mỗi tháng mỗi người dân chúng tôi nơi đây thường có từ 15-20 ngày đi đào sá sùng, trung bình mỗi ngày người dân cũng kiếm được 300.000 đồng/người, thậm chí có người thu được gần 1 triệu đồng/ngày. Thế nhưng, từ cuối năm 2011, Công ty CP Đầu tư xây dựng đô thị Phương Đông triển khai dự án Đầu tư xây dựng khu đô thị ven biển với diện tích hơn 170ha tại khu vực này, một phần diện tích bãi triều nằm trong vùng dự án, tiềm năng nguồn lợi thủy sản có giá trị nơi đây bị thu hẹp lại, chúng tôi phải đi xa hơn để đào sá sùng và thu hoạch cũng ít đi đã ảnh hưởng đến sinh kế của chúng tôi” (PVS nữ, 50 tuổi, tại Dự án lấn biển Phương Đông).

Ảnh hưởng đến chất lượng nước biển khu vực dự án lấn biển.

Khu vực lấn biển đều nằm trong vùng đất ngập nước ven biển. Đây là khu vực có mức độ đa dạng sinh học cao, có giá trị lớn đối với các hệ sinh thái biển nói chung (sinh cảnh của nhiều loài sinh vật biển, điều hòa các quá trình tự nhiên và môi trường chuyển tiếp giữa biển và lục địa...).

Theo nghiên cứu của Viện Nghiên cứu biển và hải đảo thực hiện năm 2019: “Điều tra, đánh giá mức độ ô nhiễm môi trường và tác động tới các hệ sinh thái ven biển Việt Nam do các hoạt động lấn biển gây ra” tại một số biển tại Đà Nẵng, Cần Giờ (Thành phố Hồ Chí Minh), Rạch Giá (Kiên Giang) cho thấy một số chỉ tiêu TSS, độ đục có xu hướng cao hơn vào mùa mưa. Nguyên nhân là do mùa mưa có lượng mưa cao nước biển xáo động mạnh dẫn đến sự thay đổi các chỉ tiêu này. Các giá trị COD, BOD₅, tổng Nito, tổng Photpho trong nước thải tại Đà Nẵng, Cần Giờ, Rạch Giá đều có giá trị cao vượt QCVN 14:2015/BTNMT.

Tại khu vực lấn biển Đà Nẵng, khu vực cảng cá Thọ Quang và khu vực cống xả thải của khu lấn biển đều có mức độ và nồng độ BOD vượt quá ngưỡng cho phép. Nồng độ ô nhiễm BOD lớn nhất khi triều lên là 56 - 65 mg/l và khi triều xuống là 52 - 72 mg/l. Nồng độ PO₄ lớn nhất trong kỳ triều lên là 0,96 - 1,2 mg/l và trong kỳ triều xuống là 1,04 - 1,4 mg/l. Tại khu lấn biển Cần Giờ, TP. Hồ Chí Minh, nồng độ ô nhiễm BOD lớn nhất trong thời kỳ triều lên là 65 - 70 mg/l và nồng độ ô nhiễm BOD lớn nhất trong thời kỳ triều xuống là 48 - 65 mg/l. Nồng độ PO₄ lớn nhất trong thời kỳ triều lên là 0,9 - 1,12 mg/l và nồng độ PO₄ lớn nhất trong thời kỳ triều xuống là 0,64 - 0,96 mg/l. Tại khu vực lấn biển thành phố Rạch Giá, nồng độ BOD lớn nhất trong kỳ triều lên là 65 mg/l, trong kỳ triều xuống là 64 mg/l; nồng độ PO₄ lớn nhất trong kỳ triều lên là 1,5 mg/l, trong kỳ triều xuống là 1,8 mg/l. Các giá trị BOD₅, TSS... tại nhiều tuyến là cao (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2019). Nguyên nhân chủ yếu là do chưa có biện pháp kiểm soát các nguồn thải ven biển, từ hoạt động của dân cư và các hoạt động khai thác, nuôi trồng thủy sản. Ngoài ra, nguồn thải từ các hoạt động giao thông vận tải thường chứa hàm lượng dầu khoáng cao, hóa chất tẩy rửa và kim loại nặng cũng là một nguyên nhân đe dọa chất lượng nước biển khu vực tiếp nhận nước thải. Các hoạt động xây dựng, sửa chữa và các hoạt động sinh hoạt và sản xuất, phát triển kinh tế tại các khu lấn biển cũng tác động không nhỏ tới chất lượng nước tại vùng biển này.

3.3. Quy định, chính sách đối với việc thực hiện các dự án lấn biển ở Việt Nam

Các quy định điều chỉnh hoạt động lấn biển vẫn còn chồng chéo và chưa rõ ràng trong phạm vi pháp lý về lấn biển.

Cụ thể, trong Luật Đất đai 2024 mới chỉ dừng lại ở việc giải thích khái niệm “lấn biển”, trong khi loại đất được hình thành sau quá trình này vẫn chưa có cơ sở pháp lý rõ ràng. Sự thiếu hụt này có thể gây khó khăn cho công tác quản lý cũng như việc xác định quyền sử dụng đất. Vì vậy, cần thiết phải xây dựng một định nghĩa cụ thể, làm rõ sự khác biệt giữa đất lấn biển – được hình thành từ tác động nhân tạo – và đất bãi bồi ven biển – do quá trình bồi tụ tự nhiên tạo nên. Việc phân định rạch ròi hai loại đất này sẽ góp phần hoàn thiện cơ chế quản lý, hạn chế tình trạng áp dụng pháp luật thiếu thống nhất và phát sinh mâu thuẫn trong thực tiễn. Bên cạnh đó, cần xác định rõ phạm vi các khu vực biển được phép thực hiện hoạt động lấn biển trong Luật Đất đai năm 2024, đồng thời bảo đảm sự thống nhất với Luật Tài nguyên, Môi trường Biển và Hải đảo năm 2015 nhằm tránh chồng chéo quy định, qua đó nâng cao hiệu quả quản lý cả vùng biển và quỹ đất hình thành từ lấn biển.

Luật Đất đai 2024 (khoản 30 Điều 3) đưa ra quy định hoạt động lấn biển bằng giải pháp kỹ thuật như mở rộng diện tích đất liền từ biển, nhưng chưa rõ về khái niệm đất lấn biển là phần đất mới hình thành sau lấn biển. Việc đưa ra khái niệm chưa rõ đã gây khó khăn trong quản lý, phân loại quyền sử dụng đất. Trong đó theo Luật Tài nguyên, Môi trường Biển và Hải đảo 2015 (khoản 3 Điều 23), đã quy định rõ chiều rộng hành lang bảo vệ bờ biển được tính từ đường mực nước triều cao trung bình nhiều năm về phía đất liền hoặc về phía trong đảo. Hành vi lấn biển trong phạm vi hành lang bảo vệ bờ biển bị hạn chế theo quy định của luật này. Sự khác biệt trong cách xác định ranh giới giữa “đường mép nước biển thấp nhất” (theo Luật Đất đai 2024) và “đường mực nước triều cao” (theo Luật Tài nguyên, Môi trường Biển và Hải đảo ban hành năm 2015) có thể tạo ra sự mâu thuẫn trong việc áp dụng pháp luật, đặc biệt là khi khu vực lấn biển có khả năng nằm trong hành lang bảo vệ bờ biển. Điều này dẫn đến xung đột về quyền khai thác và sử dụng đất, đòi hỏi cần có sự đồng bộ giữa các quy định trong Luật Đất đai 2024 và Luật Tài nguyên, Môi trường Biển và Hải đảo 2015 để tránh chồng chéo và mâu thuẫn trong quản lý.

Theo Điều 190 Luật Đất đai 2024, hoạt động lấn biển chỉ được phép khi có quyết định của Quốc hội hoặc Thủ tướng. Các bước gồm lập dự án, đánh giá tác động, thiết kế, thi công, nghiệm thu đều theo quy định tại Nghị định 102/2024/NĐ-CP. Giao khu vực biển và đất đai phải thực hiện đồng thời, đảm bảo quá trình triển khai hợp pháp, sau đó mới cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Hiện nay các khu vực lấn biển với quy mô lớn như Cần Giờ, Hạ Long Xanh, nhiều năm qua, công tác giao đất, cho thuê đất đối với các dự án này chưa thực hiện được, do vướng mắc về quy định pháp luật giữa pháp luật đất đai và pháp luật về giao khu vực biển. Theo Nghị định số 11/2021/NĐ-CP ngày 10-2-2021 của Chính phủ quy định việc giao các khu vực biển nhất định, tổ chức, cá nhân được giao khu vực biển để lấn biển thực hiện dự án đầu tư được tiếp tục sử dụng diện tích đất hình thành sau khi lấn biển theo quy định của pháp luật về đất đai. Tuy nhiên các dự án này nằm ngoài đường mép nước biển thấp nhất trung bình trong nhiều năm, trong khi, theo quy định tại Thông tư số 24/2019 của Bộ Tài nguyên và Môi trường, công tác giao đất, cho thuê đất tính từ đường mép nước biển thấp nhất trung bình trong nhiều năm trở vào đất liền nên phần diện tích nằm phía ngoài đường mép biển thấp nhất nhiều năm không thể áp dụng việc giao đất, cho thuê đất. Vướng mắc về quy định pháp luật này ảnh hưởng tiến độ thực hiện các dự án và quyền lợi của nhà đầu tư.

Vì vậy, cần luật hóa hoạt động lấn biển trong quá trình hoàn thiện thể chế, nhất là Luật Đất đai 2024 sửa đổi và các luật chuyên ngành liên quan khác. Đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ các quy định giữa Luật Đất đai 2024, Luật Biển Việt Nam năm 2012, Luật Tài nguyên, Môi trường biển và Hải đảo năm 2015 về chế độ quản lý, cơ chế giao đất, cho thuê đất, sử dụng đất sau lấn biển, có tính đến nguồn vốn đầu tư cho dự án lấn biển.

Thủ tục pháp lý và cải cách hành chính vẫn phức tạp: Theo Điều 190 Luật Đất đai 2024, hoạt động lấn biển chỉ được phép khi có quyết định của Quốc hội hoặc Thủ tướng. Các bước gồm lập dự án, đánh giá tác động, thiết kế, thi công, nghiệm thu đều theo quy định tại Nghị định 102/2024/NĐ-CP. Giao khu vực biển và đất đai phải thực hiện đồng thời, đảm bảo quá trình triển khai hợp pháp, sau đó mới cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Hiện nay các khu vực lấn biển với quy mô lớn như Cần Giờ, Hạ Long Xanh, nhiều năm qua, công tác giao đất, cho thuê đất đối với các dự án này chưa thực hiện được, do vướng mắc về quy định pháp luật giữa pháp luật đất đai và pháp luật về giao khu vực biển.

Lấn biển được xem là một giải pháp quan trọng nhằm mở rộng không gian phát triển cho đô thị, công nghiệp và du lịch ven biển. Tuy nhiên, để hoạt động này diễn ra hiệu quả và bền vững, đòi hỏi phải có một khung pháp lý đồng bộ và chặt chẽ. Việc hoàn thiện định nghĩa về đất lấn biển, cải thiện chính sách đầu tư, nâng cao chất lượng quy hoạch, đơn giản hóa thủ tục hành chính và bổ sung cơ chế tài chính phù hợp sẽ góp phần thúc đẩy các dự án phát triển theo hướng minh bạch, công bằng và bền vững. Trong bối cảnh biến đổi khí hậu và áp lực ngày càng gia tăng đối với tài nguyên đất đai, việc hoàn thiện pháp luật về đất lấn biển không chỉ giúp khai thác hiệu quả quỹ đất mới mà còn bảo đảm sự hài hòa giữa phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường. Đây sẽ là nền tảng quan trọng để Việt Nam phát triển bền vững các khu vực ven biển trong tương lai.

3.4. Một số giải pháp quản lý các dự án lấn biển tại Việt Nam

i) Sửa đổi, bổ sung nội dung quy định về lấn biển trong Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo và các văn bản dưới luật. Đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ các quy định giữa Luật Đất đai, Luật Biển Việt Nam, Luật Tài nguyên, Môi trường biển và Hải đảo về chế độ quản lý, cơ chế giao đất, cho thuê đất, sử dụng đất sau lấn biển, có tính đến nguồn vốn đầu tư cho dự án lấn biển.

Bổ sung định nghĩa về đất lấn biển trong luật đất đai năm 2024: Cần xây dựng khái niệm chính thức về “đất lấn biển” trong Luật Đất đai, phân biệt rõ đất do tác động nhân tạo và đất bãi bồi tự nhiên, nhằm tăng tính rõ ràng trong quản lý và tránh xung đột pháp luật.

ii) Đánh giá tác động môi trường với các dự án lấn biển: Công tác đánh giá tác động môi trường có ý nghĩa quan trọng, then chốt trong việc lựa chọn vị trí lấn biển cũng như phê duyệt dự án lấn biển. Đối với việc lấn biển, những tác động đến tự nhiên, môi trường, kinh tế, xã hội là điều tất yếu sẽ xảy ra. Tuy nhiên, tiêu chí nào để xác định dự án đó có được lấn biển hay không, vị trí nào phù hợp cho dự án, diện tích lấn biển bao nhiêu là phù hợp nhất, bài toán kinh tế giữa kinh tế - môi trường khi phê duyệt một dự án lấn biển cần có những yêu cầu, hướng dẫn cụ thể, phục vụ công tác thẩm định và phê duyệt dự án lấn biển.

iii) Quản lý tốt công tác lập quy hoạch, kế hoạch có liên quan sẽ giúp Chính phủ, các bộ, ngành, địa phương điều phối hoạt động lấn biển của các dự án phù hợp, tránh tình trạng nhiều dự án lấn biển trong cùng một khu vực thực hiện đồng thời, gây các tác động tiêu cực, tích lũy và cộng hưởng

đến môi trường, hệ sinh thái, gây xói lở bờ biển và các tác động tiêu cực khác trong khu vực. Dự án lấn biển phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường theo quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường; chỉ thực hiện lấn biển khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao khu vực biển để lấn biển.

iv) Cần đặc biệt quan tâm tới việc xây dựng quy hoạch lấn biển để tháo gỡ những khó khăn cho các dự án lấn biển tại Việt Nam. Việc đưa khu vực biển để lấn biển vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất sẽ phải tuân thủ các quy định của pháp luật; việc tổ chức lập, phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải bảo đảm đồng bộ, thống nhất với các quy hoạch có liên quan là nguyên tắc, yêu cầu bắt buộc theo quy định của pháp luật. Trên cơ sở Quy hoạch sử dụng đất quốc gia thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 (Nghị quyết số 39/2021/QH15 của Quốc hội), Quy hoạch tổng thể quốc gia thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 (Nghị quyết số 81/2023/QH15 của Quốc hội), các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đang triển khai phê duyệt và công bố Quy hoạch tỉnh, thành phố.

v) Quan tâm tới việc hướng dẫn về phương pháp, kỹ thuật lấn biển trên cơ sở học hỏi, cập nhật kinh nghiệm tiên tiến của các nước cho các dự án lấn biển tại Việt Nam.

4. Kết luận

Lấn biển để phát triển kinh tế - xã hội, thích ứng biến đổi khí hậu, nước biển dâng đã trở thành một giải pháp hữu hiệu tại nhiều quốc gia trên thế giới. Dưới sức ép của các hoạt động kinh tế - xã hội ngày càng tăng cũng như nhằm giảm thiểu những tác động bất lợi của thiên nhiên, hoạt động lấn biển cũng không phải là ngoại lệ đối với Việt Nam. Việt Nam cũng được đánh giá là một trong những quốc gia có tiềm năng và lợi thế lớn để mở rộng không gian phát triển ra biển và đại dương phục vụ phát triển bền vững. Gắn liền với lịch sử phát triển đất nước, hoạt động lấn biển đã và đang được thực hiện ở nhiều địa phương với quy mô khác nhau thông qua việc thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội.

Nhìn chung, các dự án lấn biển đều có tác động đến kinh tế - xã hội, điều kiện tự nhiên, đa dạng sinh học, các hệ sinh thái, ảnh hưởng tới những lợi ích của con người trong dài hạn và các tác động khác. Những tác động này đã được chứng minh xảy ra ở nhiều nơi trên thế giới cũng như tại Việt Nam, bao gồm cả tác động tích cực và tiêu cực.

Tuy nhiên, thực tiễn ở nước ta chỉ ra rằng nhu cầu lấn biển rất lớn, một số khu vực biển và vùng bờ nhất định có thể phù hợp để lấn biển phục vụ cho phát triển, song phải trên cơ sở xem xét, đánh giá toàn diện và cụ thể về lợi ích và các tác động có hại trước mắt và lâu dài. Do vậy, các dự án lấn biển cũng có nhiều vấn đề cần quan tâm, giải quyết và nếu không được quản lý, kiểm soát sẽ có tác động xấu đến môi trường sinh thái, nơi cư trú, sinh kế của người dân ven biển và hải đảo; phá vỡ quy hoạch về hạ tầng, giao thông... ảnh hưởng đến phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước cả trước mắt và lâu dài.

Từ đó đặt ra yêu cầu, cần phải tăng cường công tác quản lý nhà nước đối với lấn biển, kiểm soát chặt chẽ các dự án lấn biển để bảo đảm phát triển bền vững. Vì vậy, nhà nước đang tiếp tục củng cố, thực hiện chính sách quản lý, bảo vệ đất đai nghiêm ngặt nhất, kiểm soát vĩ mô, tăng cường quản lý hoạt động lấn biển và thiết lập một khuôn khổ thể chế tiêu chuẩn, trở thành xu hướng chính sách tất yếu của nước ta về đất đai, vừa bảo đảm tận dụng không gian cần thiết cho mục đích phát triển kinh

tế - xã hội, vừa đảm bảo sử dụng hợp lý tài nguyên, môi trường biển, hải đảo, bảo đảm quốc phòng, an ninh và các mục tiêu phát triển bền vững.

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2019). *Dự án “Điều tra, đánh giá mức độ ô nhiễm môi trường và tác động tới các hệ sinh thái ven biển Việt Nam do các hoạt động lấn biển gây ra”*.
2. Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2020). *Đánh giá sơ bộ một số nội dung đề nghị xây dựng Nghị định quy định về lấn biển* (Dự thảo báo cáo chính sách).
3. Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2021). *Báo cáo rà soát các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến việc xây dựng dự thảo Nghị định quy định lấn biển*.
4. Hà, N. T. T., Anh, L.T., Hòa, N.X; Thu, N.T. H. (2025). Biến động các hệ sinh thái đất ngập nước ven biển huyện Kim Sơn, Ninh Bình làm cơ sở cho quản lý tài nguyên. *Tạp chí Nghiên cứu Địa lý nhân văn*, 1(46), 97–106.
5. Hà, V. H (2022). Lấn biển tại các đô thị ven biển châu Á: Thực trạng và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam. *Tạp chí Môi trường*, Chuyên đề Tiếng Việt III/2022, 127-131.
6. Mai, T. N. (2008). *Điều tra, đánh giá tài nguyên môi trường các vùng vịnh trọng điểm ven bờ phục vụ phát triển kinh tế xã hội và bảo vệ môi trường*, Đề tài cấp Bộ, mã số KC09.05/06-10.
7. Nguyệt, N.T.B (2025). Một số tác động của các dự án lấn biển đến môi trường và xã hội tại Việt Nam. *Tạp chí Môi trường*, 3(2025), 77-81.
8. Nguyệt, N.T.; Ngọc, N.T., Đáp, N.Đ (2025). Kinh nghiệm lấn biển trên thế giới và những chính sách, bài học kinh nghiệm cho Việt Nam. *Kỷ yếu Hội nghị Địa lý toàn quốc năm 2025*,
9. Liên, T. T. (2022). *Nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn, đề xuất nội dung quy định về quản lý hoạt động lấn biển, phục vụ phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam*.
10. Quý, D.V. (21/3/2025). Hoàn thiện pháp luật về lấn biển tại Việt Nam. *Tạp chí Tòa án nhân dân điện tử*.
11. Song, P.V (27/7/2020). Lấn biển, phát triển kinh tế ven biển là con đường tương lai của Việt Nam. *Quân đội Nhân dân*. Truy cập tại <https://www.qdnd.vn/kinh-te/cac-van-de/bai-6-pgs-ts-pham-van-song-lan-bien-phat-trien-kinh-te-ven-bien-la-con-duong-tuong-lai-cua-viet-nam-629034>
12. Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh. (2017). *Báo cáo DMC khu lấn biển Cần Giờ*.