

CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ CÁC TỈNH VEN BIỂN THÍCH ỨNG VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU Ở VIỆT NAM

Nguyễn Kim Hoàng
Đại học Kinh tế quốc dân
Email: hoangnk@neu.edu.vn

Mã bài báo: JED-2159
Ngày nhận: 20/12/2024
Ngày nhận bản sửa: 10/03/2025
Ngày duyệt đăng: 20/03/2025
DOI:10.33301/JED.VI.2159

Tóm tắt:

Nghiên cứu này nhằm phân tích chính sách phát triển đô thị tại các thành phố ven biển của Việt Nam để thích ứng với biến đổi khí hậu. Nghiên cứu sử dụng phương pháp tiếp cận hỗn hợp, kết hợp dữ liệu định tính từ các tài liệu chính sách, phỏng vấn các bên liên quan và quan sát thực địa tại ba thành phố Đà Nẵng, Hải Phòng và Nha Trang. Kết quả nghiên cứu cho thấy những thách thức về mặt thể chế và năng lực kỹ thuật hạn chế được xác định là những rào cản chung. Nghiên cứu nhấn mạnh nhu cầu tăng cường quản trị, cơ chế tài chính sáng tạo và các phương pháp tiếp cận lấy cộng đồng làm trung tâm để tăng cường khả năng phục hồi đô thị ở các tỉnh ven biển của Việt Nam. Những phát hiện này góp phần đưa ra các khuyến nghị chính sách khả thi và cung cấp khuôn khổ cho phát triển đô thị bền vững trong bối cảnh biến đổi khí hậu.

Từ khoá: Biến đổi khí hậu, thành phố ven biển, chính quyền, phát triển đô thị, Việt Nam.

Mã JEL: Q01, Q56.

Urban development policy in coastal provinces adapting to climate change in Vietnam

Abstract:

This research aims to analyze urban development policy in Vietnam's coastal cities for adapting to climate change. The study employs a mixed-methods approach, combining qualitative data from policy materials, stakeholder interviews, and field observations across the cities of Da Nang, Hai Phong and Nha Trang. The results reveal that institutional challenges and limited technical capacity are identified as common barriers. The study underscores the need for enhanced governance, innovative financing mechanisms, and community-centered approaches to strengthen urban resilience in Vietnam's coastal provinces. These findings contribute to feasible policy recommendations and provide a framework for sustainable urban development in the context of climate change.

Keywords: Climate change, coastal city, government, urban development, Vietnam.

JEL codes: Q01, Q56.

1. Giới thiệu

Phát triển đô thị ở các tỉnh ven biển của Việt Nam đang phải đối mặt với những thách thức ngày càng gia tăng do biến đổi khí hậu (BĐKH). Việt Nam, với hơn 3.260 km bờ biển, đặc biệt dễ bị tổn thương do mực nước biển dâng cao, bão mạnh hơn và lượng mưa thay đổi lớn (World Bank 2022; UN-Habitat, 2001). Những tác động này đặc biệt rõ rệt ở các vùng ven biển đang đô thị hóa nhanh chóng, nơi tập trung mật độ dân số cao, hoạt động phát triển kinh tế và hệ thống cơ sở hạ tầng quan trọng. Các thành phố lớn như Đà Nẵng, Hải Phòng và Nha Trang là ví dụ điển hình cho áp lực kép của việc mở rộng đô thị và rủi ro biến đổi khí hậu ngày càng tăng. Sự giao thoa của các tác động này đòi hỏi các phương pháp tiếp cận thích ứng đối với phát triển đô thị ưu tiên khả năng phục hồi và tính bền vững.

Biến đổi khí hậu gây ra nhiều mối đe dọa đối với các khu vực đô thị ven biển ở Việt Nam, bao gồm ngập lụt do mực nước biển dâng cao, nhiễm mặn nguồn nước và thiệt hại về cơ sở hạ tầng do các hiện tượng thời tiết cực đoan (Asian Development Bank - ADB, 2013; Powell & cộng sự, 2011). Theo Bộ Tài nguyên và Môi trường (MONRE, 2016), mực nước biển dọc theo bờ biển Việt Nam đã dâng cao khoảng 3 mm mỗi năm trong những thập kỷ gần đây, gây nguy hiểm cho các khu vực đô thị. Kết hợp với quá trình đô thị hóa nhanh chóng, những hiện tượng này làm trầm trọng thêm tình trạng dễ bị tổn thương về kinh tế - xã hội, đặc biệt là đối với các cộng đồng thu nhập thấp thường sống ở các vùng có nguy cơ cao.

Việt Nam đã thể hiện cam kết mạnh mẽ trong việc giải quyết BĐKH thông qua các chính sách như Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu và Kế hoạch quốc gia thích ứng với biến đổi khí hậu. Các chính sách này nhấn mạnh vào việc xây dựng khả năng phục hồi ở các khu vực đô thị và ưu tiên các vùng ven biển dễ bị tổn thương (MONRE, 2016). Tuy nhiên, những thách thức như nguồn lực tài chính hạn chế, quản trị phân mảnh và thực hiện không nhất quán cản trở hiệu quả của các chính sách này (Garschagen, 2015). Việc giải quyết những rào cản này là điều cần thiết để đảm bảo rằng phát triển đô thị phù hợp với cả mục tiêu thích ứng với BĐKH và mục tiêu phát triển bền vững.

Trong khi các nghiên cứu trên cung cấp những hiểu biết có giá trị về thích ứng với BĐKH ở các đô thị ven biển của Việt Nam, vẫn còn một số khoảng trống. Vì vậy, cần có nhiều nghiên cứu hơn để đánh giá hiệu quả của các chính sách can thiệp thích ứng cụ thể trong bối cảnh Việt Nam. Vì vậy, nghiên cứu này đóng góp trong xây dựng chính sách phát triển đô thị bền vững trong bối cảnh biến đổi khí hậu, giúp các đô thị ven biển giảm thiểu rủi ro và nâng cao khả năng thích ứng. Ngoài ra, nghiên cứu này cung cấp cơ sở khoa học và thực tiễn để bổ sung vào các lý thuyết về đô thị hóa bền vững, quy hoạch thích ứng và khả năng chống chịu đô thị qua các câu hỏi nghiên cứu sau:

1. Các sáng kiến thích ứng với BĐKH trong phát triển đô thị nào đã được triển khai ở Đà Nẵng, Hải Phòng và Nha Trang?

2. Những thách thức về mặt thể chế mà chính quyền địa phương phải đối mặt khi thực hiện các chính sách thích ứng với BĐKH là gì?

3. Cộng đồng phải đối mặt với những rào cản nào khi tham gia vào các sáng kiến và kế hoạch thích ứng?

Trên cơ sở đó, tác giả nghiên cứu: (1) các sáng kiến thích ứng BĐKH trong phát triển đô thị tại ba thành phố Đà Nẵng, Hải Phòng và Nha Trang; (2) các thách thức về mặt thể chế trong việc thực hiện các chính sách thích ứng BĐKH; và (3) Nhận thức của công chúng về rủi ro BĐKH từ đó đưa ra các kết luận và hàm ý chính sách.

2. Tổng quan nghiên cứu và cơ sở lý thuyết

2.1. Khung nghiên cứu

Để phân tích chính sách phát triển đô thị tại các tỉnh ven biển Việt Nam trong bối cảnh thích ứng với BĐKH, bài viết sử dụng khung lý thuyết được xây dựng dựa trên ba trụ cột chính: (1) Lý thuyết phát triển đô thị bền vững, (2) Lý thuyết thích ứng với biến đổi khí hậu, và (3) Lý thuyết khả năng phục hồi. Các lý thuyết này được tích hợp với đặc điểm địa lý, kinh tế - xã hội và môi trường đặc thù của các đô thị ven biển Việt Nam nhằm giải quyết vấn đề nghiên cứu một cách toàn diện.

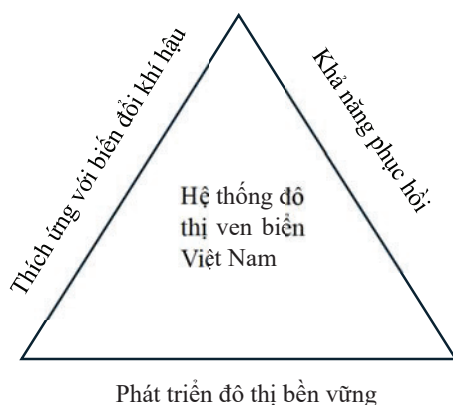
Lý thuyết phát triển đô thị bền vững nhấn mạnh việc cân bằng giữa tăng trưởng kinh tế, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường trong quá trình quy hoạch và mở rộng đô thị (WCED, 1987). Với các đô thị ven biển Việt Nam, lý thuyết này cung cấp cơ sở để xem xét cách các khu vực đô thị phát triển trong điều kiện

áp lực từ BĐKH mà vẫn đảm bảo chất lượng sống và hiệu quả sử dụng tài nguyên. Lý thuyết này cho rằng phát triển đô thị cần tích hợp cơ sở hạ tầng xanh, công nghệ carbon thấp và quản trị có sự tham gia của cộng đồng để giảm thiểu suy thoái môi trường và thích ứng với các tác động của BĐKH như nước biển dâng và ngập lụt.

Lý thuyết thích ứng với BĐKH tập trung vào các quá trình và chính sách mà các hệ thống con người sử dụng để giảm thiểu thiệt hại hoặc tận dụng cơ hội từ sự biến đổi của khí hậu (Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC, 2023). Đối với các tỉnh ven biển Việt Nam, lý thuyết này đặc biệt quan trọng vì các khu vực này chịu ảnh hưởng mạnh từ nước biển dâng, bão tố và xâm nhập mặn, do địa hình thấp và sự phụ thuộc vào khai thác thủy sản và nông nghiệp. Thích ứng có thể mang tính phản ứng (ví dụ: xây đê biển) hoặc chủ động (ví dụ: di dời cộng đồng hoặc tái thiết kế không gian đô thị).

Lý thuyết khả năng phục hồi nghiên cứu khả năng của các hệ thống xã hội - sinh thái trong việc hấp thụ rối loạn, thích nghi và duy trì chức năng trước những thay đổi (Holling, 1973; Folke & cộng sự, 2010). Trong nghiên cứu này, khả năng phục hồi là khái niệm trung tâm kết nối phát triển bền vững và thích ứng, tập trung vào việc các hệ thống đô thị ven biển Việt Nam có thể chịu đựng và phục hồi từ các cú sốc do BĐKH gây ra như bão và ngập lụt.

Hình 1: Khung nghiên cứu đô thị thích ứng biến đổi khí hậu



Sự kết hợp của ba lý thuyết trên tạo ra một khung nghiên cứu toàn diện để phân tích chính sách phát triển đô thị trong bối cảnh BĐKH tại các tỉnh ven biển Việt Nam.

2.2. Xu hướng đô thị hóa ở các tỉnh ven biển Việt Nam

Quá trình đô thị hóa ở các tỉnh ven biển của Việt Nam đã tăng tốc đáng kể trong vài thập kỷ qua, được thúc đẩy bởi tăng trưởng kinh tế và mở rộng công nghiệp. Các thành phố ven biển như Đà Nẵng, Hải Phòng và Nha Trang đã nổi lên như những trung tâm kinh tế, thu hút đầu tư vào du lịch, vận chuyển và sản xuất (Nguyen & cộng sự, 2015). Tuy nhiên, tốc độ tăng trưởng đô thị nhanh chóng này thường vượt quá tốc độ phát triển cơ sở hạ tầng, làm trầm trọng thêm tình trạng dễ bị tổn thương trước các rủi ro về BĐKH như lũ lụt và nước biển dâng (Le & cộng sự, 2018).

Các nghiên cứu nhấn mạnh sự tương tác giữa đô thị hóa và suy thoái môi trường ở các vùng ven biển, lưu ý rằng việc khai hoang đất, phá rừng ngập mặn và xây dựng không được kiểm soát làm tăng khả năng tiếp xúc với tác động của BĐKH (Strauch & cộng sự, 2018). Ví dụ, việc chặt phá rừng ngập mặn ở vùng ngoại ô đô thị để thực hiện các dự án phát triển đã làm giảm khả năng phòng thủ tự nhiên chống lại bão, làm tăng nguy cơ ngập lụt trong các sự kiện thời tiết cực đoan (Garschagen, 2015).

2.3. Tác động của biến đổi khí hậu đến các khu vực đô thị ven biển

Việt Nam là một trong những quốc gia dễ bị tổn thương nhất do BĐKH, với các vùng ven biển trũng thấp phải đối mặt với các mối đe dọa đáng kể. Theo IPCC (2023), mực nước biển dâng cao, cường độ bão tăng và lượng mưa thay đổi lớn dự kiến sẽ ảnh hưởng không cân xứng đến các khu vực đô thị ở Đông Nam Á. Các thành phố ven biển của Việt Nam cũng không ngoại lệ, với các thành phố như Thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng thường xuyên bị ngập lụt và hư hỏng cơ sở hạ tầng do mưa lớn và bão (World Bank, 2022).

Ngoài những tác động tiêu cực đến cơ sở hạ tầng, còn có các hậu quả kinh tế xã hội cũng rất sâu sắc. Các cộng đồng nghèo và dễ bị tổn thương thường sinh sống ở những khu vực có nguy cơ cao như các khu định cư không chính thức gần bờ biển, khiến họ đặc biệt dễ bị di dời và mất sinh kế trong các sự kiện thiên tai (Powell & cộng sự, 2011). Những rủi ro phức tạp nhấn mạnh tính cấp thiết của việc tích hợp thích ứng với BĐKH vào các kế hoạch phát triển đô thị.

2.4. Chính sách và quản lý thích ứng với khí hậu

Việt Nam đã đưa ra một số chính sách để giải quyết vấn đề thích ứng với BĐKH ở các khu vực đô thị, bao gồm Chiến lược quốc gia về BĐKH giai đoạn đến năm 2050 (Thủ tướng, 2022) và Kế hoạch quốc gia thích ứng với BĐKH giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 (Thủ tướng, 2020). Các khuôn khổ này ưu tiên khả năng phục hồi của các khu vực đô thị, đặc biệt là ở các vùng ven biển, bằng cách thúc đẩy khả năng phục hồi của cơ sở hạ tầng, quy hoạch sử dụng đất bền vững và giảm thiểu rủi ro thiên tai (MONRE, 2016).

Tuy nhiên, vẫn còn nhiều thách thức trong việc thực hiện các chính sách này. Quản lý phân mảnh, nguồn tài chính hạn chế và năng lực kỹ thuật không đầy đủ thường cản trở các biện pháp thích ứng hiệu quả (Phan Văn Tân & Ngô Đức Thành, 2013). Ví dụ, trong khi các quy định về phân vùng được đưa ra để hạn chế xây dựng ở các khu vực có nguy cơ cao, việc thực thi lại không nhất quán, dẫn đến việc mở rộng đô thị không theo kế hoạch ở các khu vực dễ bị tổn thương (Strauch & cộng sự, 2018).

2.5. Chiến lược thích ứng trong phát triển đô thị

Các khu vực đô thị của Việt Nam đã triển khai nhiều biện pháp khác nhau để giảm thiểu rủi ro BĐKH, bao gồm xây dựng đê biển, hệ thống thoát nước lũ và hầm trú bão. Ví dụ, chương trình phục hồi đô thị của Đà Nẵng đã đầu tư vào các hệ thống kiểm soát lũ lụt hiện đại, giúp giảm đáng kể thiệt hại liên quan đến lũ lụt (Le & cộng sự, 2018). Tương tự như vậy, các dự án tái trồng rừng ngập mặn ở Thừa Thiên Huế đã cung cấp vùng đệm tự nhiên chống xói mòn bờ biển và nước biển dâng (Nguyen & cộng sự, 2015).

Các biện pháp khác như hệ thống cảnh báo sớm, chiến dịch nâng cao nhận thức cộng đồng và thích ứng dựa vào cộng đồng cũng đã được thúc đẩy. Những cách tiếp cận này nhấn mạnh tầm quan trọng của kiến thức địa phương và sự tham gia của cộng đồng trong việc xây dựng khả năng phục hồi.

Ngoài ra, các nghiên cứu chỉ ra nhu cầu về các phương pháp tiếp cận tích hợp kết hợp các giải pháp. Sự tích hợp như vậy có thể nâng cao hiệu quả chung của các biện pháp thích ứng và đảm bảo phát triển đô thị bền vững (World Bank, 2022).

2.6. Bài học kinh nghiệm quốc tế

Những thách thức của Việt Nam không phải là duy nhất, vì các quốc gia Đông Nam Á khác như Thái Lan và Philippines cũng phải đối mặt với những rủi ro tương tự tại các thành phố ven biển. Các nghiên cứu so sánh cho thấy các phương pháp thích ứng dựa vào cộng đồng đặc biệt hiệu quả ở các quốc gia có nguồn lực hạn chế (IPCC, 2023). Ví dụ, Philippines đã triển khai thành công các sáng kiến quy hoạch đô thị có sự tham gia, kết hợp ý kiến đóng góp của cộng đồng địa phương vào các dự án thích ứng với BĐKH (Strauch & cộng sự, 2018).

Việt Nam có thể rút ra bài học từ những kinh nghiệm này bằng cách tăng cường sự tham gia của các bên liên quan và phân cấp kế hoạch thích ứng với BĐKH. Ngoài ra, việc kết hợp các giải pháp chẳng hạn như phát triển không gian xanh đô thị và phục hồi đất ngập nước, đã được chứng minh là có hiệu quả trong việc giảm các hiện tượng đảo nhiệt đô thị và quản lý nước mưa ở các thành phố như Bangkok (Powell & cộng sự, 2011).

3. Phương pháp nghiên cứu

3.1. Thiết kế nghiên cứu

Nghiên cứu này sử dụng phương pháp hỗn hợp, kết hợp giữa phân tích định tính và định lượng nhằm đánh giá chính sách phát triển đô thị ven biển thích ứng với BĐKH ở Việt Nam. Nghiên cứu được tiến hành từ tháng 5 năm 2024 đến tháng 8 năm 2024, cho phép thu thập dữ liệu về các chính sách thích ứng trong giai đoạn 2020-2024 và nhận thức của công chúng trong thời gian này.

Nghiên cứu tập trung vào ba đô thị ven biển tiêu biểu của Việt Nam: Đà Nẵng, Hải Phòng và Nha Trang. Các thành phố này được lựa chọn dựa trên sự đa dạng về địa lý, tầm quan trọng về kinh tế và mức độ dễ bị tổn thương trước tác động của BĐKH. Đà Nẵng là thành phố đang đô thị hóa nhanh chóng ở miền Trung

Việt Nam, Hải Phòng là thành phố cảng lớn ở phía Bắc và Nha Trang là trung tâm du lịch ở phía Nam. Các nghiên cứu điển hình này cung cấp một mẫu đại diện cho những thách thức và chính sách mà các thành phố ven biển ở các vùng khác nhau của Việt Nam áp dụng.

3.2. Phương pháp thu thập dữ liệu

Để giải quyết những câu hỏi nghiên cứu, dữ liệu đã được thu thập bằng các phương pháp sau:

- Rà soát các báo cáo của chính quyền địa phương, kế hoạch phát triển đô thị và chính sách thích ứng với BĐKH của Đà Nẵng, Hải Phòng và Nha Trang.

- Dữ liệu thống kê về phát triển đô thị, kinh tế - xã hội và tác động của BĐKH từ Tổng cục Thống kê và các tổ chức quốc tế.

- Các cuộc khảo sát với người dân, cán bộ quản lý đô thị tại ba thành phố nghiên cứu để đánh giá mức độ hiểu biết, quan điểm và mức độ hài lòng về chính sách phát triển đô thị và khả năng thích ứng với BĐKH; và phỏng vấn chuyên sâu các nhà hoạch định chính sách, chuyên gia đô thị và BĐKH, và cán bộ chính quyền địa phương để tìm hiểu chi tiết về thách thức, cơ hội và đề xuất cải thiện chính sách.

3.3. Phương pháp phân tích dữ liệu

Sử dụng phần mềm thống kê SPSS để xử lý dữ liệu khảo sát và phân tích các xu hướng chính sách.

Áp dụng phương pháp phân tích nội dung để rút ra các vấn đề chính từ dữ liệu phỏng vấn và tài liệu chính sách.

Phân tích so sánh chính sách được tiến hành giữa các thành phố để tìm ra mô hình hiệu quả.

4. Kết quả nghiên cứu và thảo luận

4.1. Sáng kiến thích ứng biến đổi khí hậu trong phát triển đô thị ven biển

Phần này phân tích các sáng kiến thích ứng BĐKH trong phát triển đô thị ven biển tại ba thành phố nghiên cứu điển hình: Đà Nẵng, Hải Phòng và Nha Trang. Các phát hiện, dựa trên phân tích chính sách, phỏng vấn và khảo sát, được phân loại thành bốn lĩnh vực chính: cơ sở hạ tầng xanh, hệ thống quản lý lũ lụt, giảm thiểu rủi ro thiên tai và nỗ lực thể chế.

Bảng 1: Các sáng kiến thích ứng biến đổi khí hậu

Thành phố	Cơ sở hạ tầng xanh	Hệ thống quản lý lũ lụt	Giảm thiểu rủi ro thiên tai	Những nỗ lực của tổ chức
Đà Nẵng	- Công viên đô thị và hành lang xanh.	- Nâng cấp hệ thống thoát nước, giảm nguy cơ ngập lụt tới 30%.	- Hệ thống cảnh báo sớm cho khu vực đô thị.	- Kế hoạch phục hồi đô thị liên kết các sở, ban, ngành của thành phố.
	- Thúc đẩy vườn trên mái nhà và mảng xanh thẳng đứng.	- Xây dựng hồ chứa nước ở những vùng dễ bị ngập lụt.	- Chương trình phòng ngừa thiên tai dựa vào cộng đồng.	- Hợp tác quốc tế để xây dựng năng lực.
Hải Phòng	- Phục hồi rừng ngập mặn diện tích 1.500 ha.	- Tăng cường hệ thống đê bao dọc bờ biển.	- Tăng cường cơ sở hạ tầng trú ẩn tránh bão.	- Hướng dẫn thích ứng công nghiệp.
	- Dự án thí điểm cho vùng đất ngập nước đô thị.	- Nâng cấp hệ thống thoát nước đô thị tại các khu công nghiệp.	- Chiến dịch nâng cao nhận thức cộng đồng.	- Hợp tác với các tổ chức phi chính phủ và khu vực tư nhân để thực hiện các dự án thích ứng.
Nha Trang	- Sáng kiến xanh hóa tại các khu du lịch.	- Nâng cấp hệ thống thoát nước.	- Kế hoạch phòng ngừa thiên tai cho các khu du lịch.	- Sự phối hợp giữa các đơn vị du lịch vẫn còn thiếu chặt chẽ.

Nguồn: Tác giả tổng hợp.

Hiệu quả và phạm vi của các biện pháp thích ứng BĐKH khác nhau đáng kể ở cả ba thành phố.

- Quản lý lũ lụt: Đà Nẵng vượt trội hơn Hải Phòng và Nha Trang về quản lý lũ lụt nhờ hệ thống thoát nước, giúp giảm 30% tình trạng ngập lụt đô thị trong giai đoạn 2020-2023. Ngược lại, Nha Trang phải đối

mặt với những thách thức đáng kể do cơ sở hạ tầng thoát nước đô thị được nâng cấp hạn chế.

- Cơ sở hạ tầng xanh: Hải Phòng dẫn đầu trong việc phục hồi rừng ngập mặn, cung cấp dịch vụ bảo vệ bờ biển tự nhiên và hệ sinh thái. Đà Nẵng đã có những bước tiến đáng kể trong việc tích hợp hành lang xanh vào kết cấu đô thị, trong khi nỗ lực của Nha Trang chủ yếu tập trung vào các khu du lịch.

- Phòng ngừa thiên tai: Cả ba thành phố đều đã xây dựng kế hoạch phòng ngừa thiên tai, nhưng trọng tâm khác nhau. Đà Nẵng tập trung vào sự tham gia của cộng đồng, Hải Phòng tập trung vào khả năng phục hồi công nghiệp và Nha Trang tập trung vào an toàn du lịch.

Sự hợp tác giữa các tổ chức vẫn là yếu tố quan trọng trong thành công của các sáng kiến thích ứng BĐKH. Đà Nẵng được hưởng lợi từ khuôn khổ quản trị tương đối tích hợp theo kế hoạch phục hồi đô thị, trong khi Hải Phòng thể hiện mối quan hệ đối tác chặt chẽ với các tổ chức phi chính phủ để phục hồi rừng ngập mặn. Nha Trang có sự phối hợp rời rạc giữa hoạt động quy hoạch đô thị và du lịch.

Bảng 2: Hiệu quả của thể chế trong các sáng kiến thích ứng biến đổi khí hậu

Chỉ số	Đà Nẵng	Hải Phòng	Nha Trang
Tích hợp chính sách	Cao	Vừa phải	Thấp
Khả năng tài trợ	Vừa phải	Thấp	Vừa phải
Sự tham gia của cộng đồng	Vừa phải	Cao	Thấp
Phối hợp thể chế	Cao	Vừa phải	Thấp

Nguồn: Tác giả tổng hợp.

4.2. Những thách thức về mặt thể chế trong việc thực hiện chính sách phát triển đô thị và thích ứng với biến đổi khí hậu

Phần này phân tích các thách thức về mặt thể chế trong việc thực hiện chính sách phát triển đô thị và thích ứng với BĐKH tại Đà Nẵng, Hải Phòng và Nha Trang. Những phát hiện dựa trên các đánh giá chính sách, phỏng vấn các bên liên quan và dữ liệu khảo sát, chỉ ra những hạn chế trong quản trị đô thị, cũng như hạn chế về tài trợ và các thách thức trong phối hợp.

Cơ cấu quản lý phân mảnh và trách nhiệm chồng chéo giữa các cơ quan cản trở việc thực hiện hiệu quả các chính sách thích ứng ở cả ba thành phố.

Bảng 3: Thách thức trong quản lý việc thực hiện chính sách phát triển đô thị và thích ứng với biến đổi khí hậu

Thành phố	Thách thức trong quản lý
Đà Nẵng	- Chức năng nhiệm vụ chồng chéo giữa sở, ban, ngành cấp thành phố. - Năng lực thực thi pháp luật ở vùng ven đô thị còn hạn chế.
Hải Phòng	- Xung đột giữa ưu tiên phát triển công nghiệp và nỗ lực thích ứng với môi trường. - Năng lực giám sát và đánh giá chính sách của chính quyền địa phương còn hạn chế.
Nha Trang	- Sự phối hợp giữa cơ quan quản lý du lịch và quy hoạch đô thị còn yếu. - Thiếu khuôn khổ thống nhất cho khả năng phục hồi của đô thị và thích ứng với BĐKH.

Nguồn: Tác giả tổng hợp.

Đà Nẵng vẫn phải đối mặt với những thách thức về thực thi, đặc biệt là ở các vùng ven đô thị. Hải Phòng đang gặp khó khăn để dung hòa các mục tiêu tăng trưởng công nghiệp với các ưu tiên về môi trường, trong khi Nha Trang thể hiện sự phối hợp rời rạc, chủ yếu tập trung vào du lịch.

Ngoài ra, cả ba thành phố đều gặp phải những hạn chế đáng kể về tài trợ cho các sáng kiến thích ứng với BĐKH. Việc phụ thuộc quá nhiều vào các nguồn tài trợ bên ngoài, chẳng hạn như các nhà tài trợ quốc tế, tạo ra khó khăn trong việc duy trì các dự án dài hạn.

Khoảng cách tài trợ đặc biệt rõ rệt ở Hải Phòng, nơi các dự án thích ứng BĐKH thiếu nguồn lực dành riêng cho thành phố. Sự phụ thuộc của Nha Trang vào doanh thu du lịch càng làm trầm trọng thêm tình trạng

Bảng 4: Các nguồn tài trợ phát triển đô thị và thích ứng với biến đổi khí hậu

Thành phố	Nguồn tài trợ	Thách thức
Đà Nẵng	- Các nhà tài trợ quốc tế (ví dụ: ADB, JICA). - Đối tác công tư.	- Ngân sách địa phương phân bổ cho các dự án thích ứng BĐKH không đủ. - Sự phụ thuộc vào nguồn tài trợ bên ngoài tạo ra rủi ro cho tính liên tục của dự án.
Hải Phòng	- Cơ chế tài trợ của thành phố còn hạn chế.	- Các bên liên quan trong ngành công nghiệp không muốn tài trợ cho các biện pháp phục hồi đô thị.
Nha Trang	- Biến động theo mùa của doanh thu du lịch.	- Nguồn tài trợ không nhất quán cho việc nâng cấp cơ sở hạ tầng dài hạn.

Nguồn: Tác giả tổng hợp.

đễ bị tổn thương trước suy thoái kinh tế do các sự kiện biến đổi khí hậu gây ra.

4.3. Nhận thức của công chúng về rủi ro biến đổi khí hậu

Hiểu được nhận thức của công chúng về rủi ro biến đổi khí hậu là rất quan trọng để thiết kế các chính sách phát triển đô thị và thích ứng BĐKH hiệu quả. Phần này phân tích dữ liệu khảo sát và phỏng vấn thu thập được từ người dân ở Đà Nẵng, Hải Phòng và Nha Trang, tập trung vào nhận thức, mối quan tâm liên quan đến BĐKH.

Bảng 5: Nhận thức của công chúng về biến đổi khí hậu

Thành phố	Nhận thức cao	Nhận thức vừa phải	Nhận thức thấp	Những hiểu biết chính
Đà Nẵng	65%	25%	10%	Nhận thức mạnh mẽ của công chúng được thúc đẩy thông qua các chiến dịch thường xuyên của chính quyền.
Hải Phòng	50%	30%	20%	Nhận thức ở mức trung bình, đặc biệt cao ở các khu công nghiệp.
Nha Trang	45%	35%	20%	Nhận thức chủ yếu gắn liền với các cộng đồng phụ thuộc vào du lịch.

Nguồn: Tác giả tổng hợp.

Đà Nẵng dẫn đầu về nhận thức về biến đổi khí hậu, hưởng lợi từ các nỗ lực tiếp cận công chúng liên tục. Ngược lại, Hải Phòng và Nha Trang thể hiện mức độ nhận thức ở mức trung bình, với sự tham gia hạn chế ở các cộng đồng ven đô thị và nông thôn.

Người dân ở ba thành phố xác định lũ lụt, bão và xói mòn bờ biển là những rủi ro nghiêm trọng nhất liên quan đến biến đổi khí hậu.

Những phát hiện chính cho thấy người dân Đà Nẵng và Hải Phòng mối quan tâm ưu tiên bão đều trên 80% và lũ lụt hơn 60%, trong khi xói mòn bờ biển là mối quan tâm chính ở Nha Trang (85%) do nơi này phụ thuộc nhiều vào du lịch và các hoạt động ven biển.

Phản hồi khảo sát cho thấy sự khác biệt đáng kể về mức độ dễ bị tổn thương giữa dân số thành thị và vùng ven đô thị.

Bảng 6: Nhận thức về các tác động tiêu cực do biến đổi khí hậu

Thành phố	Khu vực đô thị	Khu vực ngoại thành
Đà Nẵng	Mối lo ngại về thiệt hại cơ sở hạ tầng.	Mất đất nông nghiệp do lũ lụt.
Hải Phòng	Gián đoạn hoạt động công nghiệp.	Không có đủ khả năng tiếp cận nơi trú ẩn tránh bão.
Nha Trang	Tác động đến du lịch và kinh tế địa phương.	Rủi ro đối với sinh kế do xói mòn bờ biển.

Nguồn: Tác giả tổng hợp.

Khi được hỏi về những rào cản trong việc giải quyết rủi ro BĐKH, người dân ở ba thành phố đều nêu bật những thách thức chính như hạn chế về tài chính, thiếu thông tin và sự hỗ trợ không đầy đủ của chính quyền.

Hạn chế về tài chính và thiếu thông tin là các rào cản quan trọng ở cả ba thành phố, trong đó người dân Nha Trang đặc biệt nhấn mạnh đến nhu cầu tăng cường hỗ trợ từ chính quyền.

5. Kết luận và hàm ý

Các thành phố ven biển của Việt Nam - Đà Nẵng, Hải Phòng và Nha Trang - đối mặt với những thách thức đa chiều trong phát triển đô thị và thích ứng với BĐKH. Nghiên cứu này phân tích ba khía cạnh: phân tích so sánh các sáng kiến thích ứng BĐKH trong phát triển đô thị, những thách thức về mặt thể chế trong việc thực hiện chính sách và nhận thức của công chúng về rủi ro BĐKH.

- Phân tích so sánh các sáng kiến thích ứng BĐKH trong phát triển đô thị: Đà Nẵng nổi lên như một ví dụ hàng đầu, với các chương trình phục hồi đô thị mạnh mẽ được hỗ trợ bởi quản trị chủ động và hợp tác quốc tế. Tuy nhiên, Hải Phòng và Nha Trang tụt hậu, chủ yếu là do các ưu tiên cạnh tranh như tăng trưởng công nghiệp và du lịch. Hiệu quả của các chính sách thích ứng khác nhau giữa các thành phố, nhấn mạnh nhu cầu về các giải pháp cục bộ phù hợp với các điểm yếu cụ thể.

- Thách thức về mặt thể chế trong việc thực hiện chính sách: Sự kém hiệu quả về mặt thể chế, bao gồm các cấu trúc quản trị phân mảnh, hạn chế về tài chính và năng lực kỹ thuật hạn chế, làm suy yếu tiềm năng của các chính sách thích ứng với BĐKH ở cả ba thành phố. Trong khi Đà Nẵng thể hiện sự hợp tác giữa các cơ quan ở mức vừa phải, Hải Phòng và Nha Trang cần cải thiện đáng kể về cơ chế phối hợp, giám sát và thực thi.

- Nhận thức của công chúng về rủi ro BĐKH: Nhận thức về BĐKH và các rủi ro liên quan không đồng đều giữa ba thành phố. Trong khi Đà Nẵng thể hiện nhận thức của công chúng tương đối cao, Hải Phòng và Nha Trang phải đối mặt với những thách thức trong việc thu hút cộng đồng ven đô thị. Người dân xác định lũ lụt, bão và xói mòn bờ biển là những mối quan tâm chính nhưng thường thiếu nguồn lực hoặc kiến thức để đóng góp tích cực vào các nỗ lực thích ứng.

Nhìn chung, mặc dù đã có những bước tiến đáng chú ý, những phát hiện này vẫn nêu bật nhu cầu cấp thiết phải giải quyết những hạn chế trong quản trị, đảm bảo nguồn tài trợ bền vững và tăng cường sự tham gia của cộng đồng để đạt được sự phát triển đô thị có khả năng phục hồi và thích ứng BĐKH tốt hơn ở các tỉnh ven biển của Việt Nam.

Dựa trên những phát hiện, các khuyến nghị sau đây được đề xuất để tăng cường khả năng thích ứng với BĐKH trong phát triển đô thị ven biển Việt Nam:

- Tăng cường quản lý và điều phối chính sách: Phát triển các khuôn khổ phục hồi đô thị tích hợp, liên kết các ưu tiên theo ngành như phát triển công nghiệp, du lịch và bảo vệ môi trường; Nâng cao năng lực của chính quyền địa phương thông qua đào tạo có mục tiêu về thích ứng với BĐKH và quy hoạch đô thị.

- Cơ chế tài chính sáng tạo: Áp dụng trái phiếu xanh để huy động nguồn lực cho các dự án thích ứng dài hạn; Thúc đẩy quan hệ đối tác công tư (PPP) để thu hút đầu tư vào cơ sở hạ tầng bền vững, đặc biệt là tại Hải Phòng và Nha Trang; Mở rộng khả năng tiếp cận tài chính vi mô cho các hộ gia đình để thực hiện các biện pháp thích ứng tại địa phương, chẳng hạn như phát triển nhà chống lũ hoặc lắp đặt hệ thống tiết kiệm nước.

- Thích ứng tập trung vào cộng đồng: Thực hiện các chiến dịch nâng cao nhận thức phù hợp với nhu cầu cụ thể của cộng đồng vùng ven đô thị và khu vực dễ bị tổn thương.

- Giải pháp địa phương hóa: Xây dựng lộ trình thích ứng với BĐKH cụ thể của từng thành phố, tính đến bối cảnh kinh tế xã hội và điểm yếu riêng của từng thành phố; Tập trung vào nền kinh tế phụ thuộc vào du lịch của Nha Trang bằng cách tích hợp các hoạt động du lịch bền vững vào kế hoạch ứng phó với BĐKH; Giải quyết các ưu tiên công nghiệp của Hải Phòng bằng cách áp dụng các công nghệ sạch.

- Giám sát và đánh giá: Thiết lập cơ chế mạnh mẽ để đánh giá thường xuyên hiệu quả của các sáng kiến thích ứng BĐKH.

Bằng cách thực hiện các chính sách này, các thành phố ven biển của Việt Nam có thể thích ứng tốt hơn với BĐKH đồng thời thúc đẩy phát triển đô thị bền vững. Những hiểu biết sâu sắc từ nghiên cứu này có thể đóng vai trò là nền tảng cho các chính sách thích ứng với BĐKH rộng hơn ở cấp quốc gia và khu vực.

Mặc dù nghiên cứu này tập trung vào ba thành phố ven biển chính là Đà Nẵng, Hải Phòng và Nha Trang, nhưng những phát hiện có thể không phản ánh đầy đủ sự đa dạng của các chính sách thích ứng với BĐKH trong phát triển đô thị trên tất cả các tỉnh ven biển tại Việt Nam. Sự khác biệt về điều kiện kinh tế xã hội,

cơ cấu quản lý và mức độ dễ bị tổn thương do BĐKH ở các tỉnh khác có thể mang lại những hiểu biết khác nhau. Các nghiên cứu trong tương lai nên mở rộng phạm vi phân tích để bao gồm các tỉnh ven biển và khu vực đô thị khác, cho phép hiểu biết toàn diện hơn về sự khác biệt theo khu vực trong các chính sách thích ứng với BĐKH.

Tài liệu tham khảo

- ADB (2013), *Viet Nam: Environment and Climate Change Assessment*, retrieved on December 16th 2024, from <<https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/33916/files/viet-nam-environment-climate-change.pdf>>.
- Folke, C., Carpenter, S.R., Walker, B., Scheffer, M., Chapin, T. & Rockström, J. (2010), 'Resilience thinking: Integrating resilience, adaptability and transformability', *Ecology and Society*, 15(4). <http://www.jstor.org/stable/26268226>.
- Garschagen, M. (2015), 'Risky change? Vietnam's urban flood risk governance between climate dynamics and transformation', *Pacific Affairs*, 88(3), 599-621.
- Holling, C.S. (1973), 'Resilience and stability of ecological systems', *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4, 1-23.
- IPCC (2023), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, Cambridge University Press.
- Le, Thi Hong Phuong, Robbert Biesbroek, G. & Arjen, E.J.W. (2018), 'Barriers and enablers to climate change adaptation in hierarchical governance systems: the case of Vietnam', *Journal of Environmental Policy & Planning*, 20(4), 518-532.
- MONRE (2016), *Kịch bản Biến đổi khí hậu và nước biển dâng cho Việt Nam*, Nhà xuất bản Tài nguyên môi trường và bản đồ Việt Nam.
- Nguyen Phuong Nam, Tran Thi Thu Trang, Stephen Tyler, Nguyen Quynh Anh, Bach Tan Sinh, Nguyen Ngoc Huy, Pham Khanh & Dang Thi Huong (2015), 'Local planning for climate adaptation: Vietnam's experience', *IIED*, retrieved on December 16th 2024, from <<https://www.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/10741IIED.pdf>>.
- Phan Văn Tân & Ngô Đức Thành (2013), 'Biến đổi khí hậu ở Việt Nam: Một số kết quả nghiên cứu, thách thức và cơ hội trong hội nhập quốc tế', *Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội - Khoa học Trái đất và Môi trường*, 29(2), 42-55.
- Powell, N., Osbeck, M., Tan, S.B. & Toan, V.C. (2011), *Mangrove restoration and rehabilitation for climate change adaptation in Vietnam: World Resources Report Case Study*, retrieved on December 16th 2024, from <https://www.researchgate.net/publication/235602091_Mangrove_restoration_and_rehabilitation_for_climate_change_adaptation_in_Vietnam>.
- Strauch, L., Robiou du Pont, Y. & Balanowski, J. (2018), 'Multi-level climate governance in Vietnam', in *Bridging national planning and local climate action*, Berlin: Adelphi.
- Thủ tướng (2020), *Quyết định số 1055/QĐ-TTg về việc ban hành Kế hoạch quốc gia thích ứng với biến đổi khí hậu giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050*, ban hành ngày 20 tháng 7 năm 2020.
- Thủ tướng (2022), *Quyết định số 896/QĐ-TTg về việc phê duyệt Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu giai đoạn đến năm 2050*, ban hành ngày 26 tháng 7 năm 2022.
- UN-Habitat (2001), *City-to-City Cooperation: Issues Arising from Experience*, Nairobi: UNCHS.
- WCED, S.W.S. (1987), 'World commission on environment and development', *Our common future*, 17(1), 1-91.
- World Bank (2022), *Vietnam Country Climate and Development Report*, Washington DC: World Bank.