

**Hội thảo quốc tế trực tuyến giữa Việt Nam – Colombia:**

**“Quản lý tại các khu bảo tồn và vườn quốc gia”**

**HIỆN TRẠNG QUẢN LÝ VÀ TÌNH HÌNH THỰC THI CÁC CHÍNH SÁCH  
VỀ PHÁT TRIỂN DU LỊCH SINH THÁI TẠI CÁC KHU BẢO TỒN  
THIÊN NHIÊN Ở VIỆT NAM**

*Viện Nghiên cứu Phát triển Du lịch*

**MỞ ĐẦU**

Du lịch sinh thái đang và sẽ luôn là một xu thế phát triển du lịch được nhiều nước trên thế giới trong đó có Việt Nam quan tâm phát triển bởi những lợi ích, hiệu quả, tính trách nhiệm mà nó mang lại cho sự phát triển kinh tế - xã hội và môi trường.

Việt Nam là đất nước có nhiều tiềm năng, thế mạnh để phát triển du lịch sinh thái. Việt Nam là một trong những quốc gia có tính đa dạng sinh học và hệ sinh thái đa dạng được đánh giá, xếp thứ hạng cao trên thế giới, với xếp hạng thứ 16 về đa dạng tài nguyên sinh vật, một trong 10 trung tâm đa dạng sinh học phong phú nhất thế giới. Việt Nam có nhiều loài đặc trưng nhiệt đới như Cheo, Đồi, Chồn bay, Cây mực, Cu li, Vượn, Tê tê, Voi, Heo vòi, Tê giác; và đặc biệt, trong thế kỷ 20 có 5 loài thú lớn mới được phát hiện thì đều ở Việt Nam. Bên cạnh sự đa dạng về loài, tính đa dạng hệ sinh thái và đa dạng về nguồn gen cũng rất phong phú. Với hệ sinh thái trên cạn có các kiểu rừng tiêu biểu, trong đó, các kiểu và kiểu phụ thảm thực vật có tính ĐDSH cao và đáng chú ý hơn cả là kiểu rừng kín thường xanh mưa ẩm nhiệt đới; kiểu rừng thưa cây lá rộng hơi khô nhiệt đới; kiểu rừng kín cây lá rộng, ẩm á nhiệt đới núi thấp; kiểu phụ rừng trên núi đá vôi. Hệ sinh thái đất ngập nước cũng rất đặc trưng bởi rừng ngập mặn ven biển phân bố hầu khắp ven biển cả nước; Đầm lầy than bùn, phân bố ở đồng bằng sông Cửu Long, gồm các khu bảo tồn U Minh Thượng, U Minh Hạ thuộc hai tỉnh Kiên Giang, Cà Mau; hệ sinh thái đầm phá phân bố ở vùng ven biển các tỉnh miền Trung từ Thừa Thiên Huế đến Ninh Thuận; Rạn san hô, cỏ biển với các kiểu hệ sinh thái vùng biển ven bờ, đặc biệt rạn san hô đặc trưng cho vùng biển nhiệt đới và vùng biển quanh các đảo ven bờ được đánh giá có mức độ ĐDSH rất cao và đặc thù.

Cùng với đó, các giá trị văn hóa bản địa của cộng đồng 54 dân tộc với những nét văn hóa, phong tục tập quán sinh hoạt đặc sắc, độc đáo tạo nên tiềm năng vô cùng giá trị cho phát triển du lịch sinh thái ở Việt Nam.

Chiến lược phát triển du lịch Việt Nam trong những năm qua và đặc biệt Nghị quyết 08-NQ/TW (2017) của Bộ Chính trị và Chiến lược phát triển du lịch Việt Nam đến năm 2030 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt 1/2020 và đã xác định quan điểm, mục tiêu của Đảng và Nhà nước là phát triển du lịch trở thành ngành kinh tế mũi nhọn, trong đó phát triển du lịch sinh thái là một định hướng chiến lược, một giải pháp quan trọng để góp phần thực hiện các mục tiêu đặt ra.

## **TỔNG QUAN VỀ DU LỊCH SINH THÁI TẠI VIỆT NAM**

Trong những năm qua, du lịch sinh thái ở Việt Nam đã phát triển khá mạnh mẽ. Lượng du khách đến với các khu vườn quốc gia, khu bảo tồn ngày càng gia tăng.

Theo Luật Lâm Nghiệp (2017) và Luật đa dạng sinh học (2018) các khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam (Khu bảo tồn) bao gồm các Vườn quốc gia; Khu dự trữ thiên nhiên; Khu bảo tồn loài - sinh cảnh; và Khu bảo vệ cảnh quan, nằm trong hệ thống rừng đặc dụng được sử dụng chủ yếu để bảo tồn hệ sinh thái rừng tự nhiên, nguồn gen sinh vật rừng, nghiên cứu khoa học, bảo tồn di tích lịch sử - văn hóa, tín ngưỡng, danh lam thắng cảnh kết hợp du lịch sinh thái (DLST); nghỉ dưỡng, giải trí (trừ phân khu bảo vệ nghiêm ngặt của rừng đặc dụng) và cung ứng dịch vụ môi trường rừng. Hiện nay, Việt Nam có 176 khu rừng đặc dụng với diện tích khoảng gần 3 triệu ha; trong đó có 34 vườn quốc gia. Theo Quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước đến năm 2020, định hướng đến năm 2030, Việt Nam sẽ có 219 khu bảo tồn.

Báo cáo của Tổng cục Lâm Nghiệp, năm 2019<sup>1</sup>, hiện có 61 khu rừng đặc dụng có tổ chức hoạt động kinh doanh dịch vụ DLST, nghỉ dưỡng, giải trí, trong đó có 26 vườn quốc gia, 35 khu bảo tồn thiên nhiên và Khu bảo vệ cảnh quan; Với 3 hình thức kinh doanh chính: BQL các VQG, KBT tự tổ chức kinh doanh du lịch sinh thái (hiện có 37 VQG, KBT); Liên doanh, liên kết tổ chức du lịch sinh thái (hiện có 11 ban quản lý thực hiện theo hình thức này) và Cho thuê môi trường rừng (hiện có 13 VQG, KBT thực hiện). Một số trong số này như vườn quốc gia Phong Nha Kẻ Bàng hay vườn quốc gia Ba Vì thực hiện tất cả hình thức kinh doanh dịch vụ DLST (tự tổ chức, liên doanh, liên kết và cho thuê môi trường rừng). Các khu rừng phòng hộ đến hiện tại chưa tổ chức các hoạt động DLST.

Nhiều vườn quốc gia, khu bảo tồn đang dần trở thành những điểm hấp dẫn khách du lịch như Phong Nha – Kẻ Bàng, Cát Bà, Hoàng Liên, Tam Đảo, Ba Vì, Hương Sơn, Cúc Phương, Bạch Mã, YokDon, Nam Cát Tiên, Cà Mau...

---

<sup>1</sup> Báo cáo công tác quản lý hệ thống rừng đặc dụng, phòng hộ năm 2019 và giải pháp phát triển bền vững

Đến nay chưa có số liệu thống kê riêng về khách du lịch sinh thái, song theo báo cáo kết quả thống kê hoạt động du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong các rừng đặc dụng của Tổng cục Lâm nghiệp, phần lớn khách du lịch đến các VQG, khu BTTN là khách du lịch nội địa (tới khoảng 80%), tuy nhiên cũng có những điểm đến du lịch sinh thái lại thu hút được tỷ trọng khách quốc tế nhiều hơn như khu bảo tồn đất ngập nước Vân Long. Giai đoạn 2015 - 2019, các VQG, khu bảo tồn đón được khoảng 9.768.100 lượt khách, riêng năm 2019 đón được khoảng 2.500.000 lượt khách, tốc độ tăng trưởng trung bình mỗi năm đạt 21,3%, tổng thu từ khách du lịch đến các khu bảo tồn cũng tăng trưởng với tốc độ cao, đạt trung bình 24,4%/năm. Năm 2020, do ảnh hưởng của đại dịch COVID - 19, lượng khách du lịch và tổng thu từ khách du lịch đến Việt Nam nói chung và đến các VQG, khu bảo tồn giảm mạnh.

Nhìn chung du lịch sinh thái ở các VQG, khu BTTN Việt Nam đã có những phát triển nhất định trong những năm qua và đạt được những kết quả góp phần tạo dựng thương hiệu, hấp dẫn cho du lịch Việt Nam, lượng khách du lịch đến với các điểm du lịch sinh thái tăng theo từng năm và đã đi đúng định hướng phát triển bền vững. Song, sự phát triển chưa tương xứng với tiềm năng của nó. Các chuyến du lịch đến các khu tự nhiên của Việt Nam hiện nay còn mang tính đại chúng, chưa đích thực là du lịch sinh thái. Du lịch với số đông thường gây nên những tác động tiêu cực đến môi trường tự nhiên và văn hoá, đặc biệt là những khu vực nhạy cảm. Quy mô và hình thức tổ chức hoạt động sinh thái còn nhỏ lẻ, việc đầu tư phát triển du lịch sinh thái chưa cao, chủ yếu vẫn là các dự án hỗ trợ của các tổ chức quốc tế mang tính chất bảo tồn và nâng cao năng lực cộng đồng tham gia vào du lịch sinh thái tại một số vườn quốc gia và khu bảo tồn. Các hoạt động du lịch ở nhiều VQG, khu BTTN còn mang tính tự phát, chưa có sản phẩm đặc thù hấp dẫn và chưa xác định thị trường mục tiêu, các phân khúc thị trường chưa rõ ràng, chưa đầu tư cho công việc xúc tiến và phát triển công nghệ phục vụ cho du lịch sinh thái chính vì vậy chưa hấp dẫn, thu hút thị trường. Chưa có nghiên cứu phát triển thị trường một cách bài bản nên chưa xác định đúng thị trường mục tiêu cho dòng sản phẩm du lịch này. Chưa có chiến lược cụ thể phát triển du lịch sinh thái chính vì vậy công tác quy hoạch, phân vùng phát triển du lịch sinh thái còn hạn chế, bất cập.

Hạn chế của công tác quản lý, một phần do ý thức du khách và người dân chưa cao nên những hiện tượng tiêu cực vẫn xảy ra tại các khu bảo tồn thiên nhiên như: Chặt phá rừng bừa bãi, săn bắn động vật trái phép, xả rác không đúng nơi quy định, khắc đẽo thân cây... Tỷ lệ người dân địa phương tham gia vào các dịch vụ du lịch còn chưa cao.

## **TỔNG QUAN MỘT SỐ CHÍNH SÁCH VỀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN DU LỊCH SINH THÁI Ở VIỆT NAM**

Ở Việt Nam, việc phát triển du lịch sinh thái trong các khu bảo tồn thiên nhiên được quy định bởi nhiều văn bản pháp quy, do các cấp/các cơ quan chủ quản khác nhau ban hành. Về cơ bản, các hoạt động DLST trong các khu bảo tồn thiên nhiên mang tính đặc thù và liên ngành, được điều chỉnh bởi các Luật chuyên ngành liên quan (như Luật Lâm nghiệp, Luật Đa dạng sinh học, Luật Du lịch, Luật Bảo vệ Môi trường...), các văn bản dưới luật (Nghị định, Quyết định, Thông tư...) do Chính phủ và các Bộ (Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch; Bộ Tài nguyên & Môi trường; Bộ Tài chính...) ban hành.

**\* Các chính sách liên quan đến phát triển du lịch sinh thái do ngành Du lịch ban hành:**

- Nghị quyết 08-NQ/TW của Bộ Chính trị (2017) nội dung quan trọng trong các nhiệm vụ và giải pháp là “tập trung phát triển sản phẩm du lịch biển, đảo, du lịch văn hóa, tâm linh, du lịch sinh thái và du lịch cộng đồng có sức hấp dẫn và khả năng cạnh tranh cao”. Đây là cơ sở quan trọng cho phát triển du lịch nói chung và du lịch sinh thái, hướng ưu tiên, tập trung phát triển của du lịch Việt Nam.

- Luật Du lịch (2017) xác định: “*Du lịch sinh thái* là loại hình du lịch dựa vào thiên nhiên, gắn với bản sắc văn hoá địa phương, có sự tham gia của cộng đồng dân cư, kết hợp giáo dục về bảo vệ môi trường”. Qua khái niệm này có thể thấy những vùng cảnh quan thiên nhiên, các vườn quốc gia, khu bảo tồn là những điểm đến cho phát triển du lịch sinh thái. Nó chứa đựng những yếu tố hấp dẫn du lịch như các loài động thực vật quý hiếm, loài đặc hữu, loài hoang dã, tính đa dạng sinh học cao, địa hình hùng vĩ, cảnh đẹp thiên nhiên, cuộc sống, phong tục tập quán, văn hóa cộng đồng ở những vùng sâu, vùng xa, hoang sơ.

Luật đã xác định các nguyên tắc phát triển du lịch trong đó cho thấy phát triển du lịch sinh thái có vai trò quan trọng, góp phần việc thực hiện tốt các nguyên tắc phát triển du lịch bởi sự tương thích trong chia sẻ lợi ích, bảo vệ môi trường, hệ sinh thái và bản sắc văn hóa dân tộc.

Luật đưa ra các chính sách phát triển du lịch. Nhà nước có chính sách khuyến khích, hỗ trợ cho các hoạt động đầu tư phát triển sản phẩm du lịch mới có tác động tích cực tới môi trường, thu hút sự tham gia của cộng đồng dân cư; đầu tư phát triển sản phẩm DLST, đặc biệt tại các khu bảo tồn. Trong đó nhấn mạnh, DLST là loại hình du lịch dựa vào thiên nhiên, gắn với bản sắc văn hoá địa phương, có sự tham gia của cộng đồng dân cư, kết hợp giáo dục về bảo vệ môi trường.

- **Chiến lược Phát triển du lịch Việt Nam đến năm 2030** được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định 147/QĐ-TTg ngày 22/1/2020 xác định một nội dung quan trọng trong giải pháp thực hiện Chiến lược là phát triển sản phẩm du lịch trong đó có định hướng phát triển mạnh du lịch sinh thái dựa trên lợi thế về tài

nguyên tự nhiên, đặc biệt là tại các khu dự trữ sinh quyển thế giới, vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên và khu bảo tồn biển; coi trọng phát triển du lịch sinh thái rừng ngập mặn, sinh thái miệt vườn, sinh thái hang động, sông hồ... tập trung phát triển loại hình sản phẩm du lịch sinh thái, tìm hiểu đa dạng sinh học kết hợp nghỉ dưỡng núi, nghỉ dưỡng biển, đảo và du lịch sinh thái nông nghiệp.

**\* Các chính sách liên quan đến phát triển du lịch sinh thái do các ngành liên quan ban hành:**

- Luật Lâm nghiệp số 16/2016/QH14, ngày 15/11/2017 và văn bản hướng dẫn thi hành Luật: Xác định rõ các loại rừng và không gian cụ thể cho việc tổ chức hoặc kết hợp tổ chức du lịch sinh thái; Hình thức kinh doanh du lịch sinh thái; Hướng dẫn lập đề án phát triển du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng tại các VQG, KBT; Quản lý xây dựng công trình phục vụ du lịch sinh thái; nghỉ dưỡng, giải trí; Hướng dẫn về các hoạt động du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng...

- Luật Đa dạng sinh học số 32/VBHN-VPQH, ngày 10/12/2018 và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật đã có các quy định về bảo tồn và phát triển bền vững đa dạng sinh học. Phát triển DLST gắn với việc xóa đói, giảm nghèo, bảo đảm ổn định cuộc sống của hộ gia đình, cá nhân sinh sống hợp pháp trong khu bảo tồn; phát triển bền vững vùng đệm của khu bảo tồn, chiến lược quốc gia về đa dạng sinh học...

- Nghị định số 60/2021/NĐ-CP ngày 21/6/2021 quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp khác. Theo đó các ban quản lý các VQG, khu bảo tồn là đơn vị sự nghiệp hoạt động theo cơ chế tài chính của tổ chức sự nghiệp công lập được điều chỉnh bởi Nghị định số 60/2021/NĐ-CP của Chính phủ.

Bên cạnh hệ thống chính sách do Chính phủ ban hành, Bộ Nông nghiệp & Phát triển nông thôn, các địa phương và Ban quản lý các vườn quốc gia, khu bảo tồn cũng ban hành các quy định về chức năng, nhiệm vụ, quy chế, cơ chế tài chính... nhằm khuyến khích hoạt động phát triển DLST gắn với bảo tồn hệ sinh thái và đa dạng sinh học.

Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch cũng đã triển khai một số nghiên cứu về đánh giá tác động của hoạt động du lịch đến môi trường; đánh giá sức chịu tải môi trường tại một số vườn quốc gia như: Cúc Phương, Phong Nha - Kẻ Bàng, Hoàng Liên, Tam Đảo, Phú Quốc; nghiên cứu, đề xuất chính sách phát triển du lịch tại các khu bảo tồn thiên nhiên... nhằm đưa ra những khuyến nghị hạn chế các tác động của hoạt động du lịch, đồng thời phát triển du lịch trong giới hạn sức chịu tải của môi trường và hệ sinh thái tại các khu bảo tồn.

## **\* Đánh giá chung về các chính sách và thực thi chính sách liên quan đến phát triển du lịch sinh thái ở Việt Nam**

- Trên cơ sở các chính sách về quản lý, phát triển du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam, hoạt động du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên đã có những thành công bước đầu và đóng góp đáng kể cho sự phát triển ngành du lịch nói chung, cũng như cho công tác bảo vệ rừng, bảo tồn đa dạng sinh học... Tuy nhiên, trong quá trình tổ chức triển khai còn có nhiều hạn chế, bất cập cần được giải quyết, tháo gỡ.

- Các chính sách về phát triển du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam đã được quy định tại một số Luật, Nghị định, Thông tư, Quyết định... bước đầu đã tạo hành lang pháp lý cho việc tổ chức các hoạt động du lịch sinh thái ở các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên.

- Hệ thống các chính sách đã có quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức bộ máy hoạt động của các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên, trong đó có chức năng quản lý, kinh doanh du lịch sinh thái. Tuy nhiên, các chính sách quản lý, phát triển du lịch tại các khu bảo tồn thiên nhiên chưa chú trọng đến nguồn lực phát triển DLST (tài chính, nhân lực, công nghệ...) dẫn tới cơ sở vật chất còn nhiều hạn chế, thiếu cơ sở hạ tầng cơ bản để tổ chức hoạt động DLST, chất lượng phục vụ thiếu chuyên nghiệp... gây ảnh hưởng không nhỏ đến quá trình phát triển du lịch tại các VQG, khu bảo tồn thiên nhiên.

- Hệ thống các chính sách cũng đã có những quy định về một số tiêu chuẩn, quy chuẩn về xây dựng cơ sở vật chất kỹ thuật du lịch trong phạm vi các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên tuy nhiên còn cần thêm các chính sách, công cụ quản lý phát triển du lịch sinh thái tại các khu bảo tồn thiên nhiên như: hệ thống các tiêu chí, tiêu chuẩn về phát triển và công nhận điểm đến DLST; quy định về sức chứa; mức giới hạn sự thay đổi chấp nhận được hay sức chịu tải hệ sinh thái... Và cần thêm các quy định cụ thể cho các loại hình, hoạt động du lịch khác đang được triển khai tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên, góp phần vào đa dạng hóa các sản phẩm du lịch sinh thái như: du lịch nghiên cứu khoa học, du lịch thể thao mạo hiểm, du lịch cộng đồng...

- Hệ thống các chính sách bước đầu đã quy định việc thu, chi tài chính từ các hoạt động kinh doanh du lịch sinh thái; đặc biệt đã quy định mức đóng góp vào ngân sách của các dự án cho thuê môi trường rừng để hoạt động kinh doanh du lịch sinh thái ở các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên. Cần thêm các quy định và hướng dẫn cụ thể để triển khai các hoạt động tổ chức liên doanh, liên kết kinh doanh du lịch hoặc cho thuê môi trường rừng, tránh gặp khó khăn, vướng mắc, gây ảnh

hưởng đến môi trường và hệ sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên.

- Cần có các quy định, chế tài cụ thể xử lý sai phạm trong việc phát triển du lịch tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn dẫn đến những ảnh hưởng tiêu cực đến tài nguyên thiên nhiên, văn hóa bản địa.

- Cần có chiến lược tổng thể phát triển du lịch ở các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên theo định hướng thị trường; chiến lược thúc đẩy công tác bảo tồn đa dạng sinh học dựa trên nền tảng phát triển du lịch sinh thái.

## **KẾT LUẬN**

Có thể một lần nữa khẳng định, du lịch sinh thái tại Việt Nam trong những năm qua đã có những phát triển nhất định và đạt được những kết quả góp phần tạo dựng thương hiệu, sức hấp dẫn cho du lịch Việt Nam. Song, có thể thấy sự phát triển chưa tương xứng với tiềm năng của nó. Nhận thức ý nghĩa và tầm quan trọng của du lịch sinh thái, “Du lịch sinh thái – chìa khóa để xóa đói giảm nghèo và bảo vệ môi trường”, du lịch Việt Nam luôn xác định du lịch sinh thái là định hướng ưu tiên trong chiến lược phát triển và định hướng này còn có ý nghĩa đặc biệt trong bối cảnh phát triển du lịch sau khi kiểm soát đại dịch Covid và phát triển du lịch hướng tới mô hình tăng trưởng xanh – du lịch xanh, góp phần tích cực vào phát triển bền vững. Ngành du lịch Việt Nam đang và sẽ nỗ lực để biến những tiềm năng, lợi thế thúc đẩy phát triển du lịch sinh thái, góp phần phục hồi và phát triển du lịch cũng như đưa Việt Nam thực sự trở thành điểm đến du lịch sinh thái hấp dẫn trên bản đồ du lịch thế giới./.

## **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch (2020), Chiến lược phát triển du lịch Việt Nam đến năm 2030.
2. Lê Văn Lanh, Bùi Xuân Trường (2018), Du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên Việt Nam, tiềm năng và thách thức.
3. Kỷ yếu Hội thảo (2018), Bảo tồn đa dạng sinh học và phát triển bền vững khu vực Miền trung - Tây Nguyên.
4. Tổng cục Lâm Nghiệp (2019), Báo cáo công tác quản lý hệ thống rừng đặc dụng, phòng hộ năm 2019 và giải pháp phát triển bền vững

5. Viện Nghiên cứu Phát triển Du lịch (2018), Đánh giá tác động của hoạt động du lịch đến môi trường sinh thái tại một số vườn quốc gia Việt Nam.