



Review Article

Management of World Biosphere Reserves in Vietnam: Case study at Cu Lao Cham - Hoi An Biosphere Reserve

Truong Quang Hoc¹, Le Ngoc Thao^{2,*}, Hoang Thi Ngoc Ha³

¹*VNU Central Institute for Natural Resources and Environmental Studies,
19 Le Thanh Tong, Hoan Kiem, Hanoi, Vietnam*

²*Cu Lao Cham Biosphere Reserve – Hoi An, Hoi An City, Quang Nam, Vietnam*

³*Ecological Community Development Center, VUSTA,
Building F, Lane 28, Xuan La, Tay Ho, Hanoi, Vietnam*

Received 29 January 2024

Revised 18 March 2024; Accepted 25 March 2024

Abstract: By 2024, Vietnam has 11 Biosphere Reserves recognized by UNESCO, ranking second in Southeast Asia in terms of the number of Biosphere Reserves. However, the reception and utilization of the Biosphere Reserve designation in provinces and at the national level remain passive. In addition to maintaining annual commemorative activities and developing 10-year periodic reports, key activities to fulfill the three basic functions of Biosphere Reserves, namely Conservation, Support, and Development—have not been adequately pursued by localities. The 10-year periodic assessment reports required by UNESCO are fairly well-implemented by Biosphere Reserves and localities. However, the recommendations from these reports have not been clearly proposed to promote strengths and limit weaknesses in the sustainable development of future Biosphere Reserves. The underlying cause of these limitations is that the evaluation of the effectiveness of management and coordination of Biosphere Reserves from national to local levels still adheres to administrative trends, and the scientific evidence supporting the evaluation process is not sufficiently clear. Therefore, recommendations from periodic reports still tend to be procedural and responsible for the Vietnamese government agencies as well as UNESCO. Particularly, these recommendations have not been legally institutionalized or institutionalized to leverage the Biosphere Reserve title in the comprehensive and sustainable development of localities with Biosphere Reserves. Based on this reality, the construction of a Framework to evaluate the effectiveness of management and coordination of Vietnam's Biosphere Reserves through 6 management contents including i) Context and current management status; ii) Development of a

* Corresponding author.

E-mail address: thaolengoc@gmail.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1116/vnupam.4464>

Management Plan for each Biosphere Reserve; iii) Mobilization of input resources for management; iv) Management process and coordination mechanism; v) Output products of the management process; and vi) Results/Impacts of the management process. Within these six basic contents, 22 corresponding indicators and 65 specific indicators have been developed to accurately describe the context, conditions, reception process, and management/coordination/operation of each Biosphere Reserve with the participation of government authorities, scientists, business forces, local communities, and stakeholders. Thus, the application of the Framework for effective management evaluation for Vietnam's Biosphere Reserves in the process of building mid-term 5-year and periodic 10-year reports as well as the operation process and leveraging the Biosphere Reserve status of localities and countries, will help provide an accurate and objective description of the landscape of Vietnam's 11 Biosphere Reserves.

Keywords: Biosphere reserve; Evaluation framework; Effective management of the Biosphere Reserves; Effective coordination of Cu Lao Cham - Hoi An Biosphere Reserve.

Quản lý các khu dự trữ sinh quyển thế giới ở Việt Nam: Nghiên cứu điển hình tại khu dự trữ sinh quyển Cù Lao Chàm - Hội An

Trương Quang Học¹, Lê Ngọc Thảo^{2,*}, Hoàng Thị Ngọc Hà³

¹*Viện Tài nguyên và Môi trường, Đại học Quốc gia Hà Nội,
19 Lê Thánh Tông, Hoàn Kiếm, Hà Nội, Việt Nam*

²*Khu dự trữ sinh quyển Cù lao Chàm – Hội An, Thành phố Hội An, Quảng Nam, Việt Nam*

³*Trung tâm Phát triển Cộng đồng Sinh thái, VUSTA,
Toà nhà F, Ngõ 28 Xuân La, Tây Hồ, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 29 tháng 01 năm 2024

Chỉnh sửa ngày 18 tháng 3 năm 2024; Chấp nhận đăng ngày 25 tháng 3 năm 2024

Tóm tắt: Đến năm 2024, Việt Nam có 11 Khu dự trữ sinh quyển (KDTSQ) được UNESCO công nhận, là quốc gia xếp thứ hai khu vực Đông Nam Á về số lượng các KSQ. Tuy nhiên, việc đón nhận và phát huy danh hiệu Khu sinh quyển (KSQ) tại các tỉnh thành và quốc gia còn rất thụ động. Ngoài việc duy trì hoạt động kỷ niệm hằng năm và xây dựng báo cáo định kỳ 10 năm, các hoạt động then chốt để thực hiện 3 chức năng cơ bản của KSQ là Bảo tồn – Hỗ trợ và Phát triển chưa được các địa phương phát huy. Các báo cáo đánh giá định kỳ 10 năm theo yêu cầu của UNESCO đều được các KSQ và địa phương thực hiện khá tốt. Tuy nhiên, các khuyến nghị từ các báo cáo này trên thực tế chưa được đề xuất một cách rõ ràng để phát huy các điểm mạnh, hạn chế điểm yếu trong sự phát triển bền vững của KSQ tương lai. Nguyên nhân của những hạn chế nêu trên chính là việc đánh giá hiệu quả quản lý, điều phối của KSQ từ cấp quốc gia cho đến địa phương còn theo xu hướng hành chính, các minh chứng khoa học của quá trình đánh giá chưa rõ ràng. Do đó, các khuyến nghị từ báo cáo định kỳ vẫn mang tính thủ tục, trách nhiệm với các cơ quan quản lý nhà nước Việt Nam cũng như UNESCO. Đặc biệt các khuyến nghị này chưa được pháp lý hóa, thể chế hóa nhằm phát huy danh hiệu KSQ trong phát triển toàn diện, bền vững của các địa phương có KSQ. Xuất phát từ thực tế đó, việc xây dựng Khung đánh giá hiệu quả quản lý, điều phối của các KSQ Việt Nam thông qua 6 nội dung quản lý gồm i) Bối cảnh và hiện trạng quản lý; ii) Xây dựng Kế hoạch quản lý của từng KSQ; iii) Quá trình huy động nguồn lực đầu vào cho công tác quản lý; iv) Quy trình quản lý và cơ chế điều phối; v) Sản phẩm đầu ra của quá trình quản lý; và vi) Kết quả/Hiệu ứng của quá trình quản lý. Trong 6 nội dung cơ bản nêu trên, có 22 chỉ tiêu tương ứng và 65 chỉ số cụ thể đã được xây dựng nhằm miêu tả chính xác về bối cảnh, điều kiện, quá trình tiếp nhận, quản lý/điều phối/vận hành hoạt động của từng KSQ với sự tham gia của chính quyền, các nhà khoa học, lực lượng doanh nghiệp, cộng đồng địa phương và các bên liên quan. Như vậy, việc áp dụng Khung đánh giá hiệu quả quản lý các KSQ Việt Nam trong quá trình xây dựng báo cáo giữa kỳ 5 năm và định kỳ 10 năm cũng như quá trình vận hành, phát huy danh hiệu KSQ của các địa phương và quốc gia sẽ giúp miêu tả chính xác, khách quan về bức tranh 11 KSQ của Việt Nam.

Từ khóa: KDTSQ; Khung đánh giá; Hiệu quả quản lý KSQ; Hiệu quả điều phối KSQ, KSQ Cù Lao Chàm – Hội An.

* Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: thaolengoc@gmail.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1116/vnupam.4464>

1. Mở đầu

Khái niệm KDTSQ và các KDTSQ đầu tiên ra đời vào năm 1974, mạng lưới các KDTSQ thế giới được thành lập vào năm 1976, hiện nay (2024) mạng lưới có 738 KDTSQ thuộc 134 quốc gia.

Việt Nam được đánh giá là một trong những quốc gia có tính đa dạng sinh học cao trên thế giới bằng việc có 11 KDTSQ được UNESCO công nhận trong vòng 21 năm (2000-2021), bao gồm: KDTSQ rừng ngập mặn Cần Giờ (2000); KDTSQ Quần đảo Cát Bà (2004); KDTSQ Châu thổ sông Hồng (2004); KDTSQ Kiên Giang (2006); KDTSQ miền tây Nghệ An (2007); KDTSQ Mũi Cà Mau (2009); KDTSQ Cù Lao Chàm - Hội An (2009); KDTSQ Đồng Nai (2011); KDTSQ Lang Biang (2015); KDTSQ Núi Chúa (2021); KDTSQ Kon Hà Nừng (2021).

Các KDTSQ của Việt Nam được đề cử theo hướng dẫn của UNESCO. Sau khi được công nhận, các KDTSQ được quản lý thông qua các Ban quản lý KDTSQ được Ủy ban Nhân dân (UBND) cấp tỉnh/thành phố hoặc cấp thành phố trực thuộc tỉnh thành lập. Cho đến hiện nay 2024, việc quản lý KDTSQ vẫn chưa được đề cập chính thức trong hệ thống văn bản pháp lý của nhà nước, việc quản lý KDTSQ sẽ do các tỉnh/thành phố chủ động thực hiện phù hợp với điều kiện từng địa phương.

Từ năm 2020 khi Luật Bảo vệ môi trường sửa đổi được Quốc hội ban hành và tiếp theo là Nghị định số 08/2022/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường, các KDTSQ đã được quy định thuộc hệ thống di sản thiên nhiên và chịu điều chỉnh bởi các điều, khoản về di sản thiên nhiên. Nhiều nội dung về quản lý di sản thiên nhiên đã được làm rõ như: Tiêu chí, trình tự, thủ tục và thẩm quyền xác lập, công nhận di sản thiên nhiên; Điều tra, đánh giá, quản lý và bảo vệ môi trường di sản thiên nhiên. Mặc dù vậy, nhiều nội dung vẫn cần được tiếp tục nghiên cứu và hướng dẫn như nội dung về quản lý KDTSQ.

Năm 2021, UNESCO đã ban hành Hướng dẫn kỹ thuật cho KDTSQ với sự đóng góp xây dựng của 70 chuyên gia đến từ 33 quốc gia. Bản Hướng dẫn này đã cung cấp đầy đủ các nội dung trong quá trình đề cử, lập kế hoạch cũng như quản trị KDTSQ.

Bài viết này phân tích từ thực tiễn việc quản lý, điều phối và vận hành tại KSQ Cù Lao Chàm - Hội An, sự bổ sung thông tin và kiểm chứng từ KSQ quần đảo Cát Bà và KSQ Châu thổ sông Hồng để tạo cơ sở thực tiễn cho việc xây dựng, đề xuất Khung quản lý các KSQ tại Việt Nam (gồm 6 nội dung quản lý, 22 chỉ tiêu và 65 chỉ số) theo Hướng dẫn kỹ thuật của UNESCO, đáp ứng Luật Bảo vệ môi trường, Nghị định số 08/2022/NĐ-CP cũng như các văn bản liên quan khác của Nhà nước Việt Nam về quản lý, vận hành mạng lưới các KSQ do UNESCO công nhận.

2. Phạm vi, cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu

Phạm vi nghiên cứu: nghiên cứu được tiến hành tại 11 KDTSQ trên phạm vi cả nước, trong đó Khung đánh giá được áp dụng thí điểm tại KDTSQ Cù Lao Chàm – Hội An và KDTSQ Châu thổ sông Hồng (huyện Tiên Hải - tỉnh Thái Bình; huyện Giao Thủy - tỉnh Nam Định) lần thứ nhất năm 2018 và lần 2 năm 2023.

Cách tiếp cận: nghiên cứu sử dụng cách tiếp cận hệ thống, liên ngành, tiếp cận kết hợp từ trên xuống - từ dưới lên và dựa trên hệ sinh thái (HST). Với cách tiếp cận hệ thống, liên ngành, vấn đề tác động và ứng phó ở các địa bàn nghiên cứu được xem xét trong mối liên quan hệ thống và tương tác lẫn nhau giữa các nội dung về khí hậu, HST, xã hội, kinh tế/sinh kế trong đó trọng tâm vào việc phát triển bền vững kinh tế xã hội cho các địa phương sở hữu danh hiệu KSQ trong kịch bản thích ứng với biến đổi khí hậu (BĐKH).

Cách tiếp cận kết hợp “Trên xuống” (Top-down) và “Dưới lên” (Bottom-up) một mặt dựa vào các thông tin, dữ liệu sẵn có về BĐKH, chủ

trương, chính sách của trung ương, tỉnh và các ngành về phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH), ứng phó với BĐKH và quản lý tài nguyên thiên nhiên,...); mặt khác dựa vào các đặc thù của địa phương về tự nhiên, KT-XH, nguồn lực, kiến thức địa phương và sự tham gia của các bên liên quan, nhất là cộng đồng.

Cách tiếp cận HST - xã hội được sử dụng để phân vùng sinh thái - xã hội (ST-XH) thành các tiểu vùng và mô tả mối quan hệ giữa các hệ thống tự nhiên và xã hội trong một khu vực cụ thể dưới tác động của BĐKH, từ đó có cơ sở để đề xuất các giải pháp thích ứng dựa trên HST. Các căn cứ phân vùng gồm: đặc trưng địa hình, địa mạo; tính đồng nhất về cảnh quan, HST; hiện trạng sử dụng đất (có xem xét đến quy hoạch sử dụng đất); đặc điểm quần cư, KT-XH (tập quán sản xuất), và hiện trạng ảnh hưởng của thiên tai, khí hậu.

Phương pháp nghiên cứu: các nhóm phương pháp chính được sử dụng bao gồm: nghiên cứu tài liệu thứ cấp, điều tra, khảo sát thực địa, tham vấn chuyên gia, CDRI và bản đồ. Nhóm công cụ PRA - đánh giá nông thôn có sự tham gia (Participatory Rural Appraisal) đã được sử dụng để khảo sát, thu thập thông tin, số liệu, bao gồm: khảo sát lát cắt, bảng hỏi, phỏng vấn sâu, thảo luận nhóm, tham vấn cộng đồng, phân tích SWOT, sơ đồ hiểm họa thiên tai và ma trận tổn thương khí hậu. Đã có 233 người dân và cán bộ cấp tỉnh, huyện và 06 xã đại diện tham gia khảo sát, trong đó 24% là cán bộ địa phương và 76% đại diện cho các nhóm nghề nghiệp tại các địa bàn: trồng trọt, chăn nuôi, thủy sản và kinh doanh tự do. Các giải pháp thích ứng với BĐKH dựa trên HST được đề xuất dựa trên kết quả đánh giá tác động và khả năng chống chịu.

3. Kết quả và thảo luận

3.1. Hiện trạng quản lý các Khu sinh quyển tại Việt Nam

Sau 24 năm phát triển (2000-2024), Việt Nam đã có tổng cộng 11 khu DTSQ đã được công nhận, với tổng diện tích hơn 4,1 triệu ha,

chiếm khoảng 12,1% diện tích cả nước. Đây là nơi sinh sống của hơn 2,3 triệu người và cũng là những khu vực có giá trị tài nguyên thiên nhiên, đa dạng sinh học (ĐDSH) vô cùng phong phú. Nếu so sánh trong 9 nước có khu DTSQ ở khu vực Đông Nam Á thì hiện Việt Nam chỉ đứng sau Indonesia về số lượng.

Các KDTSQ tại Việt Nam chứa đựng những giá trị ĐDSH hết sức đặc sắc và đóng góp cho sự phát triển địa phương, bao gồm: HST biển đảo (Cát Bà), HST rừng ngập mặn ven biển và biển (CT Sông Hồng, Cù Lao Chàm - Hội An, Cần Giờ, Kiên Giang, Mũi Cà Mau), HST rừng nhiệt đới gió mùa (Tây Nghệ An), HST rừng nhiệt đới (Langbiang), HST rừng trên đất liền và đất ngập nước nội địa (Đông Nai). Ngoài tính nổi trội về đa dạng sinh học, các KSQ được công nhận còn được tôn vinh các giá trị về văn hóa, lịch sử, và là một kho tàng, bảo tàng sống về văn hóa bản địa (Local knowledge). Sự nổi trội và tính liên kết chặt chẽ giữa tài nguyên thiên nhiên và tài nguyên nhân văn trong các KSQ đã trở thành điểm mấu chốt, vấn đề cốt lõi cho mọi định hướng bảo tồn và phát huy danh hiệu KSQ trong sự hài hòa với phát triển toàn diện kinh tế xã hội của địa phương, khu vực và quốc gia. Đây chính là sự khác biệt từ tư duy cho đến hành động giữa việc quản lý KSQ so với quản lý các vườn quốc gia, khu bảo tồn trên cả nước.

Những vấn đề đặt ra cho công tác quản lý và phát triển bền vững các KDTSQ ở Việt Nam hiện nay:

i) KDTSQ vẫn chưa được đưa vào hệ thống luật pháp quốc gia như một thể thống nhất. Điều này dẫn đến việc thiếu khung pháp lý liên quan đến quản lý, giám sát các khu DTSQ;

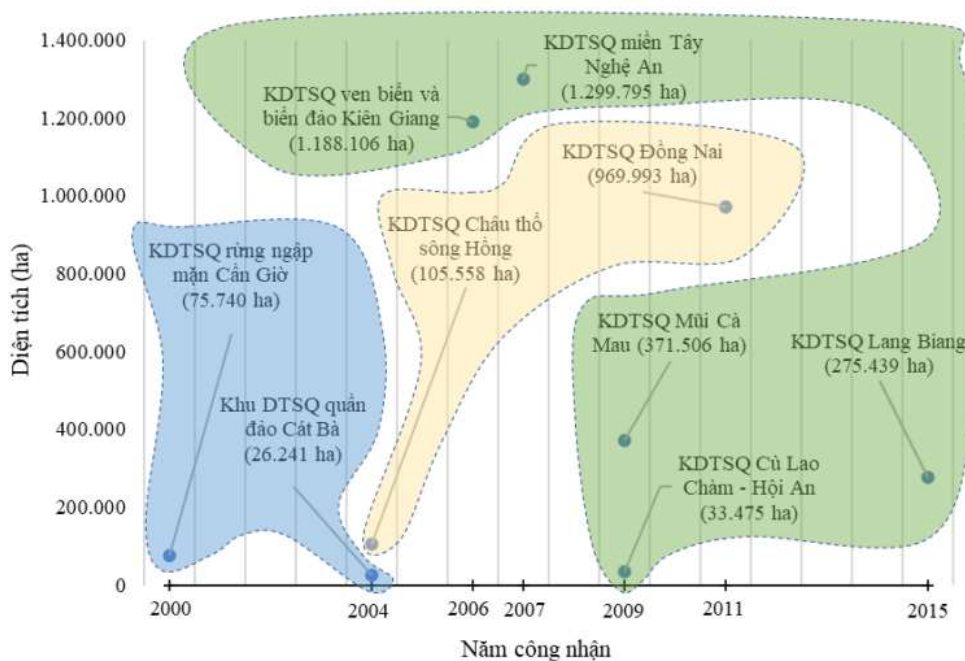
ii) Cơ cấu quản lý khu DTSQ ở Việt Nam chưa thống nhất và không được phân định đầy đủ ở cả cấp quốc gia và cấp địa phương. Trong hệ thống quản lý của nhiều KSQ vẫn thiếu vắng cộng đồng, các tổ chức xã hội và khu vực tư nhân. Đây là một trong những thách thức trong việc quản lý, thiết lập quan hệ đối tác công - tư có sự tham gia của cộng đồng trong quản lý K DTSQ;

iii) Sự phối hợp liên ngành trong công tác lập kế hoạch và quản lý KDTSQ ở Việt Nam đặc biệt bị giới hạn bởi địa giới hành chính. Do thiếu các hướng dẫn về quản lý KDTSQ theo phương thức điều phối liên ngành (Intersectoral Coordination), nên các kế hoạch quản lý hiện nay đều là các sáng kiến của địa phương hoặc của một lĩnh vực, ngành cụ thể nào đó trong KSQ. Các kế hoạch quản lý dài hạn các KDTSQ ở Việt Nam vẫn chưa thực sự tương thích theo Khung Pháp lý và Kế hoạch hành động Lima. Đồng thời, sự tham gia của cộng đồng địa phương và khu vực tư nhân vào việc lập kế hoạch và quản lý còn hạn chế. Các mục tiêu lớn hơn về phát triển bền vững và lợi ích kinh tế từ khu

DTSQ vẫn chưa được thực hiện đầy đủ hoặc chỉ được thực hiện thông qua một số các dự án;

iv) Việc xây dựng và thực hiện cơ chế điều phối, hợp tác và chia sẻ thông tin giữa các bên liên quan tại các KDTSQ còn thiếu và thực hiện chưa hiệu quả. Các hoạt động hợp tác liên vùng giữa các tỉnh trong KDTSQ còn hạn chế. Các Ban quản lý KDTSQ chưa có mô hình doanh nghiệp, xã hội hóa trong điều phối hoạt động của KSQ.

v) Nguồn nhân lực cho hoạt động quản lý KDTSQ còn hạn chế. Việc cán bộ quản lý chủ yếu là kiêm nhiệm và thiếu những kỹ năng và kinh nghiệm cần thiết, nên đây cũng là những khó khăn trở ngại lớn của các KDTSQ [1].



Ghi chú:

- Trực thuộc 1 tỉnh/thành phố và nằm gọn trong 1 địa phương (huyện/TP thuộc tỉnh), có 1-2 vùng lõi
- Trực thuộc 1 tỉnh/thành phố và nằm trong nhiều huyện của tỉnh, có 1-3 vùng lõi
- Trực thuộc nhiều tỉnh và nằm trong nhiều huyện của các tỉnh, có 2 vùng lõi

Hình 1. Đặc điểm về diện tích và vị trí các KDTSQ tại Việt Nam [1].

3.2. Định hướng giải quyết

Trong thời gian gần đây, Bộ Khoa học và Công nghệ đã đầu tư nhiều đề tài về KDTSQ trong đó có Đề tài “Nghiên cứu cơ sở lý luận, thực tiễn và Đề xuất khung hướng dẫn quản lý KDTSQ thế giới được UNESCO công nhận tại Việt Nam” do Trung tâm Phát triển cộng đồng sinh thái (ECODE) và Cục Bảo tồn thiên nhiên và Đa dạng sinh học, Bộ Tài nguyên và Môi trường thực hiện, hy vọng sẽ góp phần giải quyết dần nút thắt về quản lý cho hệ thống các khu DTSQ hiện nay.

3.3. Trường hợp nghiên cứu tại Khu dự trữ sinh quyển Cù Lao Chàm – Hội An

3.3.1 Khái quát về Khu dự trữ sinh quyển Cù Lao Chàm – Hội An

Trải dài từ thành phố Hội An - vùng hạ lưu sông Thu Bồn đến tận quần đảo Cù Lao Chàm nên KDTSQ thế giới Cù Lao Chàm – Hội An (trong bài viết này được viết tắt là CBR: Cù Lao Chàm - Hoi An World Biosphere Reserve) có tính đa dạng sinh học cao, đại diện đầy đủ các kiểu HST tự nhiên đặc trưng, nổi bật như: Khu Bảo tồn Biển Cù Lao Chàm (MPA) được thiết lập năm 2006 thuộc hệ thống các khu bảo tồn cấp quốc gia; Khu Phố cổ Hội An - Di sản văn hóa thế giới được UNESCO công nhận năm 1999; rừng ngập mặn với đặc trưng là HST rừng đừa nước *Nipa fruticans* tại vùng cửa sông Thu Bồn (được công nhận rừng phòng hộ cùng với di tích lịch sử cách mạng cấp quốc gia năm 2021); rừng đặc dụng đảo Cù Lao Chàm; rừng phòng hộ ven biển; các làng nghề truyền thống cùng với những giá trị nổi trội về văn hóa vật thể và phi vật thể. Các HST này được trải dài theo các nhánh sông, vùng ven biển ra đến đảo Cù Lao Chàm đã bao bọc lấy Hội An, mang lại cho Hội An một sự giàu có về tài nguyên thiên nhiên và tài nguyên nhân văn, tạo ra các dịch vụ sinh thái, là tiền đề thuận lợi cho sự phát triển KT - XH địa phương.

Trải qua 15 năm hoạt động (2009-2024), CBR là minh chứng rõ nét về sự hòa quyện giữa con người với thiên nhiên, thực hiện khá thành

công 3 chức năng cơ bản của KSQ và quan trọng hơn hết là danh hiệu sinh quyển đã đem lại cơ hội, cơ sở khoa học và thực tiễn để phát triển thành phố di sản Hội An theo hướng Sinh thái – Văn hóa – Du lịch. Sự thay đổi lớn, rõ nét nhất đó là xã đảo Tân Hiệp (Cù Lao Chàm) từ một xã nghèo của tỉnh (trước năm 2010), kinh tế chủ yếu dựa vào khai thác thủy sản ven bờ, manh mún nhưng sau khi chuyển sang phát triển du lịch sinh thái bền vững dựa trên nền tảng khu bảo tồn và vùng lõi KSQ, Tân Hiệp đã chuyển mình, trở thành xã có thu nhập cao nhất tỉnh Quảng Nam vào năm 2019 [2].

Bên cạnh những kết quả đạt được, CBR cũng đang đứng trước những khó khăn và thách thức từ thiên nhiên và từ chính con người. Quá trình đô thị hóa và các hoạt động phát triển diễn ra mạnh mẽ đang ảnh hưởng không nhỏ đến môi trường, cảnh quan, các HST, tính đa dạng sinh học kể cả nét văn hóa truyền thống của người dân Hội An.

3.3.2. Công tác quản lý tại Khu dự trữ sinh quyển Cù Lao Chàm

i) Mô hình quản lý

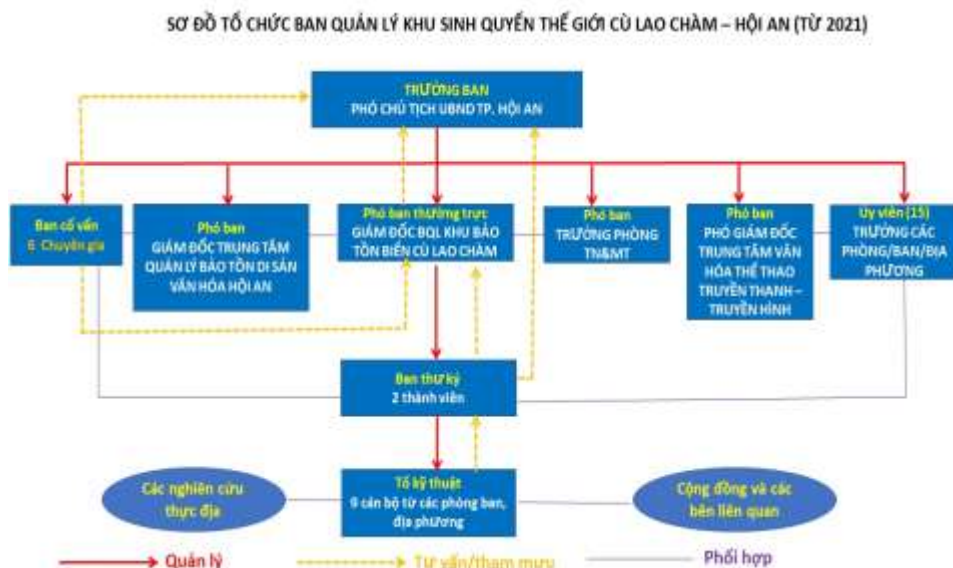
Sau khi được UNESCO công nhận danh hiệu KDTSQ thế giới Cù Lao Chàm – Hội An vào ngày 26/5/2009, cùng với Di sản Văn hóa thế giới Khu phố cổ Hội An đã được UNESCO công nhận trước đó (1999), thành phố Hội An đã chính thức xác định chiến lược phát triển toàn diện về KT-XH của thành phố theo định hướng Sinh thái – Văn hóa – Du lịch dựa trên nền tảng bảo tồn tài nguyên thiên nhiên và tài nguyên nhân văn đã được cộng đồng quốc tế ghi nhận thông qua các danh hiệu của UNESCO. Quan điểm chủ đạo để quản lý và phát huy danh hiệu KDTSQ thế giới là sự gắn kết, hài hòa giữa bảo tồn và phát triển theo phương châm “bảo tồn để phát triển và phát triển cho bảo tồn” [3];

Ban quản lý KDTSQ cùng với khung chiến lược, mô hình quản lý được xây dựng nhằm mục tiêu phát huy tối đa giá trị tài nguyên thiên nhiên và tài nguyên nhân văn phục vụ phát triển toàn diện KT-XH của thành phố Hội An, tỉnh Quảng Nam và khu vực, cũng như đóng góp vào việc

thực hiện 17 chỉ tiêu phát triển bền vững (SDGs)¹ Liên Hợp Quốc của Việt Nam. Trong đó, nhiệm vụ của Ban quản lý được xác định: 1) Là thành viên trong mạng lưới các KDSQ (KSQ) quốc gia, khu vực và quốc tế; 2) Là đầu mối điều hành, thực hiện các hoạt động bảo tồn, khai thác và phát huy các giá trị của KSQ theo đặc thù của địa phương; 3) Điều phối các hoạt động trong KSQ theo hướng liên ngành, đa lĩnh vực, đa mục tiêu với sự tham gia, chia sẻ lợi ích cũng như trách nhiệm của cộng đồng và các bên liên quan; 4) Tham mưu cho UBND thành phố Hội An trong việc phát triển toàn diện thành phố dựa trên nền tảng tài nguyên thiên nhiên, tài nguyên nhân văn cũng như các giá trị nổi trội toàn cầu của thành

phố di sản đồng thời kiến nghị cấp thẩm quyền cao hơn để giải quyết các vấn đề từ bên ngoài nhưng có ảnh hưởng đến tài nguyên của CBR; và 5) Triển khai các hoạt động của MAB/UNESCO, tăng cường sự hợp tác trong nước và quốc tế trên các lĩnh vực truyền thông, giáo dục, nghiên cứu khoa học, kêu gọi đầu tư,...

Để thực hiện 3 chức năng cơ bản của một KSQ được UNESCO công nhận đó là *Bảo tồn – Hỗ trợ và Phát triển*, mô hình quản lý CBR được xây dựng theo định hướng thu hút sự tham gia của tất cả các thành phần xã hội gồm: 1) Đại diện cơ quan quản lý nhà nước; 2) Đại diện các doanh nghiệp; 3) Đại diện các nhà khoa học ; và 4) Đại diện cộng đồng địa phương:



Hình 2. Sơ đồ tổ chức Ban quản lý KDSQ thế giới Cù Lao Chàm – Hội An² [4].

Đây là mô hình được xây dựng và vận hành từ năm 2014. Mặc dù tên của tổ chức là Ban quản lý KDSQ thế giới Cù Lao Chàm – Hội An nhưng về bản chất Ban quản lý không hoàn toàn thực hiện chức năng quản lý mà hoạt động theo cơ chế “điều phối liên ngành” (Multiple Sectoral Coordination) [3] và sắp đến sẽ là “điều phối

xuyên ngành” (Cross Sectoral Coordination) [5] để có thể đáp ứng được xu hướng phát triển hiện tại của địa phương và quốc gia. Trong đó, vai trò của các cơ quan, tổ chức, cá nhân, các vị trí cụ thể của các thành viên được thống nhất và ấn định xuyên suốt. Cụ thể, theo Quy chế tổ chức hoạt động (2015), bộ máy Ban quản lý gồm 01

¹ Mục tiêu Phát triển Bền vững tại Việt Nam: <https://vietnam.un.org/vi/sdgs>

² Theo QĐ số 298/QĐ-UBND ngày 19/2/2021 về kiện

toàn cơ cấu tổ chức Ban quản lý Khu DTSQ Cù Lao Chàm – Hội An tại Website: <https://khusinhquyenculaocham.com.vn/>

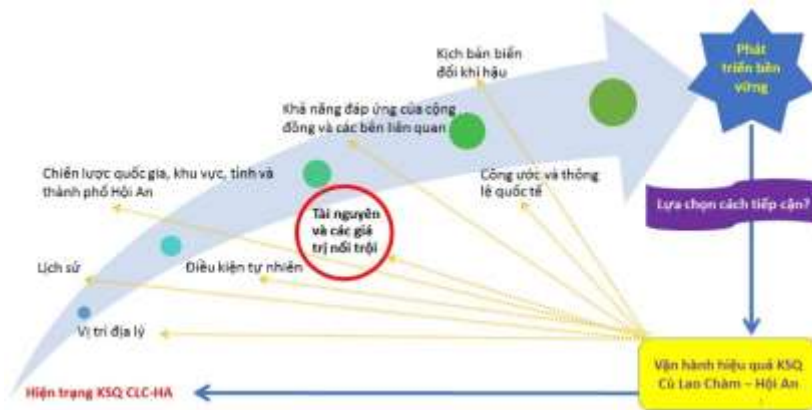
Trưởng ban do Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) thành phố Hội An phụ trách, không quá 03 Phó ban trong đó có 01 Phó ban trực, các Ủy viên, 01 Ban Thư ký, 01 Ban cố vấn và 01 Tổ kỹ thuật.

ii) Cơ chế vận hành

- Lựa chọn tiếp cận phù hợp:

Để thực hiện được vai trò điều phối với cơ cấu tổ chức như trên, các phương thức tiếp cận

phù hợp được phân tích chọn lọc và áp dụng trong quá trình vận hành để đảm bảo hài hòa lợi ích của tất cả các bên liên quan trong KSQ đồng thời tuân thủ tất cả các hệ thống luật pháp Việt Nam cũng như các quy định cụ thể trên từng lĩnh vực, ngành và địa phương. Phương thức tiếp cận để điều phối các hoạt động diễn ra trong CBR được thể hiện ở Hình 3.

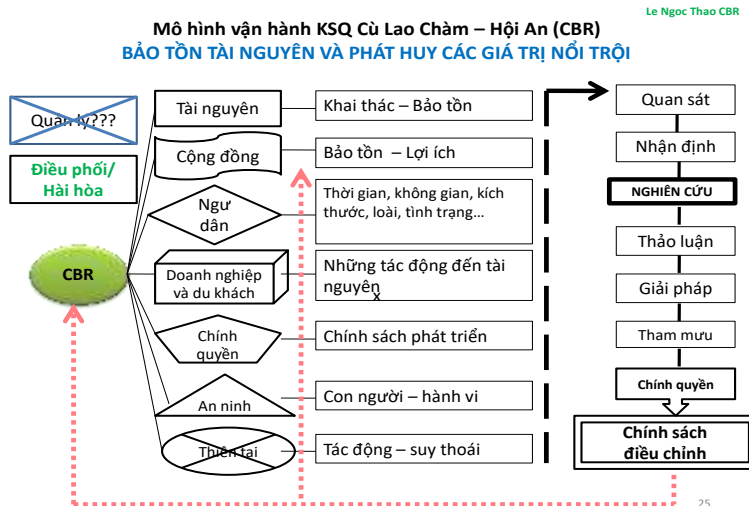


Hình 3. Phương thức tiếp cận để vận hành hiệu quả KDSQ CLC-HA [6].

Với mô hình tổ chức, phương thức tiếp cận nêu trên sẽ có những thuận lợi - điểm mạnh, khó khăn - điểm yếu trong vận hành. Vấn đề này sẽ được phân tích trong phần thảo luận của bài viết.

- Cơ chế vận hành

Để vận hành hiệu quả CBR, các phương thức đồng quản trị (Co-governance) cần được vận dụng trong hoạt động điều phối cũng như thực hiện các mục tiêu của UNESCO, quốc gia và địa phương với sự tham gia của toàn xã hội (Hình 4):



Hình 4. Vận hành KDSQ Cù Lao Chàm - Hội An [6].

Theo đó, từ việc quan sát các mâu thuẫn phát sinh trong quá trình phát triển KT-XH cả trong và ngoài phạm vi KSQ, thông tin được thông báo, chia sẻ cho các thành viên ban quản lý để nhận định, đánh giá tình hình. Một số vấn đề chưa rõ ràng, cần tổ chức các nghiên cứu để thu thập bằng chứng, cơ sở khoa học để đưa ra các giải pháp tối ưu trên cơ sở hài hòa về lợi ích cho tất cả các bên. Chính quyền căn cứ trên các kết quả nghiên cứu khoa học để ban hành các chính sách, các quy định nhằm điều chỉnh các hoạt động nhằm hạn chế hay chấm dứt các mâu thuẫn phát sinh và hỗ trợ tốt nhất cho quá trình bảo tồn các giá trị tài nguyên trong CBR. Trong quá trình vận hành, cần có chương trình giám sát, đánh giá tính hiệu quả trong qui trình quản lý để có cơ sở cập nhật các chính sách mới, các quy định bổ sung để đáp ứng được sự thay đổi và quá trình phát triển của nền KT-XH và các chiến lược khác của thành phố, tỉnh và quốc gia.

3.3.3. Vai trò các bên liên quan trong quản lý KSQ Cù Lao Chàm – Hội An

Theo phương thức tiếp cận và cơ chế vận hành mà CBR đã và đang áp dụng, Quy chế quản lý CBR (2015) đã qui định cụ thể vai trò, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân được gọi là mô hình 4 nhà trong quản lý, vận hành KSQ gồm³:

i) Nhóm cơ quan quản lý nhà nước (Nhà nước)

Sự tham gia của cơ quan quản lý nhà nước trong CBR trên cả 2 phương diện: quản lý hành chính và quản lý chuyên ngành:

- Quản lý hành chính: cơ quan quản lý trực tiếp là UBND thành phố Hội An sẽ chịu trách nhiệm ban hành các văn bản pháp lý để quản lý và điều chỉnh hoạt động chung của Ban Quản lý. Bên cạnh đó, UBND 13 xã/phường trực thuộc thành phố sẽ có những văn bản hành chính để điều chỉnh các hoạt động diễn ra trên địa bàn của mình có liên quan đến môi trường, tài nguyên, hoạt động khai thác tài nguyên, phát triển sinh kế, v.v. có tác động và liên quan đến công cuộc

bảo tồn và phát huy các giá trị của KSQ nói chung. UBND xã Tân Hiệp chịu trách nhiệm quản lý nhà nước trên địa bàn xã đảo, thực thi các vấn đề có liên quan đến tất cả các ngành nghề, lĩnh vực trên địa bàn xã;

Quản lý chuyên ngành: Các cơ quan, phòng ban thuộc UBND thành phố Hội An. Trong đó, các phòng chuyên môn liên quan chính gồm: 1) Phòng Tài nguyên Môi trường; 2) Phòng Kinh tế; 3) Phòng Văn hóa thông tin; 4) Phòng giáo dục Đào tạo; 5) Phòng Tài chính Kế hoạch; 6) Hạt kiểm lâm; và 7) Các cơ quan quân sự gồm Đồn biên phòng Cù Lao Chàm, Đồn biên phòng Cửa Đại và Tiểu đoàn HH70;

ii) Tổ chức nghiên cứu khoa học, truyền thông, giáo dục (Nhà khoa học)

- Các cơ quan tham gia trực tiếp, xuyên suốt:

+ Ban quản lý Khu bảo tồn biển Cù Lao Chàm: là cơ quan thường trực của Ban quản lý CBR, đại diện đầu mối liên kết các tổ chức nghiên cứu, giáo dục khác triển khai các nghiên cứu, thảo luận và đề xuất trực tiếp các giải pháp tham mưu cho chính quyền địa phương điều chỉnh về chính sách quản lý phù hợp, hiệu quả;

+ Trung tâm quản lý bảo tồn di sản văn hóa Hội An: là cơ quan chịu trách nhiệm toàn diện về công tác bảo tồn và phát huy giá trị di sản văn hóa thế giới Phố cổ Hội An – thuộc vùng đệm của KDTSQ thế giới Cù Lao Chàm – Hội An và các giá trị tài nguyên nhân văn trong phạm vi CBR;

- Các cơ quan phối hợp theo từng hoạt động cụ thể: Các Viện, Trường, Các tổ chức Phi chính phủ, các tổ chức KT-XH trong nước và quốc tế cần được mời tham gia để họ thể hiện trách nhiệm trong việc bảo tồn và phát huy giá trị của KSQ, đây là nhiệm vụ không chỉ của địa phương mà còn có ý nghĩa quốc gia và quốc tế.

+ Viện hải dương Nha Trang: cơ quan hỗ trợ tích cực cho MPA và CBR từ giai đoạn nghiên cứu ban đầu, xây dựng hồ sơ, quá trình hình thành và vận hành. Hiện tại, Viện hải dương Nha

³ Tại Điều 2, Điều 4 - Quy chế Quản lý Khu sinh quyển Cù Lao Chàm – Hội An, 2015

Trang vẫn đang có nhiều hoạt động giám sát tài nguyên, áp dụng các mô hình khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên, thích ứng biến đổi khí hậu cũng đề xuất các chính sách nhằm hướng tới sự phát triển bền vững của địa phương đang sở hữu các danh hiệu di sản của UNESCO;

+ Ngoài ra, CBR đã và đang hợp tác với rất nhiều cơ quan nghiên cứu khoa học, giáo dục và truyền thông trên rất nhiều lĩnh vực có liên quan như: Viện Tài nguyên Môi trường – Đại học Huế, Trường Đại học Sư phạm – Đại học Đà Nẵng, Viện Môi trường và Phát triển Bền vững (VESDI), Trung tâm Nghiên cứu Ứng dụng Khoa học Kỹ Thuật – Trường Đại học Sư phạm Hà Nội, Đại học Aarhus – Đan Mạch; Cơ quan phát triển thủy sản Hàn quốc (FIRA); Đại học Portland State University (Oregon, Hoa Kỳ); các tổ chức phi chính phủ như IUCN, WWF,...

iii) Các cơ sở sản xuất kinh doanh, dịch vụ (Nhà doanh nghiệp)

Các đơn vị doanh nghiệp có khai thác dịch vụ HST tại CBR như các đơn vị lữ hành, nhà lưu trú, nhà hàng, dịch vụ bặn biển (snorkeling, scuba diving, đi bộ dưới đáy biển) là cầu nối giữa du khách và điểm đến. Tất cả thông tin được truyền tải đến du khách đúng hay sai, hiệu quả hay kém hiệu quả đều xuất phát và phụ thuộc rất lớn từ các lực lượng này;

iv) Cộng đồng cư dân và các tổ chức khác (Nhà nông)

Trực tiếp là những người dân sinh sống, tham gia khai thác tài nguyên cũng như phát triển các mô hình sinh kế có liên quan đến các dịch vụ HST trên phạm vi CBR. Đặc trưng của nhóm này là việc hình thành các tổ nhóm cộng đồng được chính quyền công nhận cho việc khai thác tài nguyên và phát triển các loại hình dịch vụ theo hướng văn minh, thân thiện với môi trường và hỗ trợ tốt cho chiến lược bảo tồn và phát huy danh hiệu KSQ [7, 8]. Đây là lực lượng có tương tác trực tiếp đối với tài nguyên. Hiệu quả thực hiện hai chức năng cơ bản của KSQ là Bảo tồn –

Hỗ trợ và – Phát triển phụ thuộc chủ yếu vào nhận thức và hành vi ứng xử của lực lượng này trong quá trình vận hành CBR.

3.3.4. Sự thay đổi mô hình tổ chức và vận hành Khu sinh quyển Cù Lao Chàm – Hội An

Sau khi được UNESCO công nhận danh hiệu KDTSQ thế giới Cù Lao Chàm – Hội An, UBND thành phố Hội An ban hành Quyết định số 2336/QĐ-UBND ngày 17/7/2009 về việc thành lập Ban quản lý KDTSQ thế giới Cù Lao Chàm – Hội An gồm 30 thành viên⁴.

Bước ngoặt lớn trong mô hình tổ chức của Ban quản lý chính là việc giao cho Ban quản lý Khu bảo tồn biển Cù Lao Chàm là cơ quan thường trực của Ban quản lý KDTSQ thế giới Cù Lao Chàm – Hội An kể từ năm 2014. Để giải quyết các vấn đề cơ bản, cần thiết trước mắt của Ban quản lý, Ban thư ký đã xây dựng khung định hướng hoạt động, bộ máy tổ chức, phương thức tiếp cận, cơ chế vận hành, xác định vai trò, trách nhiệm và lợi ích của các bên liên quan. Đây chính là cơ sở để UBND thành phố Hội An ban hành Quyết định số 336/QĐ-UBND ngày 03/3/2014 về việc Kiện toàn bộ máy Ban quản lý. Trong đó, những điểm mới của tổ chức là:

Ngoài việc kiện toàn một số thành viên Ban quản lý, các bộ phận trực thuộc Ban quản lý đã được thành lập bao gồm: i) Ban thư ký – 2 thành viên, 01 trưởng ban thư ký, là văn phòng thường trực, chịu trách nhiệm tham mưu chính cho Ban quản lý; ii) Ban cố vấn – mời 11 thành viên là những nhà khoa học, nhà quản lý, doanh nghiệp, cộng đồng từ Trung ương đến địa phương, những người sẽ có vai trò cố vấn, tư vấn toàn diện về hoạt động của KDTSQ; iii) Tổ kỹ thuật – có 5 thành viên là cán bộ chuyên môn của các phòng ban thành phố, những người sẽ hỗ trợ, phụ trách chính các hoạt động do Ban quản lý triển khai.

Song hành với việc kiện toàn bộ máy Ban quản lý giai đoạn 2014-2019, một sơ đồ tổ chức bộ máy của đã được Ban thư ký đề xuất dựa trên

⁴ Trong đó, 01 Phó chủ tịch UBND thành phố Hội An là Trưởng ban; Trưởng phòng Tài nguyên và Môi trường là Phó ban thường trực; 4 Phó ban là trưởng các Phòng Kinh tế, Thương mại Du lịch, Giám đốc Trung tâm Quản lý Bảo

tồn Di tích và Chủ tịch UBND xã Tân Hiệp; 08 Ủy viên là trưởng các cơ quan, ban ngành, đoàn thể; mời 15 đại diện là các đơn vị, hiệp hội quần chúng và khối kinh tế tư nhân cùng tham gia vào Ban quản lý.

ơ sở phát huy vai trò và trách nhiệm của đại diện 4 lực lượng gồm Nhà nước – Nhà Khoa học – Nhà Doanh nghiệp và – Nhà nông (cộng đồng) cùng tham gia vào quá trình thiết kế, điều phối và vận

hành để thực hiện được 3 chức năng cơ bản của một KDTSQ đó là: Bảo tồn – Hỗ trợ và – Phát triển. Tổ chức bộ máy và cơ chế vận hành CBR được chia thành 3 giai đoạn cơ bản như sau:

Bảng 1. Tổ chức bộ máy và vận hành CBR (2009-2024)

TT	Nội dung	Giai đoạn 2009-2013	Giai đoạn 2014-2018	Giai đoạn 2019-2024
1	Tổ chức bộ máy			
1.1	Thành viên Ban quản lý.	Thành lập Ban quản lý tại Quyết định số 2336/QĐ-UBND, số lượng 30 thành viên, 100% làm việc kiêm nhiệm.	Kiện toàn lần 1 tại Quyết định số 336/QĐ-UBND (2014), thay đổi Trưởng ban và một số thành viên; KIỆN toàn lần 2 tại QĐ 1675/QĐ-UB (2026), có sự tham gia của đại diện 4 lực lượng (quản lý - khoa học, giáo dục – doanh nghiệp – người dân).	Kiện toàn lần 3 tại Quyết định số 298/QĐ-UBND (2021); Trong đó, bổ sung Lãnh đạo Trung tâm Văn hóa Thể thao – Phát thanh Truyền hình vào vị trí Phó ban; bổ sung thành viên từ Văn phòng HĐND-UBND thành phố vào ủy viên; kiện toàn những thành viên chuyên công tác, nghỉ hưu.
1.2	Cơ quan thường trực	Phòng Tài nguyên Môi trường thành phố Hội An.	Ban quản lý Khu bảo tồn biển Cù Lao Chàm.	Ban quản lý Khu bảo tồn biển Cù Lao Chàm.
1.3	Sơ đồ tổ chức	Chưa có.	Có sơ đồ tổ chức thể hiện vai trò, trách nhiệm của từng bộ phận, cá nhân trong Ban quản lý.	Cập nhật sơ đồ tổ chức theo giai đoạn kiện toàn bộ máy.
1.4	Ban thư ký	Chưa có, chỉ có 1 cá nhân kiêm nhiệm vị trí thư ký (Phó Giám đốc Trung tâm quản lý bảo tồn di sản Hội An).	Thành lập Ban thư ký, có trưởng ban thư ký và các chuyên viên hoạt động theo chế độ chuyên trách (QĐ 336/QĐ-UBND).	Một vài thay đổi trong thành viên Ban quản lý và Ban thư ký.
2	Cơ chế vận hành			
2.1	Tính pháp lý	Phát huy quản lý nhà nước theo ngành và địa phương của các thành viên Ban quản lý.	Xây dựng Khung định hướng, Kế hoạch quản lý tổng hợp 5 năm (2014-2019), đề án phát triển bền vững KSQ Cù Lao Chàm – Hội An (2015-2030), ban hành qui chế quản lý KDTSQ CLC-HA, áp dụng song hành với hệ thống thực thi pháp luật của nhà nước.	Khung pháp lý vẫn như giai đoạn trước, thành phố điều chỉnh qui hoạch chung có lồng ghép, tính toán tác động đến tài nguyên và các giá trị nổi trội của KDTSQ.
2.2	Tài chính	Chưa có kế hoạch tài chính riêng.	Kế hoạch tài chính hằng năm dựa vào nguồn thu phí tham quan vùng lõi KDTSQ.	Kế hoạch tài chính hằng năm, đang định hướng xây dựng cơ chế tài chính bền vững cho hoạt động KDTSQ.
2.3	Liên kết	Là thành viên trong mạng lưới 8 khu	Tham gia thêm thành viên mạng lưới KDTSQ Đông	Tăng cường hợp tác, phát huy và nâng tầm ảnh hưởng của

		DTSQ Việt nam VNBRN ⁵ .	Nam Á SeaBRNet ⁶ , Châu Á, KSQ ven biển và hải đảo WNICBR ⁷ .	KSQ CLC-HA trong các mạng lưới đã tham gia.
2.4	Hoạt động	Chủ yếu lễ kỷ niệm.	Các hoạt động hướng đến nâng cao nhận thức cho Ban quản lý và các bên liên quan hiểu rõ về khái niệm để hướng tới việc thiết kế và vận hành hiệu quả KSQ.	Các hoạt động được xây dựng nhằm thực hiện 3 chức năng cơ bản của KSQ; nâng cao vị trí, sự ảnh hưởng của danh hiệu KSQ đến phát triển toàn diện thành phố Hội An; thực hiện các nghĩa vụ quốc tế của một KSQ.

3.3.5. Phân tích điểm mạnh – cơ hội, điểm yếu - thách thức trong tổ chức và vận hành Khu sinh quyển Cù Lao Chàm – Hội An

i) Điểm mạnh và cơ hội

- Phạm vi địa lý và hoạt động của CBR chỉ nằm trong giới hạn thành phố Hội An, với diện tích tự nhiên hơn 61 km², dân số gần 100 triệu người, do đó khá thuận lợi trong truyền thông, giáo dục và triển khai các hoạt động [2];

- Danh hiệu KSQ đã và đang được các cơ quan ban ngành, đoàn thể, địa phương lồng ghép trong chiến lược và kế hoạch hành động, tạo thuận lợi và sự đồng nhất trong quản lý và điều phối của Ban quản lý;

- Tài nguyên của CBR khá đa dạng, đầy đủ và đặc trưng của vùng ven biển trong sự kết nối với đường bờ và lưu vực sông Vu Gia – Thu Bồn. Điều này thu hút du khách, học sinh, sinh viên, nhà nghiên cứu và nhà đầu tư chọn để triển khai hoạt động tại đây;

- Thành phố Hội An sở hữu nhiều danh hiệu của UNESCO gồm: Khu phố cổ Hội An – di sản văn hóa thế giới (4/12/1999), KDTSQ thế giới Cù Lao Chàm – Hội An (26/5/2009), đồng sở hữu di sản văn hóa phi vật thể của nhân loại “Nghệ thuật hô hát bài chòi” (7/12/2017) và gần đây nhất Hội An cũng đã chính thức tham gia vào mạng lưới “Thành phố Sáng tạo” của UNESCO (31/10/2023) trên lĩnh vực thủ công và nghệ thuật dân gian. Cùng với việc sở hữu nhiều danh

hiệu UNESCO, Hội An nằm trên hành lang di sản của miền Trung - Tây Nguyên cũng như gần trung tâm kinh tế, thương mại và dịch vụ Đà Nẵng nên rất thuận lợi trong phát triển kinh tế gắn với bảo tồn danh hiệu UNESCO. Với những lợi thế đó, Hội An có một sức hút đặc biệt với du khách, trước khi dịch COVID-19 diễn ra, Hội An đón gần 6 triệu khách đến thăm và trải nghiệm (năm 2019);

- Chiến lược bảo tồn và phát huy danh hiệu KSQ được chính quyền thành phố Hội An xác định kịp thời, xây dựng định hướng phát triển thành phố di sản trên nền tảng tài nguyên và các giá trị nổi trội phù hợp với điều kiện của Hội An;

- Sinh kế người dân phát triển tốt, bền vững dựa trên nền tảng điều kiện tự nhiên, tài nguyên thiên nhiên, tài nguyên nhân văn. Đặc biệt là sự đồng hành của cộng đồng, các doanh nghiệp và các bên liên quan tại thành phố Hội An trong công cuộc bảo tồn và phát các danh hiệu di sản của UNESCO;

ii) Điểm yếu và thách thức

Từ khi được công nhận (2009) đến nay (2024), quá trình vận hành CBR đã bộc lộ những điểm yếu và đang đối mặt với những khó khăn, thách thức, cụ thể:

- Vấn đề phạm vi, ranh giới và phương thức phân vùng chức năng

+ Phương thức phân vùng chức năng của CBR được dựa theo cách tiếp cận HST với trọng

⁵ Mạng lưới các Khu DTSQ của Việt Nam.

⁶ Mạng lưới các Khu DTSQ Đông Nam Á.

⁷ Mạng lưới các Khu DTSQ ven biển và hải đảo thế giới.

tâm là nguồn tài nguyên thiên nhiên, đa dạng sinh học biển đảo tại vùng lõi Cù Lao Chàm liên kết với tài nguyên nhân văn nổi trội của Di sản văn hóa thế giới Khu phố cổ Hội An thông qua hệ thống sông, kênh rạch tại hạ lưu sông Thu Bồn và các bãi biển. Với phương thức này sẽ dẫn đến tình trạng khó xác định một vị trí cụ thể nào đó thuộc phạm vi hành chính của xã/phường nào (nhất là ranh giới giữa vùng đệm và vùng chuyển tiếp). Điều này đã gây khó khăn trong quá trình tiếp cận, quản lý, vận hành và áp dụng các khung qui định của KSQ;

+ Phạm vi của CBR được xác lập theo địa giới hành chính của thành phố Hội An trong khi tài nguyên, đặc biệt là nguồn lợi sinh vật thì vòng đời và môi trường sinh cư của chúng là phụ thuộc vào tập tính tự nhiên, sự phân bố của các sinh cảnh tại nhiều khu vực khác nhau. Điều này gây khó khăn trong việc quản lý, kiểm soát các hoạt động của con người đang diễn ra bên trong và bên ngoài phạm vi CBR. Điển hình nhất đó là dòng sông Thu Bồn thuộc địa giới hành chính của cả thành phố Hội An, huyện Duy Xuyên và Điện Bàn, tuy nhiên chỉ có một nửa dòng sông được chia cắt theo chiều dọc thuộc về CBR. Đồng thời, các địa phương xã/phường thuộc 3 phân vùng chức năng vẫn quản lý theo địa giới hành chính. Điều này đang tồn tại mâu thuẫn giữa “tiếp cận vận hành” và “tiếp cận quản lý” tại các địa phương trong nội thành và với các huyện thị giáp ranh với Hội An;

+ Một số HST quan trọng tại khu vực rừng dứa nước, thảm cỏ biển, rong biển, các bãi đẻ, bãi ươm giống tự nhiên của nhiều loài thủy sản ở vùng đệm (tập trung nhiều ở khu vực Cẩm Thanh) đang có sự liên kết mật thiết với quần đảo Cù Lao Chàm nhưng chưa được bảo vệ nghiêm ngặt như vùng lõi;

+ Quy hoạch phát triển KT - XH của thành phố còn nhiều điểm chồng chéo, không hòa hợp giữa qui hoạch các ngành, địa phương với qui hoạch tổng thể của thành phố;

+ Hội An là địa phương khá thành công trong việc nói không túi nilon, ống hút nhựa và sản phẩm nhựa dùng 1 lần. Việc phát động và thực

hiện chương trình này từ khá sớm (2009) nhưng đến nay vẫn chưa có sản phẩm thay thế cho túi nilon và sản phẩm nhựa dùng một lần, ảnh hưởng khá lớn đến hoạt động của du khách, người dân trên đảo;

- Sự tham gia của các bên liên quan

+ Mặc dù bộ máy quản lý, vận hành hoạt động của CBR đã được thiết lập theo cơ chế đồng quản lý với sự tham gia của đại diện 4 lực lượng là cơ quan quản lý, nhà khoa học, doanh nghiệp và cộng đồng, song sự tham gia của các bên liên quan chỉ mới ở giai đoạn ban đầu, các bên chưa thực sự nhận thức rõ về vai trò, trách nhiệm của mình trong cơ chế vận hành chung của CBR. Trong đó, quan trọng nhất là lực lượng doanh nghiệp chưa gắn kết chặt chẽ với các bên còn lại, chưa thực sự theo chiến lược phát triển các hoạt động dịch vụ dựa trên nền tảng bảo tồn;

+ Vai trò điều phối của cơ quan thường trực là Khu bảo tồn biển Cù Lao Chàm chưa được cụ thể, còn chồng chéo. Sự phối hợp và tham gia của các bên liên quan chưa thật sự nhịp nhàng, đều tay. Hoạt động chủ yếu tập trung ở cơ quan thường trực và Ban thư ký CBR;

+ Quy định liên quan đến hợp tác quốc tế đối với các cơ quan, tổ chức trên địa bàn thành phố Hội An nói chung, CBR nói riêng còn khá phức tạp, mất nhiều thời gian, ảnh hưởng đến việc phát huy 3 chức năng của KSQ là Bảo tồn – Hỗ trợ và Phát triển;

- Công cụ vận hành

+ Hiện tại thành phố Hội An chưa thiết lập quy hoạch quản lý, sử dụng bền vững tài nguyên trong CBR. Do đó, chưa có căn cứ khoa học và pháp lý để xem xét, phản biện và quyết định cho việc đầu tư các dự án có sử dụng tài nguyên của CBR;

+ Quy chế Quản lý CBR do UBND thành phố ban hành năm 2015 không còn phù hợp với tình hình thực tiễn và xu thế phát triển. Vị trí CBR nằm ở vùng hạ lưu sông Thu Bồn, nơi tiếp giáp giữa đất liền với đại dương nên diễn biến môi trường, hiện trạng địa hình, các yếu tố thổ nhưỡng, sự cân bằng sinh thái,... luôn thay đổi và chịu ảnh hưởng từ lưu vực sông, đại dương và

những tác động từ thượng nguồn. Tuy nhiên quy chế chưa quy định về trách nhiệm và sự tham gia của các đơn vị/địa phương bên ngoài có liên quan trong bảo tồn và phát huy giá trị của CBR;

+ Cơ sở dữ liệu của CBR chưa được tổng hợp và lưu trữ một cách có hệ thống, phần lớn nằm tản mạn tại các phòng, ban, đơn vị, ảnh hưởng đến quá trình tra cứu, truy xuất và áp dụng trong quản lý, vận hành CBR;

+ Cho đến nay, bài toán sức tải di sản, sức tải môi trường đối với các HST tự nhiên, HST nhân văn cũng như việc lượng hóa giá trị kinh tế, giá trị phi kinh tế của các HST này chưa được nghiên cứu. Điều này sẽ làm hạn chế về cơ sở khoa học, dữ liệu cho các bài toán quản lý vĩ mô và quá trình điều phối các hoạt động trong và ngoài phạm vi KDTSQ;

+ Đánh giá trên phương diện tổng thể tại 3 phân vùng chức năng của CBR là Cù Lao Chàm (đại diện vùng lõi), Cẩm Thanh (đại diện vùng đệm) và Khu phố cổ (đại diện vùng chuyển tiếp) thì việc phối hợp, chia sẻ lợi ích trong phát triển du lịch giữa doanh nghiệp và người dân địa phương còn rất hạn chế. Có rất ít doanh nghiệp xây dựng định hướng phát triển hoạt động dịch vụ của mình dựa trên nền tảng bảo tồn tài nguyên, gắn kết với giáo dục và cộng đồng;

- Tài chính – nhân lực

Nguồn phân bổ kinh phí cho các hoạt động hằng năm, giai đoạn của CBR chưa ổn định, chưa đáp ứng được nhu cầu triển khai các hoạt động theo Kế hoạch quản lý tổng hợp và Đề án phát triển bền vững. Thiếu nguồn lực cho xây dựng năng lực đội ngũ cán bộ chuyên trách, thiếu kinh phí hoạt động và hỗ trợ nghiên cứu khoa học;

- Các vấn đề khác

+ CBR nằm ở vị trí hạ lưu sông Thu Bồn, qua vùng cửa sông, tiếp giáp vùng bờ liên kết ra

đến đảo Cù Lao Chàm. Đây là khu vực rất nhạy cảm về sự tương tác và là nơi chịu ảnh hưởng trực tiếp từ các hiện tượng tự nhiên, các tai biến thiên nhiên, yếu tố thời tiết và những ảnh hưởng của hiện tượng biến đổi khí hậu toàn cầu;

+ Xu thế và áp lực phát triển KT-XH ảnh hưởng không nhỏ đến các nỗ lực quản lý của CBR. Công tác bảo tồn và phát triển vẫn chưa hài hòa, các dự án đầu tư xây dựng trong phạm vi CBR đã ảnh hưởng không nhỏ đến nỗ lực bảo tồn và gìn giữ tài nguyên thiên nhiên cũng như các tiêu chí được UNESCO công nhận;

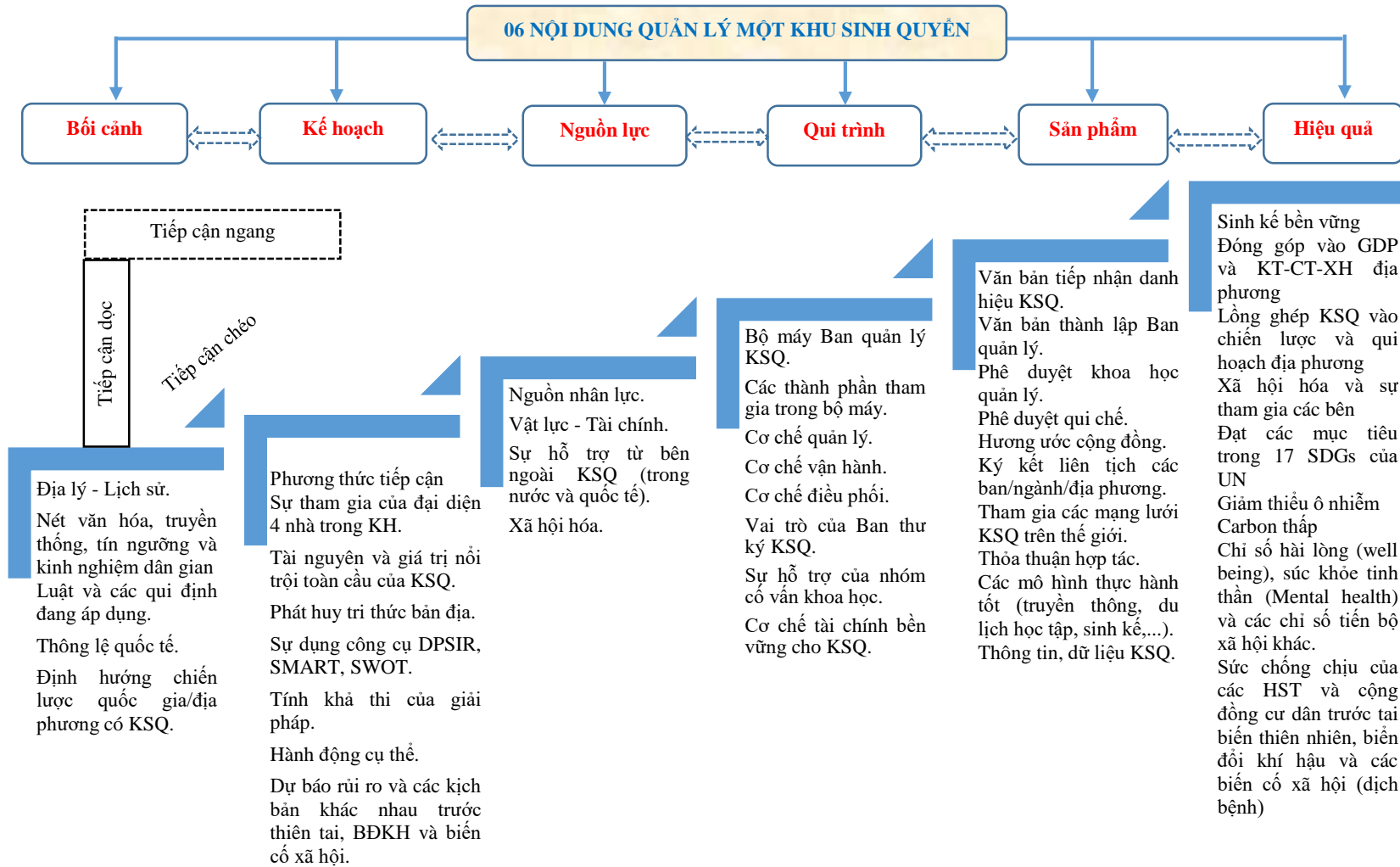
+ Bão, lụt và BĐKH đang tác động lên quần thể phố cổ và các HST dưới nước của Khu DTSQ thế giới;

+ Du lịch phát triển ồ ạt, tự phát, nhận thức du khách chưa cao khi đến thăm và trải nghiệm những giá trị di sản của UNESCO;

+ Dịch bệnh và các vấn đề xã hội có ảnh hưởng rất lớn đến sự phát triển thành phố di sản Hội An khi du lịch, dịch vụ là nền kinh tế chính của thành phố;

3.4. Từ nghiên cứu điển hình tại Khu sinh quyển Cù Lao Chàm - Hội An, kiểm chứng tại Quần đảo Cát Bà, Châu thổ sông Hồng đến việc đề xuất Khung quản lý các Khu sinh quyển Việt Nam

Qua kết quả khảo sát tại 11 KSQ Việt Nam và nghiên cứu thí điểm tại KSQ Cù Lao Chàm – Hội An, KSQ Quần đảo Cát Bà và KSQ Châu thổ sông Hồng, bài viết sẽ bình luận về 6 nội dung liên quan trong đề xuất Khung quản lý vận hành hiệu quả một KSQ theo phương thức “Tiếp cận xuyên ngành – Cross Disciplinary” [9]. Theo đó, tiếp cận xuyên ngành được phân tích trên 3 góc độ: Tiếp cận dọc – Tiếp cận ngang và Tiếp cận chéo (Hình 5).



Hình 5. Khung phân tích hiệu quản quản lý KSQ theo tiếp cận xuyên ngành.

3.4.1. Quản lý/điều phối Khu sinh quyển theo tiếp cận dọc - Liệt kê và phân tích các nội dung trong Khung quản lý Khu sinh quyển

Trong mối tương quan chiều dọc này, việc đề xuất, liệt kê các nội dung trong chu trình quản lý/điều phối/vận hành hiệu quả một KSQ nhằm tạo điều kiện thuận lợi nhất để thực hiện được 3 chức năng cơ bản (Bảo tồn – Hỗ trợ - Phát triển)⁸, thông qua đó duy trì được 7 tiêu chí⁹ UNESCO công nhận đối với một KSQ. Đồng thời, các nội dung trong Khung quản lý phải tạo được cơ sở, hành lang pháp lý thuận lợi cho việc thực hiện mục tiêu kép (bảo vệ và phát huy danh hiệu KSQ) trong phát triển kinh tế - chính trị - xã hội của các địa phương.

+ Nội dung 1 - Bối cảnh và hiện trạng:

Đây là vấn đề đầu tiên cần được xem xét và đánh giá trong Khung quản lý. Nội dung này cần miêu tả rõ, có minh chứng (evidence) và dữ liệu hiện trạng và tính liên kết giữa tài nguyên thiên nhiên (natural resources), tài nguyên nhân văn (cultural resources) [4]. Nội dung này cũng cần làm rõ bối cảnh kinh tế chính trị xã hội của các địa phương và các hoạt động, hành vi cụ thể của con người đang tác động và ảnh hưởng như thế nào đến sự tồn tại và phát triển, kịch bản diễn thế của các HST tự nhiên, HST nhân văn. Nội dung này sẽ liên quan trực tiếp đến đánh giá các tiêu chí số 1, 2, 4, 7 của UNESCO đối với một KSQ được công nhận.

Bối cảnh và hiện trạng của một KSQ được xem là nội dung quan trọng để thực hiện việc giám sát và đánh giá hiệu quả quản lý, vận hành KSQ của địa phương và quốc gia với các mốc thời gian trước và sau khi được công nhận cũng

như qua các giai đoạn đánh giá giữa kỳ, định kỳ 10 năm theo qui định của UNESCO. Các yếu tố cụ thể cần được liệt kê, phân tích, xem xét bao gồm yếu tố địa lý tự nhiên, lịch sử hình thành và phát triển của vùng đất, nét văn hóa, các phong tục tập quán, tính ngưỡng, nguồn tri thức bản địa cũng như hệ thống Luật, các qui định của địa phương, các thông lệ quốc tế mà Việt nam cam kết thực hiện. Bên cạnh đó, các định hướng phát triển, qui hoạch của địa phương cần được phân tích, làm rõ để tích hợp trong bối cảnh KSQ. Thông qua nội dung này, địa phương và các ban ngành sẽ nhìn thấy được hiện trạng, sự liên kết, nguồn tác động đến sự tồn tại và phát triển của nguồn tài nguyên để làm cơ sở hoạch định các chiến lược bảo vệ, phát triển hài hòa “Bảo tồn cho phát triển – phát triển để bảo tồn”.

+ Nội dung 2 - Xây dựng kế hoạch quản lý của một KSQ:

Các nội dung được đề xuất và làm cơ sở đánh giá hiệu quả quản lý thông qua quá trình xây dựng và thực hiện kế hoạch quản lý tổng hợp KSQ bao gồm: phân tích và lựa chọn phương thức tiếp cận có phù hợp hay không; sự tham gia của đại diện 4 nhà (nhà quản lý – nhà khoa học – nhà doanh nghiệp và nhà nông) với số lượng, tính đại diện và tính quyết định như thế nào; tài nguyên và giá trị nổi trội toàn cầu của KSQ có được định tính, định lượng, nguồn tác động, diễn thế tài nguyên một cách cụ thể, có chương trình giám sát định kỳ nguồn tài nguyên hay không; kế hoạch có tổng hợp được nguồn tri thức bản địa, nét văn hóa truyền thống, các phong tục tập quán, tín ngưỡng và sự đa sắc màu văn hóa trong cộng đồng cư dân hay không; các bên liên quan có thống nhất trong việc xây dựng các nhóm giải

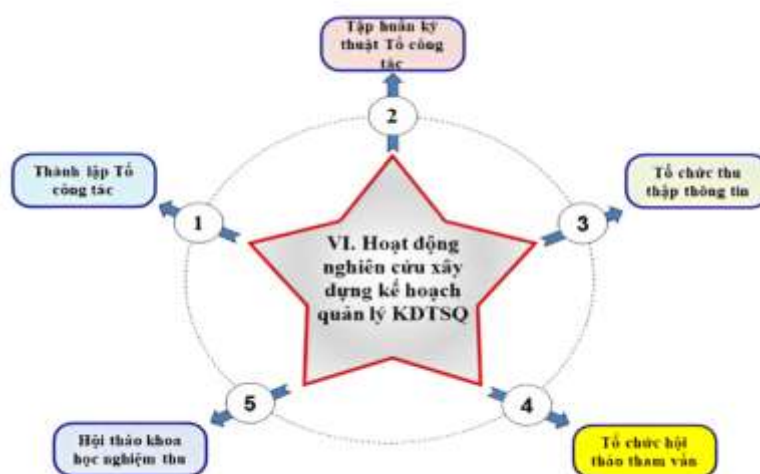
⁸ Ba chức năng cơ bản của KSQ gồm: Bảo tồn – đóng góp vào việc bảo tồn cảnh quan, HST, loài và vốn gen; Hỗ trợ - hỗ trợ cho các dự án, giáo dục môi trường, đào tạo, nghiên cứu và giám sát các giải pháp bảo tồn và phát triển bền vững qui mô địa phương, khu vực, quốc gia và toàn cầu; Phát triển – thúc đẩy phát triển kinh tế và nguồn nhân lực văn hóa xã hội và sinh thái bền vững.

⁹ Bảy tiêu chí UNESCO công nhận đối với một Khu sinh quyển gồm: tiêu chí 1- Là khu vực đại diện các HST của các vùng địa lý sinh vật chính; tiêu chí 2 – khu vực có ý nghĩa về bảo tồn đa dạng sinh học; tiêu chí 3 - nơi cung cấp cơ hội để trình diễn phương thức phát triển bền vững qui

mô khu vực; tiêu chí 4 – khu vực có diện tích đủ lớn để thực hiện 3 chức năng của Khu sinh quyển; tiêu chí 5 - Được phân vùng cụ thể (vùng lõi – vùng đệm – vùng chuyển tiếp) để thực hiện 3 chức năng của KSQ; tiêu chí 6 - có sự tham gia của chính quyền, ban ngành, hiệp hội, kinh tế tư nhân và cộng đồng địa phương trong đề cử và thực hiện 3 chức năng của KSQ; tiêu chí 7 - các vấn đề liên quan phải được làm rõ gồm: cơ chế, trách nhiệm quản lý trong sử dụng nhân lực, tài nguyên, các kế hoạch hành động thuộc vùng đệm – chính sách và kế hoạch hành động trước mắt và lâu dài của KSQ – xác định rõ vai trò những người có thẩm quyền được chỉ định và cơ chế thực hiện chính sách và kế hoạch của KSQ.

pháp, chương trình hành động trong kế hoạch hay không; kế hoạch có tính đến các kịch bản khác nhau cho sự phát triển toàn diện của KSQ trước bối cảnh tai biến thiên nhiên, biến đổi khí

hậu, dịch bệnh, biến cố xã hội và có phù hợp với hệ thống Luật, các quy định, hương ước địa phương và các thông lệ quốc tế hay không.



Hình 6. Nội dung và qui trình xây dựng Kế hoạch quản lý tổng hợp KSQ Cù Lao Chàm – Hội An giai đoạn 2015-2019¹⁰

Nghiên cứu thí điểm tại CBR cho thấy: quá trình xây dựng Kế hoạch quản lý tổng hợp CBR đảm bảo các nguyên tắc: i) Có sự tham gia của cộng đồng; ii) Có sự tham gia của các bên liên quan; iii) Tôn trọng ý kiến của cộng đồng và các bên liên quan trên cơ sở phân biện và chọn lọc; và iv) Các vấn đề được quyết định trong nội dung kế hoạch dựa trên cơ sở thảo luận và thống nhất của tập thể; Sau khi được phê chuẩn, việc triển khai các hoạt động trong kế hoạch cũng phải đảm bảo các nguyên tắc: i) Đa dạng hoá các hình thức và tài liệu truyền thông; ii) Đảm bảo quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, đa mục tiêu và quản lý thích ứng; iii) Chú trọng bảo tồn và phát triển tài nguyên hỗ trợ cho phát triển du lịch sinh thái gắn với cộng đồng; iv) Các giải pháp, chương trình hành động trong kế hoạch phải đảm bảo thực hiện tốt 3 chức năng của KSQ, đáp ứng mục tiêu phát triển của địa phương, các định hướng chiến lược của vùng, quốc gia, các mục tiêu phát triển

bền vững của Liên Hợp Quốc cũng như các thông lệ quốc tế; v) Kế hoạch phải xây dựng trong bối cảnh toàn cầu hóa và kịch bản biến đổi khí hậu của quốc gia; và vi) Phải có sự tham gia của cộng đồng và các bên liên quan trong triển khai Kế hoạch như một hình thức xã hội hóa quản lý/điều phối hoạt động của KSQ.

Quá trình xây dựng kế hoạch quản lý tổng hợp KSQ cần thiết phải có sự tham gia của đại diện tất cả các bên liên quan (4 nhà) và tuân thủ các bước: i) Xây dựng đề cương nghiên cứu; ii) Thành lập Tổ công tác và tập huấn cho tập huấn viên (ToT); iii) Tham vấn cộng đồng, chuyên gia và các bên liên quan để thu thập thông tin, minh chứng; iv) Tổng hợp, phân tích và xử lý thông tin theo 2 phương thức định tính và định lượng; v) Dự thảo bảng kế hoạch; vi) Hội thảo, tham vấn; vii) Phê duyệt kế hoạch; viii) Thực hiện kế hoạch; và ix) Đánh giá, giám sát và cập nhật bảng kế hoạch mới cho giai đoạn tiếp theo.

¹⁰ Nguồn: kế hoạch quản lý tổng hợp KDSQ Cù Lao Chàm – Hội An giai đoạn 2014-2019

+ Nội dung 3 - Quá trình huy động nguồn lực đầu vào cho công tác quản lý:

Một kế hoạch rõ ràng, cụ thể, được đại diện 4 lực lượng cơ bản trong KSQ (nhà quản lý, nhà khoa học, nhà doanh nghiệp và cộng đồng địa phương) cùng nhau xây dựng đúng qui trình, phương pháp, tiếp cận phù hợp, có tính khả thi cao sẽ là điều kiện quan trọng cho cơ quan quản lý phê duyệt và là cơ sở để thu hút sự đầu tư nguồn lực từ các tổ chức trong và ngoài KSQ. Nguồn lực đầu tư cho công tác quản lý KSQ gồm nhà nước, doanh nghiệp, nhà khoa học, người dân cùng các bên liên quan khác dưới hai hình thức trực tiếp và gián tiếp bao gồm các nhóm:

Nhân lực: sự đầu tư về con người trong bộ máy tổ chức Ban quản lý, trong các hoạt động liên kết, phối hợp (tuần tra, kiểm soát), phát triển sinh kế và trong tất cả các hoạt động có liên quan trong phạm vi KSQ.

Vật lực: sự đầu tư về máy móc, trang thiết bị, dụng cụ làm việc cho thành viên ban quản lý, từ văn phòng cho đến hoạt động chuyên môn ngoài thực địa.

Tài chính: nguồn đầu tư cho hoạt động của KSQ chủ yếu được nhà nước cấp từ nguồn thu chính là phí tham quan khu dự trữ sinh quyển (entrance fee). Cho đến hiện tại, chỉ có KSQ Cù Lao Chàm – Hội An là khu duy nhất xác định rõ nguồn thu là “Vé tham quan vùng lõi khu dự trữ sinh quyển thế giới Cù Lao Chàm – Hội An” cùng với một qui trình thu, quản lý, sử dụng nguồn thu phí tham quan KSQ một cách chi tiết. Tên gọi, mức phí, tỉ lệ phân bổ cho các đơn vị liên quan thay đổi theo từng giai đoạn và được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phê chuẩn.

Quá trình huy động nguồn lực cho công tác quản lý một KSQ được thông kê và phân tích theo từng giai đoạn phát triển và có đối chiếu với sự phát triển chung của địa phương sở hữu KSQ đó. Phân tích này có thể cho thấy được ý nghĩa và sự đóng góp của danh hiệu KSQ trong quá trình phát triển chung của các địa phương.

Quá trình thu hút nguồn lực thể hiện được sự quan tâm của cơ quan quản lý nhà nước và các bên liên quan có hoạt động sinh kế và kinh doanh dựa trên nguồn tài nguyên và các giá trị nổi trội của khu quyển.



Hình 7. Qui trình xây dựng kế hoạch quản lý tổng hợp KSQ Cù Lao Chàm – Hội An¹¹.

+ Nội dung 4 - Quy trình quản lý và cơ chế điều phối

Thực tiễn quá trình quản lý và vận hành 11 KSQ Việt Nam kể từ Khu đầu tiên được công nhận là KSQ Rừng ngập mặn Cần Giờ (2000) đến 2 Khu mới nhất là KSQ Núi Chúa và KSQ Cao nguyên Kon Hà Nừng (2021), cho thấy việc

đánh giá tính phù hợp và hiệu quả trong qui trình quản lý và cơ chế điều phối sẽ tùy thuộc vào:

- Mức độ tham gia đầy đủ và trách nhiệm của các lực lượng xã hội gồm: Nhà nước – Nhà khoa học – Doanh nghiệp và – Cộng đồng cư dân địa phương.

¹¹ Nguồn: KH quản lý tổng hợp KDTSQ Cù Lao Chàm – Hội An giai đoạn 2014-2019.

- Các thành viên Ban quản lý có đại diện đầy đủ các ngành nghề, lĩnh vực, địa phương và đặc biệt những tổ chức, cá nhân đang hoạt động trên lĩnh vực có liên quan đến sử dụng tài nguyên và các giá trị nổi trội của KSQ.

- Khung tổ chức, các chức danh, vai trò, trách nhiệm của từng vị trí, cá nhân trong tổ chức bộ máy cần xây dựng một cách ổn định; cơ chế làm việc kiêm nhiệm, chuyên trách cần làm rõ để đảm bảo phát huy tốt hiệu quả đóng góp của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong Ban quản lý.

- Quy trình quản lý và cơ chế điều phối của một Ban quản lý KSQ luôn được cập nhật theo từng giai đoạn phát triển và qui hoạch tổng thể kinh tế, chính trị xã hội của các địa phương, khu vực, quốc gia và quốc tế.

- Trong mỗi thời kỳ phát triển, cần sắp xếp các hoạt động nhằm hướng đến mục tiêu chung của KSQ đồng thời phù hợp với chu kỳ đánh giá (10 năm) theo yêu cầu và qui định của UNESCO.

+ Nội dung 5 - Sản phẩm đầu ra của quá trình quản lý:

Để đánh giá hiệu quả quản lý, điều phối hoạt động của một Ban quản lý, các sản phẩm trong quá trình vận hành được xây dựng ở nhiều cấp độ tương ứng với hiệu lực pháp lý và phạm vi áp dụng. Ngay sau khi được công nhận, các địa phương chủ động trong việc ổn định tổ chức, xây dựng khung chiến lược cũng như cơ chế quản lý, điều phối KSQ. Các sản phẩm thể hiện trách nhiệm và sự vào cuộc ngay từ đầu của chính quyền và các bên liên quan một cách hệ thống bao gồm: i) Văn bản và các sự kiện tiếp nhận danh hiệu; ii) Văn bản thành lập và kiện toàn Ban quản lý; iii) Văn bản điều chỉnh hoạt động - Quy chế quản lý KSQ; iv) Văn bản phê chuẩn hoạt động - Quyết định phê duyệt kế hoạch quản lý, Quyết định phê duyệt Đề án phát triển bền vững KSQ và các đề án chuyên ngành khác; v) Văn bản thể hiện sự tham gia của đại diện các bên liên quan – các mô hình đồng quản lý, các hợp tác xã làng nghề truyền thống, các tổ nhóm cộng đồng; vi) Văn bản thể hiện sự liên kết, hợp tác trong thực hiện 3 chức năng của KSQ - Ký kết liên tịch/liên ngành/địa phương; vii) Các mô hình thực hành tốt - phân loại rác tại nguồn, giảm

thiểu ô nhiễm, hạn chế sử dụng túi ni-lon, các sản phẩm nhựa sử dụng 1 lần, mô hình du lịch sinh thái gắn với với cộng đồng, mô hình phục hồi tài nguyên (MRF), mô hình du lịch gắn với truyền thông và giáo dục; viii) Văn bản thể hiện sự mở rộng quan hệ hợp tác với các đối tác trong và ngoài KSQ – Các thỏa thuận hợp tác MoU mà KSQ đã ký kết, sự tham gia, chia sẻ kinh nghiệm và học tập từ mạng lưới VNBRNW, SeaBRNet, WNICBRs,... và ix) Văn bản, sản phẩm thể hiện quá trình quản lý thông tin, dữ liệu liên quan KSQ - Website, hệ thống thông tin lưu trữ (data base, servers), các diễn đàn trên kênh truyền thông, mạng xã hội,....

+ Nội dung 6 - Kết quả/Hiệu ứng của quá trình quản lý:

Việc đánh giá kết quả quản lý, điều phối và hiệu ứng lan tỏa danh hiệu KSQ được thể hiện thông qua các nội dung quan trọng gồm:

Chương trình sinh kế bền vững cho cộng đồng và các bên liên quan trong và xung quanh các khu bảo tồn, KSQ (Livelihood in and around Marine Protected Areas - LMPAs); Chương trình quảng bá, truyền thông, giáo dục, nâng cao nhận thức cho học sinh, thanh niên cũng như toàn xã hội về danh hiệu KSQ.

Kết quả quản lý của một KSQ được thể hiện rất rõ thông qua việc lồng ghép danh hiệu KSQ vào các chương trình, kế hoạch hành động của tất cả các cơ quan, ban ngành, đoàn thể và địa phương trên địa bàn thành phố. Việc lồng ghép này sẽ được thể hiện cụ thể trong hệ thống báo cáo của các cơ quan, tổ chức nêu trên thông qua việc xem xét báo cáo đó được xây dựng như thế nào, sự đóng góp của danh hiệu KSQ vào sự phát triển toàn diện về kinh tế, xã hội như thế nào thông qua các chỉ tiêu tăng trưởng GDP, chỉ số hài lòng (well being), chỉ số sức khỏe tinh thần (mental health) cũng như các chỉ số an sinh xã hội khác của địa phương và mức độ đóng góp cho việc thực hiện 17 chỉ tiêu phát triển bền vững SDGs của Liên hợp quốc.

Hiệu ứng quản lý của một KSQ còn được thể hiện qua việc các địa phương quan tâm, xúc tiến và thực hiện hiệu quả các chương trình trọng điểm như giảm thiểu ô nhiễm, chương trình

carbon thấp, năng lượng tái tạo, khai thác tài nguyên văn minh, hướng tới nâng cao sức chống chịu của các HST cũng như cộng đồng cư dân trước tai biến thiên nhiên, biến đổi khí hậu, các biến cố xã hội như dịch bệnh,...

Một điển hình tại thành phố Hội An, sau khi Khu phố cổ Hội An được UNESCO công nhận di sản văn hóa thế giới (1999), tiếp theo là Khu dự trữ sinh quyển Cù Lao Chàm – Hội An (2009) và sự chuyển dịch mạnh sang phát triển du lịch - dịch vụ, thành phố Hội An đã định hướng phát triển theo hướng Sinh thái – Văn hóa – Du lịch và triển khai hàng loạt các đề án nhằm hỗ trợ tối ưu cho chiến lược này và đặc biệt sự điều chỉnh từ 7 tiểu vùng kinh tế - thành 3 tiểu vùng kinh tế tương thích với 3 phân vùng chức năng của KSQ Cù Lao Chàm - Hội An (Đại hội XVII, 2017 Đảng bộ thành phố Hội An).

3.4.2. Quản lý/điều phối Khu sinh quyển theo tiếp cận ngang – Mối quan hệ, tương tác giữa 6 nội dung của Khung quản lý Khu sinh quyển

Các nội dung được đề xuất trong Khung quản lý KSQ (Hình 5) nhằm xây dựng hệ thống đánh giá tổng thể về tính hiệu quả trong quản lý, điều phối và tính khả thi trong vận hành KSQ.

Mục đích lớn nhất của các địa phương và quốc gia mong muốn được UNESCO công nhận danh hiệu KSQ để phát huy các giá trị nổi trội về tự nhiên và văn hóa trong phát triển bền vững. Như vậy, bối cảnh (tương ứng nội dung 1) chính là nguồn dữ liệu đầu vào cho một chu trình quản lý nhằm bảo vệ và phát huy danh hiệu KSQ của địa phương. Các yếu tố địa lý, tài nguyên thiên nhiên, tài nguyên nhân văn, nét văn hóa truyền thống, nguồn tri thức bản địa được xem là “tài sản địa phương nhưng mang tầm ý nghĩa toàn cầu” sẽ được chính quyền và các bên liên quan nghiên cứu, lựa chọn phương thức tiếp cận (nội dung 2) và đầu tư nguồn lực trong xây dựng và thực hiện kế hoạch quản lý (nội dung 3). Đây chính là quá trình bảo tồn và phát huy danh hiệu thông qua việc thực hiện 3 chức năng của một KSQ.

Trong quá trình vận hành, chính quyền địa phương và KSQ sẽ liên tục cập nhật về bộ máy tổ chức, cơ chế vận hành (nội dung 4) để nâng

cao hiệu quả quản lý điều phối của Ban quản lý, đáp ứng được mục tiêu kép là bảo tồn và phát huy danh hiệu KSQ trong phát triển toàn diện địa phương.

Các sản phẩm của quá trình quản lý được pháp lý hóa, hệ thống hóa bằng các văn bản ghi đầu và minh chứng cho quá trình quản lý KSQ đó là: văn bản tiếp nhận danh hiệu; văn bản thành lập Ban quản lý cùng với các qui định cụ thể; văn bản phê duyệt các kế hoạch, chương trình hành động, các đề án, các nghiên cứu; văn bản phê chuẩn các hương ước, hoạt động của các tổ nhóm cộng đồng; văn bản thể hiện sự phối hợp liên tịch giữa các ngành, các địa phương theo hướng đồng quản lý, đồng quản trị; văn bản hỗ trợ pháp lý cho các mô hình thực hành tốt, các và hỗ trợ cho sự hòa nhập của KSQ trong các mạng lưới và các tổ chức trong nước và quốc tế (nội dung 4). Sản phẩm của quá trình quản lý cũng được thống kê, phân tích, đánh giá cụ thể về tính hợp pháp, hợp lý và tính khả thi thông qua hệ thống thông tin, dữ liệu, báo cáo của địa phương, các ngành và đặc biệt là báo cáo định kỳ 10 năm KSQ theo qui định của UNESCO. Nguồn dữ liệu này là cơ sở khoa học và thực tiễn để chính quyền địa phương cập nhật hệ thống chính sách, các qui định trên các lĩnh vực cụ thể trong một chu kỳ mới.

Vấn đề cốt lõi để đánh giá quá trình quản lý, điều phối chính là hiệu quả, hiệu ứng lan tỏa của danh hiệu KSQ tại địa phương (nội dung 6). *Thứ nhất*, cần xem xét, đánh giá diễn thế tài nguyên và các giá trị nổi trội toàn cầu của một KSQ được bảo vệ, đáp ứng theo 7 tiêu chí do UNESCO qui định như thế nào. *Thứ hai*, sự đóng góp của danh hiệu cho sự phát triển toàn diện của địa phương thông qua các chỉ tiêu cụ thể như: phát triển sinh kế bền vững; tăng trưởng GDP và các chỉ tiêu tăng trưởng kinh tế; mức độ và hiệu quả lồng ghép danh hiệu KSQ trong kế hoạch, hành động của các cơ quan, ban ngành, đoàn thể tại địa phương; mức độ và trách nhiệm tham gia của các thành phần xã hội; việc xây dựng và triển khai các chương trình bảo vệ môi trường, giảm thiểu ô nhiễm, năng lượng tái tạo, chương trình carbon thấp cũng như các dự án tái tạo nguồn lợi, tài nguyên. *Thứ ba*, các chỉ tiêu đánh giá mức độ cải

thiện và nâng cao khả năng chống chịu và thích ứng của các HST và cộng đồng dân cư trước tai biến thiên nhiên, biến đổi khí hậu và các biến cố xã hội (như dịch bệnh); Thứ tư, việc xây dựng và đánh giá chỉ số hài lòng (well being), sức khỏe tinh thần (mental health), các chỉ số về an sinh xã hội khác của quốc gia và quốc tế cũng như sự hỗ trợ cho địa phương và quốc gia trong việc thực hiện 17 mục tiêu phát triển bền vững SDGs của Liên Hợp Quốc.

3.4.3. Quản lý/điều phối Khu sinh quyển theo tiếp cận chéo – Vai trò, trách nhiệm và sự phối hợp của các bên liên quan trong thực hiện 6 nội dung của Khung quản lý

Từ mô hình tổ chức, cơ chế vận hành của một KSQ, có thể khẳng định hiệu quả quản lý/điều phối của một KSQ tùy thuộc mức độ ảnh hưởng, tính quyết định thông qua việc thực hiện nhiệm vụ và tính liên kết, mức độ chia sẻ, phối hợp của các cá nhân, tổ chức liên quan trong KSQ.

Quy chế quản lý KSQ là văn bản pháp lý quy định vai trò, trách nhiệm của các bên có liên quan đối với hoạt động của KSQ, trong đó nêu rõ 4 thành phần chính tham gia điều phối và quản lý KSQ gồm: i) Lực lượng quản lý; ii) Lực lượng khoa học, giáo dục; iii) Lực lượng doanh nghiệp; và iv) Người dân và cộng đồng xã hội.

Các bên liên quan luôn được phân tích, đánh giá để xác định được sự thay đổi về số lượng, tính chất, mức độ tác động, mức độ ảnh hưởng đến KSQ theo từng giai đoạn phát triển cũng như điều kiện cụ thể của địa phương. Các bên liên quan sẽ tham gia vào các lĩnh vực với mức độ khác nhau tương ứng với vai trò, lợi ích và trách nhiệm khác nhau nhưng đảm bảo mục tiêu chung nhất của KSQ. Để dung hòa được các mối quan hệ này, qui trình quản lý cần vận dụng tiếp cận đa ngành, đa nghề, đa mục tiêu, quản lý thích ứng để hướng tới mục tiêu chung nhất là phát triển KT-XH cho địa phương nhưng đồng thời bảo tồn tài nguyên và các giá trị nổi trội toàn cầu của KSQ.

Đây chính là cơ chế thu hút sự tham gia của “4 nhà” trong quản lý, điều phối hoạt động của KSQ. Trong đó, vai trò của đại diện 4 nhà trong Khung quản lý KSQ như sau:

- Vai trò của “Nhà nước”.

- Sự tham gia của cơ quan quản lý nhà nước từ quốc gia cho đến địa phương là điều kiện tiên quyết đối với khung quản lý và hoạt động điều phối của một KSQ hay cả mạng lưới KSQ cả nước và sự tương tác với các KSQ khác và UNESCO.

Các cơ quan quản lý nhà nước về hành chính và chuyên ngành tùy theo phân cấp quản lý sẽ ban hành các chính sách, các qui định nhằm tạo ra hành lang pháp lý để các bên liên quan cùng thực hiện 3 chức năng chung và phát huy tốt nhất danh hiệu KSQ trong bối cảnh riêng của từng địa phương.

- Vai trò của Nhà khoa học.

Đây là lực lượng thực hiện các nghiên cứu để đưa ra cơ sở khoa học, lý giải các vấn đề trong thực tiễn, đề xuất các giải pháp nhằm bảo tồn và khai thác hợp lý, hiệu quả tài nguyên thiên nhiên, tài nguyên nhân văn cũng như các giá trị nổi trội toàn cầu của KSQ đã được UNESCO và cộng đồng quốc tế công nhận.

Trong một chu kỳ quản lý KSQ, mức độ ảnh hưởng, mức độ ra tư vấn của các tổ chức nghiên cứu khoa học, truyền thông, giáo dục có thể chia thành 2 nhóm: i) Các cơ quan tham gia trực tiếp, xuyên suốt; và ii) Các cơ quan phối hợp theo từng hoạt động cụ thể. Các hình thức đóng góp của các nhà khoa học, truyền thông giáo dục thường thông qua việc được mời tham gia vào Ban cố vấn của KSQ, chủ trì hoặc tư vấn thực hiện các đề tài nghiên cứu, các dự án triển khai cũng như các thỏa thuận hợp tác nghiên cứu, truyền thông, giáo dục giữa cơ sở, viện, trường với KSQ.

Trong quá trình đóng góp, lực lượng khoa học sẽ tư vấn cho KSQ từ việc xây dựng chiến lược khung, phương thức tiếp cận, mô hình điều phối cho đến phương thức triển khai các hoạt động cùng với với các chương trình đánh giá, giám sát qui trình, hiệu quả quản lý KSQ.

Bên cạnh đó, lực lượng khoa học, giáo dục, truyền thông cũng sẽ hỗ trợ tích cực trong việc xây dựng cơ sở dữ liệu khoa học, ghi dấu các bằng chứng (evidence), hệ thống hóa nguồn dữ liệu và công bố khoa học. Thông qua đó, hỗ trợ

nâng cao uy tín, quảng bá hình ảnh KSQ và thu hút sự hợp tác, đầu tư cho KSQ từ các đối tác trên toàn cầu.

- Vai trò của Nhà doanh nghiệp.

Trong mỗi quan hệ, tương tác với địa phương, lực lượng doanh nghiệp bao gồm cả những cơ sở sản xuất, các tổ nhóm cộng đồng có vai trò hết sức quan trọng và được xem là yếu tố quyết định trong việc cụ thể hóa và mang lại lợi ích cho cộng đồng và địa phương thông qua hoạt động sản xuất kinh doanh, du lịch và các giá trị lợi ích khác từ nguồn tài nguyên và các giá trị toàn cầu của một KSQ.

- Vai trò của Nhà nông.

Nhà nông là đại diện cho cộng đồng cư dân, các tổ chức, nhóm cộng đồng sinh sống trong KSQ. Đây thực sự là người lực lượng có sự tương tác toàn diện, trực tiếp và ảnh hưởng lớn đến sự tồn tại và phát triển tài nguyên và các giá trị nổi trội toàn cầu của một KSQ. Một mặt, nhà nông là lực lượng chính tạo ra và cung ứng sản phẩm, dịch vụ cho nhu cầu cuộc sống người dân và nhu cầu trải nghiệm của du khách. Hoạt động khai thác, sử dụng tài nguyên chắc chắn có ảnh hưởng lớn đến các HST, tài nguyên sinh vật cũng như các giá trị văn hóa truyền thống của KSQ. Mặt khác, bằng nguồn kinh nghiệm dân gian và tri thức bản địa, người dân sẵn sàng đóng góp toàn diện cho KSQ từ xây dựng chính sách cho đến kế hoạch hành động. Đặc biệt là sự tư vấn trong việc tìm ra các giải pháp nhằm bảo tồn và phát triển bền vững tài nguyên thiên nhiên và các giá trị nổi trội của KSQ. Do đó, sự tham gia vào quá trình quản lý, vận hành KSQ của cộng đồng cư dân sẽ làm cho họ tự hào về quê hương, cuộc sống và nỗ lực bảo vệ những giá trị to lớn do thiên nhiên ban tặng để phục vụ cho cuộc sống của chính mình và toàn xã hội.

4. Kết luận và khuyến nghị

4.1. Kết luận

Hiện tại 11 KSQ của Việt Nam đang được quản lý trực tiếp bởi các địa phương nhưng theo nhiều mô hình tổ chức khác nhau, hầu hết các vị

trí trong Ban quản lý KSQ đều làm việc theo chế độ kiêm nhiệm. Trong bối cảnh chưa có khung hướng dẫn, quá trình quản lý KSQ của các địa phương gặp nhiều khó khăn, không thống nhất và đặc biệt thiếu cơ sở khoa học, các minh chứng trong xây dựng các báo đánh giá định kỳ 10 năm KSQ theo qui định của UNESCO.

Các nội dung được đề xuất để quản lý hiệu quả một KSQ gồm: bối cảnh (hiện trạng tài nguyên và hệ thống pháp lý), quá trình xây dựng và thực hiện kế hoạch quản lý tổng hợp (bao gồm tiếp cận, phương pháp và sự tham gia của các bên liên quan), quá trình thu hút nguồn lực (nhân lực, vật lực và tài chính), một qui trình quản lý/điều phối được các địa phương áp dụng, các sản phẩm thể hiện quá trình quản lý (được văn bản hóa và tài liệu hóa) và quan trọng nhất vẫn là nội dung đánh giá tính hiệu quả/lan tỏa của danh hiệu KSQ vào cuộc sống và hoạt động KT-XH của địa phương có KSQ.

Các nội dung quản lý KSQ được xây dựng và vận hành theo phương thức “tiếp cận xuyên ngành”. Trong đó, việc thống kê đầy đủ các nội dung phục vụ cho một khu kỳ quản lý được gọi là tiếp cận dọc; phân tích mối quan hệ, tương tác giữa các nội dung quản lý được gọi là tiếp cận ngang; sự tham gia, vai trò, trách nhiệm và sự phối hợp giữa đại diện các lực lượng xã hội (quản lý, khoa học giáo dục, doanh nghiệp và người dân) trong quản lý, điều phối hoạt động của một KSQ được gọi là tiếp cận chéo.

4.2. Khuyến nghị

Qui trình quản lý tổng hợp một KSQ bao gồm 6 nội dung, 22 chỉ tiêu và 65 chỉ số đang được đề xuất cần được cập nhật, phê chuẩn và ban hành như một văn bản có tính pháp lý để các KSQ căn cứ áp dụng trong quá trình vận hành và xây dựng hệ thống báo cáo của KSQ, quan trọng nhất là báo cáo đánh giá định kỳ 10 năm theo qui định của UNESCO một cách đồng bộ trên toàn quốc.

Phương thức “tiếp cận xuyên ngành” được khuyến nghị áp dụng phù hợp với tính chất điều phối của một KSQ trong bối cảnh hiện trạng quản lý của các địa phương khác nhau. Trong đó,

sự tham gia của đại diện đầy đủ thành phần trong xã hội tại trong KSQ mang tính chất quyết định hiệu quả quản lý, điều phối và đặc biệt phát huy hiệu quả danh hiệu trong chiến lược phát triển toàn diện của các địa phương có KSQ.

Tài liệu tham khảo

- [1] N. V. Hieu, D. T. T. Thuy, N. H. Nam, Management of Biosphere Reserves in Vietnam: Current Situation and Challenges, VNU Journal of Science: Policy and Management Studies, Vol. 37, No. 2, 2020, pp. 81-92 (in Vietnamese).
- [2] Management Board of Biosphere Reserve of Cu Lao Cham - Hoi An, Report on 10-year Assessment of Cu Lao Cham - Hoi An Biosphere (2009-2019), UNESCO, 2019 (in Vietnamese).
- [3] N. H. Tri, Using SLIQ Approach (System thinking, Landscape Planning, Intersectoral Cooperation and Quality Economy) in Vietnam's Biosphere Reserves, Final Report of the 9th Southeast Asian Conference, 2015.
- [4] L. N. Thao, Nature-Culture Linkages in the Cu Lao Cham - Hoi An World Biosphere Reserve, Journal of World Heritage Studies Special Issue 2019, Tsukuba University, Japan, 2019.
- [5] T. Q. Hoc, Research the Theoretical and Practical Basis and Propose A Guiding Framework For The Management of the World Biosphere Reserve Recognized by UNESCO in Vietnam, Ministry of Science and Technology, 2022 (in Vietnamese).
- [6] L. N. Thao, Access and Effectively Operate Cu Lao Cham - Hoi An Biosphere Area, MAB Vietnam Workshop, 2016 (in Vietnamese).
- [7] L. N. Thao, The 4-party Cooperation Mechanism (State - Farmer – Scientist - Business) in Management and Conservation of Stone Crabs (Gecacoidea Lalandii) in Cu Lao Cham, Pilot Project of 4-Party Cooperation Model (State - Farmer - Scientists - Business) in Monitoring Stone Crab Exploitation in Cu Lao Cham, GEF SGP Project, 2015 (in Vietnamese).
- [8] L. N. Ngoc, Co-management of Cu Lao Cham Biosphere Area - Hoi An, National Biodiversity Conservation Workshop, Green Viet, 2017 (in Vietnamese).
- [9] V. T. Son, Research on Developing a Set of Criteria and Procedures for Monitoring and Evaluating the Effectiveness of Management of Vietnam Biosphere Reserves, State-level Key Program, Ministry of Science and Technology, 2017 (in Vietnamese).