

MỘT SỐ GIẢI PHÁP CƠ BẢN NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ BẢO TỒN ĐA DẠNG SINH HỌC PHỤC VỤ PHÁT TRIỂN DU LỊCH SINH THÁI TẠI CÁC KHU BẢO TỒN Ở VIỆT NAM

Nguyễn Hữu Duy Viễn*

1. Đặt vấn đề

Bảo tồn đa dạng sinh học (ĐDSH) và phát triển du lịch sinh thái (DLST) tại các khu bảo tồn (KBT) có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Phát triển DLST tại các KBT được coi là một công cụ đắc lực, góp phần to lớn vào chiến lược bảo vệ hiệu quả các tài nguyên ĐDSH. Một phần nguồn thu từ DLST sẽ được bổ sung vào nguồn tài chính phục vụ cho công tác bảo tồn ĐDSH. Và hơn thế nữa, cộng đồng bản địa cũng được hưởng lợi từ hoạt động DLST, nếu họ thấy được việc bảo tồn ĐDSH để phát triển DLST sẽ đem lại nguồn thu cho họ lớn hơn nhiều lần so với việc khai thác trực tiếp từ nguồn tài nguyên tại địa phương thì họ sẽ có ý thức tích cực hơn trong việc phối hợp với các cơ quan trong việc bảo vệ ĐDSH. Đồng thời, việc bảo tồn hiệu quả tài nguyên ĐDSH là cơ sở để xây dựng các sản phẩm DLST phục vụ nhu cầu của du khách. Việc phát triển DLST chỉ có hiệu quả nếu khu vực đó có các sản phẩm DLST thật sự phong phú, đa dạng, đặc thù. Để có được những sản phẩm DLST như thế thì việc bảo vệ ĐDSH phải được thực hiện tốt.

Hiện nay công tác bảo tồn tài nguyên ĐDSH tại Việt Nam nhìn chung vẫn chưa đạt yêu cầu, dù đã có những nỗ lực nhất định trong thời gian qua. Điều này xuất phát từ nhiều lý do khác nhau, trong đó có những *lý do cơ bản* từ vấn đề cơ chế chính sách. Vì vậy, việc đưa ra các kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả công tác bảo vệ tài nguyên ĐDSH tại các KBT dựa trên cơ sở phân tích, làm rõ những tồn tại của cơ chế chính sách có một ý nghĩa đặc biệt quan trọng.

2. Phương pháp nghiên cứu

- Sử dụng phương pháp tham khảo tài liệu kết hợp điều tra thực địa nhằm thu thập các dữ liệu về hiện trạng công tác tổ chức bảo vệ tài nguyên ĐDSH, tính hiệu quả về mặt thực tiễn của công tác bảo vệ mang lại đối với nguồn tài nguyên ĐDSH tại địa bàn các khu bảo tồn.

- Sử dụng phương pháp so sánh, sơ đồ nguyên nhân-kết quả để phân tích, xác định các nguyên nhân cơ bản gây ra tác động đến tài nguyên ĐDSH. Các nguyên nhân này là cơ sở để đưa ra các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả bảo vệ tài nguyên ĐDSH.

* Khoa Địa lý, Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh.

3. Nội dung

3.1. Thực trạng công tác bảo vệ tài nguyên ĐDSH tại các KBT

3.1.1. Thực trạng phân loại KBT phục vụ công tác bảo vệ ĐDSH

Từ năm 1962, KBT đầu tiên ở Việt Nam đã được thành lập với tên gọi là “Khu rừng cấm Cúc Phương”. Tuy nhiên, khái niệm “khu bảo tồn” (viết đầy đủ là “khu bảo tồn thiên nhiên”) mới được nhắc đến một cách chính thức trong văn bản quy phạm pháp luật kể từ năm 2008, khi Luật ĐDSH được ban hành. Theo luật này, KBT được hiểu là “*khu vực địa lý được xác lập ranh giới và phân khu chức năng để bảo tồn ĐDSH*”.

Theo phân loại của pháp luật Việt Nam về ĐDSH, hiện nay KBT bao gồm 4 loại hình cụ thể: (1) vườn quốc gia, (2) khu dự trữ thiên nhiên, (3) KBT loài-sinh cảnh và (4) khu bảo vệ cảnh quan. 4 loại hình KBT này tương ứng với 4 loại thuộc *hệ thống rừng đặc dụng* được đề cập trong pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng hiện hành của Việt Nam.

So sánh với phân loại của IUCN thì Việt Nam có 4 loại tương ứng: I, II, III, IV [2] nhưng lại không có loại hình KBT loại V và loại VI (những loại hình KBT cho phép sử dụng bền vững tài nguyên).

Bên cạnh đó, với quy định của pháp luật về thủy sản thì ngoài bộ phận các KBT thuộc hệ thống rừng đặc dụng, Việt Nam còn có thêm hệ thống KBT biển và hệ thống KBT vùng nước nội địa. Tuy nhiên, đến nay Việt Nam mới chỉ chính thức thành lập được các KBT biển, còn các KBT vùng nước nội địa dù đã được đề cập đến nhưng vẫn chưa được coi là một *hệ thống độc lập* để quản lý bảo tồn ĐDSH một cách chính thức mà tạm được kết hợp vào hệ thống rừng đặc dụng. Với việc thông qua *Công ước đa dạng sinh học* và *Công ước Ramsar về đất ngập nước* có tầm quan trọng quốc tế, chính phủ đã cam kết thành lập một mạng lưới các KBT đất ngập nước trên lãnh thổ Việt Nam.

Bảng 1. Thống kê số lượng các KBT ở Việt Nam.

TT	Loại hình	Số lượng	Tương đương với phân loại của IUCN (1994)
1	KBT thuộc hệ thống rừng đặc dụng	148	-
1.1	Vườn quốc gia	30	II
1.2	Khu dự trữ thiên nhiên	58	I
1.3	Khu bảo tồn loài - sinh cảnh	14	IV
1.4	Khu bảo vệ cảnh quan	46	III
2	Khu bảo tồn biển	12	-
	Tổng cộng	160	

Nguồn: Tổng hợp từ số liệu thống kê.

Như vậy, đa số KBT ở Việt Nam là các khu rừng đặc dụng nằm trên đất liền và một số ít nằm trên vùng đất ngập nước và biển.

Bên cạnh đó, Việt Nam còn có một số loại hình bảo tồn khác được công nhận bởi các tổ chức quốc tế, khu vực như: khu dự trữ sinh quyển thế giới, di

sản thiên nhiên thế giới, vườn di sản ASEAN, khu đất ngập nước (Ramsar). Theo thống kê, hiện nay Việt Nam có: 8 khu dự trữ sinh quyển thế giới (Rừng ngập mặn Cần Giờ, Quần đảo Cát Bà, Châu thổ sông Hồng, Ven biển và biển đảo Kiên Giang, Tây Nghệ An, Mũi Cà Mau, Cù Lao Chàm, Đồng Nai), 2 di sản thiên nhiên thế giới (Vịnh Hạ Long, Vườn Quốc gia Phong Nha-Kẻ Bàng), 5 vườn di sản ASEAN (Vườn Quốc gia Ba Bể, Vườn Quốc gia Hoàng Liên, Vườn Quốc gia Chư Mom Rây, Vườn Quốc gia Kon Ka Kinh, Vườn Quốc gia U Minh Thượng), 5 khu đất ngập nước - Ramsar (Vườn Quốc gia Xuân Thủy, Bàu Sấu thuộc Vườn Quốc gia Cát Tiên, Hồ Ba Bể, Vườn Quốc gia Tràm Chim, Vườn Quốc gia Mũi Cà Mau). Tuy nhiên, các loại hình này lại *không nằm trong hệ thống phân loại KBT* của Việt Nam.

Thực tế trên đã làm nảy sinh 2 vấn đề cơ bản:

1) Xung đột giữa cơ quan quản lý KBT và cộng đồng

Ở Việt Nam, các KBT lúc đầu được hiểu là các “khu rừng cấm” và sau đó trở thành rừng đặc dụng từ khi Luật Bảo vệ và phát triển rừng (1991) được ban hành. Như vậy, hiện nay Việt Nam không có các loại KBT cho phép khai thác bền vững tài nguyên ĐDSH. Tuy nhiên trên thực tế, bên trong và xung quanh các KBT vẫn có cộng đồng dân cư sinh sống. Việc ngăn cấm họ khai thác tài nguyên trong các KBT là nguyên nhân sâu xa làm nảy sinh các xung đột, dẫn đến công tác bảo tồn tài nguyên ĐDSH không đạt được hiệu quả mong muốn do thiếu sự hợp tác của cộng đồng. Như vậy, trong quản lý hiện nay chủ yếu vẫn là bảo vệ nghiêm ngặt, chưa gắn kết được quan điểm hiện đại về bảo tồn là vừa bảo tồn, vừa phát triển.

2) Thiếu cơ chế cho việc tổ chức quản lý hiệu quả các khu đất ngập nước

Hiện nay, các khu đất ngập nước được quản lý như là một bộ phận của hệ thống rừng đặc dụng. Vấn đề này mang tính kế thừa do lịch sử để lại khi mà hệ thống rừng cấm (sau này là rừng đặc dụng) đã được nhà nước nhận thức về sự cần thiết từ trước đó khá lâu, trong khi vấn đề bảo vệ đất ngập nước chỉ mới được nhà nước chú ý trong thời gian gần đây. Tuy nhiên, bản chất của khu đất ngập nước lại không giống với khu đất trên cạn nên việc quản lý chung với rừng đặc dụng rõ ràng là không hiệu quả, chưa kể đến sự bất cập xuất phát từ thẩm quyền quản lý các khu vực này trên mặt giấy tờ và thực tế lại không khớp với nhau. Thẩm quyền quản lý các khu đất ngập nước được giao cho Bộ Tài nguyên và Môi trường, trong khi đó các khu đất ngập nước này lại đang nằm trong các khu rừng đặc dụng đã được giao cho Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn từ trước đó.

3.1.2. Thực trạng công tác tổ chức và thực thi quản lý

Với mô hình quản lý được tổ chức từ trên xuống, để thực hiện thống nhất công tác bảo vệ tài nguyên ĐDSH, theo quy định của pháp luật Việt Nam về ĐDSH, pháp luật về thủy sản và pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng thì *trách nhiệm quản lý* nhà nước đối với các KBT được phân định cho một số cơ quan như sau:

- Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn tổ chức việc quản lý các vườn quốc gia có vị trí đặc biệt về bảo tồn thiên nhiên; các vườn quốc gia, khu dự trữ thiên nhiên, KBT loài - sinh cảnh nằm trên địa bàn nhiều tỉnh; các KBT biển có giá trị tầm quốc gia, quốc tế hoặc nằm trên địa bàn nhiều tỉnh.

- Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh tổ chức việc quản lý các vườn quốc gia, khu dự trữ thiên nhiên, KBT loài - sinh cảnh, KBT biển nằm trong phạm vi một tỉnh và các khu bảo vệ cảnh quan.

Bên cạnh việc quản lý các KBT đã được thừa nhận chính thức bởi luật định thì các loại hình bảo tồn khác đã được quốc tế, khu vực công nhận cũng được phân công trách nhiệm cho một số cơ quan như: Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm về các vùng đất ngập nước - Ramsar; Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch và các tỉnh có liên quan quản lý các khu di sản thiên nhiên thế giới; Ủy ban Quốc gia Chương trình Con người và Sinh quyển thuộc Ủy ban Quốc gia UNESCO Việt Nam chịu trách nhiệm về các khu dự trữ sinh quyển.

Tuy nhiên, thực tế lại có những khu đất ngập nước - Ramsar, di sản thiên nhiên thế giới, khu dự trữ sinh quyển, vườn di sản ASEAN nằm trùng (Vườn Quốc gia Tràm Chim), nằm hoàn toàn bên trong (Bàu Sấu thuộc Vườn Quốc gia Cát Tiên) hoặc bao gồm một phần và mở rộng ra vùng lân cận (Châu thổ sông Hồng) của một KBT theo phân loại của Việt Nam. Thậm chí, một số KBT theo phân loại của Việt Nam vừa có lãnh thổ nằm trên đất liền, vừa có một phần nằm trên biển. Như vậy, các phần nằm trên biển ở các KBT này sẽ được tổ chức quản lý khác với các KBT nằm hoàn toàn trên biển (KBT biển).

Trên cơ sở thẩm quyền được giao, các cơ quan có trách nhiệm quản lý nhà nước ở các KBT đã thành lập ra các Ban quản lý KBT. Đây là các đơn vị sự nghiệp công lập với cơ cấu tổ chức và biên chế thường bao gồm một số thành phần: Ban giám đốc, các phòng chuyên môn nghiệp vụ và lực lượng tuần tra, kiểm soát. Như vậy, toàn bộ nguồn tài nguyên ĐDSH tại các KBT hiện nay thuộc quyền quản lý của Ban quản lý theo phương thức quản lý nhà nước. Trong khi đó, cộng đồng địa phương là bên liên quan trực tiếp đến nguồn lợi từ KBT lại không có quyền được đóng góp ý kiến đối với những vấn đề liên quan đến mình.

Thực tế trên đã làm nảy sinh 2 vấn đề cơ bản:

1) Thiếu nhân lực cho công tác bảo tồn ĐDSH

Nhân sự là vấn đề quan trọng trong việc thực thi công tác tuần tra, kiểm soát, xử lý tình hình xâm phạm tài nguyên rừng, nguồn thải gây ô nhiễm môi trường cũng như trong việc dự báo và chữa cháy rừng. Thực tiễn lĩnh vực này đòi hỏi phải có phương thức tiếp cận toàn diện thì mới đạt được hiệu quả. Tuy nhiên, với sự nhấn mạnh vai trò, quyền lực của nhà nước với đại diện trực tiếp là Ban quản lý KBT nên trách nhiệm bảo tồn thường chỉ rơi vào một số ít cá nhân. Cư dân bản địa quan niệm rừng không phải là tài sản của mình nên không có những động thái tích cực đối với rừng. Việc giao rừng và đất tại vùng đệm KBT cho hộ gia đình để sử dụng ổn định lâu dài và hưởng lợi trên đất do hộ quản lý đến nay vẫn chưa được thực hiện đồng bộ nên không thu

hút được sự tích cực của các hộ và đơn vị trong việc bảo vệ rừng khỏi sự xâm phạm trái phép. Trong khi đó, số lượng nhân sự lực lượng tuần tra, kiểm soát bị phụ thuộc chặt chẽ vào định mức theo pháp luật quy định. Do sự thiếu hụt về nhân sự trong khi địa bàn quản lý lại quá rộng nên công tác tuần tra, bảo vệ chưa thường xuyên làm tăng nguy cơ cho các hoạt động xâm phạm trái phép tài nguyên ĐDSH.

2) Thiếu sự đồng bộ trong công tác bảo tồn ĐDSH

Sự chồng chéo, thiếu phân định rõ ràng về trách nhiệm quản lý giữa các cơ quan cấp trung ương có thể kéo theo sự thiếu đồng bộ trong công tác chỉ đạo, gây cản trở cho công tác thực thi bảo vệ hiệu quả tài nguyên ĐDSH.

Bên cạnh đó, với chế độ làm việc theo nhiệm kỳ, các cán bộ quản lý của KBT chỉ thực hiện công tác quản lý KBT trong một thời hạn nhất định. Sự thay đổi về nhân sự cũng có thể dẫn đến thay đổi về phương hướng và mất đi tính liên tục trong nội bộ. Mặt khác, trong thời gian đó, bản thân họ có thể đưa ra những quyết định sai trái thì người kế nhiệm cũng khó để khắc phục hậu quả đó được. Việc tổ chức quản lý đi theo “lối mòn” chung như vậy sẽ tạo ra đặc quyền cho một số cán bộ đương nhiệm.

3.1.3. Thực trạng nguồn kinh phí phục vụ công tác bảo vệ ĐDSH

Với đặc thù là một đơn vị sự nghiệp công lập, Ban quản lý các KBT được nhận một nguồn kinh phí từ ngân sách trung ương (đối với các KBT do Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn quản lý trực tiếp) hoặc từ ngân sách tỉnh (đối với các KBT do Ủy ban Nhân dân tỉnh quản lý) để trang trải cho các hoạt động. Với phương pháp tiếp cận từ trên xuống, các hoạt động quản lý, bảo tồn phụ thuộc chặt chẽ vào nguồn ngân sách mà không thể chủ động thực hiện công tác của mình. Trong trường hợp xảy ra sự thiếu hụt về yếu tố tài chính có thể làm mất đi các thành quả của nỗ lực bảo tồn trong một thời gian dài trước đó.

Phần lớn các nguồn ngân sách này được cấp theo kế hoạch hàng năm và dựa trên cân đối ngân sách nhà nước và ngân sách tỉnh theo từng năm. Vì vậy, nguồn kinh phí này không ổn định qua các năm, lại mang tính “nhỏ giọt”, không đủ khả năng để đáp ứng cho nhu cầu lớn hơn nhiều lần của các KBT. Mặt khác, vẫn còn tồn tại một bất hợp lý về cơ cấu đầu tư cho KBT với xu hướng chú trọng đầu tư cho xây dựng cơ bản hơn là cho công tác bảo tồn.

Nguồn vốn của nhà nước cấp cho các KBT bao gồm nhiều nguồn khác nhau, nhiều khi không được kết hợp vào một mối thống nhất. Trong đó, nguồn vốn dành cho xây dựng cơ bản, các cơ sở hạ tầng bên trong các KBT thường được nhận từ nguồn vốn dùng để “xây dựng cơ bản” cho các KBT, từ quỹ phát triển cơ sở hạ tầng do Bộ Kế hoạch và Đầu tư quản lý. Nguồn vốn dùng để xây dựng cơ sở hạ tầng địa phương như trường học hay hệ thống thủy lợi tại vùng đệm thường được lấy từ vốn Chương trình 135. Nguồn vốn để hỗ trợ các hợp đồng bảo vệ rừng và trồng rừng ở các vùng đệm và phân khu “phục hồi sinh thái” của các KBT thường được lấy từ Chương trình trồng mới 5 triệu ha rừng [1].

Đáng nói hơn là mức độ cấp vốn có sự khác biệt đáng kể giữa các KBT trực thuộc các tỉnh khác nhau quản lý. Ở các tỉnh giàu, mức kinh phí phân bổ cho các KBT cũng được thuận lợi hơn. Trong khi đó, các tỉnh nghèo lại có nhiều KBT nằm trên phạm vi do tỉnh quản lý thì nguồn kinh phí cho mục đích này lại trở nên quá hạn hẹp.

Bên cạnh nguồn tài chính từ ngân sách nhà nước, tài trợ quốc tế là một nguồn vốn bổ sung cho công tác bảo tồn ở nhiều KBT. Tuy nhiên, sự phụ thuộc vào các nguồn tài trợ này hoàn toàn không bền vững. Việc thay đổi chương trình ưu tiên của một tổ chức có thể dẫn đến sự cắt giảm hoặc thậm chí chấm dứt các khoản tài trợ. Vấn đề này có thể thấy rõ từ trường hợp của Quỹ Bảo vệ Thiên nhiên Quốc tế (WWF). Khi họ thay đổi về đối tượng ưu tiên bảo tồn và khu vực địa lý, dẫn đến việc cắt giảm hỗ trợ của WWF đối với quần thể tê giác Java, đưa đến kết cục là chúng đã biến mất ở Vườn Quốc gia Cát Tiên vào năm 2010 [3].

Sự khó khăn về nguồn tài chính đã làm nảy sinh 2 vấn đề cơ bản:

1) Công tác nhân sự chưa được quan tâm đúng mức

Nhiều KBT với diện tích rộng lớn, địa hình phức tạp, lực lượng lại mỏng thì vấn đề kiểm soát bảo vệ tài nguyên ĐDSH là vô cùng khó khăn và kém hiệu quả. Việc tăng cường thêm lực lượng trong trường hợp này là cần thiết nhưng lại không thực hiện được, một mặt do phụ thuộc vào chỉ tiêu biên chế của nhà nước, mặt khác là do nguồn tài chính hạn hẹp. Với một diện tích nhất định thì số chỉ tiêu biên chế phải tương ứng và không thể vượt quá mức quy định này. Nếu KBT tự ký hợp đồng trực tiếp với số nhân sự tuyển dụng thêm (ngoài biên chế) thì họ phải trực tiếp trả lương cho số nhân sự này. Sự hạn hẹp về kinh phí đã không cho phép thực hiện được điều này. Mặt khác, với số nhân sự hiện hữu, cũng do hạn hẹp về tài chính mà chính sách đãi ngộ về lương, phụ cấp, tiền thưởng còn hạn chế. Điều này đã dẫn đến tình trạng không động viên, khuyến khích được lực lượng kiểm lâm tích cực tham gia bảo vệ rừng dẫn đến tình trạng một bộ phận bị tha hóa, quay lại tiếp tay cho lâm tặc để xâm phạm rừng.

2) Đầu tư phương tiện kỹ thuật, công nghệ còn hạn chế

Cùng với vấn đề nhân sự là vấn đề trang bị kỹ thuật cho công tác tuần tra, kiểm soát bảo vệ ĐDSH cũng có tầm quan trọng không kém đối với hiệu quả đạt được của công tác bảo vệ ĐDSH. Tuy nhiên, do thiếu kinh phí nên vấn đề trang bị phương tiện kỹ thuật và công nghệ cho công tác bảo vệ tài nguyên ĐDSH còn rất lạc hậu, yếu kém, chưa đủ khả năng đối phó các trường hợp chống trả của các thành phần xâm phạm trái phép. Cũng do thiếu phương tiện, việc dự báo, khắc phục hậu quả cháy rừng, công tác phục hồi sinh thái cũng gặp rất nhiều khó khăn.

3.2. Giải pháp nâng cao hiệu quả bảo vệ tài nguyên ĐDSH

Từ sự phân tích trên đây cho thấy những vấn đề bất cập còn tồn tại trong công tác bảo vệ ĐDSH tại các KBT. Việc giải quyết các tồn tại này chính là cơ

sở để nâng cao hiệu quả công tác bảo vệ tài nguyên ĐDSH tại các KBT. Chúng tôi đề xuất một số vấn đề cơ bản như sau.

3.2.1. Xác lập cơ sở pháp lý để bổ sung các hình thức bảo tồn cho phép khai thác bền vững tài nguyên ĐDSH

Để phát triển bền vững thì bên cạnh phát triển, bảo tồn cần phải được chú trọng, nghĩa là vấn đề phát triển và bảo tồn cần phải được đặt song song với nhau. Trong thời đại hiện nay, với nhu cầu ngày càng tăng do dân số đông, quan niệm về vấn đề bảo tồn ĐDSH cũng cần nên được xem xét lại. Bảo tồn không có nghĩa là đóng khép hoàn toàn mà vấn đề quan trọng là cần xác định một ngưỡng nhất định để bảo vệ, duy trì cho tương lai. Việc khai thác tài nguyên ĐDSH chỉ cần nằm trong ngưỡng đó thì có thể chấp được. Từ tiếp cận trên cho thấy vấn đề phân loại KBT phục vụ cho công tác bảo tồn ĐDSH hiện nay của Việt Nam xem ra còn tồn tại nhiều điểm bất cập, không phù hợp thực tiễn. Việt Nam hiện nay chỉ mới có các hình thức KBT nghiêm cấm một cách tuyệt đối mà không có các hình thức bảo tồn cho phép khai thác bền vững tài nguyên. Điều này sẽ dẫn đến tình trạng “quá chặt” tại các KBT và “quá lỏng” tại nhiều diện tích nằm ngoài KBT, do không bị ràng buộc bởi các quy định của KBT thì lại bị khai thác một cách quá mức. Sự nghèo kiệt về ĐDSH do khai thác quá mức tại các khu vực nằm ngoài KBT làm tăng nguy cơ xâm phạm đến KBT.

Trong thời gian tới, cơ quan chức năng cần sớm xác lập cơ sở pháp lý để bổ sung các hình thức bảo tồn cho phép khai thác bền vững tài nguyên ĐDSH, tương ứng với loại hình V và VI của IUCN, đồng thời có những điều chỉnh về phân loại cho các KBT hiện hữu theo hướng hợp lý hơn, mở rộng quyền được khai thác có giới hạn của cộng đồng. Bên cạnh đó, cơ quan chức năng cần đưa ra các quy hoạch về một mạng lưới KBT mở rộng hơn nữa về diện tích, chứ không chỉ bó hẹp như hiện tại, với mục tiêu cần đạt tới là vấn đề “xã hội hóa công tác bảo tồn ĐDSH” ra toàn bộ cộng đồng, bảo tồn ĐDSH cần được thực hiện rộng rãi chứ không chỉ ở các KBT. Điều này vừa phù hợp với thực tiễn trên thế giới cũng như tại Việt Nam trong xu thế phát triển bền vững đang trở nên cấp thiết như hiện nay. Việc chia sẻ lợi ích với cộng đồng là vấn đề căn bản để giải quyết các xung đột đang tồn tại hiện nay và là cơ sở quan trọng bậc nhất để thu hút sự tham gia của cộng đồng vào công tác bảo vệ ĐDSH.

3.2.2. Phân định rõ về thẩm quyền của các cơ quan quản lý nhà nước đối với các KBT

Các hình thức bảo tồn tại Việt Nam hiện nay có thể phân thành 3 bộ phận chính: (1) hệ thống KBT là các rừng đặc dụng; (2) hệ thống KBT biển; (3) hệ thống bảo tồn đất ngập nước. Hành lang pháp lý tại Việt Nam hiện nay chưa hoàn thiện, đầy đủ và thống nhất để xác lập tư cách pháp lý cho 3 hệ thống này. Do đó, hiện nay hệ thống bảo tồn đất ngập nước vẫn còn được quản lý chung với hệ thống rừng đặc dụng. Điều này là hoàn toàn không ổn vì đặc tính của vùng đất ngập nước không giống với vùng đất cạn, nên việc triển khai công tác bảo tồn cũng khác nhau. Thẩm quyền quản lý các vùng đất ngập

nước này được giao cho Bộ Tài nguyên và Môi trường. Trong khi đó, hầu hết các vùng đất ngập nước này hiện đang nằm trong các khu rừng đặc dụng do Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn quản lý từ trước đó. Để giải quyết tồn tại này, các cơ quan chức năng cần khẩn trương rà soát lại các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến ĐDSH, bảo vệ và phát triển rừng, thủy sản, đất đai để kịp thời sửa đổi những bất cập, chồng chéo về thẩm quyền, đặc biệt là vấn đề xác lập tư cách pháp lý chính thức cho sự tồn tại của các KBT đất ngập nước tách rời ra khỏi hệ thống rừng đặc dụng. Trong thời gian tới, cần sửa đổi Luật ĐDSH 2008 theo hướng quy định thống nhất về cả 3 hệ thống bảo tồn trong cùng một đạo luật cũng như về thẩm quyền quản lý để thống nhất trong công tác quản lý.

3.2.3. Tiếp tục nghiên cứu để xác định mô hình bảo tồn phù hợp với thực tiễn tại Việt Nam

Hiện nay, các KBT tại Việt Nam đều được triển khai theo mô hình quản lý công. Bên cạnh một số KBT hoạt động hiệu quả thì một số KBT lại đang gặp khó khăn xuất phát từ nguyên nhân sâu xa từ yếu tố mô hình bảo tồn. Do đó, trong công tác tổ chức quản lý các KBT, cơ quan thẩm quyền cần tiếp tục nghiên cứu để đưa ra các mô hình quản lý phù hợp với thực tiễn từng địa phương. Công việc này cần chú ý đến *yếu tố lịch sử* về sở hữu đất đai và rừng đã có từ trước hơn là vấn đề nhấn mạnh yếu tố quyền lực nhà nước như hiện tại. Đồng thời, công việc này cũng đòi hỏi việc *tham khảo* từ thành công của công tác bảo tồn đa dạng sinh học quốc tế. Có thể đơn cử như trường hợp tại Costa Rica cho thấy các KBT có thể do trung ương, địa phương, tư nhân hay kết hợp các bên và để cộng đồng có trách nhiệm cao trong công tác bảo tồn, sử dụng bền vững ĐDSH, trong đó chính phủ khuyến khích thành lập KBT tư nhân, đồng thời giám sát và hỗ trợ họ trong quá trình quản lý [6]. Vấn đề này cũng cần có những nghiên cứu thận trọng trước khi đưa ra triển khai để tránh những sai lầm đáng tiếc.

Tuy nhiên, dù là quản lý công hay quản lý tư thì yếu tố cộng đồng vẫn luôn là quyết định. Công tác bảo tồn ĐDSH chỉ thật sự hiệu quả khi thu hút được sự tham gia tích cực của cộng đồng. Để huy động sự tham gia có hiệu quả của cộng đồng trong công tác bảo vệ tài nguyên ĐDSH phục vụ phát triển DLST, cần định rõ trách nhiệm, nghĩa vụ và quyền lợi của cộng đồng qua một số biện pháp sau:

- KBT cần soạn thảo và ban hành các quy định với sự thỏa thuận và thống nhất ý kiến với cộng đồng về chức năng, nghĩa vụ, quyền lợi của cộng đồng trong vấn đề quản lý, sử dụng tài nguyên một cách hợp pháp. Trong đó, tùy vào khả năng, cộng đồng được tham gia vào quá trình ra quyết định về sử dụng và quản lý tài nguyên, từ việc lập kế hoạch, lựa chọn công nghệ, quản lý tài chính đến giám sát.

- Xúc tiến thành lập các nhóm cộng đồng theo lĩnh vực (hướng dẫn viên; đội xe, khuôn vác; lưu trú; văn hóa-nghệ thuật như biểu diễn công chiêng, thủ công mỹ nghệ, đồ lưu niệm...), nhằm chia sẻ lợi ích từ việc sử dụng tài nguyên

ĐDSH phát triển DLST, để cộng đồng thật sự là người hưởng lợi từ hoạt động DLST, chứ không phải là các đơn vị lữ hành như hiện nay.

- Tiếp tục điều chỉnh, hoàn thiện bộ máy tổ chức KBT, tạo điều kiện thuận lợi cho sự tham gia của cộng đồng trong các vấn đề có liên quan đến cộng đồng.

- Áp dụng các kiến thức truyền thống, bản địa để giải quyết các vấn đề liên quan đến nguồn tài nguyên và cải thiện việc quản lý. Những kiến thức và kinh nghiệm đó có thể thu thập từ những người cao tuổi và có hiểu biết trong cộng đồng [5].

3.2.4. *Tìm kiếm nguồn kinh phí bền vững cho hoạt động bảo tồn*

Thực trạng cho thấy nguồn kinh phí từ ngân sách thì quá hạn hẹp, nguồn kinh phí từ hỗ trợ quốc tế lại không bền vững. Vì vậy, vấn đề tìm nguồn kinh phí bền vững cho công tác bảo tồn hiện nay là vấn đề cấp thiết đang được đặt ra. Sự chủ động từ chính KBT là vấn đề quan trọng trong nỗ lực tìm kiếm nguồn tài chính cho công tác bảo tồn ĐDSH. Và DLST có thể trở thành công cụ phù hợp để tìm kiếm nguồn kinh phí bền vững cho công tác bảo tồn ĐDSH tại các KBT. Tuy nhiên, hiện nay tại Việt Nam, ngay cả ở các KBT, nơi có nhiều điều kiện thuận lợi cho sự phát triển DLST nhưng vẫn chưa có DLST theo đúng nghĩa mà mới chỉ có du lịch định hướng DLST [4]. Vấn đề phát triển DLST tại các KBT với ý nghĩa là công cụ hỗ trợ bảo tồn (thông qua việc giáo dục ý thức bảo tồn tài nguyên ĐDSH để tiếp tục được hưởng lợi từ DLST và qua một phần lợi nhuận thu được để phục vụ trở lại cho bảo tồn) vì vậy cần phải cân nhắc đến những tổn hại nếu việc tổ chức du lịch không thành công, không đúng bản chất là DLST.

4. Kết luận

Bảo tồn tài nguyên ĐDSH phục vụ phát triển DLST tại các KBT có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển kinh tế-xã hội của mỗi quốc gia.

Để công tác này đạt được hiệu quả thì cần phải giải quyết được những tồn tại cơ bản xuất phát từ vấn đề cơ chế, chính sách nhằm tạo hành lang pháp lý hoàn chỉnh, thống nhất, có sự phân định rõ ràng về trách nhiệm, đồng thời tìm kiếm được nguồn kinh phí bền vững cho công tác bảo tồn.

N H D V

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. ICEM (2003), *Báo cáo quốc gia của Việt Nam về các khu bảo tồn và phát triển*.
2. IUCN - Việt Nam (2008), *Hướng dẫn quản lý Khu Bảo tồn thiên nhiên: Một số kinh nghiệm và bài học quốc tế*.
3. Jake Brunner, *Bảo tồn đa dạng sinh học tại Việt Nam: cơn bão hoàn hảo* [Nguồn: <https://www.iucn.org/vi/vietnam/?9562/174/Bo-tn-a-dng-sinh-hc-ti-Vit-Nam-cn-bao-hoan-ho>, truy cập 26/11/2013].
4. Lê Văn Lanh và Bùi Xuân Trường (2011), "Hiện trạng và giải pháp cho phát triển du lịch sinh thái tại Việt Nam", *Kỷ yếu hội thảo Hoàn thiện cơ chế, chính sách phát triển du lịch sinh thái tại các Vườn Quốc gia và Khu Bảo tồn thiên nhiên Việt Nam*, Hà Nội.

5. Nguyễn Hữu Duy Viễn (2013), *Nghiên cứu sử dụng hợp lý tài nguyên du lịch sinh thái tại Vườn Quốc gia Bidoup - Núi Bà*, Luận văn thạc sĩ, TP Hồ Chí Minh.
6. Trần Hương (2013), *Mô hình thành công của công tác bảo tồn đa dạng sinh học tại Costa Rica* [Nguồn: <http://vea.gov.vn/vn/truyenthong/tapchimt/nrtg/Pages/Mô-hình-thành-công-của-công-tác-bảo-tồn-đa-dạng-sinh-học-tại-Costa-Rica.aspx>].

Văn bản quy phạm pháp luật

1. Luật Đa dạng sinh học ngày 13 tháng 11 năm 2008
2. Nghị định 65/2010/NĐ-CP ngày 11 tháng 6 năm 2010 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đa dạng sinh học.
3. Luật Bảo vệ và phát triển rừng ngày 03 tháng 12 năm 2004.
4. Nghị định số 23/2006/NĐ-CP ngày 03 tháng 3 năm 2006 của Chính phủ về thi hành Luật Bảo vệ và phát triển rừng.
5. Luật Thủy sản ngày 26 tháng 11 năm 2003.
6. Nghị định số 27/2005/NĐ-CP ngày 08 tháng 3 năm 2005 của Chính phủ quy định chi tiết và thi hành một số điều của Luật Thủy sản.
7. Luật Đất đai ngày 26 tháng 11 năm 2003.
8. Nghị định số 57/2008/NĐ-CP ngày 02 tháng 5 năm 2008 của Chính phủ ban hành Quy chế quản lý các Khu Bảo tồn biển Việt Nam có tầm quan trọng quốc gia và quốc tế.
9. Công ước Đa dạng sinh học (CBD) năm 1992.
10. Công ước Ramsar về đất ngập nước năm 1971.

TÓM TẮT

Trong vấn đề phát triển du lịch sinh thái tại các khu bảo tồn, công tác bảo vệ tài nguyên đa dạng sinh học có một ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Bảo vệ nguồn tài nguyên này chính là bảo vệ một trong những tiền đề để hình thành các sản phẩm du lịch phục vụ du khách. Dù đã có nhiều giải pháp được đề ra, tuy nhiên, công tác bảo vệ nguồn tài nguyên này tại các khu bảo tồn ở Việt Nam đến nay vẫn chưa đạt được hiệu quả mong đợi.

Trên cơ sở phân tích hiện trạng công tác bảo vệ tài nguyên đa dạng sinh học tại các khu bảo tồn, xác định các nguyên nhân chính dẫn đến sự kém hiệu quả, bài viết đưa ra các giải pháp cơ bản nhằm nâng cao hiệu quả công tác bảo vệ tài nguyên đa dạng sinh học tại các khu bảo tồn tại Việt Nam.

ABSTRACT

SOME BASIC SOLUTIONS IN ENHANCING THE EFFECTIVENESS OF BIODIVERSITY CONSERVATION TO DEVELOP ECO-TOURISM IN CONSERVATION AREAS IN VIETNAM

Biodiversity conservation is an important element of ecotourism development in protected areas. Biodiversity is one of the preconditions for the ecotourism products development. Although many solutions have been proposed, biodiversity conservation in Vietnam protected areas has not fully achieved the desired effect.

By analyzing the current status of biodiversity conservation in protected areas, identifying the main causes of poor performance, the study established fundamental solutions to enhance the effectiveness of biodiversity conservation in conservation areas in Vietnam.