

Báo cáo quốc gia



Đánh giá các khu bảo
tồn và phát triển

Báo cáo quốc gia của Việt Nam về các khu bảo tồn và phát triển

Khu vực hạ lưu sông Mê Kông

Đánh giá các khu bảo tồn và phát triển tại bốn nước khu vực
hạ lưu sông Mê Kông

Báo cáo quốc gia của Việt Nam về các khu bảo tồn và phát triển

Bộ Nông nghiệp và
Phát triển nông thôn

Bộ Thủy sản

Bộ Tài nguyên
và Môi trường

Xuất bản: ICEM, Indooroopilly, Queensland, Australia

Các ấn phẩm của “Đánh giá các khu bảo tồn và phát triển” được xuất bản với sự tài trợ của Cơ quan Hợp tác Phát triển Đan Mạch, Cơ quan Hợp tác Phát triển Thụy Sĩ, Cơ quan Hợp tác Phát triển Ô-x-trây-li-a, Ngân hàng Phát triển châu Á, Chính phủ Vương quốc Hà Lan và Ủy ban sông Mê Kông.

Bản quyền: © 2003 International Centre for Environmental Management

Trích dẫn: ICEM, 2003. *Báo cáo quốc gia của Việt Nam về các khu bảo tồn và phát triển*. Đánh giá các khu bảo tồn và phát triển tại bốn nước khu vực hạ lưu sông Mê Kông, Indooroopilly, Queensland, Ô-x-trây-li-a. 66 trang.

ISBN: 0 975033 24 7

Thiết kế chế bản: Patricia Halladay, Lê Thu Lan và Công ty Thương Mại & Tiếp Thị Kim Đô

Ảnh trang bìa: Iris Uyttersprot
Các ảnh khác do David Hulse (tr. 13), Paul Insua-Cao (tr. 19, 23, 24, 40, 41), Iris Uyttersprot (tr. 28, 31, 32, 35, 38, 49) và WWF/Ben Hayes (tr. 15, 18, 25, 42, 45, 46)

Chịu trách nhiệm in: Xưởng in SAVINA

Ấn phẩm có tại:

Cục Kiểm Lâm Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn số 2 Ngọc Hà Hà Nội - Việt Nam ĐT: 84 4 7335676 Fax: 84 4 7335685	IUCN Việt Nam I.P.O Box 60 13A Trần Hưng Đạo Hà Nội - Việt Nam ĐT: 84 4 9330012/3 Fax: 84 4 8258794 Thư điện tử: office@iucn.org.vn	ICEM 70 Blackstone Street, Indooroopilly, 4068, Queensland, Australia ĐT: 61 7 38786191 Fax: 61 7 38786391 www.icem.com.au
---	---	--

www.mekong-protected-areas.org

Các trích dẫn địa lý cũng như các dẫn liệu trong ấn phẩm này không thể hiện quan điểm của ICEM hoặc các tổ chức tham gia khác về vị trí pháp lý của bất kỳ quốc gia, vùng lãnh thổ hoặc bất kỳ một khu vực nào, hoặc quyền hạn của các quốc gia, vùng lãnh thổ và khu vực đó, hoặc về các đường biên giới.

Ấn phẩm này được phép tái xuất bản cho mục đích giáo dục hoặc các mục đích phi thương mại khác không cần xin phép bản quyền với điều kiện phải đảm bảo trích dẫn nguồn đầy đủ.

Nghiêm cấm tái xuất bản ấn phẩm này để bán lại hoặc dùng cho các mục đích thương mại khác mà không được sự cho phép bằng văn bản của cơ quan giữ bản quyền.

In 1.000 cuốn tại Xưởng in SAVINA theo giấy phép xuất bản số GPXB 2/134 XB-QLXB Nhà Xuất Bản Lao Động Xã Hội cấp ngày 30.1.2003

Đánh giá các khu bảo tồn và phát triển tại bốn nước khu vực
hạ lưu sông Mê Kông

Báo cáo quốc gia của Việt Nam về các khu bảo tồn và phát triển



Đối tác các khu bảo tồn và phát triển - 2003

Đối tác các khu bảo tồn và phát triển

Các đối tác chính phủ chính

Chính phủ Hoàng gia Căm-pu-chia

Cục Bảo tồn thiên nhiên, Bộ Môi trường (cơ quan chính)
 Vụ Lâm nghiệp và Động vật hoang dã, Bộ Nông nghiệp, Lâm nghiệp và Thủy sản
 Cục Thủy sản, Bộ Nông nghiệp, Lâm nghiệp và Thủy sản
 Ủy ban sông Mê Kông quốc gia của Căm-pu-chia

Chính phủ Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào

Cục Lâm nghiệp, Bộ Nông nghiệp và Lâm nghiệp (cơ quan chính)
 Cục Khoa học, Công nghệ và Môi trường.
 Viện Nghiên cứu kinh tế Quốc gia, Ủy ban Kế hoạch nhà nước
 Ủy ban sông Mê Kông quốc gia của Lào

Chính phủ Vương quốc Thái Lan

Cục Vườn quốc gia, Động vật hoang dã và Bảo vệ thực vật, Bộ Tài nguyên thiên nhiên và Môi trường (cơ quan chính)
 Văn phòng Kinh tế quốc gia và Ban Phát triển xã hội
 Ủy ban sông Mê Kông quốc gia của Thái Lan

Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Cục Kiểm lâm, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (cơ quan chính)
 Vụ Khoa học, Giáo dục và Môi trường, Bộ Kế hoạch và Đầu tư
 Cục Môi trường, Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường
 Cục Bảo vệ nguồn lợi thủy sản, Bộ Thủy sản
 Ủy ban sông Mê Kông Quốc gia của Việt Nam

Các nhà tài trợ

Cơ quan Hợp tác Phát triển Đan Mạch (DANIDA)
 Cơ quan Hợp tác Phát triển Ô-x-trây-li-a (AusAID)
 Cơ quan Hợp tác Phát triển Thụy Sĩ (SDC)
 Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB)
 Chính phủ Vương quốc Hà Lan

Các đối tác quốc tế hỗ trợ kỹ thuật

Trung tâm Quốc tế về quản lý môi trường (ICEM) (cơ quan chính)
 Tổ chức Bảo tồn thiên nhiên quốc tế
 Chương trình Phát triển Liên hợp quốc
 Ủy ban sông Mê Kông
 Quỹ Quốc tế về bảo vệ thiên nhiên
 Tổ chức Chim Quốc tế
 Cục Bảo vệ cuộc sống hoang dã và các vườn quốc gia New South Wales
 Quỹ Bảo tồn rừng nhiệt đới

Mục lục

	Lời nói đầu	8
	Lời cảm ơn	10
1	Vì sao có Báo cáo quốc gia về các khu bảo tồn và phát triển?	12
2	Thông tin cơ sở	13
2.1	Các đặc điểm địa lý-sinh học	13
2.2	Các đặc điểm dân số	13
2.3	Cơ cấu và tổ chức quản lý nhà nước của Việt Nam	15
2.4	Phát triển kinh tế	17
	2.4.1 Tình hình kinh tế	17
	2.4.2 Quá trình quy hoạch	17
	2.4.3 Hệ thống ngân sách quốc gia	17
	2.4.4 Ưu tiên phát triển	18
2.5	Quá trình cải cách của Việt Nam	18
3	Quản lý các khu bảo tồn	20
3.1	Tình hình quản lý các khu bảo tồn	20
	3.1.1 Các chiến lược và kế hoạch quốc gia về quản lý môi trường	20
	3.1.2 Cơ cấu quản lý tài nguyên thiên nhiên	20
	3.1.3 Hiện trạng tài nguyên thiên nhiên	21
3.2	Hệ thống quản lý các khu bảo tồn	22
	3.2.1 Các khu bảo tồn - rừng đặc dụng	24
	3.2.2 Đất ngập nước	25
	3.2.3 Các khu bảo tồn biển	25
	3.2.4 Các khu di sản thế giới	26
	3.2.5 Các khu dự trữ sinh quyển	26
3.3	Hệ thống các khu bảo tồn hiện nay - những hạn chế	26
	3.3.1 Độ che phủ	26
	3.3.2 Quản lý vùng đệm	27
	3.3.3 Phân loại các khu bảo tồn và quản lý hành chính	27
	3.3.4 Kinh phí của các khu bảo tồn	28
	3.3.5 Quy hoạch tổng hợp	29
4	Các khu bảo tồn và phát triển	30
4.1	Các khu bảo tồn và phát triển cộng đồng	30
	4.1.1 Mối quan hệ hiện nay	30
	4.1.2 Các vấn đề	32
	4.1.3 Các thành tựu	32
	4.1.4 Các thách thức	33
	4.1.5 Các chiến lược	33
4.2	Các khu bảo tồn và quản lý tài nguyên nước	34
	4.2.1 Mối quan hệ hiện nay	34
	4.2.2 Các vấn đề	35
	4.2.3 Các thành tựu	36
	4.2.4 Các thách thức	37
	4.2.5 Các chiến lược	37
4.3	Các khu bảo tồn và phát triển năng lượng	38
	4.3.1 Mối quan hệ hiện nay	38

	4.3.2 Các vấn đề	39
	4.3.3 Các thành tựu	40
	4.3.4 Các thách thức	40
	4.3.5 Các chiến lược	41
4.4	Các khu bảo tồn và phát triển nông nghiệp	41
	4.4.1 Mối quan hệ hiện nay	41
	4.4.2 Các vấn đề	42
	4.4.3 Các thành tựu	43
	4.4.4 Các thách thức	43
	4.4.5 Các chiến lược	43
4.5	Các khu bảo tồn và phát triển thủy sản	44
	4.5.1 Mối quan hệ hiện nay	44
	4.5.2 Các vấn đề	44
	4.5.3 Các thành tựu	45
	4.5.4 Các thách thức	46
	4.5.5 Các chiến lược	46
4.6	Các khu bảo tồn và phát triển du lịch	47
	4.6.1 Mối quan hệ hiện nay	47
	4.6.2 Các vấn đề	47
	4.6.3 Các thành tựu	48
	4.6.4 Các thách thức	48
	4.6.5 Các chiến lược	49
4.7	Các khu bảo tồn và phát triển công nghiệp	49
	4.7.1 Mối quan hệ hiện nay	49
	4.7.2 Các vấn đề	50
	4.7.3 Các thành tựu	50
	4.7.4 Các thách thức	50
	4.7.5 Các chiến lược	50
4.8	Các khu bảo tồn và bảo tồn đa dạng sinh học	51
	4.8.1 Mối quan hệ hiện nay	51
	4.8.2 Các vấn đề	51
	4.8.3 Các thành tựu	52
	4.8.4 Các thách thức	52
	4.8.5 Các chiến lược	52
5	Các khuyến nghị	54
	Sử dụng tốt hơn các công cụ kinh tế và quy hoạch	54
	Tăng cường phối hợp và điều phối	54
	Tăng cường chính sách và khung thể chế cho các khu bảo tồn	55
	Chữ viết tắt	56
	Phụ lục 1: Danh sách các khu bảo tồn quốc gia của Việt Nam	57
	Phụ lục 2: Diện tích các khu bảo tồn bao nhiêu là đủ?	62
	Phụ lục 3: Cách tiếp cận tổng giá trị kinh tế	64

Bản đồ

Bản đồ 1: Dân số và khu bảo tồn	14
Bản đồ 2: Sử dụng đất và khu bảo tồn	23
Bản đồ 3: Chỉ số nghèo đói và các khu bảo tồn của Việt Nam	31

Hộp

Hộp 1: Phân cấp quản lý rừng đặc dụng	19
Hộp 2: Việt Nam và Công ước về đất ngập nước	25
Hộp 3: Các kinh nghiệm bảo tồn xuyên biên giới ở Đông Nam Á	29
Hộp 4: Cây thuốc được thu hái ở vườn quốc gia Ba Vì	30
Hộp 5: Độ che phủ của rừng và lũ lụt ở Thừa Thiên-Huế	34
Hộp 6: Các mục tiêu chính của luật tài nguyên nước	36
Hộp 7: Loài dơi và sản xuất nông nghiệp ở vườn quốc gia U Minh Thượng ...	42
Hộp 8: Nuôi trồng thủy sản bền vững ở vườn quốc gia Xuân Thủy	45
Hộp 9: Nghiên cứu triển khai sinh học ở vườn quốc gia Cúc Phương	50

Bảng

Bảng 1: Các khu bảo tồn ở Việt Nam	22
Bảng 2: Các loại khu khác được bảo vệ ở Việt Nam	24
Bảng 3: Lợi ích của các khu bảo tồn cho phát triển dựa trên tài nguyên nước.	35
Bảng 4: Các đập thủy điện hiện có và dự kiến ở hạ lưu các khu bảo tồn	39
Bảng 5: Tổng giá trị kinh tế của các khu bảo tồn ở Thừa Thiên-Huế	66

Hình

Hình 1: Diện tích các khu bảo tồn trong khu vực	62
---	----

Lời nói đầu

Trong thập kỷ vừa qua, Việt Nam đã đạt được những tiến bộ đáng kể về kinh tế với tốc độ tăng trưởng tổng sản phẩm trong nước (GDP) trung bình hàng năm 7%. Đồng thời, trình độ dân trí tiếp tục tăng lên và tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh giảm xuống. Các thành tựu của đất nước trong những năm 90 của thế kỷ trước được xếp vào loại tốt nhất trên thế giới. Tuy nhiên, phát triển nhanh về kinh tế cũng bộc lộ những tồn tại nhất định. Tài nguyên rừng, thủy sản, đất và nước của quốc gia đã có lúc, có nơi chưa được sử dụng một cách bền vững, chất lượng môi trường ở nhiều nơi bị giảm sút. Nguồn di sản thiên nhiên độc đáo của Việt Nam vẫn đang phải đối mặt với những thách thức đáng kể.

Phát triển kinh tế và bảo tồn các hệ sinh thái ở Việt Nam là hai mặt của một vấn đề. Không có bảo tồn thì phát triển kinh tế không thể bền vững. Trên thực tế, hiện nay các lợi ích do bảo tồn thiên nhiên mang lại thường chưa được đánh giá đúng mức; nhu cầu đầu tư để duy trì các chức năng và sản phẩm của hệ sinh thái, phục vụ sự nghiệp phát triển kinh tế chưa được đáp ứng đầy đủ. Dự án “Đánh giá các khu bảo tồn và phát triển kinh tế” nhằm mục đích tìm hiểu các mối quan hệ giữa bảo tồn và phát triển, qua đó thúc đẩy đổi mới chính sách và công tác quản lý, sao cho các nguồn tài nguyên thiên nhiên tại các khu bảo tồn của Việt Nam ngày một phong phú và được công nhận là tài sản có tầm quan trọng sống còn đối với sự nghiệp phát triển của đất nước.


Là một phần của Dự án Khu vực các nước hạ lưu sông Mê Kông, Ban quản lý dự án tại Việt Nam cùng với sự nỗ lực chung của Cục Kiểm lâm, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Tổ chức Bảo tồn thiên nhiên Quốc tế (IUCN) đã hợp tác chặt chẽ với các bộ, ngành có liên quan - Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Thủy sản, Bộ Tài nguyên và Môi trường, và các tổ chức quốc tế - Trung tâm Quốc tế về quản lý môi trường (ICEM), Tổ chức Chim Quốc tế (BLI), Quỹ Quốc tế về bảo vệ thiên nhiên (WWF), Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP), Ủy ban sông Mê Kông, Trung tâm Dịch vụ động vật hoang dã, Vườn Quốc Gia New South Wales và Quỹ Rừng nhiệt đới. Dự án được thực hiện với sự tài trợ của Cơ quan Hợp tác Phát triển Đan Mạch (DANIDA), Cơ quan Hợp tác Phát triển Thụy Sĩ (SDC), Cơ quan Hợp tác Phát triển Ô-x-trây-li-a (AusAID), Ngân hàng Phát triển châu Á và Ủy ban sông Mê Kông. Dự án đã tạo điều kiện cho các cuộc đối thoại giữa các nhà quy hoạch, quản lý kinh tế và khu bảo tồn thuộc các ngành, các cấp ở trung ương và địa phương. Hai hội thảo tròn quốc gia, hai hội thảo khu vực, một cuộc họp tư vấn và mạng lưới thư điện tử “Đánh giá các khu bảo tồn và phát triển” đã thu hút trên 200 người tham gia và đóng góp cho báo cáo này trên cơ sở các bài học kinh nghiệm được đúc rút từ công tác quản lý bảo tồn và phát triển kinh tế trong thập kỷ qua. Một nhóm công tác liên ngành đã tiến hành nghiên cứu thực tế tại tỉnh Thừa Thiên-Huế nhằm đánh giá những đóng góp cho phát triển của một số khu bảo tồn trong khu vực nghiên cứu. Kết quả nghiên cứu thu được đã gợi mở những định hướng cho việc xây dựng chiến lược quốc gia. Các đơn vị có liên quan thuộc các Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Kế hoạch và Đầu tư, Thủy sản, Tài nguyên và Môi trường, Tổng Cục Du lịch đã xem xét và góp ý kiến cho các bản thảo lần thứ nhất và thứ hai của Báo cáo quốc gia. Các bộ, ngành nói trên đã đạt được sự nhất trí cao về một loạt các khuyến nghị nhằm kiện toàn công tác quản lý, bảo vệ và phát huy vai trò của các khu bảo tồn thiên nhiên trong sự nghiệp phát triển kinh tế của đất nước và nâng cao chất lượng môi trường.

Thông qua phân tích, đánh giá các mối quan hệ, những thành tựu và tồn tại của hệ thống khu bảo tồn với phát triển cộng đồng và với các ngành, lĩnh vực có liên quan như tài nguyên nước, năng lượng, nông nghiệp, thủy sản, du lịch, công nghiệp và môi trường, Báo cáo Quốc gia đã trình bày những giải pháp nhằm phát huy những thành tựu đã đạt được và khắc phục những tồn tại, trong đó

chú trọng đến giải pháp tăng cường mối quan hệ giữa các khu bảo tồn với các cộng đồng địa phương và áp dụng nguyên tắc “người sử dụng trả tiền” đối với tất cả các ngành, lĩnh vực được hưởng lợi từ các khu bảo tồn và nguồn thu này phải được đầu tư trở lại nhằm duy trì và phát triển nguồn tài nguyên trong các khu bảo tồn. Ví dụ, các ngành công nghiệp, thủy điện ở hạ lưu phải có trách nhiệm trong việc duy trì các khu rừng đầu nguồn. Các công trình thủy điện và các ngành công nghiệp phía hạ lưu các khu rừng đặc dụng Nà Hang, Hoàng Liên-Sa Pa và Cát Tiên là các hiện trường tốt để thử nghiệm nguyên tắc này, qua đó thể hiện sự kết hợp giữa phát triển kinh tế với bảo tồn.

Để tăng cường vai trò của các khu bảo tồn thiên nhiên trong sự nghiệp phát triển kinh tế, Báo cáo quốc gia đã đưa ra một số khuyến nghị về sử dụng các công cụ tài chính và quy hoạch, về tăng cường phối hợp và điều phối giữa các ngành, các cấp có liên quan và về khung thể chế, chính sách phù hợp cho hệ thống khu bảo tồn.

Trong quá trình thực hiện Dự án “Đánh giá các khu bảo tồn và phát triển kinh tế”, sự hợp tác có hiệu quả giữa các cơ quan trong nước với các tổ chức bảo tồn quốc tế, với các cơ quan phát triển song phương và đa phương đã mang lại những kết quả thiết thực và có tính sáng tạo. Các giải pháp cũng như khuyến nghị của Báo cáo quốc gia đã, đang và sẽ được xem xét thực hiện. Trong thời gian tới, cần tiếp tục duy trì và phát triển mối quan hệ hợp tác, phối hợp đã đạt được qua Dự án “Đánh giá các khu bảo tồn và phát triển kinh tế” nhằm kiện toàn công tác quản lý, bảo vệ các khu bảo tồn thiên nhiên, đồng thời phát huy hơn nữa vai trò của chúng trong sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.



Thử Trưởng Nguyễn Văn Đăng

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn

Lời cảm ơn

Hơn một trăm cán bộ, chuyên gia đã đóng góp vào nghiên cứu đánh giá các khu bảo tồn và phát triển tại Việt Nam thông qua các cuộc phỏng vấn, các hội nghị bàn tròn quốc gia, thảo luận nhóm hay đóng góp ý kiến bằng văn bản hoặc cung cấp tài liệu. Phần lớn là các cán bộ chính phủ đại diện cho hàng chục cơ quan tại cấp quốc gia và khu vực địa phương. Đây thực sự là một nghiên cứu đánh giá mang tính liên ngành do các cơ quan chính phủ khởi xướng thông qua thành viên của nhóm cố vấn quốc gia của Việt Nam chịu trách nhiệm đưa ra những hướng dẫn kỹ thuật tổng thể cho nghiên cứu đánh giá này. Còn lại là các cán bộ chuyên gia của các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức phát triển quốc tế và các dự án bảo tồn. Báo cáo này mang nhiều ý tưởng, quan điểm và kinh nghiệm của họ. Sự tham gia và cam kết của họ cho công tác bảo tồn ở Việt Nam được đánh giá cao.

Các thành viên đóng góp cho Đánh giá các khu bảo tồn và phát triển: Tên của một số thành viên được liệt kê dưới đây:

Bùi Văn Định	Jonathan Eames	Nguyễn Khắc Kinh	Phan Thanh Hùng
Cao Thăng Bình	Keith Williams	Nguyễn Minh Đức	Phạm Văn Quan
Christopher Gibbs	Lê Cát Tường	Nguyễn Minh Thông	Rolf Samuelson
Chu Tiến Vĩnh	Lê Diên Dực	Nguyễn Ngọc Bình	John Samy
Đặng Mai Dung	Lê Hồng Liên	Nguyễn Ngọc Lý	Shireen Sandhu
Đình Ngọc Minh	Lê Hồng Thái	Nguyễn Quang Thái	Sun-Hee Lee
Đình Thị Minh Thu	Lê Quý An	Nguyễn Quang Vinh Bình	Tô Thị Thuý Hằng
Đỗ Hữu Trí	Lê Thạc Cán	Nguyễn Thái Lai	Toot Oostveen
Đỗ Nam	Lê Thanh Bình	Nguyễn Thị Kỳ Nam	Trần Đình Tùng
Đỗ Quang Tùng	Lê Thị Thông	Nguyễn Văn Châu	Trần Hồng Hà
Đoàn Diễm	Lê Trọng Trãi	Nguyễn Văn Chiêm	Trần Hùng
Eric Coul	Lê Văn Cương	Nguyễn Văn Hùng	Trần Kim Long
Frank Momberg	Lê Văn Minh	Nguyễn Văn Kiên	Trần Liên Phong
Guido Broekhoven	Lê Xuân Cảnh	Lê Văn Lanh	Trần Nguyên Anh Thư
Hà Công Tuấn	Martin Geiger	Nguyễn Văn Sản	Trần Văn Mùi
Hà Học Kách	Michael McGrath	Nguyễn Văn Trương	Trương Quang Bích
Harm Duiker	Mike Baltzer	Nguyễn Việt Cách	Trương Quang Học
Henning Nohr	Ngô Tiến Dũng	Nguyễn Xuân Lý	Urs Herren
Henrik Franklin	Ngô Út	Nông Thế Diễn	Vern Weitzel
Hồ Ngọc Phú	Nguyễn Chí Thanh	Ola Moller	Võ Sĩ Hùng
Hoàng Hoa Quế	Nguyễn Chu Hồi	Phạm Hải	Vũ Minh Hoa
Hoàng Ngọc Khanh	Nguyễn Hoàng Nghĩa	Phạm Nhật	Vũ Văn Dũng
Hoàng Thành	Nguyễn Hoàng Trí	Phạm Phương Hoa	Vũ Văn Mễ
Huỳnh Văn Kéo	Nguyễn Hữu Động	Phạm Trung Lương	Vũ Xuân Nguyệt Hồng
Jack Tordoff	Nguyễn Huy Dũng	Phạm Xuân Sửu	Wijnand Van Ijssel
Jens Rydder	Nguyễn Huy Phần	Phan Mãn	

Nhóm cố vấn: Dự án Đánh giá các khu bảo tồn và phát triển biết ơn sâu sắc Nhóm cố vấn của Đánh giá tại Việt Nam. Nhóm đã thường xuyên gặp gỡ trong quá trình nghiên cứu đánh giá để có những chỉ đạo kịp thời cho các hoạt động của nghiên cứu đánh giá và góp phần hình thành Báo cáo quốc gia này. Các thành viên của Nhóm đại diện cho bốn bộ:

Nguyễn Bá Thụ	Cục trưởng, Cục Kiểm lâm, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
Vũ Huy Thủ	Phó cục trưởng, Cục Bảo vệ nguồn lợi thuỷ sản, Bộ Thuỷ sản
Nguyễn Ngọc Sinh	Cục trưởng, Cục Bảo vệ môi trường, Bộ Tài nguyên và Môi trường
Phan Thu Hương	Vụ trưởng, Vụ Khoa học, Giáo dục và Môi trường, Bộ Kế hoạch và Đầu tư
Vương Xuân Chính	Phó Vụ trưởng, Vụ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Nhóm nghiên cứu Đánh giá các khu bảo tồn và phát triển dẫn đầu là Jeremy Carew-Reid. Tiểu ban về kinh tế của nhóm bao gồm David James, Bruce Aylward và Lucy Emerton. Các điều phối viên quốc gia của Nhóm nghiên cứu là Mao Kosal (Căm-pu-chia), Nguyễn Thị Yến (Việt Nam), Piyathip Eawpanich (Thái Lan), và Latsamay Sylavong cùng Emily Hicks (Lào). Các chuyên gia quốc gia bao gồm Kol Vathana và Charlie Firth (Căm-pu-chia); Chanthakoumane Savanh and Dick Watling (Lào); Andrew Mittelman và John Parr (Thái Lan); và Trần Quốc Bảo, Nguyễn Hữu Dũng, Ross Hughes, Craig Leisher, Mai Kỳ Vinh và Nguyễn Thế Chinh (Việt Nam). Các thành viên khác của nhóm là Kishore Rao (chuyên gia về vườn quốc gia khu bảo tồn); Graham Baines (chuyên gia về nông nghiệp và khu bảo tồn biển), Nicholas Conner (chuyên gia về tài nguyên nước); Rob Mckinnon (chuyên gia về phát triển cộng đồng); Gordon Claridge (chuyên gia về đất ngập nước và thuỷ sản). Shaska Martin (chuyên gia về công nghệ thông tin); Jason Morris (chuyên gia về giảm nghèo); Scott Poynton, David Lamb, Don Gilmour and Andrew Ingles (chuyên gia lâm nghiệp); Guy Marris và Alison Allcock (chuyên gia về du lịch); Paul Insua-Cao (chuyên gia về truyền thông) cùng Patricia Halladay và Margaret Chapman trợ giúp biên tập.

1. Vì sao có Báo cáo quốc gia về các khu bảo tồn và phát triển?

Năm 1999, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Chương trình Phát triển Liên hợp quốc đã hoàn thành nghiên cứu về viện trợ chính thức cho lĩnh vực môi trường của Việt Nam. Nghiên cứu này cho thấy ở Việt Nam, tuy số lượng và diện tích các khu bảo tồn đều tăng mạnh nhưng đa dạng sinh học vẫn tiếp tục bị suy giảm. Các nguyên nhân chính dẫn đến sự suy giảm này phần lớn có liên quan đến nhận thức hạn chế về vai trò của các khu

bảo tồn trong phát triển.

Các khu bảo tồn thường bị coi là không liên quan đến phát triển. Hiện tại, ở Việt Nam, hiểu biết về các giá trị to lớn mà các khu bảo tồn đóng góp cho phát triển còn rất hạn chế. Vì thế, các khu bảo tồn thường không được xem xét trong các kế hoạch phát triển của nhiều ngành và do vậy có các mâu thuẫn giữa kế hoạch phát triển và mục tiêu bảo tồn.

Lồng ghép các khu bảo tồn vào kế hoạch phát triển của các ngành sẽ mang lại nhiều lợi ích quan trọng. Nếu các ngành như nông nghiệp, năng lượng và du lịch nhận thức rõ được các lợi ích môi trường mà các khu bảo tồn mang lại thì có thể sẽ coi trọng đầu tư vào việc duy trì và bảo vệ các khu bảo tồn.

Để thay đổi nhận thức về các khu bảo tồn đòi hỏi phải coi những khu này như những tài nguyên đa dạng sinh học để bảo tồn cũng như cho phát triển. Báo cáo này nhằm mục đích tăng cường sự hỗ trợ cho cả quá trình quy hoạch và cấp kinh phí cho các khu bảo tồn tại các bộ chuyên ngành có liên quan thông qua việc nêu bật lợi ích phát triển mà các ngành có thể nhận được từ các khu bảo tồn và khuyến cáo các biện pháp để củng cố các đóng góp đó.

2. Thông tin cơ sở

2.1 Các đặc điểm địa lý - sinh học

Đa dạng sinh học của Việt Nam cực kỳ phong phú với một số loài động vật đáng chú ý trên thế giới như hổ (*Panthera tigris*), voi châu Á (*Elephas maximus*), các loài thú lớn và hiếm nhất trên thế giới như tê giác một sừng (*Rhinoceros sondaicus*). Việt Nam có 5 trong số 25 loài linh trưởng hiện còn sống sót. Từ năm 1992 đến nay đã có 4 loài thú mới được phát hiện. Tổng cộng, đã có 109 loài thú lớn và 850¹ loài chim đã được biết đến. Ước tính có khoảng 9.600 đến 12.000 loài thực vật sinh trưởng ở Việt Nam². Mức độ đa dạng như vậy là rất cao đối với một đất nước có diện tích tương đối nhỏ, khoảng 33 triệu ha như Việt Nam. Trên thực tế, Việt Nam là một trong 10 nước có đa dạng sinh học cao nhất trên thế giới với khoảng 10% các loài của thế giới trong khi diện tích chỉ chiếm 1% diện tích đất liền của thế giới³.

Việt Nam có tính đa dạng sinh học cao là do vị trí địa lý đặc biệt, nằm trong vùng giao nhau của hai vùng địa-sinh học lớn: ôn đới ở phía Bắc và nhiệt đới ở phía Nam. Hệ động thực vật của đất nước chịu ảnh hưởng của hai địa khối cổ Himalaya (phụ lục địa Trung Hoa) và Ấn Độ-Malaixia (phụ lục địa Ấn Độ). Giao thoa của các vùng địa lý-sinh học cùng với sự đa dạng về khí hậu, đất đai và địa hình đã tạo cho Việt Nam một hệ động thực vật đa dạng và rất độc đáo.

Lãnh thổ Việt Nam trải dài trên 1650 km theo đường chim bay từ bắc xuống nam qua các vĩ độ khác nhau (23° 30' Bắc đến 8° 30' Bắc), trong khi đó, từ đông sang tây thì hẹp, điểm rộng nhất là khoảng 600 km và điểm hẹp nhất ở tỉnh Quảng Bình chỉ rộng hơn 50 km⁴. Ba phần tư diện tích đất nước là đồi núi. Hai đồng bằng chính là châu thổ Sông Hồng ở phía Bắc và châu thổ sông Mê Kông (Cửu Long) ở phía Nam. Dải đồng bằng nhỏ hẹp chạy dọc theo phần lớn bờ biển của đất nước.

Việt Nam có khí hậu nhiệt đới gió mùa với gió mùa tây-nam chiếm ưu thế từ tháng 5 đến tháng 10 và gió mùa đông-bắc trong các tháng mùa đông. Lượng mưa trung bình hàng năm giao động từ 1300 mm đến 3200mm, nhưng ở một số nơi có thể lên đến 4800mm và xuống đến 400mm⁵. Ở miền Nam, nhiệt độ hiếm khi xuống dưới 20°C trong khi ở miền Bắc, đôi khi nhiệt độ có thể xuống dưới 10°C và có tuyết ở các vùng cao phía Bắc.

2.2 Các đặc điểm dân số

Trên ba phần tư trong khoảng 76 triệu dân Việt Nam sống ở nông thôn và phụ thuộc vào sản xuất nông nghiệp. Việt Nam là một nước có mật độ dân số cao - trung bình khoảng 231 người trên một

1 Timmin, R.J và Duckworth, J.W. (2001). Tóm tắt "Các ưu tiên bảo tồn các loài thú ở ROA" trong công trình của Baltzer, M.C., Nguyễn Thị Đào và R.G. Shore. (2001). "Hướng tới bảo tồn đa dạng sinh học trong rừng của phức hệ khu vực sinh thái hạ lưu sông Mê Kông. WWF Chương trình Đông Dương /WWF Mỹ, Hà Nội và Washington D.C.

2 Võ Quý (1995) *Bảo tồn động thực vật và các loài bị đe dọa ở Việt Nam*. Hệ sinh thái rừng nhiệt đới/ BIOTROP. Chuyên san. Tập 55, trang 139-146.

3 Giám sát môi trường Việt Nam. Ngân hàng thế giới, tháng 9/2002, trang 5.

4 Báo cáo hiện trạng môi trường Việt Nam, Cục Bảo vệ môi trường, 2000

5 Averyanov, L. Phan Kế Lộc, Nguyễn Tiến Hiệp và Harder trong thuyết trình. *Các vùng địa lý thực vật của Việt Nam và các vùng lân cận phía đông Đông Dương*.

Bản đồ 1: Dân số và khu bảo tồn

kilômét vuông - với tốc độ tăng trưởng dân số 1,7% (năm 1999)⁶. Mật độ dân số ở nông thôn cao nhất ở vùng đồng bằng đặc biệt là ở châu thổ sông Hồng và sông Mê Kông (Bản đồ 1). Đặc điểm phân bố dân cư như vậy có tác động đáng kể đến hệ thống các khu bảo tồn của Việt Nam. Ở những vùng đồng bằng có hệ thống thủy lợi dân cư thường đông đúc nên tài nguyên đất đai trở nên khan hiếm vì vậy chỉ còn lại rất ít diện tích rừng tự nhiên. Vì thế chỉ có ít khu bảo tồn ở các vùng này.

Di dân là một đặc điểm dân cư quan trọng của đất nước và có ảnh hưởng đến hệ thống các khu bảo tồn của Việt Nam. Trong những năm gần đây, một lượng lớn dân đã di chuyển từ các vùng đông dân ở phía Bắc Việt Nam đến định cư ở các vùng giàu tài nguyên thiên nhiên, nhất là các tỉnh của vùng Tây Nguyên (như Kon-Tum, Gia-Lai, và Đắk Lắk).

2.3 Cơ cấu và tổ chức quản lý nhà nước của Việt Nam

Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Đảng lãnh đạo Nhà nước trước hết bằng các nghị quyết đề ra đường lối chính sách, căn cứ vào đó Nhà nước ban hành hệ thống các văn bản pháp luật nhằm thực hiện đường lối chính sách của Đảng. Cơ quan lãnh đạo cao nhất của Đảng là Đại hội đại biểu toàn quốc triệu tập thường lệ năm năm một lần để đánh giá kết quả thực hiện nghị quyết của nhiệm kỳ vừa qua, quyết định đường lối, chính sách của Đảng cho nhiệm kỳ tới, bầu Ban chấp hành Trung ương; bổ sung, sửa đổi Cương lĩnh chính trị và Điều lệ Đảng khi cần. Ban Chấp hành Trung ương là cơ quan lãnh đạo của Đảng giữa hai kỳ đại hội. Ban Chấp hành Trung ương bầu Bộ Chính trị; bầu Tổng Bí thư trong số Ủy viên Bộ Chính trị.

Hệ thống quản lý nhà nước chia thành bốn cấp: trung ương, tỉnh, huyện và xã. Toàn quốc hiện có 61 tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương với khoảng 565 huyện và khoảng 10.000 xã. Hệ thống các cơ quan nhà nước gồm:

- Quốc hội là cơ quan lập pháp, Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương;
- Các cơ quan hành chính nhà nước, gồm Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp và các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân;
- Các cơ quan xét xử;
- Các cơ quan kiểm sát

Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, có các chức năng cơ bản là lập hiến và lập pháp; quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế – xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, về quan hệ xã hội và quan hệ của công dân; thực hiện chức năng giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của nhà nước.

Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, có nhiệm vụ chấp hành và tổ chức thực hiện Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, đồng thời thống nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại của Nhà nước. Chính phủ chỉ đạo tập trung, thống nhất các Bộ và các cấp chính quyền địa phương.

⁶ Báo cáo hiện trạng môi trường Việt Nam. Cục Bảo vệ môi trường, 2000.

Ủy ban nhân dân là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân và là cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm điều hành các quá trình kinh tế – xã hội, hành chính ở địa phương dưới sự lãnh đạo chung của Chính phủ.

Tại cấp tỉnh và huyện, các Bộ chuyên ngành thường có mạng lưới các sở, chi cục và các phòng chuyên ngành. Ví dụ như các sở Kế hoạch và Đầu tư, sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, sở Khoa học, Công nghệ và Môi trường, chi cục Kiểm lâm. Các sở và chi cục trực thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh đồng thời nhận sự chỉ đạo về chuyên môn nghiệp vụ từ các Bộ chuyên ngành.

Các cơ quan Chính phủ chủ chốt có liên quan đến chính sách và quản lý các khu bảo tồn bao gồm Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Thủy sản, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Văn hóa và Thông tin, Tổng cục Du lịch Việt Nam và Ủy ban nhân dân tỉnh. Vai trò chính liên quan đến khu bảo tồn của các cơ quan nói trên như sau:

- **Bộ Kế hoạch và Đầu tư** (Bộ KH&ĐT): thông qua quá trình lập ngân sách hàng năm chịu trách nhiệm xác định mức cấp kinh phí và thoả thuận phân bổ ngân sách trong đó có ngân sách cho các khu bảo tồn với các bộ chuyên ngành và các tỉnh.
- **Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn** (Bộ NN&PTNT): chịu trách nhiệm quản lý hệ thống rừng đặc dụng, xem xét ngân sách được phân bổ cho các Ban quản lý rừng đặc dụng, thực hiện Chương trình trồng mới 5 triệu ha rừng (Chương trình 661), hỗ trợ công tác quản lý rừng đặc dụng thông qua các hợp đồng bảo vệ rừng và các hoạt động trồng rừng, điều tra quy hoạch và xây dựng các dự án đầu tư cho các khu rừng đặc dụng.
- **Bộ Thủy sản**: chịu trách nhiệm quản lý tài nguyên thiên nhiên ở tất cả các mặt nước: nước mặn (biển), nước lợ, và nước ngọt kể cả các khu vực nuôi trồng thủy sản. Bộ Thủy sản được chính phủ giao nhiệm vụ đề xuất và xây dựng hệ thống các khu bảo tồn biển quốc gia (MPA).
- **Bộ Tài nguyên và Môi trường**⁷ (Bộ TN&MT): chịu trách nhiệm về Công ước RAMSAR, Công ước về đa dạng sinh học, điều phối việc thực hiện Kế hoạch hành động đa dạng sinh học của Việt Nam.
- **Bộ Văn hoá và Thông tin** cùng với Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chịu trách nhiệm quản lý các khu di tích lịch sử-văn hoá-môi trường, một phân loại của rừng đặc dụng Việt Nam.
- **Tổng cục Du lịch Việt Nam** (TCDLVN): chịu trách nhiệm xây dựng chiến lược phát triển du lịch của cả nước và khuyến khích du lịch đến các vườn quốc gia và các khu di tích lịch sử-văn hoá-môi trường.
- **Ủy ban nhân dân tỉnh** (UBND tỉnh): chịu trách nhiệm quản lý một số vườn quốc gia và tất cả các khu bảo tồn thiên nhiên.

⁷ Bộ Tài nguyên và Môi trường mới được thành lập từ tháng 12 năm 2002. Cục Môi trường thuộc Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường trước đây được chuyển sang Bộ Tài nguyên và Môi trường và được tách ra thành ba đơn vị: Cục Bảo vệ môi trường, Vụ Môi trường và Vụ Thẩm định và Đánh giá tác động môi trường.

2.4 Phát triển kinh tế

2.4.1 Tình hình kinh tế

Nền kinh tế Việt Nam đạt tốc độ phát triển nhanh vượt bậc sau khi tiến hành chính sách đổi mới cuối những năm 80 của thế kỷ trước. Tốc độ tăng trưởng tổng sản phẩm trong nước (GDP) trong giai đoạn 1991-2000 là 7,5%⁸. Trong hơn mười năm qua, GDP đã tăng hơn hai lần. Thu nhập bình quân trong năm 2001 vào khoảng trên 400US\$/người. Trong khi sự suy thoái của nền kinh tế thế giới trong năm 2001-2002 đã làm giảm nhịp độ phát triển kinh tế của Việt Nam, dự báo phát triển trung hạn của Việt Nam sẽ vững chắc hơn nhiều so với cuối những năm 90 của thế kỷ trước.⁹

Đối với các khu bảo tồn, phát triển kinh tế đem lại cả cơ hội lẫn thách thức. Khi thu nhập của đất nước tăng lên thì sẽ có thêm tiềm năng và cơ hội tăng tài chính cho hoạt động của các khu bảo tồn. Nhưng thách thức là phát triển kinh tế thường tăng nhu cầu đối với nhiều loại dịch vụ môi trường và các sản phẩm do hệ sinh thái tự nhiên cung cấp. Ví dụ, thu nhập tăng thường kéo theo tăng nhu cầu về các sản phẩm khai thác từ thiên nhiên. Phát triển kinh tế cũng làm xáo trộn tính bền vững về môi trường.

2.4.2 Quá trình quy hoạch

Cũng như ở nhiều nước khác, quá trình quy hoạch ở Việt Nam được thực hiện theo các chu kỳ 5 năm. Quá trình bắt đầu bằng việc các Bộ chuyên ngành soạn thảo chiến lược cho khung thời gian 10 năm. Các bản thảo chiến lược này sau đó được phổ biến rộng rãi để lấy ý kiến đóng góp và sửa đổi. Chính phủ, thông qua Bộ Kế hoạch và Đầu tư, soạn thảo chiến lược ở tầm vĩ mô, văn bản hiện tại được gọi là *Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam 2001-2010*. Khi đã có Chiến lược 10 năm, mỗi Bộ chuyên ngành sẽ soạn thảo các kế hoạch hành động cho 5 năm, xác định ưu tiên cho các hành động cần thiết để thực hiện chiến lược. Các chiến lược và kế hoạch hành động phải được Chính phủ chính thức phê duyệt. Chu kỳ xây dựng chiến lược và kế hoạch hành động gần đây nhất đã hoàn tất năm 2001. Thông thường, các chiến lược và kế hoạch hành động phần lớn mang tính chuyên ngành.

Trong quá trình quy hoạch kinh tế, Trung ương giữ quyền quản lý các dự án phát triển chính nhưng cấp tỉnh có vai trò ngày càng quan trọng trong các quyết định phát triển ảnh hưởng đến các khu bảo tồn. Quá trình quy hoạch ở cấp tỉnh do sở Kế hoạch và Đầu tư thực hiện dưới sự chỉ đạo của UBND tỉnh.

2.4.3 Hệ thống ngân sách quốc gia

Ở cấp vĩ mô, Việt Nam có lịch sử phát triển tài chính thận trọng với thâm hụt ngân sách và nợ nước ngoài tương đối thấp so với tổng sản phẩm quốc nội (GDP). Luật Ngân sách chỉ cho phép vay để trang trải các chi phí đầu tư và Quốc hội quyết định giới hạn mức thâm hụt ngân sách dưới 5% GDP, con số đó không bao gồm một số chi tiêu quan trọng ngoài ngân sách.¹⁰

Ngân sách quốc gia được quy hoạch tập trung và tuân theo hệ thống “ba xuống, hai lên” đã được xây dựng từ nhiều năm (mặc dù đã thay đổi theo sáng kiến phân cấp quản lý của Chính phủ). Hệ thống này vận hành như sau: Bộ Kế hoạch và Đầu tư đánh giá các ưu tiên chi tiêu của Chính phủ trên cơ sở các thoả thuận và các chính sách của Quốc hội - ví dụ như chính sách chi tiêu cho giáo dục không dưới 15% đã được kỳ họp gần đây của Quốc hội thông qua. Trên cơ sở các ưu tiên này,

8 Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo. Chính phủ Việt Nam, tháng 6 năm 2002.

9 Báo cáo Phát triển của Việt Nam 2002. Ngân hàng Thế giới. Hà Nội, Việt Nam.

10 Việt Nam: Quản lý tốt hơn tài nguyên chung. Đánh giá chi tiêu công cộng 2000. Tập 1. Báo cáo chính. Báo cáo chung của Nhóm công tác của Chính phủ Việt Nam – Các nhà tài trợ, tháng 12 năm 2000. Hà nội, Việt Nam.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư ra hướng dẫn chi tiêu cho các ngành và các tỉnh (có nghĩa là thông báo sơ bộ họ sẽ nhận được khoảng bao nhiêu cho những khoản mục theo các ưu tiên khác nhau). Đó là 'một xuống'. Sau đó, tỉnh sẽ làm tờ trình ngân sách của mình cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư phù hợp với hướng dẫn (một lên). Tờ trình ngân sách này sẽ được xem xét và tỉnh sẽ được yêu cầu sửa đổi cho phù hợp (hai xuống), sau đó gửi trở lại cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư (hai lên). Bộ Kế hoạch và Đầu tư nhất trí và duyệt ngân sách với các tỉnh (ba xuống).

Trong những năm gần đây, trong khuôn khổ cải cách hành chính công (chi tiết ở phần sau), đã có nhiều cố gắng phân cấp nhiều hơn các trách nhiệm quản lý ngân sách cho cấp tỉnh và xây dựng năng lực cho tỉnh để có thể đảm đương những mức độ trách nhiệm cao hơn.

2.4.4 Ưu tiên phát triển

Các ưu tiên của Chính phủ vẫn tiếp tục dành cho công cuộc xóa đói giảm nghèo. Theo ước tính thì giữa những năm 80 của thế kỷ trước cứ 10 người Việt Nam thì có đến 7 người sống dưới mức nghèo khổ¹¹. Chỉ trong hơn một thập kỷ, số lượng người nghèo ở Việt Nam giảm xuống tới mức cứ 3 người chỉ còn 1 người sống dưới mức nghèo. Tuy nhiên, Việt Nam cam kết cố gắng hơn nữa nhằm giảm mức nghèo đói từ 33% năm 2000 xuống còn 20% trong năm 2010. Điều này rất quan trọng và có tác động tích cực đến hệ thống khu bảo tồn, vì các dân tộc ít người ở Việt Nam chiếm khoảng 14% dân số cả nước nhưng đã chiếm đến 29% tổng số người nghèo¹², trong khi đó phần lớn các khu bảo tồn đều nằm ở những vùng người dân tộc ít người sinh sống.

2.5 Quá trình cải cách của Việt Nam

Quá trình cải cách quốc gia của Việt Nam (*đổi mới*) nhấn mạnh đến việc xây dựng một nền kinh tế định hướng thị trường xã hội chủ nghĩa. Hiện nay, phần lớn tập trung vào việc tạo ra các điều kiện để phát triển kinh tế nhanh chóng "công nghiệp hoá và hiện đại hoá" nền kinh tế dẫn đến các tiến bộ vượt bậc về giảm nghèo.

Các quá trình đổi mới chủ yếu bao gồm cả việc tăng cường các lĩnh vực công cộng như hiến pháp, luật pháp, xét xử, các hệ thống tài chính và tiền tệ. Trong số các cải cách chính, một lĩnh vực quan trọng đối với các khu bảo tồn là quá trình cải cách hành chính công (trong đó có cải cách thể chế, thay đổi cơ cấu tổ chức, phát triển nguồn nhân lực). Quá trình này được bắt đầu từ năm 1995. Chương trình cải cách hành chính công tổng thể đã được Chính phủ thông qua năm 2001 nhằm mục đích đảm bảo cơ quan hành chính công cung cấp các dịch vụ cho nhân dân "một cách tốt hơn và có hiệu quả hơn". Cho đến nay, quá trình cải cách hành chính công đã mang lại một số thay đổi như ban hành các bộ luật mới, điều chỉnh một số quy định pháp lý, giảm bớt số lượng các cơ quan nhà nước, đơn giản hoá các thủ tục hành chính và cải thiện thông tin về ngân sách. Đối với các khu bảo tồn, quá trình cải cách hành chính công có ý nghĩa quan trọng vì nó tạo cơ hội cho Chính phủ phân định trách nhiệm của các cơ quan, đơn giản hoá môi trường pháp lý và các quy định phức tạp cản trở việc quản lý có hiệu quả các khu bảo tồn.

Nghị định số 29 năm 1998 về Quy chế dân chủ cơ sở cũng có tác động tích cực đối với các khu bảo tồn. Nghị định này nhằm tăng cường sự tham gia của người dân vào quá trình quy hoạch của địa phương, vì vậy đó là công cụ pháp lý nhằm khuyến khích người dân tham gia nhiều hơn vào công tác quy hoạch các khu bảo tồn.

Chính sách lâm nghiệp là một tiêu điểm quan trọng của các cải cách có ảnh hưởng tới các khu bảo tồn. Trong nhiều năm, chính sách quốc gia về lâm nghiệp nhấn mạnh đến xây dựng năng suất của

11 Chính phủ Việt Nam 2002. Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Xóa đói giảm nghèo.

12 Như đã dẫn

rừng. Hiện nay, trọng tâm đã chuyển đổi từ sản xuất sang bảo vệ rừng, kể cả việc quản lý rừng để bảo tồn, cho sinh kế và phát triển kinh tế. Từ năm 1998, đã bắt đầu các cuộc đối thoại giữa các cơ quan và đối tác khác nhau trong ngành lâm nghiệp của Việt Nam thông qua Chương trình Đối tác hỗ trợ ngành lâm nghiệp (FSSP).

Để hỗ trợ cho chính sách kinh tế của Chính phủ hướng tới nền kinh tế định hướng thị trường phát triển “dưới sự lãnh đạo của Nhà nước” đã có các cải cách quan trọng và cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước, nới lỏng kiểm soát của Nhà nước trong nông nghiệp và nhấn mạnh đến việc phân cấp quyền lực xuống các cấp thích hợp thấp nhất.

Quá trình phân cấp quản lý đang diễn ra có nhiều ý nghĩa quan trọng đối với việc quản lý các khu bảo tồn (Hộp 1). Trách nhiệm về việc quản lý tất cả các khu bảo tồn thiên nhiên và phần lớn các vườn quốc gia được chuyển giao cho UBND tỉnh theo Quyết định số 08/2001/QĐ-TTg.

Hộp 1: Phân cấp quản lý rừng đặc dụng

Điều 9 của Quyết định 08/2001/QĐ-TTg ngày 11 tháng 1 năm 2001 quy định trách nhiệm về phân cấp quản lý rừng đặc dụng thuộc về Bộ NN&PTNT. Theo Quyết định này, mặc dù có sự khác nhau về cơ cấu tổ chức giữa các khu bảo tồn, hiện nay, chính quyền tỉnh quản lý tất cả các khu bảo tồn thiên nhiên và 17 vườn quốc gia. 8 vườn quốc gia còn lại do Bộ NN&PTNT chịu trách nhiệm quản lý. Bộ NN&PTNT chịu trách nhiệm trực tiếp quản lý các vườn quốc gia có tầm quan trọng đặc biệt hay nằm trên phạm vi nhiều tỉnh.

Cải cách quy hoạch các lâm trường quốc doanh cũng có ý nghĩa quan trọng đối với các khu bảo tồn. Trong năm 1997, đã có 300 trong số 400 lâm trường quốc doanh bị đình chỉ khai thác gỗ thương phẩm. Các lâm trường quốc doanh tiếp tục quản lý khoảng 6 triệu ha đất rừng ở Việt Nam. Phần lớn các lâm trường quốc doanh không thể tồn tại vì không khả thi về mặt kinh tế do nguồn tài nguyên rừng bị suy giảm hay do rừng có gỗ đủ tuổi khai thác có giá trị thương phẩm nhưng nằm ở các vùng xa và không tiếp cận được. Trong những năm gần đây, đất và nhân lực của một số lâm trường quốc doanh đang được đề nghị đưa vào các khu bảo tồn (ví dụ như khu bảo tồn thiên nhiên Phong Điền, Vườn quốc gia Yok Đôn và dự kiến hợp nhất ba lâm trường quốc doanh thành khu bảo tồn thiên nhiên đề xuất Trị An)¹³.

13 Văn kiện sửa đổi Dự án Bảo tồn Vườn quốc gia Cát Tiên, tháng 6 năm 2002.

3. Quản lý các khu bảo tồn

3.1 Tình hình quản lý các khu bảo tồn

3.1.1 Các chiến lược và kế hoạch quốc gia về quản lý môi trường

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2001-2010 của Chính phủ Việt Nam chủ trương kết hợp phát triển kinh tế - xã hội với bảo vệ và cải thiện môi trường. Trong “*Phương hướng và nhiệm vụ*” của *Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ 2001-2005* có nhấn mạnh đến các dự án nhằm khôi phục và bảo vệ môi trường; xây dựng các vườn quốc gia và các khu bảo tồn thiên nhiên, phủ xanh đất trống đồi trọc, bảo tồn đa dạng sinh học, bảo tồn nguồn gen và xây dựng các cơ sở bảo vệ môi trường.

Cả hai dự thảo *Chiến lược quốc gia về bảo vệ môi trường, 2001-2010* và *Kế hoạch hành động môi trường quốc gia, 2001—2005*¹⁴ đều nhấn mạnh nhu cầu cần có mạng lưới quản lý có hiệu quả các khu bảo tồn trên đất liền, đất ngập nước, ven biển và biển như một công cụ để bảo tồn đa dạng sinh học, giữ cân bằng sinh thái và khuyến khích sử dụng bền vững tài nguyên thiên nhiên.

Việc thành lập và quản lý các khu bảo tồn là hành động chính được xác định trong *Kế hoạch hành động đa dạng sinh học (BAP) năm 1995*. Đánh giá việc thực hiện *Kế hoạch hành động đa dạng sinh học* được tiến hành năm 1998 cho thấy rằng đã có những tiến bộ đáng kể trong việc thực hiện các biện pháp đã đề xuất.¹⁵ Cần phải xác định các vấn đề ưu tiên để tăng cường thực hiện *Kế hoạch hành động đa dạng sinh học*, kể cả xây dựng chiến lược tổng thể cho hệ thống các khu bảo tồn quốc gia, hoàn chỉnh hệ thống phân loại các khu bảo tồn, làm rõ trách nhiệm cho các khu bảo tồn ven biển và trên biển, soạn thảo các kế hoạch quản lý cho các khu bảo tồn mới và xây dựng phương pháp luận và các cách tiếp cận để quản lý các vùng đệm¹⁶.

3.1.2 Cơ cấu quản lý tài nguyên thiên nhiên

Ở Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước quản lý. Hiện nay, Nhà nước tiến hành giao quyền sử dụng đất cho các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sử dụng ổn định lâu dài (dưới tên thường gọi là “sổ đỏ”). Giấy xác nhận quyền sử dụng đất có giá trị lâu nhất trong vòng 20 năm đối với đất sản xuất nông nghiệp và 50 năm đối với đất lâm nghiệp. Quá trình giao đất, nhất là giao đất lâm nghiệp hiện tiến triển chậm.

Đối với đất lâm nghiệp, Luật bảo vệ và phát triển rừng (1991) phân đất rừng thành ba loại rừng để quản lý: rừng sản xuất, rừng phòng hộ và rừng đặc dụng. Phần lớn đất rừng sản xuất do các lâm trường quốc doanh quản lý. Năm 1997, Chính phủ đã cấm các hoạt động khai thác gỗ của phần lớn các lâm trường quốc doanh (đóng cửa rừng) và nhấn mạnh việc chuyển đổi từ sản xuất sang bảo vệ rừng.

Về mặt hành chính, rừng phòng hộ và rừng đặc dụng do các ban quản lý kiểm soát. Trong phần lớn trường hợp, cán bộ của các ban

¹⁴ Các văn kiện này đã trình Chính phủ phê duyệt từ tháng 12 năm 2000.

¹⁵ Kế hoạch hành động đa dạng sinh học Việt Nam: Hội thảo sau ba năm thực hiện - Báo cáo tóm tắt. IUCN, 1999.

¹⁶ Tăng cường thực hiện Kế hoạch hành động đa dạng sinh học Việt Nam. Bộ KH-CN&MT, Hà Nội, tháng 2 năm 2000.

quản lý do các cơ quan liên quan đến lâm nghiệp trong tỉnh cử ra (thường là từ Chi cục kiểm lâm). Cơ cấu của ban quản lý hiện nay không bao gồm đại diện của các ngành khác hay địa phương). Ban quản lý mới chỉ được thành lập ở khoảng 50% rừng đặc dụng và tỷ lệ nhỏ hơn đối với rừng phòng hộ. Nhìn chung, các ban quản lý thường thiếu nhân lực và nguồn lực, trừ một số ban quản lý các vườn quốc gia.

Mỗi tỉnh soạn thảo kế hoạch sử dụng đất bao gồm cả ba loại đất lâm nghiệp (rừng sản xuất, rừng phòng hộ và rừng đặc dụng). Do chưa có quá trình quy hoạch kết hợp với các khu bảo tồn, kế hoạch sử dụng đất có thể đề xuất phát triển trong ranh giới của rừng đặc dụng, các đề xuất này hoặc không được điều phối hoặc mâu thuẫn với các mục tiêu quản lý các khu bảo tồn liên quan.

Quản lý tài nguyên thiên nhiên ở tất cả các mặt nước bao gồm nước mặn (biển), nước lợ và nước ngọt kể cả các khu vực nuôi trồng thủy sản thuộc trách nhiệm của Bộ Thủy sản.

3.1.3 Hiện trạng tài nguyên thiên nhiên

Trong thập kỷ qua, Việt Nam đã có những bước chuyển biến quan trọng về sử dụng bền vững tài nguyên thiên nhiên và năng lực quản lý tài nguyên thiên nhiên đã nâng lên đáng kể. Tuy nhiên, những tác động của ba thập kỷ chiến tranh và tiếp theo là hai thập kỷ phát triển nhanh về kinh tế đã làm cho nhiều nguồn tài nguyên thiên nhiên bị suy giảm.

Nước. Nói chung, Việt Nam có nguồn nước mặt và nước ngầm dồi dào. Vấn đề là ở chỗ phải quản lý tốt nguồn tài nguyên nước này. Trong những năm gần đây, Việt Nam đã phải trải qua một số đợt hạn hán và lũ lụt nghiêm trọng. Nguồn tài nguyên nước của quốc gia bị suy giảm cả về chất lượng và khả năng cung cấp¹⁷. Đây là một xu hướng dễ dẫn đến tăng dịch bệnh, tăng chi phí đối với chủ sử dụng nước và bất ổn hơn đối với công nghiệp.

Năng lượng. Phần lớn năng lượng của Việt Nam được khai thác từ các nguồn tái sinh được (thủy điện, gỗ, và phụ phẩm nông nghiệp). Sử dụng máy phát điện và thủy điện nhỏ tăng lên mạnh mẽ, nhất là đối với các cộng đồng ở nơi xa xôi hẻo lánh không có lưới điện quốc gia. Nhiều hộ gia đình trong thành phố chuyển sang dùng khí tự nhiên sạch để đun nấu và sưởi ấm thay cho gỗ củi hay than đá nhưng giải pháp này chưa đến được nhiều vùng nông thôn. Dùng gỗ để đun nấu và sưởi ấm vẫn còn là vấn đề. Trong cả nước, việc chặt gỗ làm củi giảm¹⁸ nhưng các số liệu từ một số khu bảo tồn cho thấy việc khai thác gỗ củi vẫn vượt quá tốc độ tái sinh rừng¹⁹.

Nông nghiệp. Trong những năm gần đây, ngành nông nghiệp đã phát triển mạnh mẽ. Năm 2001, Việt Nam đã trở thành quốc gia xuất khẩu nhiều cà phê robusta nhất trên thế giới và đứng thứ hai về xuất khẩu gạo. Tuy nhiên, xói mòn đất, ngộ độc do thuốc bảo vệ thực vật và rửa trôi đất màu mỡ đang tăng lên ở vùng đất nông nghiệp. Áp lực mở rộng diện tích sản xuất nông nghiệp sang các vùng đất mới đã dẫn đến việc xâm lấn vào các khu bảo tồn và các vùng đất ngập nước tự nhiên²⁰.

Thủy sản. Nghề cá cũng đang phát triển mạnh mẽ. Nuôi trồng và xuất khẩu thủy sản cũng tăng mạnh²¹. Tuy nhiên, dân số tăng nhanh tại các vùng ven biển và số lượng các thuyền đánh cá nhỏ

17 Nghiên cứu về viện trợ cho lĩnh vực môi trường ở Việt Nam. Bộ Kế hoạch và Đầu tư/ Chương trình phát triển Liên hợp quốc (MPI/UNDP) Hà Nội, Việt Nam. tháng 11 năm 1999.

18 Năm 1990, có 32 triệu m³ gỗ bị chặt làm củi. Năm 1998, con số đó giảm xuống còn 26 triệu m³ (giảm 19%) theo Tổng cục Thống kê mục 3.10. Khai thác gỗ làm củi chia theo các tỉnh.

19 Nghiên cứu về gỗ củi của GTZ tại vườn quốc gia Tam Đảo năm 2000 và Trung tâm nghiên cứu lâm đặc sản tại khu bảo tồn thiên nhiên Kê Gỗ năm 2001 đều cho thấy mức độ khai thác gỗ củi không bền vững từ khu bảo tồn.

20 Xem thêm chi tiết về xây dựng các hệ thống thoát nước của các vùng đất ngập nước của Buckton và n.n.k (1999). Bảo tồn các vùng đất ngập nước chính đồng bằng châu thổ sông Mê Kông. Viện tài nguyên sinh thái và chim quốc tế tại Việt Nam. Báo cáo chương trình bảo tồn số 12.

21 Thời báo Kinh tế Việt Nam, tháng 3 năm 2002

tăng đã làm giảm mạnh đàn cá ven bờ. Kết quả là, năng suất đánh bắt cá bị giảm mạnh và Chính phủ đang tìm cách để giảm số lượng tàu thuyền đánh bắt gần bờ xuống mức bền vững hơn²².

Môi trường. Theo các số liệu thống kê chính thức, độ che phủ của rừng đã ngừng giảm từ giữa những năm 90 và sau đó đã tăng lên nhanh chóng. Số lượng các khu bảo tồn tăng lên và chiếm trên 7% diện tích cả nước (khoảng hơn 2 triệu ha). Tuy nhiên, công tác quản lý có hiệu quả các khu bảo tồn vẫn là một vấn đề đáng quan tâm. Việc thi hành luật cấm buôn bán động vật hoang dã cũng được cải thiện nhiều.

3.2 Hệ thống quản lý các khu bảo tồn

Quản lý nhà nước đối với các khu bảo tồn²³ được phân định cho một số cơ quan nhà nước (Bản đồ 2). Bộ NN&PTNT và các tỉnh chịu trách nhiệm về rừng đặc dụng. Rừng đặc dụng bao gồm các vườn quốc gia, các khu bảo tồn thiên nhiên và các khu di tích lịch sử-văn hoá-môi trường²⁴. Bộ Thủy sản chịu trách nhiệm xây dựng hệ thống các khu bảo tồn biển của Việt Nam. Hiện vẫn chưa có quyết định cơ quan nào sẽ quản lý hệ thống các khu bảo tồn biển sau khi hệ thống này được thiết lập (Bảng 1).

Bảng 1: Các khu bảo tồn ở Việt Nam

Phân loại	Số lượng (đến 12/2002)	Tương đương với phân loại của IUCN ²⁵
Vườn quốc gia	25 ²⁶	II
Khu bảo tồn thiên nhiên (kể cả khu dự trữ thiên nhiên)	60	I & IV
Di tích văn hoá-lịch sử- môi trường	37	III
Khu bảo tồn biển	— ²⁷	—
Tổng cộng	122	

Ngoài ra, tại Việt Nam mới đây hình thành một số loại hình khu bảo vệ khác nhằm đáp ứng các nhu cầu về bảo tồn và phát triển (Bảng 2). Điều đáng lưu ý là các khu Ramsar, di sản thế giới, khu dự trữ con người và sinh quyển không được coi là các phân loại trong hệ thống khu bảo tồn của IUCN vì những khu này không được định rõ theo mục tiêu quản lý mà là một danh hiệu được công nhận cho một vùng. Việt Nam cũng tuân theo phương thức này nên vườn quốc gia có thể cùng lúc được coi là khu bảo tồn quốc gia và khu dự trữ con người và sinh quyển như trường hợp vườn quốc gia Cát Tiên.

22 Đánh giá các khu bảo tồn biển và vai trò của chúng trong phát triển kinh tế, Nguyễn Văn Chiêm (2002), Bộ Thủy sản, Hà Nội.

23 Theo Quyết định 08 hệ thống các khu bảo tồn không bao gồm các khu Ramsar, các khu di sản thế giới, và khu bảo tồn con người và sinh quyển. Tuy nhiên, với mục đích xem xét tất cả các khu được bảo vệ cho mục đích bảo tồn và đem lại các lợi ích phát triển, các khu này cũng được xem xét trong báo cáo.

24 Bộ Văn hoá và Thông tin cùng Bộ NN&PTNT chịu chung trách nhiệm về các khu di tích lịch sử-văn hoá, nhưng trên thực tế Bộ NN&PTNT quản lý hành chính các khu này. Trong phân loại rừng đặc dụng vào đầu năm 2002 có bổ sung thêm loại hình “các khu bảo tồn thiên nhiên” (bao gồm các khu dự trữ thiên nhiên và các khu bảo tồn loài/sinh cảnh) và “các khu bảo tồn địa cảnh quan”. Tuy trong bản dịch tiếng Anh của Quyết định của Chính phủ chúng khác nhau, trên thực tế không có sự thay đổi nào trong ba loại hình rừng đặc dụng được mô tả ở đây.

25 Theo Chỉ dẫn phân loại quản lý các khu bảo tồn của IUCN xuất bản năm 1994. Xem http://www.unep-wcmc.org/protected_areas/categories/index.html về định nghĩa của từng loại hình.

26 Số lượng các vườn quốc gia tính đến tháng 12 năm 2002 và tăng lên từ 12 vườn năm 2000.

27 Khu bảo tồn biển Hòn Mun về kỹ thuật là khu bảo tồn trình diễn và chưa được Chính phủ công nhận chính thức bằng Quyết định là một khu bảo tồn biển.

Bản đồ 2: Sử dụng đất và khu bảo tồn

Bộ Tài nguyên và Môi trường (Cục Bảo vệ môi trường) chịu trách nhiệm về các vùng đất ngập nước - các khu Ramsar, các khu đất ngập nước đề xuất, và các khu bảo tồn con người và sinh quyển. Các khu di sản thế giới UNESCO nằm dưới quyền quản lý của Bộ Văn hoá và Thông tin và các tỉnh có liên quan.

Bảng 2: Các loại khu khác được bảo vệ ở Việt Nam

Tên gọi	Số lượng (đến 12/2002)	Tương đương với phân loại của IUCN ²⁸
Khu đất ngập nước (Ramsar)	1	—
Khu di sản thế giới	4 ²⁹	—
Khu dự trữ con người và sinh quyển	2 ³⁰	—

3.2.1 Các khu bảo tồn - rừng đặc dụng

Phần lớn các khu bảo tồn ở Việt Nam là rừng đặc dụng bao gồm chủ yếu là các khu rừng trên đất liền và một số ít khu đất ngập nước và biển.

Nguồn gốc của hệ thống rừng đặc dụng bắt đầu từ năm 1960, khi Chủ tịch Hồ Chí Minh ra Sắc lệnh số 18/LCT: “Luật tổ chức Hội đồng Chính phủ nước Việt Nam Dân chủ – Cộng hoà”. Sắc lệnh này bao gồm cả đề xuất thành lập Tổng cục Lâm nghiệp. Năm 1962, theo đề nghị của Tổng cục Lâm nghiệp, Chính phủ đã quyết định thành lập rừng cấm Cúc Phương (hiện nay là vườn quốc gia Cúc Phương), khu bảo tồn đầu tiên của Việt Nam.

Sau khi thống nhất đất nước vào năm 1975, Tổng cục Lâm nghiệp đã chú ý tập trung vào việc xác định và khảo sát các khu rừng có tiềm năng để bảo vệ trên cả nước và một loạt các khu bảo tồn mới đã được thành lập. Ngày 9 tháng 8 năm 1986, Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng đã ra Quyết định số 194/CT cho phép thành lập thêm 73 khu rừng đặc dụng trên cả nước với tổng diện tích là 769.512 ha. Hệ thống rừng đặc dụng được thành lập theo Quyết định số 194/CT bao gồm các khu bảo tồn đại diện cho tất cả các vùng địa lý-sinh học, vĩ độ và khí hậu khác nhau của Việt Nam.

Năm 1994, Việt Nam phê chuẩn *Công ước đa dạng sinh học*. Để hoàn thành nghĩa vụ theo *Công ước* này Việt Nam đã xây dựng *Kế hoạch hành động đa dạng sinh học*, trong đó đề nghị tăng cường hệ thống rừng đặc dụng. Cuối những năm 90, hưởng ứng khuyến cáo này, Chính phủ Việt Nam và Bộ NN&PTNT đã xây dựng chính sách mở rộng hệ thống rừng đặc dụng lên 2 triệu ha. Năm 1997, Cục Kiểm lâm thuộc Bộ NN&PTNT đề xuất danh sách 94 khu rừng đặc dụng sẽ được thành lập đến năm 2010 bao gồm 12 vườn quốc gia, 64 khu dự trữ thiên nhiên và 18 khu bảo tồn cảnh quan. Báo cáo này có tên “danh sách các khu bảo tồn đến năm 2010” trong đó đề xuất công nhận một số khu rừng đặc dụng mới và đưa ra khỏi hệ thống rừng đặc dụng quốc gia một số khu rừng có đa dạng sinh học đã bị suy giảm và không quan trọng.³¹

28 Theo Chỉ dẫn phân loại quản lý các khu bảo tồn của IUCN xuất bản năm 1994. Xem http://www.unep-wcmc.org/protected_areas/categories/index.html về định nghĩa của từng loại hình.

29 Ba trong số 4 khu di sản thế giới ở Việt Nam đã được UNESCO công nhận là “di sản văn hoá”, vịnh Hạ long được công nhận là một di sản thiên nhiên thế giới.

30 Một trong 2 khu dự trữ con người và sinh quyển là khu Cát Tiên, diện tích của khu này bao gồm cả vườn quốc gia Cát Tiên.

31 Danh sách này hiện đang được xem xét lại theo tinh thần của Quyết định 08, theo đó số lượng các vườn quốc gia sẽ tăng đáng kể.

3.2.2 Đất ngập nước

Đất ngập nước vẫn chưa được chính thức công nhận ở Việt Nam như một loại hình sử dụng đất riêng biệt hay một phân loại để quản lý bảo tồn. Bằng 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 khu bảo tồn đất ngập nước. *Kế hoạch hành động đa dạng sinh học* bao gồm cả 61 khu đất ngập nước quan trọng. Mới đây, 68 khu đất ngập nước có tầm quan trọng quốc gia đã được xác định trong đó có một số khu nằm trong hệ thống rừng đặc dụng (Hộp 2).

Hiện tại, cơ cấu cơ quan quản lý đất ngập nước có tầm quan trọng quốc gia do Cục Bảo vệ môi trường, Bộ Tài nguyên và Môi trường đề xuất vẫn chưa được phê duyệt. Vẫn chưa rõ là các khu này có được kết hợp vào hệ thống rừng đặc dụng hay hệ thống các khu bảo tồn biển hay là một hệ thống khu bảo tồn đất ngập nước riêng biệt sẽ được thành lập trong tương lai. Bản dự thảo chiến lược quốc gia về đất ngập nước đã được soạn thảo, nhưng trong mấy năm qua, tiến trình để thông qua chiến lược này không có những tiến bộ đáng kể.

Hộp 2: Việt Nam và Công ước về đất ngập nước

Ngày 20 tháng 9 năm 1988, Văn phòng *Công ước Ramsar* công nhận Xuân Thủy là khu Ramsar đầu tiên của Việt Nam. Việt Nam gia nhập *Công ước về đất ngập nước* thường gọi là *Công ước Ramsar* ngày 20 tháng 1 năm 1989. Kể từ khi Việt Nam trở thành thành viên, các tiến bộ trong việc thực hiện công ước rất chậm và công ước chưa được kết hợp vào luật pháp quốc gia. Xuân Thủy vẫn là khu Ramsar duy nhất của Việt Nam. Đã có đề xuất các khu bổ sung bao gồm: vườn quốc gia Tràm Chim, một số khu tại châu thổ sông Mê Kông; khu dự trữ thiên nhiên dự kiến Thái Thụy thuộc đồng bằng châu thổ sông Hồng; các khu đất ngập nước trong vườn quốc gia Cát Tiên, và khu bảo tồn đất ngập nước dự kiến Tam Giang-Cầu Hai.

3.2.3 Các khu bảo tồn biển

Hiện nay chưa có khung thể chế hay pháp lý cho các khu bảo tồn biển ở Việt Nam. Tuy nhiên, đã có các sáng kiến hỗ trợ xây dựng khung pháp lý này. Khu bảo tồn biển trình diễn Hòn Mun (thuộc tỉnh Khánh Hoà) bắt đầu hoạt động từ năm 2001 và có thể coi như một mô hình về tổ chức thể chế cho khu bảo tồn biển³².

Bộ Tài nguyên và Môi trường và Bộ Thủy sản đã lựa chọn và đề xuất danh sách 15 khu bảo tồn biển dự kiến để đưa vào hệ thống các khu bảo tồn biển quốc gia³³.

32 Khu bảo tồn biển Hòn Mun do UBND tỉnh Khánh Hoà quản lý với sự giúp đỡ kỹ thuật của Bộ Thủy sản.

33 Từ Bắc xuống Nam các khu đó là: Hải Vân-Sơn Trà (thành phố Đà Nẵng), Cù lao Chàm (Quảng Nam), Lý Sơn (Quảng Ngãi), Hòn Mun, Trường Sa (Khánh Hoà), Phú Quý, Cù lao Lâu (Bình Thuận), Đảo Trần, Cô Tô (Quảng Ninh) Bạch Long Vĩ, Cát Bà (mở rộng) (thành phố Hải Phòng), Côn Cỏ (Quảng Trị), Côn Đảo (Bà Rịa-Vũng Tàu), Phú Quốc (Kiên Giang). Nguyễn Chu Hồi và n.n.k. (1998).

3.2.4 Các khu di sản thế giới

Mục tiêu của Công ước về bảo vệ các di sản văn hoá và thiên nhiên thế giới (có tên Công ước di sản thế giới) là để bảo tồn các khu di sản văn hoá và thiên nhiên do cơ quan luật định của Công ước - Ủy ban di sản thế giới lựa chọn. Công ước và Ủy ban di sản thế giới đảm bảo cho các giá trị nổi tiếng thế giới của các khu trong danh sách được bảo tồn cho toàn thể nhân loại và đảm bảo các khu đó được các quốc gia hợp tác chặt chẽ để bảo vệ.

Quốc hội Việt Nam đã phê chuẩn Công ước này và hiện nay có bốn khu di sản thế giới ở Việt Nam là vịnh Hạ Long, tổ hợp các công trình Huế, phố cổ Hội An và thánh địa Mỹ Sơn đã được UNESCO công nhận. Hiện nay, vịnh Hạ Long là di sản thiên nhiên thế giới duy nhất của Việt Nam. Ngoài ra, Việt Nam đang đề xuất Ủy ban di sản thế giới công nhận vườn quốc gia Phong Nha-Kẻ Bàng là di sản thiên nhiên thế giới.

3.2.5 Các khu dự trữ sinh quyển

Chương trình con người và sinh quyển của UNESCO đã công nhận trên 370 khu dự trữ sinh quyển trên toàn thế giới. Mục tiêu của các khu dự trữ sinh quyển là kết hợp bảo tồn đa dạng sinh học với sử dụng bền vững tài nguyên cho con người. Các khu dự trữ con người và sinh quyển được coi như “các phòng thí nghiệm sống để kiểm nghiệm và trình diễn cách quản lý tổng hợp đất, nước và đa dạng sinh học...”³⁴

Rừng ngập mặn Cần Giờ gần thành phố Hồ Chí Minh là khu dự trữ con người và sinh quyển đầu tiên của Việt Nam được công nhận ngày 21 tháng 1 năm 2000 theo quyết định của UBND thành phố Hồ Chí Minh. Đây là khu duy nhất ở Việt Nam có ban quản lý “đa ngành”. Tiếp đến là vườn quốc gia Cát Tiên được công nhận Khu dự trữ con người và sinh quyển vào tháng 9 năm 2001. Khu thứ ba đang được đề nghị thành lập là “Khu dự trữ sinh quyển Cát Bà” sẽ bao gồm cả vườn quốc gia Cát Bà và các khu vực xung quanh.

3.3 Hệ thống các khu bảo tồn hiện nay - Những hạn chế

3.3.1 Độ che phủ

Tính đến tháng 12 năm 2002, tổng diện tích các khu rừng đặc dụng được công nhận là khoảng 2,4 triệu ha³⁵ và tổng số các khu bảo tồn nằm trong loại hình này là 122 (Phụ lục 1)³⁶. Hiện nay Bộ NN&PTNT đang xem xét lại danh sách các khu rừng đặc dụng. Một số khu dự trữ thiên nhiên và di tích văn hoá-lịch sử-môi trường sẽ được đưa ra khỏi danh sách các khu rừng đặc dụng do bị suy giảm đa dạng sinh học, đồng thời, một số khu rừng đặc dụng mới có giá trị đa dạng sinh học cao và mang tính đại diện sẽ được bổ sung vào danh sách các khu rừng đặc dụng.

34 Khu dự trữ sinh quyển Cần Giờ, Nguyễn Hoàng Trí và n.n.k: UNESCO, Hà Nội, Việt Nam 2000.

35 Đây là diện tích được công bố chứ không phải là diện tích thực tế. Có sự khác biệt lớn giữa diện tích được công bố và diện tích thực tế. Một số khác biệt là do diện tích đó bao gồm cả diện tích có người sinh sống trong rừng đặc dụng. Theo ước tính của Cục kiểm lâm tổng diện tích thực tế của rừng đặc dụng Việt Nam cho đến tháng 9 năm 2002 là khoảng 1,9 đến 2,0 triệu ha.

36 Ngoài rừng đặc dụng, Việt Nam còn có khoảng 5 triệu ha rừng phòng hộ chủ yếu là để bảo vệ đầu nguồn nước. Những rừng phòng hộ này nằm ngoài hệ thống các khu bảo tồn hiện nay.

Một số khu rừng đặc dụng mới sẽ góp phần khắc phục những khiếm khuyết hiện tại trong hệ thống khu bảo tồn ví dụ như tính đại diện. Rừng thường xanh (hiện chiếm khoảng 64% rừng tự nhiên còn lại của Việt Nam), đặc biệt là từ cao độ 300 đến 1200m, đang rất thiếu các đại diện trong hệ thống khu bảo tồn. Rừng nửa rụng lá nhất là ở các cao độ trên 300m cũng đang thiếu các đại diện trong hệ thống khu bảo tồn. Hiện chỉ có chưa đầy 2% rừng nửa rụng lá còn lại được bảo vệ trong hệ thống các khu bảo tồn.

Có lẽ những khiếm khuyết lớn nhất trong hệ thống khu bảo tồn hiện nay là thiếu các đại diện về đất ngập nước. Chỉ một số ít các khu bảo tồn đất ngập nước ở đồng bằng châu thổ sông Mê-Kông và sông Hồng như vườn quốc gia Tràm Chim và khu dự trữ thiên nhiên Xuân Thủy thì không thể đại diện cho toàn bộ tính đa dạng sinh học của vùng đất ngập nước. Hiện tại, hoàn toàn chưa có khu bảo tồn nào đại diện cho đất ngập nước ở miền Trung Việt Nam.

Một loạt các loài hay loài phụ đặc hữu của Việt Nam không có đại diện trong hệ thống hiện tại hoặc chỉ có đại diện ở một số ít khu bảo tồn.³⁷

3.3.2 Quản lý vùng đệm

Tình trạng quản lý vùng đệm ở Việt Nam đã được Cục Kiểm lâm và IUCN đánh giá năm 1999.³⁸ Kết quả cho thấy mục đích của công tác quản lý vùng đệm còn chưa rõ ràng và trách nhiệm quản lý vùng đệm của các tổ chức còn bị lẫn lộn, chồng chéo, thậm chí đôi khi trái ngược nhau.

Các ban quản lý các khu bảo tồn chỉ có quyền quản lý trong phạm vi các khu đó, còn vùng đệm thuộc quyền quản lý của chính quyền địa phương, trong đó có UBND huyện hay xã, lâm trường quốc doanh, các sở và chi cục có liên quan. Điều này dẫn đến sự lẫn lộn, không chắc chắn và đôi khi chồng chéo trong quản lý giữa các cơ quan khác nhau.

Điều 8, Quyết định 08/2001/QĐ-TTg là một bước quan trọng trong việc làm rõ mục đích của công tác quản lý vùng đệm của các vườn quốc gia và các khu dự trữ thiên nhiên. Trong đó quy định việc thành lập vùng đệm nhằm mục đích hỗ trợ cho công tác bảo tồn, quản lý và bảo vệ rừng đặc dụng, vì vậy, tuy diện tích của vùng đệm không được tính vào diện tích của khu rừng đặc dụng nhưng dự án đầu tư xây dựng và phát triển vùng đệm được thông qua cùng với dự án đầu tư của khu rừng đặc dụng và các chủ đầu tư dự án vùng đệm có trách nhiệm phối hợp với các cấp chính quyền có liên quan trên địa bàn vùng đệm, đặc biệt là với ban quản lý rừng đặc dụng.

3.3.3 Phân loại các khu bảo tồn và quản lý hành chính

Ở Việt Nam, các khu bảo tồn được công nhận hiện nay hầu hết là các khu rừng đặc dụng. Phân loại và tổ chức quản lý các khu rừng đặc dụng được quy định trong Quyết định 08/2001/QĐ-TTg. Theo đó, các khu bảo tồn của Việt Nam được phân chia thành 3 loại bao gồm vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên và khu rừng bảo vệ cảnh quan hay khu rừng văn hoá-lịch sử-môi trường. Như vậy, Việt Nam có các phân loại tương đương với các phân loại từ I đến IV theo cách phân loại của Tổ chức Bảo tồn thiên nhiên quốc tế (IUCN), tuy nhiên lại không có loại hình khu bảo tồn tương

³⁷ Ví dụ như vượn đen *Western Black Gibbon* *Nomascus concolor concolor*, voọc mũi hếch *Rhinopithecus vunculus*, và voọc Hà Tĩnh *Trachypithecus laotum hatinhensis*.

³⁸ Quản lý vùng đệm ở Việt Nam. Gilmour và Nguyễn Văn Sản. IUCN và Cục Kiểm lâm, Hà Nội tháng 3 năm 1999.

đương với loại hình V và VI của IUCN (khu tài nguyên được quản lý để sử dụng), là những loại hình cho phép sử dụng bền vững các nguồn tài nguyên trong các khu bảo tồn. Như vậy, theo Quyết định 08, hiện nay Việt Nam không có các loại khu bảo tồn cho phép khai thác bền vững tài nguyên thiên nhiên. Tuy nhiên, trên thực tế, vẫn có những người dân sống trong và xung quanh các khu bảo tồn³⁹. Việc ngăn cấm họ khai thác tài nguyên trong các khu bảo tồn đôi khi làm nảy sinh các xung đột.

Ở Việt Nam, các khu bảo tồn lúc đầu được hiểu là các 'khu rừng cấm' và sau đó trở thành rừng đặc dụng theo như Luật Bảo vệ và phát triển rừng năm 1991. Cục Kiểm lâm thuộc Bộ NN&PTNT chịu trách nhiệm quản lý về nghiệp vụ 8 vườn quốc gia. Các tỉnh quản lý 17 vườn quốc gia còn lại và các khu bảo tồn thiên nhiên, di tích văn hoá-lịch sử-môi trường. Các cơ quan chịu trách nhiệm quản lý các khu này trong tỉnh bao gồm UBND tỉnh, sở NN&PTNT, sở KH-CN & MT, Chi cục Kiểm lâm, sở Thủy sản và sở Văn hoá và Thông tin.

3.3.4 Kinh phí của các khu bảo tồn

Phần lớn các khu bảo tồn có nguồn kinh phí nhỏ do Chính phủ cấp thông qua ngân sách tỉnh, hay một số ít các vườn quốc gia do Chính phủ trực tiếp cấp từ ngân sách trung ương. Các nguồn ngân sách này thường không đủ để trang trải cho các chi phí hoạt động và duy trì của các khu bảo tồn. 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. Vì thế, tìm kiếm và thiết lập nguồn tài chính bền vững cho hệ thống các khu bảo tồn vẫn là một vấn đề.

Cục Kiểm lâm đã xác định có ba vấn đề về kinh phí: thiếu vốn cho quản lý các khu bảo tồn; tính không ổn định mức ngân sách hàng năm; và mất cân đối về cơ cấu đầu tư cho khu bảo tồn. Hiện thường có xu hướng chú trọng đầu tư cho xây dựng hạ tầng trong khi đó ngân sách đầu tư cho bảo tồn còn thiếu nhiều so với yêu cầu.

Vốn nhà nước cấp cho rừng đặc dụng từ nhiều nguồn khác nhau và nhiều khi không được kết hợp vào một mối thống nhất. Vốn dùng "để xây dựng cơ bản" các vườn quốc gia đến từ nhiều nguồn (cả từ tỉnh và trung ương). Nguồn vốn này dành cho xây dựng cơ bản, các cơ sở hạ tầng và quản lý.

Vốn từ Chương trình trồng mới 5 triệu ha rừng thường được dùng 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 khu bảo tồn. Nguồn vốn này có thể tác động có lợi cho công tác bảo tồn, ở một số nơi, nguồn vốn này cũng được dùng cho việc thay thế các loài nhập nội bằng loài bản địa trong các khu bảo tồn. Các nguồn vốn từ các chương trình khác cũng được dùng hỗ trợ mục đích bảo tồn của các khu bảo tồn. Ví dụ vốn từ Chương trình 135⁴⁰ có thể được dùng để xây dựng cơ sở hạ tầng địa phương như trường học hay hệ thống thủy lợi trong vùng đệm.⁴¹ Quỹ phát triển cơ sở hạ tầng (vốn quốc gia do Bộ Kế hoạch và Đầu tư quản lý) thường được dùng cho các hoạt động xây dựng các công trình và đường xá bên trong các khu bảo tồn. Tuy nhiên, cơ cấu đầu tư cho các hoạt động và xây dựng cơ sở hạ tầng trong khu bảo tồn chưa hợp lý và phục vụ tốt nhất cho mục đích bảo tồn. Các ban quản lý khu bảo tồn còn có thể đề nghị Vụ Khoa học, Công nghệ và Chất lượng sản phẩm thuộc Bộ NN&PTNT cấp vốn hỗ trợ cho nghiên cứu khoa học, mặc dù khả năng tiếp cận nguồn vốn này hết sức hạn chế.

39 Đến tháng 6 năm 2002, vườn quốc gia Bái Tử Long ở tỉnh Quảng Ninh là khu rừng đặc dụng duy nhất không có người dân sống (hợp pháp hay bất hợp pháp).

40 Chương trình mục tiêu quốc gia cho các xã đặc biệt nghèo.

41 Một phần đáng kể rừng đặc dụng nằm trong hay bên cạnh các xã thuộc diện được hưởng Chương trình 135.

Tài trợ quốc tế là một nguồn vốn bổ sung cho công tác quản lý bảo tồn ở nhiều khu rừng đặc dụng. Phần lớn các nhà tài trợ đầu tư cho các dự án lớn ở các khu cụ thể. Ngân sách của các dự án này thường được chi dùng cho những nội dung mà ngân sách quốc gia không có khả năng đáp ứng.

Về mức độ cấp vốn có sự khác biệt đáng kể giữa các rừng đặc dụng, nhất là giữa các tỉnh khác nhau.^{42,43} Các tỉnh nghèo, nơi có nhiều khu bảo tồn hơn thường ít có khả năng đầu tư vào quản lý rừng đặc dụng hơn so với các tỉnh giàu có nền kinh tế và nguồn thu tại chỗ dồi dào. Điển hình, có một số tỉnh nghèo có tới bốn hoặc nhiều hơn khu rừng đặc dụng nằm trên phạm vi của tỉnh nhưng nguồn kinh phí cho mục đích này lại hạn hẹp⁴⁴.

3.3.5 Quy hoạch tổng hợp

Có một số sáng kiến để kết hợp tốt hơn các khu bảo tồn vào quá trình quy hoạch của địa phương và khu vực. Những cố gắng này phù hợp với sự quan tâm ngày càng tăng trên toàn cầu đối với các khu bảo tồn được coi là một phần cảnh quan xã hội, sinh học rộng hơn.

Khu dự trữ sinh quyển là một loại khu bảo vệ mới cho phép mở rộng phạm vi cả về cảnh quan và kinh tế-xã hội nhằm đáp ứng mục tiêu kết hợp bảo tồn và phát triển. Việt Nam đã có 02 khu dự trữ con người và sinh quyển, một số khu mới đang được đề xuất thành lập.

Việc liên kết các khu bảo tồn thành các khu bảo tồn liên quốc gia cũng còn là một thách thức. Nếu một hệ sinh thái được quản lý theo cách khuyến khích kết hợp thay vì chia nhỏ thì các nước có chung đường biên giới đều có lợi. Cho đến nay, các cố gắng ban đầu về bảo tồn liên quốc gia ở Đông Nam Á mới đạt được những kết quả khiêm tốn (Hộp 3).

Hộp 3: Các kinh nghiệm bảo tồn xuyên biên giới ở Đông Nam Á

Một số khu vực quan trọng nhất về đa dạng sinh học ở Đông Nam Á nằm dọc theo biên giới bắc-nam giữa Việt Nam, CHDCND Lào và Campuchia. Có một số khu bảo tồn bị chia cắt bằng đường biên giới quốc tế nhưng có chung các loài động thực vật và các quá trình sinh học. Cả dự án khu bảo tồn liên biên giới mới được tài trợ và dự án Bảo tồn xuyên biên giới (LINC) đều nhằm mục đích xây dựng mối quan hệ hợp tác tốt hơn giữa các khu bảo tồn nằm tiếp giáp đường biên giới. Tuy nhiên, sự khác biệt về các mối đe dọa, mục tiêu quản lý và nguồn tài nguyên đã làm cho sự hợp tác trở nên phức tạp. Các sáng kiến khu bảo tồn liên quốc gia hiện vẫn đang là những thách thức ở Đông Nam Á do sự khác nhau giữa các quốc gia trong khu vực.

42 Quản lý ngân sách cho các khu bảo tồn Việt Nam (Báo cáo tư vấn). Nguyễn Xuân Nguyên (2002). Tăng cường quản lý các khu bảo tồn. Cục kiểm lâm và Chương trình Trung-Ấn của WWF, tháng 1 năm 2002, Hà Nội, Việt Nam.

43 Nghiên cứu cơ chế tài chính giai đoạn II. Báo cáo chuyển công tác thứ hai. IUCN. Báo cáo cho Cục kiểm lâm (Bộ NN&PTNT), UNOPS và UNDP (chưa công bố), tháng 2 năm 2002, Hà Nội, Việt Nam.

44 Tỉnh Đắk Lắk có sáu khu rừng đặc dụng, Nghệ An có 4 khu và Tuyên Quang có 4 khu.

4. Các khu bảo tồn và phát triển

4.1 Các khu bảo tồn và phát triển cộng đồng

4.1.1 *Mối quan hệ hiện nay*

Ở Việt Nam, có sự liên quan chặt chẽ giữa vị trí của các khu bảo tồn và vấn đề nghèo đói (Bản đồ 3). Điều này không có nghĩa là ở đây có mối quan hệ nhân quả giữa việc sống gần các khu bảo tồn và nghèo đói. Tình trạng nghèo đói của người dân sống trong và xung quanh các khu bảo tồn là một thực tế của các vùng núi xa xôi hẻo lánh, thường có diện tích đất canh tác hạn hẹp và ít có cơ hội tiếp cận với thị trường.

Nhiều khu bảo tồn của Việt Nam là nơi sinh sống của các dân tộc ít người. Ở Việt Nam, các dân tộc ít người chiếm khoảng 14% dân số cả nước và tình trạng nghèo đói của họ cũng chủ yếu do các nguyên nhân như thuộc vùng sâu, vùng xa, thiếu thị trường và diện tích canh tác. Vì vậy, các cộng đồng này thường phụ thuộc nhiều vào các nguồn tài nguyên còn lại trong các khu bảo tồn.

Các khu bảo tồn tự nó không phải là công cụ mạnh để giảm nghèo nhưng có thể mang lại nhiều lợi ích quan trọng giúp làm giảm mức độ nghèo khổ của các cộng đồng nghèo. Ví dụ, đối với nhiều vùng xa xôi hẻo lánh, các khu bảo tồn cung cấp các cây thuốc, thường dưới dạng dùng trực tiếp, giữ vai trò như “kho dự trữ thức ăn” khi thiếu đói (Hộp 4). Các khu bảo tồn cung cấp nước sạch cho các cộng đồng xung quanh và giúp cho việc kiểm soát lũ lụt ở hạ lưu. Các khu bảo tồn là địa điểm tốt cho các chương trình nghiên cứu khoa học và học tập ngoại khóa. Một số khu bảo tồn còn giúp cho việc bảo tồn văn hoá dân tộc thiểu số nhờ việc bảo vệ các khu rừng thiêng⁴⁵ có ý nghĩa tôn giáo quan trọng.

Hộp 4: Cây thuốc được thu hái ở vườn quốc gia Ba Vì

Khoảng 2000 người Dao thu hái cây thuốc trong và xung quanh vườn quốc gia Ba Vì, tỉnh Hà Tây. Các cây thuốc này được dùng cho gia đình và là nguồn thu nhập bổ sung cho người Dao sống chủ yếu nhờ sản xuất nông nghiệp. Kiến thức về tác dụng điều trị bệnh của cây thuốc của người Dao truyền từ thế hệ này sang thế hệ khác; một số người chuyên thu hái cây thuốc ở Ba Vì đã thuộc thế hệ thứ ba và thứ tư. Người dân tộc Dao ở Ba Vì dựa vào việc thu hái bền vững cây thuốc để duy trì các hoạt động chữa bệnh truyền thống của mình và tạo thu nhập cho gia đình⁴⁶.

45 “Rừng thiêng” là khu rừng giữ các giá trị tín ngưỡng vì người ta tin rằng đó là theo ý Trời, thần thánh hoặc tổ tiên.

46 Khảo sát các cây ở vườn quốc gia Ba Vì được người Dao xã Ba Vì dùng làm thuốc. Vườn quốc gia Ba Vì. Trần Văn Ôn. WWF Indochina & EU, Hà Nội, tháng 7 năm 2000.

Bản đồ 3: Chỉ số nghèo đói và các khu bảo tồn của Việt Nam

4.1.2 Các vấn đề

- **Người dân địa phương thường chịu thiệt thòi khi khu bảo tồn được thành lập nhưng nhận được ít lợi ích từ các khu bảo tồn.**

Khi khu bảo tồn được thành lập, người dân địa phương thường bị hạn chế hoặc không còn được sử dụng tài nguyên thiên nhiên trong các khu bảo tồn mới này. Trừ khi các cộng đồng thấy được các lợi ích từ khu bảo tồn cho cuộc sống của mình, họ mới cảm thấy được khuyến khích trong việc đảm bảo sự tồn tại của các khu này. Hơn nữa, người dân địa phương không có tiếng nói chính thức trong việc quản lý khu bảo tồn tuy các quyết định quản lý khu bảo tồn tác động đến đời sống của họ⁴⁷. Các kinh nghiệm quốc tế cho thấy để các khu bảo tồn bền vững, các cộng đồng địa phương phải thấy được lợi ích của họ trong việc bảo tồn các khu này và có tiếng nói trong việc quyết định những khu này sẽ được quản lý như thế nào.

Vì sự nghiệp bảo tồn, đôi khi các hoạt động phát triển đem lại lợi ích cho các cộng đồng sinh sống trong và bên cạnh các khu bảo tồn bị hạn chế. Ví dụ, dự án xây dựng cơ sở hạ tầng cho cộng đồng của Ngân hàng thế giới⁴⁸ mới đây, với kinh phí 123 triệu USD cung cấp các khoản vốn nhỏ để xây dựng cơ sở hạ tầng phù hợp (đường, cầu, bệnh xá, trường học, v.v..) cho 540 xã nghèo nhất ở Việt Nam. Tuy nhiên, 86 xã được lựa chọn nhưng do nằm trọn trong hoặc một phần bên trong các khu bảo tồn nên đã không được đưa vào chương trình này để tránh các tác động xấu lên các khu bảo tồn do cơ sở hạ tầng mới gây ra⁴⁹. Thực tế là, nhiều cộng đồng dân cư sống trong các vùng cao là các cộng đồng người thiểu số và là đối tượng nghèo nhất trong các cộng đồng nghèo.

- **Quản lý các khu bảo tồn và vùng đệm chưa được kết hợp tốt**

Chính phủ Việt Nam có chính sách (Quyết định 08/2001/QĐ-TTg) yêu cầu khi xây dựng dự án đầu tư khu bảo tồn cần đồng thời xây dựng dự án đầu tư phát triển vùng đệm để phát huy vai trò bảo tồn. Theo đó, nhiều vườn quốc gia đã có dự án đầu tư vùng đệm. Tuy nhiên, chủ trương này chưa được thực hiện đầy đủ và kết hợp tốt với các hoạt động của ban quản lý khu bảo tồn nhằm hỗ trợ công tác bảo tồn.

4.1.3 Các thành tựu

- **Quyền sử dụng đất cho các hộ trong vùng đệm:**

Quyền sử dụng đất đã được trao cho các hộ dân sống trong vùng đệm của một số khu bảo tồn. Trong nhiều trường hợp, các hộ gia đình trong các vùng đệm này nhận được giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sớm hơn so với các cộng đồng bên cạnh. Đó là một lợi ích rõ ràng khi sống cạnh khu bảo tồn. Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất giúp cho việc ổn định công tác quản lý đất đai trong vùng đệm của các khu bảo tồn.

- **Hợp đồng bảo vệ rừng cho các hộ trong vùng đệm:**

Chương trình trồng mới 5 triệu ha rừng của Chính phủ cấp tiền khoán bảo vệ rừng cho các hộ sống trong vùng đệm. Nhiều hộ gia đình đã được lợi về tài chính từ các hợp đồng bảo vệ này và diện tích che phủ rừng của một số khu vực đã tăng lên.

47 Quy định quản lý rừng đặc dụng hiện nay không bao gồm đại diện của cộng đồng địa phương.

48 <http://www.worldbank.org.vn/wbivn/projects/pro027.htm> xem ngày 11 tháng 6 năm 2002

49 Văn kiện dự án của Ngân hàng Thế giới (http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/06/29/000094946_01060904004321)

4.1.4 Các thách thức

- **Đảm bảo các cộng đồng sống trong khu bảo tồn và vùng đệm nhận thức và thực sự có được lợi ích từ các khu bảo tồn**

Vì sự bền vững của các khu bảo tồn, cần có những cố gắng hơn nữa để đảm bảo rằng các cộng đồng sống trong hay bên cạnh các khu bảo tồn nhận được lợi ích từ khu bảo tồn làm cơ sở khuyến khích họ tham gia vào bảo vệ các khu bảo tồn. Thực tế ở Việt Nam cũng như nhiều nước đang phát triển, do nhiều khu bảo tồn còn có dân sinh sống bên trong và nhiều cộng đồng phụ thuộc vào tài nguyên của các khu bảo tồn nên việc cấm sử dụng mọi tài nguyên thiên nhiên không khuyến khích người dân theo hướng sử dụng tài nguyên một cách thông minh và bền vững. Vì vậy có thể họ sẽ cố gắng khai thác đến mức tối đa khi có cơ hội.

4.1.5 Các chiến lược

- **Xác định cơ chế phù hợp tăng cường sự tham gia của các bên có liên quan tại địa phương vào công tác quản lý khu bảo tồn**

Một giải pháp nhằm cải thiện và tăng cường công tác quản lý các khu bảo tồn là phải có một cơ chế phù hợp khuyến khích sự tham gia của các bên có liên quan tại địa phương vào công tác quản lý trong khu bảo tồn. Cần xem xét để các cộng đồng địa phương, các cơ quan quản lý phát triển vùng đệm và các cơ quan có liên quan khác tại địa phương ví dụ như các lâm trường quốc doanh có cơ hội tham gia vào quá trình này.

- **Mô hình thử nghiệm đồng quản lý các khu bảo tồn**

Kinh nghiệm các nước cho thấy nếu các cộng đồng địa phương nhận thức được lợi ích từ việc quản lý tốt khu bảo tồn và có cơ hội tham gia vào việc đưa ra các quyết định quản lý khu bảo tồn hoặc gây ảnh hưởng tới các quyết định này thì việc sử dụng không bền vững nguồn tài nguyên địa phương sẽ bị chặn đứng một cách có hiệu quả. Lãnh đạo trong các ban quản lý cộng đồng thường nhận ra rằng cách tốt nhất cho cộng đồng là sử dụng tài nguyên của các khu bảo tồn một cách thông minh. Tính khả thi của mô hình đồng quản lý ở Việt Nam có thể thử nghiệm ở các khu bảo tồn nơi mà áp lực dân số ở vùng đệm cao, ví dụ như vườn quốc gia Tam Đảo, các khu di tích lịch sử-văn hoá-môi trường. Đây là những khu vực có xu hướng ngày càng trở nên nhỏ hơn và do vậy quản lý dễ dàng hơn.

- **Xem xét cho phép sử dụng bền vững tài nguyên ở một số khu bảo tồn và mở rộng phân loại các khu bảo tồn**

Sử dụng bền vững tài nguyên thiên nhiên trong các khu bảo tồn có thể đem lại lợi ích cho cả phát triển và bảo tồn. Đến một thời điểm thích hợp, Việt Nam cần xem xét việc sử dụng tài nguyên thiên nhiên trong một số loại hình khu bảo tồn thích hợp. Nguyên tắc được nhấn mạnh là sử dụng bền vững các nguồn tài nguyên. Để đạt được điều đó, cần có cơ cấu quản lý tài nguyên thiên nhiên bao gồm giám sát, đánh giá và cưỡng chế thi hành pháp luật. Vì vậy, xem xét để cho phép sử dụng bền vững tài nguyên ở một số khu bảo tồn sẽ là bước quan trọng đầu tiên. Trách nhiệm điều hoà việc sử dụng tài nguyên thiên nhiên có thể trao cho ban quản lý khu bảo tồn, cơ quan hiểu biết hơn cả về các điều kiện đặc thù của các khu bảo tồn và vùng đệm. Tiếp theo là có thể xem xét bổ sung một số loại hình khu bảo tồn để cho phép sử dụng tài nguyên ở các mức độ khác nhau như các loại hình V và VI của IUCN.

4.2 Khu bảo tồn và quản lý tài nguyên nước

4.2.1 Mối quan hệ hiện nay

Việt Nam là một trong những nước chịu nhiều thiên tai trên thế giới và phần lớn các thiên tai này liên quan trực tiếp hay gián tiếp tới nước⁵⁰. Ngập lụt, bão tố, hạn hán, xói mòn, sụt lở, bồi đắp và xâm nhập mặn (nước biển) thường xuyên xảy ra. Rừng đầu nguồn càng bị tàn phá thì càng có thêm nhiều người dân chịu cảnh lũ lụt tàn phá và trái đất càng nóng hơn lên, thiệt hại kinh tế do thiên tai ở Việt Nam trong 20 năm qua tăng lên khoảng 10 lần. Thiệt hại kinh tế trung bình do thiên tai trong những năm 1980 là 29 triệu USD/năm. Trong những năm 90, thiệt hại kinh tế trung bình tăng lên 200 triệu USD/năm⁵¹.

Trận lụt tháng 10 và 11 năm 1999 ở các tỉnh miền Trung Việt Nam cướp đi sinh mạng của hơn 600 người và gây thiệt hại khoảng 265 triệu US\$⁵². Trong năm tiếp theo vùng này lại bị hạn hán kéo dài.

Hàng ngàn năm qua, Việt Nam quản lý nguồn nước theo hướng đảm bảo thủy lợi cho lúa và ngăn ngừa thiệt hại do lũ lụt. Điểm mấu chốt trong quản lý nguồn nước ở vùng cao là nguồn nước được sử dụng cho công tác thủy lợi, cũng như bảo vệ các vùng hạ lưu khỏi bị lũ lụt (Hộp 5). Trong số rừng đặc dụng hiện nay của Việt Nam, khoảng 80% nằm ở độ cao trên 500 m⁵³. Các khu bảo tồn này đóng một vai trò sống còn trong việc bảo vệ rừng đầu nguồn và giảm thiểu thiệt hại do lũ lụt gây ra⁵⁴.

Hộp 5: Độ che phủ của rừng và lũ lụt ở Thừa Thiên-Huế

Tỉnh Thừa Thiên-Huế là một ví dụ về lợi ích của việc bảo vệ rừng đầu nguồn. Tình hình ở Thừa Thiên-Huế cho thấy những ảnh hưởng tiềm ẩn khi rừng bị mất. Độ cao của tỉnh thay đổi từ mực nước biển tới trên 1000 m trên mực nước biển trong khoảng cách chưa đầy 50 km. Đèo Hải Vân (1415 m) là nơi đón các cơn bão và tạo ra mưa lớn. Với vùng cao có độ dốc lớn và khoảng cách ngắn, việc chặt cây và sử dụng đất cho các mục đích khác – ngay cả cho trồng lại rừng – có lẽ cũng làm tăng mức độ nghiêm trọng của lụt lội. Vì thế, việc giữ độ che phủ rừng hiện có giúp cho việc giảm nhẹ thiệt hại do lũ lụt gây ra ở Thừa Thiên-Huế.

Vai trò của một số khu bảo tồn trong việc giữ nước trong mùa khô cũng quan trọng. Ví dụ, vườn quốc gia U Minh Thượng ở tỉnh Kiên Giang đóng vai trò đáng kể trong việc điều hòa nguồn nước cho các cánh đồng lúa ở xung quanh, nhất là trong mùa khô. Một hệ thống cửa cống đã dùng để điều hòa dòng nước từ vườn quốc gia chảy ra. Mùa khô năm 2002 là đặc biệt nghiêm trọng. Thiệt hại về hoa màu do thiếu nước rất lớn và nhu cầu cung cấp nước từ vườn quốc gia đã đặt thêm áp lực lên chế độ nước tại U Minh Thượng. Khu đầm lầy có than bùn trở nên khô đặc biệt vào tháng 3 năm 2002 và cháy bắt đầu vào đầu tháng 4 lan rộng ra các khu rừng trong vườn quốc gia, phá huỷ một phần diện tích rừng có tác dụng giữ nước và cho nước thoát ra từ từ rất hiệu quả⁵⁵.

50 Tham khảo trang www.undp.org.vn/dmu/background/en/infor.html ngày 5 tháng 6 năm 2002

51 Đã dẫn

52 Thông tin lấy từ trang Web: <http://www.undp.org.vn/dmu>

53 Theo tính toán của Mai Kỳ Vinh (Viện điều tra và qui hoạch rừng)

54 Tuy nhiên, việc bảo vệ rừng đầu nguồn còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố kể cả tính chất mùa vụ và cường độ lượng mưa, kích thước rừng đầu nguồn và độ dốc, độ chặt của đất đá và độ thấm thấu của nó, khả năng giữ độ ẩm của đất.

55 Báo cáo thực địa của Care về cháy rừng U Minh Thượng, tháng 4 năm 2002

Không chỉ có nông dân được lợi do các khu bảo tồn bảo vệ được nguồn nước. Các nhà máy cũng dựa trên các nguồn nước sạch, thường nằm dọc theo sông bắt nguồn từ các khu bảo tồn. Các điểm lấy nước cung cấp cho thành phố và các đối tượng sử dụng nước (nhà máy nước đóng chai, nhà máy bia, v.v..) cũng chọn các địa điểm tương tự vì cùng lý do này. Sự gián đoạn của các nguồn cung cấp nước thông qua việc hạ thấp mực nước ngầm và tăng nhiễm mặn nước gây ra thiệt hại đáng kể về kinh tế.

4.2.2 Các vấn đề

- **Nhận thức và hiểu biết về đóng góp kinh tế của các khu bảo tồn đối với quản lý nguồn nước**

Người dân địa phương nhận thức được rằng dòng chảy vào mùa khô thường bị suy giảm khi rừng thượng nguồn bị chặt phá. Một số người có thể không hoàn toàn hiểu hết tất cả những đóng góp đáng kể mà các khu bảo tồn có thể mang lại cho phát triển thông qua việc duy trì quá trình kiểm soát nước tự nhiên (Bảng 3).

Bảng 3: Lợi ích của các khu bảo tồn cho phát triển dựa trên tài nguyên nước

Quan điểm và chính sách đang được đổi mới theo hướng tích cực và hướng tới phát triển bền vững, nhất là đối với các cán bộ cấp tỉnh và địa phương, những người ở trong tình thế thấy rõ nhất ảnh hưởng của mất rừng đối với đời sống người dân và nền kinh tế. Ví dụ, việc thành lập khu bảo tồn thiên nhiên Ngọc Linh-Quảng Nam đã được đẩy nhanh khi UBND tỉnh Quảng Nam nhận thấy sự cần thiết phải bảo vệ lưu vực tốt hơn để giải quyết vấn đề lũ lụt tái diễn.⁵⁶

- **Các quyết định về sử dụng nước ở đầu nguồn có tác động quan trọng đến hạ lưu**

Mất rừng đầu nguồn có thể làm tăng lượng phù sa trong nước sông ở vùng hạ lưu, kết quả làm tăng chi phí cho chủ sử dụng nước ở hạ lưu do phải tăng chi phí xử lý nước để loại trừ phù sa hay nạo vét hồ chứa nước. Vì vậy, quản lý tổng hợp lưu vực sông là rất cần thiết.

- **Sản phẩm và dịch vụ của các khu bảo tồn hiện hầu như được coi là miễn phí**

Những đối tượng hưởng lợi từ “quản lý nguồn nước tự nhiên” của khu bảo tồn nói chung hiện không phải trả tiền cho các lợi ích này, hoặc nếu có, thì các nguồn thu thường không được tái đầu tư nhằm đảm bảo các dịch vụ và lợi ích này. Nếu không có các cơ chế quy hoạch liên ngành để đảm bảo các lợi ích này được công nhận và coi trọng trong công tác quy hoạch và lập kế hoạch, thì lợi ích của quản lý tài nguyên nước sẽ dần dần mất đi sự quan tâm thích đáng dẫn đến giảm cung cấp nước và tăng cao các chi phí xử lý nước ở hạ lưu.

4.2.3 Các thành tựu

- **Ban hành Luật tài nguyên nước**

Chính phủ đã thông qua Chiến lược quốc gia về tài nguyên nước và Luật tài nguyên nước (Hộp 6). Luật này chú trọng đến việc quản lý sử dụng tài nguyên nước theo hướng tổng hợp.

Hộp 6: Các mục tiêu chính của Luật tài nguyên nước

- Hình thành các chính sách, nguyên tắc, khung pháp lý và khuôn khổ cơ bản cho quy hoạch, phát triển, khai thác, sử dụng, bảo tồn, bảo vệ, các qui định và quản lý tất cả các nguồn tài nguyên nước ở Việt Nam trên cơ sở bền vững, đạt hiệu quả tối ưu, phù hợp với các điều kiện đất đai, tài nguyên thiên nhiên liên quan, môi trường và các điều luật hiện hành;
- Quy định trách nhiệm và thẩm quyền quản lý hành chính thống nhất nhằm thực hiện Luật này dựa trên các đặc điểm ranh giới thủy văn của tài nguyên nước và ranh giới pháp lý giữa chính quyền trung ương và tỉnh;
- Tăng cường hợp tác, trao đổi thông tin và phối hợp giữa các bộ và cơ quan liên quan đến vấn đề nước, chủ sử dụng nước và nhân dân.

Luật tài nguyên nước cho phép thành lập Ủy ban quốc gia tài nguyên nước, các cơ quan quản lý lưu vực sông lớn và điều hoà mối quan hệ giữa quản lý nguồn nước với quản lý hành chính. Luật cũng đưa ra cơ chế xây dựng kế hoạch, sử dụng và bảo vệ tài nguyên nước thông qua giấy phép sử dụng nước và cấp giấy phép đối với các trường hợp xả nước thải, các phương tiện giám sát, đánh giá và bắt buộc thực thi luật. Đây là một cơ hội cho các khu bảo tồn được công nhận trong cơ chế quy hoạch, phát triển của tỉnh và quốc gia trong lĩnh vực nước. Cục quản lý nước và các công trình thủy lợi thuộc Bộ NN&PTNT chịu trách nhiệm về việc thi hành Luật này.

⁵⁶ Tordoff và n.n.k (2000). Kế hoạch đầu tư cho khu bảo tồn thiên nhiên Ngọc Linh, Tỉnh Quảng Nam. FIPI và BirdLife, tháng 1 năm 2000.

- **Giấy phép sử dụng nước**

Luật tài nguyên nước yêu cầu Bộ NN&PTNT cấp giấy phép cho tất cả các đối tượng sử dụng các nguồn nước mặt. Hệ thống cấp phép này có thể được dùng để tăng lợi nhuận thu được từ phát triển nguồn tài nguyên nước cho các khu bảo tồn bằng cách sử dụng các công cụ như chuyển một phần phí thủy lợi thu được ở hạ lưu sang hỗ trợ cho các hoạt động bảo vệ ở khu vực rừng đầu nguồn trong các khu bảo tồn.

4.2.4 Các thách thức

- **Chuyển biến từ nhận thức và chính sách sang thực hiện**

Đã có nhận thức ngày càng cao về tầm quan trọng của các khu bảo tồn và rừng đóng góp cho công tác quản lý tài nguyên nước. Thực vậy, ý nghĩa quan trọng của rừng trong bảo vệ lưu vực đầu nguồn được công nhận rõ ràng trong Quyết định 661 hướng dẫn thực hiện Chương trình trồng mới 5 triệu ha rừng. Đây là kết quả đáng khích lệ song còn nhiều việc phải làm nhằm nâng cao nhận thức cho cán bộ quy hoạch rừng đầu nguồn cấp quốc gia và tỉnh. Thách thức lớn hơn là biến nhận thức đã được nâng cao và các chính sách thành hiện thực một tiến trình dễ bị cản trở bởi phương thức tiếp cận đơn ngành trong quá trình quy hoạch tại các cấp huyện, tỉnh và quốc gia.

4.2.5 Các chiến lược

- **Thực hiện cấp giấy phép sử dụng nước**

Như đã quy định trong Luật tài nguyên nước, việc cấp giấy phép cho tất cả các đối tượng sử dụng nước mặt (cho cả sinh hoạt và công nghiệp) sẽ giúp cho việc đảm bảo tất cả các đối tượng sử dụng nước trả phí sử dụng. Điều này sẽ làm lợi cho các khu bảo tồn, nơi có các lưu vực cung cấp nguồn nước cho người sử dụng ở hạ lưu với điều kiện là nguồn thu này được dùng để nâng cao công tác quản lý khu bảo tồn. Thuế thu được từ các cơ sở nước đóng chai và việc sử dụng nước cho sinh hoạt thành phố và công nghiệp nếu được tái đầu tư vào công tác quản lý khu bảo tồn (theo Pháp lệnh thuế tài nguyên) sẽ là một đầu tư tốt vì nó đóng góp vào công tác duy trì các nguồn cung cấp nước chắc chắn và sạch. Đối với công việc kinh doanh, điều này có thể tạo cơ hội cho việc liên kết các thương hiệu (như nước đóng chai chẳng hạn) với các thói quen có lợi cho môi trường.

- **Thử nghiệm thuế sử dụng nước đối với các cơ sở sản xuất thủy điện ở vùng hạ lưu các khu bảo tồn**

Theo Pháp lệnh về thuế tài nguyên, có thể dùng thuế thử nghiệm đối với các cơ sở sản xuất thủy điện và công nghiệp sử dụng nước ở hạ lưu và có thể dùng nguồn thuế thu được để hỗ trợ tài chính cho các khu bảo tồn để đảm bảo an toàn cho các khu rừng đầu nguồn và lưu vực có liên quan. Các công trình thủy điện và công nghiệp hạ lưu sông bắt nguồn từ các khu bảo tồn thiên nhiên Nà Hang, vườn quốc gia Hoàng Liên-Sa Pa, và khu bảo tồn thiên nhiên Mường Nhé có thể là các địa điểm tốt để thử nghiệm loại thuế này.

4.3 Các khu bảo tồn và phát triển năng lượng

4.3.1 *Mối quan hệ hiện nay*

Việc phát triển năng lượng ở Việt Nam liên quan đến các khu bảo tồn chủ yếu là trong lĩnh vực cung cấp thủy điện và gỗ củi nhiên liệu.

Năm 1999, thủy điện chiếm khoảng 52% sản lượng điện toàn quốc ở Việt Nam.⁵⁷ Chính phủ có kế hoạch tăng tỷ trọng thủy điện trong ngành năng lượng và đang cân nhắc xây dựng một số công trình đập quy mô lớn⁵⁸.

Nhà máy thủy điện lớn nhất hiện nay ở Việt Nam là thủy điện Hoà Bình đáp ứng 20% nhu cầu điện năng toàn quốc. Phần lớn rừng đầu nguồn của sông Đà, nơi cung cấp nước cho hồ chứa nước Hoà Bình có đặc điểm sườn đồi dốc, đất dễ bị xói mòn và các hệ thống canh tác nông nghiệp đặc trưng ở miền núi. Một số khu bảo tồn (kể cả khu bảo tồn thiên nhiên lớn nhất Việt Nam là Mường Nhé) nằm trong lưu vực của hồ chứa nước. Kế hoạch xây dựng một nhà máy thủy điện lớn hơn (đập Sơn La) ở thượng nguồn hồ Hoà Bình hiện đã được thông qua và đặt nền tảng cho kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội 10 năm của Việt Nam.

Tăng cường quản lý rừng (trong đó các khu bảo tồn đóng vai trò quan trọng) có thể đóng góp cho việc kéo dài tuổi thọ và tăng tính kinh tế cho các đập thủy điện này. Tái đầu tư một phần lợi nhuận từ thủy điện cho việc thành lập và quản lý các khu bảo tồn ở thượng nguồn có thể là một đầu tư có hiệu quả kinh tế.

Trong khi các công trình thủy điện có thể hưởng lợi từ các khu bảo tồn ở thượng nguồn, các công trình thủy điện này cũng có thể mang lại các tác động có hại trực tiếp hay gián tiếp lên những khu này. Phát triển thủy điện hiện đang đe dọa một số khu bảo tồn (Bảng 4). Phương án mới được duyệt để xây dựng một nhà máy thủy điện ở hạ lưu sông Gâm thuộc địa phận khu bảo tồn thiên nhiên Nà Hang có nguy cơ làm ngập một phần diện tích và tạo ra sự chia cắt các khu rừng còn sót lại ở Nà Hang.⁵⁹ Khu bảo tồn này là một trong bốn khu sinh cảnh còn lại của loài voọc mũi hếch (*Pygathrix avunculus*) đang trong tình trạng nguy cấp cao và là nơi có số lượng lớn nhất của loài này. Các tác động thứ cấp của đập do di dân và phát triển đi kèm có thể tạo thêm áp lực lâu dài lên khu bảo tồn. Một công trình đập khác được đề xuất xây dựng trên thượng nguồn sông Đồng Nai thuộc địa phận vườn quốc gia Cát Tiên có thể làm thay đổi chế độ nước đối với khu đất ngập nước Bầu Sấu trong vườn quốc gia - một bộ phận cấu thành hệ sinh thái vườn quốc gia.

57 <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/vietnam.html> tham khảo ngày 25 tháng 4 năm 2002.

58 Có 10 công trình thủy điện mới đang xây dựng hay dự kiến được xây dựng trong Kế hoạch tổng thể ngành điện số 5 “Danh mục các dự án năng lượng” 22 tháng 6 năm 2001, Điện lực Việt Nam.

59 Khu bảo tồn thiên nhiên Nà Hang đang cố gắng bảo tồn một trong những diện tích rừng còn lại lớn nhất ở miền Bắc Việt Nam.

Bảng 4: Các đập thủy điện hiện có và dự kiến ở hạ lưu các khu bảo tồn

Nguồn: Kế hoạch tổng thể ngành điện số 5 - “Danh sách các dự án năng lượng” 22 tháng 6 năm 2001, Điện lực Việt Nam. Nghiên cứu tài chính, Pha II: Báo cáo phân tích, tháng Tư năm 2002, Cục Kiểm lâm, dự án PARC; Đề xuất KBTTN Trị An, tháng 5 năm 2002, Cục Kiểm lâm: Dự án vườn quốc gia Cát Tiên.

Gỗ củi cũng là vấn đề quan trọng liên quan đến khu bảo tồn và phát triển năng lượng. Ở nhiều vùng nông thôn Việt Nam, củi là nguồn nhiên liệu chính để đun nấu và sưởi ấm. Kết quả điều tra các vùng đệm khu bảo tồn cho thấy nhiều hộ gia đình còn phụ thuộc vào nguồn gỗ củi khai thác từ khu bảo tồn để đun nấu và sưởi ấm mặc dù việc khai thác đó là bất hợp pháp. Gỗ củi thường được đi lấy ở nhiều vùng rừng núi và được coi là lợi ích căn bản của các hộ gia đình địa phương.

4.3.2 Các vấn đề

• Cân đối chi phí và lợi ích của thủy điện

Trong khi ở Việt Nam, sản lượng điện tiêu dùng trên đầu người còn thấp, nhu cầu về điện sẽ có xu hướng tăng lên nhất là khi đất nước có tốc độ đô thị hoá và công nghiệp hoá cao và tập trung phát triển các ngành nghề phi nông nghiệp ở nông thôn.⁶⁰ Với nguồn tài nguyên nước dồi dào và địa hình nhiều núi non của Việt Nam, thủy điện luôn là sự lựa chọn phát triển năng lượng hấp dẫn.

Tuy nhiên, báo cáo gần đây của Ủy ban quốc tế về đập thủy điện cảnh báo những chi phí xã hội, môi trường thường tương đối lớn đối với các công trình đập thủy điện lớn. Các chi phí này cần được định lượng và đưa vào các phân tích chi phí – lợi ích của các phương án thiết kế các nguồn năng lượng để tìm ra giải pháp năng lượng hiệu quả nhất⁶¹. Chi phí và lợi ích của các khu bảo tồn từ phát triển thủy điện phải được đưa vào phân tích này.

⁶⁰ Kế hoạch tổng thể ngành điện số 5 - “Danh sách các dự án năng lượng” 22 tháng 6 năm 2001, Điện lực Việt Nam.

⁶¹ Đập và phát triển: Khuôn khổ mới cho việc ra quyết định. Ủy ban quốc tế về đập, Washington DC, tháng 11 năm 2001.

Khí thiên nhiên là một thay thế tiềm tàng đáp ứng nhu cầu về điện của Việt Nam trong tương lai. Việt Nam có nguồn tài nguyên khí thiên nhiên dồi dào và đã có nhiều cơ sở hạ tầng để khai thác khí ngoài khơi và đưa vào bờ, các nhà máy nhiệt điện dùng khí thiên nhiên là một trong các lựa chọn để cung cấp điện năng hiệu quả kinh tế và sạch nhất.

- **Khai thác gỗ củi từ các khu bảo tồn thường vượt quá mức bền vững**

Rừng trong các khu bảo tồn thường bị khai thác để đáp ứng nhu cầu về gỗ củi của địa phương. Ví dụ, vườn quốc gia Tam Đảo là vùng núi biệt lập ở miền Bắc Việt Nam với khoảng 140 nghìn người sống ở vùng đệm xung quanh. Theo một nghiên cứu về thực trạng sử dụng gỗ củi thì hàng năm người dân địa phương tại đây khai thác khoảng 60000-80000 m³ củi phục vụ đun nấu, nung gạch, ngói và sao chè⁶². Tốc độ này lớn gấp đôi so với khả năng tái sinh tự nhiên của rừng ở Tam Đảo⁶³. Nhiều khu bảo tồn khác là nguồn cung cấp củi cho người dân địa phương. Ví dụ, trong và xung quanh KBT thiên nhiên Kẻ Gỗ, lượng tiêu thụ gỗ củi theo đầu người khoảng 2,3 kg/người/ngày⁶⁴. Trong vùng đệm vườn quốc gia Ba Bể, lượng tiêu thụ gỗ củi theo đầu người khoảng 5 kg/người/ngày⁶⁵. Mức tiêu thụ như vậy hiển nhiên là không bền vững so với tốc độ tái sinh của rừng.

4.3.3 Các thành tựu

- **Khoảng một nửa sản lượng năng lượng Việt Nam được tạo ra từ các nguồn có thể tái sinh**

Dân số nông thôn Việt Nam phần lớn phụ thuộc vào nguồn năng lượng tái sinh được như gỗ củi và các phụ phẩm nông nghiệp. Điện năng của đất nước chủ yếu sản xuất từ thủy điện.

4.3.4 Các thách thức

- **Tăng cường đánh giá tác động môi trường**

Thách thức quan trọng là cần phòng tránh, giảm thiểu hoặc loại bỏ các tác hại tiềm ẩn mà thủy điện có thể gây ra đối với giá trị sinh thái của các khu bảo tồn và sự đóng góp của chúng cho nền kinh tế địa phương, tỉnh và quốc gia. Các đánh giá tác động môi trường theo tiêu chuẩn quốc tế đối với các dự án thủy điện quy mô vừa và lớn trong giai đoạn nghiên cứu khả thi sẽ giúp cho các nhà lập chính sách hiểu rõ hơn các chi phí về môi trường và phát triển đối với các đề xuất dự án thủy điện. Hiện nay, các đánh giá tác động môi trường thường được tiến hành tương đối chậm trong quá trình quy hoạch và ít khi xem xét ra ngoài phạm vi các tác động trực tiếp tại địa điểm xây dựng cụ thể. Khi dự án đã được duyệt thì đánh giá tác động môi trường chỉ có thể đề xuất các giải pháp giảm thiểu cho giai đoạn thực hiện.

- **Chấm dứt thu lượm gỗ củi từ các khu bảo tồn có thể có tác động tiêu cực đến nhiều hộ sống trong hay gần các khu bảo tồn**

Chấm dứt các hoạt động lấy gỗ củi có thể gây tổn hại về xã hội và thiệt thòi về tài chính cho các hộ gia đình nghèo trừ phi họ được cung cấp các nguồn nhiên liệu thay thế. Tuy nhiên, nếu để hiện tượng tiếp tục lấy củi với mức không bền vững sẽ dẫn những thiệt hại kinh tế cao hơn về mặt lâu dài do nguồn tài nguyên và lợi ích của các khu bảo tồn sẽ bị suy giảm.

62 Để sản xuất 1kg chè khô, cần 5kg củi cho lò sao, theo cán bộ lãnh đạo huyện Đại Từ, tỉnh Thái Nguyên trong năm 1999, huyện Đại Từ sản xuất 16000 tấn chè búp.

63 GTZ (2000). Nghiên cứu khả thi dự án vườn quốc gia Tam Đảo, GTZ. Hà Nội, tháng 6 năm 2000.

64 McElwee, P (2001). Thu hái và sử dụng gỗ củi ở huyện Cẩm Xuyên, tỉnh Hà Tĩnh. Trung tâm nghiên cứu lâm đặc sản, Hà Nội, Việt Nam, tháng 6 năm 2001.

65 Võ Đại Hải (2000) trích dẫn trong báo cáo của McElwee 2001. [Tài liệu tham khảo bằng tiếng Việt].

4.3.5 Các chiến lược

- **Thực hiện nguyên tắc “người sử dụng trả tiền”**

Pháp lệnh số 05/1998/PL-UBTVQH10 ngày 16 tháng 4 năm 1998 cho phép thu thuế tài nguyên nước kể cả dùng cho sản xuất thủy điện. Tiền lệ cho việc chuyển một phần nguồn thuế thu được này cho công tác bảo tồn đã được thực hiện thông qua một đề xuất trình Chính phủ phê duyệt cho đầu tư khoảng 2 tỷ đồng/năm trích từ khoản 100 tỷ đồng/năm thuế tài nguyên thiên nhiên thu được từ nhà máy thủy điện Hoà Bình để sử dụng cho công tác bảo vệ lưu vực đầu nguồn của hồ thủy điện Hoà Bình thuộc tỉnh Sơn La và tỉnh Hoà Bình.

Một ví dụ khác, nhà máy thủy điện Trị An công suất 400MW nằm ở hạ lưu vườn quốc gia Cát Tiên và KBTTN đề xuất Trị An. Thoả thuận pháp lý đã được ký kết trong đó dự án thủy điện sẽ hỗ trợ khu vực thượng nguồn KBTTN Trị An để bảo vệ lưu vực đầu nguồn. Đề án tương tự cho các khu bảo tồn ở thượng nguồn các nhà máy thủy điện sẽ mang lại lợi ích cho cả các khu bảo tồn và vùng thượng nguồn các hồ chứa nước thủy điện.

Đối với gỗ củi, cần hợp tác quản lý có hiệu quả hơn để đảm bảo khai thác bền vững. Hệ thống giấy phép có thể giúp hạn chế khai thác gỗ và tạo nguồn thu cho khu bảo tồn. Hệ thống giấy phép này nếu do các cộng đồng và chính quyền địa phương cùng quản lý thì tốt nhất vì điều này đem lại ý thức họ là người quản lý việc sử dụng tài nguyên.

Tăng cường các hoạt động nông-lâm kết hợp, khuyến khích sử dụng rộng rãi khí gas đóng bình để đun nấu và giới thiệu phổ biến bếp đun củi cải tiến là ba chiến lược bổ sung để đảm bảo và duy trì tính bền vững của việc thu lượm củi từ các khu bảo tồn.

- **Liên kết các dự án mới về thủy điện với thành lập các khu bảo tồn mới**

Các khu bảo tồn được quản lý tốt là công cụ hữu hiệu để bảo vệ lưu vực vùng thượng nguồn của các nhà máy thủy điện. Các dự án thủy điện trong tương lai có thể mở rộng tối đa lợi thế này trong kế hoạch phát triển bằng việc thành lập một khu bảo tồn trong các vùng xung yếu tại thượng nguồn lưu vực.

- **Sử dụng đánh giá tác động môi trường như một công cụ xác định tính khả thi của đề xuất đầu tư.**

Sớm tiến hành đánh giá tác động môi trường của đề xuất đầu tư trong giai đoạn nghiên cứu khả thi sẽ giúp các nhà ra quyết định hiểu rõ hơn những chi phí về môi trường và kinh tế của việc đầu tư và lựa chọn phương án có chi phí thấp nhất.

4.4 Các khu bảo tồn và phát triển nông nghiệp

4.4.1 Mối quan hệ hiện nay

Việt Nam là quốc gia có nền nông nghiệp chiếm ưu thế, với khoảng 80% dân số sống phụ thuộc vào sản xuất nông nghiệp (Hộp 7). Tuy nhiên, có hiện tượng sản xuất nông nghiệp xâm lấn vào các khu bảo tồn nhất là ở vùng cao nơi mà mối quan hệ giữa rừng đặc dụng với thực tiễn sử dụng đất truyền thống cần phải được hài hoà.

Việt Nam là cái nôi của tổ tiên hoang dã của một số loài cây trồng có giá trị thương phẩm như lúa, chè,

khoai sọ, đậu, vải. Tính đa dạng sinh học nông nghiệp này là quan trọng vì nguồn gen của các loài hoang dã hay cây rừng thường có giá trị di truyền cao do đã thích nghi với các mối đe dọa và điều kiện đặc thù nên có thể sử dụng để cải tạo các loài cây trồng⁶⁶. Bảo tồn nguyên vị (*in-situ*) các loài cây rừng này cho phép các giống cây tiếp tục phát triển và thích nghi với điều kiện thay đổi của sinh cảnh tự nhiên. Các khu bảo tồn và đất nông nghiệp trong vùng đệm thường là nơi tốt để bảo tồn nguyên vị các loài cây rừng có giá trị tiềm tàng vì các khu bảo tồn và các vùng đệm tạo điều kiện để ngăn chặn việc chuyển đổi sử dụng đất là nguyên nhân làm mất môi trường sống nguyên thủy của các loài cây rừng.

Một số khu bảo tồn có khả năng bảo vệ nguồn gen các loài cây lương thực hoang dã quan trọng. Vườn quốc gia Ba Vì và vùng sinh thái phụ cận được xác định là nguồn gốc của hai giống chè xanh đang được trồng phổ biến. Khu bảo tồn thiên nhiên Hữu Liên là quê hương của nhiều giống lúa và khoai sọ bản địa.

Hộp 7: Loài dơi và sản xuất nông nghiệp ở vườn quốc gia U Minh Thượng

Người dân ở Vườn quốc gia U Minh Thượng thuộc tỉnh Kiên Giang đã có sáng kiến tăng cường phát triển đàn dơi phục vụ cho sản xuất nông nghiệp. Họ xây dựng các “nhà dơi” bên rìa Vườn quốc gia để thu hút đàn dơi đến làm tổ với số lượng lớn ngay sát các cánh đồng. Đàn dơi tìm kiếm thức ăn từ chạng vạng tối đến sáng sớm làm giảm côn trùng gây hại. Người dân còn thu phân dơi dùng làm phân bón hoặc đem bán để tăng thu nhập.

4.4.2 Các vấn đề

• Sản xuất nông nghiệp xâm canh vào các khu bảo tồn

Tình trạng sản xuất nông nghiệp xâm canh vào các khu bảo tồn là một thách thức mà các cán bộ quản lý khu bảo tồn đang phải đối mặt. Ở một vài khu bảo tồn, xâm canh làm cho tầm quan trọng của đa dạng sinh học đang được bảo tồn ngày càng giảm đi, dẫn đến việc phải xem xét đưa ra khỏi danh sách hoặc giảm bớt đáng kể diện tích một số khu bảo tồn.

Các áp lực về kinh tế-xã hội và dân số thúc đẩy việc xâm lấn vào các khu bảo tồn. Việc chuyển hoá đất rừng thành đất nông nghiệp cho thấy lựa chọn kinh tế của người dân sống ở khu vực xung quanh khu bảo tồn. Áp lực này càng gia tăng do dân số tăng nhanh xung quanh nhiều khu bảo tồn, do di dân ở vùng nông thôn có mật độ cao miền Bắc vào vùng có “mật độ thấp” ở miền Trung và miền Nam Việt Nam. Ví dụ việc di dân vào các vùng xung quanh vườn quốc gia U Minh Thượng gây áp lực lên nguồn tài nguyên nước và rừng của vườn này.

• Các chính sách kinh tế vĩ mô

Các chính sách kinh tế vĩ mô của Chính phủ khuyến khích tăng sản lượng nông nghiệp bằng các cây trồng chính như cà phê, điều và lúa gạo, một mặt, đã mang lại những chuyển biến lớn có lợi cho nền kinh tế, mặt khác lại có tác động bất lợi lên nhiều khu bảo tồn. Chính sách hỗ trợ sản xuất cà phê, điều và lúa nước khuyến khích người dân quan tâm mở rộng diện tích canh tác sang những nơi đất tốt và phù hợp. Tuy nhiên, những nơi đất còn tốt thì thường giáp ranh với các khu bảo tồn.

⁶⁶ Có nhiều ví dụ về các loài bản xứ phát triển những cơ chế đáp ứng di chuyển bản địa có giá trị cho các loài cho thu hoạch khác (ví dụ như các loài kháng sâu bệnh).

4.4.3 Các thành tựu

- **Sản lượng nông nghiệp và mạng lưới khu bảo tồn đều tăng**

Việt Nam đã thu được những thành tựu lớn trong tăng trưởng sản lượng nông nghiệp. Việt Nam hiện là nước xuất khẩu gạo và cà phê lớn thứ hai trên thế giới. Thành công này thu được đồng thời với việc mở rộng mạng lưới các khu bảo tồn, tự nó đã là một thành công đáng kể.

- **Thử nghiệm những giải pháp để cân bằng giữa sản xuất nông nghiệp truyền thống và các khu bảo tồn**

Đã có một số nỗ lực ban đầu nhằm cân đối giữa gìn giữ khu bảo tồn với sản xuất nông nghiệp. Ví dụ, ở vườn quốc gia Hoàng Liên-Sa Pa, Ban quản lý cho phép người dân tộc thiểu số H'mông tiếp tục trồng các loại cây truyền thống dưới tán rừng ở một số nơi trong vườn quốc gia.

4.4.4 Các thách thức

- **Kết hợp bảo tồn và phát triển**

Cần có nhiều cố gắng hơn nữa để tìm ra cách thức cân bằng giữa thực tiễn sản xuất nông nghiệp truyền thống ở vùng cao của Việt Nam với các mục tiêu bảo tồn của các khu bảo tồn. Các quy định chặt chẽ hiện nay về môi trường khó tạo điều kiện cho việc tìm ra các giải pháp để khuyến khích người nông dân vùng cao hỗ trợ cho công tác quản lý khu bảo tồn.

- **Xâm lấn của sản xuất nông nghiệp**

Một trong các thách thức là cần phải lồng ghép tốt hơn việc thành lập các khu bảo tồn với qui hoạch sử dụng đất và phát triển nông nghiệp nhằm tránh và giảm thiểu sự xâm lấn trong tương lai. Ổn định hình thức sử dụng đất bằng cách tiếp tục giao khoán quyền sử dụng đất rừng và đất nông nghiệp sẽ giúp ổn định ranh giới các khu bảo tồn và giảm thiểu các hoạt động xâm lấn vào khu bảo tồn.

4.4.5 Các chiến lược

- **Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các hộ sống trong vùng đệm**

Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các hộ sống xung quanh khu bảo tồn sẽ giúp ổn định các mối đe dọa xâm lấn đất cho sản xuất nông nghiệp vào các khu bảo tồn bằng cách xác định rõ ràng ranh giới đất được sử dụng cho nông nghiệp và ranh giới khu bảo tồn. Điều này cũng làm cho việc di cư tự do vào vùng đệm khó khăn hơn.

- **Tăng cường công tác xác định ranh giới các khu bảo tồn**

Cần đảm bảo rằng các nhà quy hoạch và các bên có liên quan tại địa phương nhận thức đầy đủ về ranh giới các khu bảo tồn và trách nhiệm quản lý rừng và đất rừng của ban quản lý khu bảo tồn. Tăng cường công tác xác định ranh giới của nhiều khu bảo tồn là bước cần thiết đầu tiên để thực hiện có hiệu quả việc bắt buộc thi hành pháp luật.

4.5 Các khu bảo tồn và phát triển thủy sản

4.5.1 *Mối quan hệ hiện nay*

Các khu bảo tồn biển và đất ngập nước là điều sống còn cho phát triển bền vững nghề cá và bảo tồn đa dạng sinh học thủy sinh của Việt Nam.

Trong năm 2000 nghề cá đã đóng góp cho GDP gấp hơn hai lần so với đóng góp của ngành lâm nghiệp (2,3% so với 0,9%)⁶⁷. Thủy sản là một trong những ngành có tốc độ tăng trưởng nhanh nhất ở Việt Nam, với tổng nguồn thu tăng từ 850 triệu USD năm 1998 lên 1 tỷ 470 triệu USD năm 2000. Kim ngạch xuất khẩu thủy sản đạt trên 2.020 triệu USD vào năm 2002. Tuy nhiên, sử dụng nguồn lợi không hợp lý và thiếu kế hoạch bảo vệ, tái sinh nguồn lợi thủy sản dẫn đến việc đánh bắt quá mức thủy sản ven bờ⁶⁸. Trong khi lợi nhuận tăng thì hiệu suất của ngành đang giảm đi và năng suất đánh bắt tính theo đơn vị cường lực giảm mạnh trong những năm gần đây.

Các khu đất ngập nước ven biển cũng có vai trò quan trọng hỗ trợ các vùng đánh bắt thủy sản. Nhiều số liệu cho thấy có mối quan hệ mật thiết giữa việc quản lý các khu đất ngập nước ven biển và năng suất đánh bắt thủy sản ven bờ. Ở nhiều nước, các cố gắng chuyển đổi đất ngập nước ven biển (nhất là rừng ngập mặn) thành hệ thống nuôi thủy sản đã kéo theo sự suy giảm năng suất đánh bắt gần bờ và sản lượng thủy sản nói chung.

Đặc biệt, rừng ngập mặn và các rạn san hô giữ vai trò đặc biệt quan trọng trong đảm bảo ổn định năng suất thủy sản. Cả hai hệ sinh thái này là nơi nuôi ươm ấu trùng, cá con và các loài nhuyễn thể nhỏ. Đặc biệt, rừng ngập mặn còn là nơi cung cấp sinh khối quan trọng giúp tăng sản lượng thủy sản.

Ngoài ra, các khu bảo tồn biển và ven biển thường có tác động lớn đối với tài nguyên thủy sản ở các vùng xung quanh. Khu bảo tồn biển được quản lý tốt thường có đa dạng sinh học cao hơn so với các khu vực lân cận và điều đó mang lại năng suất cao hơn cho hệ sinh thái biển. Lợi ích khác của nghề thủy sản là các đàn cá bị khai thác quá mức có thể hồi phục nếu khu vực sinh sản và kiếm ăn của chúng được quản lý tốt trong khu bảo tồn.

Ngoài việc hỗ trợ nghề cá, các khu bảo tồn biển và đất ngập nước còn mang lại nhiều lợi ích khác. Các khu này là các địa điểm tốt cho du lịch, nghiên cứu khoa học, chim biển, các loài thú biển đang nguy cấp (theo phân loại của sách Đỏ Việt Nam) và giáo dục môi trường.

Nghề thủy sản nước ngọt cũng được lợi từ các khu bảo tồn. Một số khu bảo tồn trên đất liền có các hồ nước ngọt nơi có các hoạt động sản xuất thủy sản quy mô nhỏ. Ví dụ cả hai hồ Ba Bể và hồ Kẻ Gỗ đều hỗ trợ cho sản xuất thủy sản quan trọng của địa phương.

4.5.2 *Các vấn đề*

• **Các phương pháp đánh bắt hủy diệt**

Mặc dù ở Việt Nam, các phương pháp đánh bắt hủy diệt đã giảm nhiều nhưng đánh bắt bằng thuốc nổ và chất độc xianua ở các rạn san hô vẫn còn là vấn đề bức xúc. Những rạn san hô nơi sinh

67 Niên giám thống kê 2000, Tổng cục Thống kê, Hà Nội 2001

68 "Tiêu điểm của Việt Nam: Công nghiệp thủy sản" trong Thời báo Kinh tế Việt Nam, tháng 3 năm 2002

sống của cá thường bị phá huỷ bởi sóng mạnh khi nổ mìn hay đánh chất độc xianua. Ở nhiều nơi, rạn san hô phải mất nhiều năm để phục hồi.

- **Nuôi trồng thuỷ sản bền vững**

Nuôi trồng thuỷ sản đang được khuyến khích phát triển mạnh ở Việt Nam và được coi là biện pháp tăng thu nhập xuất khẩu (Hộp 8). Trong 5 năm qua, sản lượng tôm, tôm hùm và cá basa tăng theo cấp số nhân⁶⁹.

Đặc biệt, nuôi tôm là một ví dụ điển hình chưa chứng tỏ được tính bền vững do các vấn đề đi kèm với nguy cơ mầm bệnh thường trực và phụ thuộc vào nguồn giống thu được từ môi trường tự nhiên và các trung tâm sản xuất giống thuỷ sản.

Hộp 8: Nuôi trồng thuỷ sản bền vững ở vườn quốc gia Xuân Thủy

Trong một số trường hợp nuôi trồng thuỷ sản và bảo tồn đa dạng sinh học có thể hỗ trợ lẫn nhau. Các hồ nuôi tôm ở vườn quốc gia Xuân Thủy cung cấp nơi ăn nghỉ cho một số loài chim nước và chim ven biển di cư, kể cả loài cò thìa mặt đen đang nguy cấp nghiêm trọng. Các hồ nuôi tôm và cua ở vườn quốc gia Xuân Thủy cũng chiếm một số diện tích của vườn quốc gia. Điều may mắn là các khu có giá trị đa dạng sinh học cao nằm song song với bãi bồi ven biển được bồi đắp liên tục do dòng chảy ra biển thường xuyên của sông Hồng. Nếu các hồ nuôi chỉ được phép mở rộng ở các vùng bồi lắng cũ khi khu bồi lắng mới phát triển, vườn quốc gia Xuân Thủy và ngành nuôi trồng thuỷ sản địa phương sẽ đạt được tính tương hợp. Ngoài ra, các hồ nuôi thuỷ sản trong vườn quốc gia Xuân Thủy còn tạo ra một cơ hội tiềm tàng cho việc phát triển nguồn tài chính bền vững cho vườn quốc gia tương tự như mô hình ở vùng đầm lầy Mai Po (Hồng Kông), nơi người sử dụng tài nguyên ngập nước đóng góp tài chính cho quản lý khu bảo tồn.

4.5.3 Các thành tựu

- **Một khu bảo tồn biển đã được thiết lập trên cơ sở trình diễn và nhiều khu khác đang có kế hoạch thành lập.**

Khái niệm khu bảo tồn biển ở Việt Nam là mới, khung pháp lý và thể chế chưa được chính thức thiết lập. Một khu bảo tồn biển trình diễn đang được xây dựng ở tỉnh Khánh Hoà và tỉnh đã ra quy chế quản lý tạm thời khu bảo tồn biển. Nhiều quan chức chính phủ và các nhà tài trợ hy vọng rằng các quy định này sẽ trở thành mô hình cho các khu bảo tồn biển trong tương lai.

Đó là dự án khu bảo tồn biển thí điểm Hòn Mun (tỉnh Khánh Hoà) trị giá 2,1 triệu USD do DANIDA, Quỹ môi trường toàn cầu, Ngân hàng Thế giới và IUCN chính thức phê duyệt vào tháng 6 năm 2001. Khu bảo tồn biển này nằm trong khu vực có nhiều lượng khách du lịch trong nước và quốc tế (thành phố biển Nha Trang) và là quê hương của các công ty lặn có bình dưỡng khí lớn nhất trong nước. Đây là khu có nhiều tiềm năng du lịch san hô và bơi lặn, đánh bắt thuỷ sản bền vững mang lại lợi nhuận cho các cộng đồng địa phương và ngành du lịch quốc gia.

69 Đã dẫn

4.5.4 Các thách thức

- **Thành lập một hệ thống các khu bảo tồn biển và đất ngập nước**

Mới chỉ có ít khu bảo tồn đất ngập nước và bảo tồn biển ở Việt Nam, nhiều ích lợi tiềm tàng về thủy sản chưa được nhận biết. Đến năm 2010, dự kiến 15 khu bảo tồn biển sẽ chính thức được thành lập. Hiện tại, thiếu khung pháp lý và thể chế là thách thức lớn nhất cho việc thành lập mạng lưới các khu bảo tồn biển và đất ngập nước.

Giai đoạn đầu của việc thành lập khu bảo tồn biển thí điểm Hòn Mun tương đối chậm do thiếu thống nhất về cơ quan quản lý khu bảo tồn biển mới. Quyết định cuối cùng là chính quyền tỉnh có trách nhiệm quản lý với sự giúp đỡ kỹ thuật của Bộ Thủy sản.

4.5.5 Các chiến lược

- **Thiết lập cơ sở thể chế và khung pháp lý cho các khu bảo tồn biển và đất ngập nước**

Việc thành lập hệ thống các khu bảo tồn biển và đất ngập nước bị chậm một phần do thiếu khung pháp lý và thể chế. Bộ Thủy sản đã xây dựng dự thảo khung pháp lý cho các khu bảo tồn biển. Điều cần thiết là phải có một chiến lược toàn diện cho các khu bảo tồn⁷⁰ và một khuôn khổ thống nhất bao gồm tất cả các loại hình khu bảo tồn.

- **Tăng số lượng các khu bảo tồn biển và đất ngập nước**

Bằng cách tăng số lượng các khu bảo tồn biển và đất ngập nước, Việt Nam có thể tăng mức khai thác bền vững thủy sản ở những khu vực được quản lý có hiệu quả. Có nhiều cách sử dụng hiệu quả các khu bảo tồn biển và đất ngập nước tương thích với các chức năng hỗ trợ ngành thủy sản (ví dụ: du lịch, nghiên cứu, giáo dục, giải trí và giao thông). Việt Nam có cơ hội để phát triển các khu bảo tồn biển và đất ngập nước đa mục đích và đa chức năng mà nhờ vậy có thể đóng góp bền vững vào kinh tế địa phương, khu vực và quốc gia.

Khi thành lập mới các khu bảo tồn biển và đất ngập nước thì tiêu chí đầu tiên sẽ là mức độ đa dạng sinh học (số lượng loài và tính đại diện); mức nguy cơ đe dọa đối với đa dạng sinh học (càng thấp càng tốt) và tính khả thi khi thực hiện các hoạt động bảo tồn (các vấn đề về chủ quyền đất đai, sự ủng hộ của chính quyền và nhân dân địa phương, nguồn tài chính bền vững).

- **Làm cho các khu bảo tồn biển trở nên bền vững hơn thông qua các chính sách trọng điểm**

Thiết lập chính sách để các khu bảo tồn biển chỉ có một số lượng giới hạn người đánh cá trong mùa sinh sản để có thể đảm bảo tỷ lệ sinh sản ổn định. Giảm bớt đội tàu đánh cá ven bờ sẽ có thể làm giảm đáng kể áp lực lên đàn cá ven bờ và do đó giảm áp lực đánh bắt hợp pháp và không hợp pháp trong các khu bảo tồn biển mới.

⁷⁰ Dự án “Tăng cường năng lực quản lý cho các khu bảo tồn” giữa Cục Kiểm lâm và DANIDA đã soạn thảo ra chiến lược này.

4.6 Các khu bảo tồn và phát triển du lịch

4.6.1 *Mối quan hệ hiện nay*

Ngành du lịch của Việt Nam đang phát triển nhanh. Du lịch trong nước tăng mạnh do thu nhập và thời gian nghỉ ngơi của người dân tăng. Năm 1995, có khoảng 4,5 triệu khách du lịch trong nước và năm 2000 khoảng 10,7 triệu⁷¹. Số lượng khách du lịch quốc tế⁷² cũng tăng nhưng với tốc độ chậm hơn. Năm 1995, có khoảng 1,3 triệu khách quốc tế⁷³. Năm 2001, theo Tổng cục Du lịch Việt Nam, ước tính có khoảng 2,3 triệu người đến Việt Nam. Hơn nửa số khách này đến từ Trung Quốc và Đài Loan.⁷⁴

Tại nhiều quốc gia đang phát triển, các khu bảo tồn là điểm đến đầu tiên của khách du lịch. Các vườn quốc gia ở Đông và Nam Phi, các khu bảo tồn biển ở Phi-líp-pin và Thái Lan là các ví dụ. Du lịch đến các khu bảo tồn tiềm năng nơi có các loài thú lớn hấp dẫn và cơ sở hạ tầng cần thiết cho du lịch mang lại lợi nhuận cao cho các nước đang phát triển.

Khuôn khổ pháp lý cho du lịch trong các khu bảo tồn quy định tại Điều 16 của Quyết định 08/2001/QĐ-TTg trong đó quy định các ban quản lý các khu bảo tồn có thể tự tổ chức, hoặc cho các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân thuê khoán để kinh doanh dịch vụ, du lịch sinh thái theo nguyên tắc vừa khuyến khích mạnh việc phát triển các hoạt động du lịch, vừa không làm ảnh hưởng xấu đến mục tiêu bảo tồn thiên nhiên và môi trường đồng thời thực hiện theo các quy định quản lý tài chính hiện hành và tiền thu từ các dịch vụ du lịch chủ yếu được để lại đầu tư cho công tác quản lý, bảo vệ và phát triển khu rừng đặc dụng.

4.6.2 *Các vấn đề*

• **Thiếu khung thể chế**

Trong khi đã có khuôn khổ pháp lý du lịch sinh thái ở các khu bảo tồn thì lại chưa có khung thể chế. Hiện tại vẫn chưa rõ cơ quan chịu trách nhiệm về du lịch ở các khu bảo tồn là ban quản lý các khu bảo tồn hay Tổng cục Du lịch Việt Nam hay các cơ quan của tỉnh và huyện. Vai trò của khu vực tư nhân trong du lịch ở các khu bảo tồn cũng chưa rõ. Du lịch của khu vực tư nhân cần phải ở trong khuôn khổ quy định để tránh các tác động tiêu cực lên các cộng đồng địa phương và đảm bảo chia sẻ công bằng lợi ích.

• **Đảm bảo du lịch mang lại lợi ích cho các cộng đồng địa phương**

Du lịch có hình ảnh xấu trên trường quốc tế vì phần lớn thu nhập và lợi nhuận thu được từ du lịch thường bị “thất thoát” khỏi địa phương. Thông thường, các hoạt động du lịch thường tuyển dụng các cán bộ có kinh nghiệm từ bên ngoài vào thay vì đào tạo cán bộ địa phương. Việc chở khách đi và đến các khu du lịch thường do người ngoài khu du lịch đảm nhận. “Giữ” lại các nguồn thu này tại địa phương là rất quan trọng nếu muốn các cộng đồng địa phương được hưởng lợi.

71 Kế hoạch phát triển du lịch tổng thể ở Việt Nam; báo Tuần du lịch, Số 36+37 ngày 7-14 tháng 7 năm 2000

72 Bao gồm cả khách đi công việc, thăm bạn bè, người thân, nghỉ ngơi ngày lễ và các khách khác.

73 http://www.vietnamtourism.com/e_pages/tourist/general/sltk_1993_1999.htm#mucdichchinh tham khảo ngày 26 tháng 4 năm 2002

74 http://www.vietnamtourism.com/e_pages/tourist/general/sltk_qqn2001.htm tham khảo ngày 26 tháng 4 năm 2002.

• **Tiềm năng du lịch hạn chế**

Việt Nam không có nguồn động vật hoang dã phong phú để thu hút khách quốc tế đến tham quan và cơ sở hạ tầng cho du lịch của các khu bảo tồn (nơi nghỉ, trung tâm đón tiếp khách, hướng dẫn du lịch, đường mòn bộ hành) còn hạn chế.

Khoảng 70% điểm nghỉ ngơi và du lịch của Việt Nam nằm trên bờ biển hàng năm thu hút khoảng 80% tổng số khách du lịch⁷⁵ trên toàn quốc. Số lượng các khu bảo tồn ven biển đã ít nhưng các khu bảo tồn có dịch vụ du lịch còn ít hơn.

Hầu hết khách du lịch đến các khu bảo tồn Việt Nam là khách trong nước. Vườn quốc gia Tam Đảo, cách Hà Nội 2 giờ ô tô về phía Bắc, là một trong số các khu bảo tồn được tham quan nhiều nhất. Năm 1999, có khoảng 50000 khách du lịch trong nước và 3000 khách quốc tế đến thăm vườn quốc gia này.⁷⁶

Trong tương lai gần, du lịch trong nước có tiềm năng lớn hơn. Phần lớn du khách đến các khu bảo tồn là sinh viên và học sinh đang được nghỉ học, vì vậy có tiềm năng lớn trong việc mở rộng các hoạt động giáo dục môi trường cho nhóm này. Tuy nhiên, cần phải cân bằng những chi phí và lợi ích tiềm năng của du lịch đại trà trong nước với việc bảo vệ các giá trị đặc thù của khu bảo tồn là lý do thu hút du khách đến thăm.

4.6.3 Các thành tựu

• **Du lịch Việt Nam phát triển thành công ngay cả trong những thời điểm khó khăn**

Mặc dù du lịch thế giới giảm mạnh sau sự kiện 11 tháng 9 năm 2001, ở Việt Nam du lịch trong năm 2001 tăng 7,6% so với năm 2000.

• **Kế hoạch tổng thể phát triển ngành du lịch**

Trong năm 2001, Kế hoạch tổng thể phát triển du lịch đã được xem xét và điều chỉnh để trở nên bền vững hơn trong khuôn khổ dự án do UNDP và Tổng cục Du lịch Việt Nam thực hiện. Kế hoạch tổng thể này bao gồm cả những hướng dẫn cụ thể cho du lịch đến các vườn quốc gia và các khu bảo tồn thiên nhiên và du lịch sinh thái⁷⁷. Kế hoạch tổng thể phát triển du lịch đã được phê duyệt vào cuối năm 2002.

4.6.4 Các thách thức

• **Đảm bảo cho các cộng đồng địa phương được hưởng lợi từ du lịch trong các khu bảo tồn**

Để du lịch trong khu bảo tồn được thực hiện bền vững hơn và mang lại nhiều lợi ích hơn cho phát triển của địa phương, người dân của các cộng đồng địa phương xung quanh cần phải được hưởng lợi trực tiếp từ các hoạt động du lịch. Điều này có thể đạt được thông qua tạo công ăn việc làm cho người dân địa phương trong ngành du lịch, tạo điều kiện để họ có thể tham gia cung cấp các dịch vụ du lịch như nhà nghỉ, bán hàng thủ công mỹ nghệ, v.v.. Nếu các cộng đồng địa phương chỉ nhìn thấy các chi phí và không thấy các lợi ích của du lịch trong các khu bảo tồn thì không chắc rằng họ sẽ ủng hộ các khu bảo tồn hay tiếp tục phát triển du lịch.

75 Kế hoạch tổng thể phát triển du lịch của Việt Nam, Tuần báo du lịch số 36+37, 7-14 tháng 7 năm 2000.

76 GTZ (2000), Báo cáo xây dựng dự án Tam Đảo, Hà Nội, tháng 6 năm 2000.

77 Xem Phụ lục 7 và 8 của Kế hoạch tổng thể phát triển du lịch bền vững của Việt Nam (2001-2010) Tập II. Báo cáo chính. Tổng cục Du lịch Việt Nam, Hà Nội tháng 4 năm 2001.

- **Có ít các loài động vật hoang dã lôi cuốn khách du lịch**

Nạn săn bắn, buôn bán động vật hoang dã và chuyển đổi sinh cảnh hoang dã sang các mục đích sử dụng khác đã tác động nghiêm trọng đến tiềm năng du lịch nhằm quan sát động vật hoang dã ở Việt Nam. Vì thế, tiềm năng thu hút số lượng lớn khách du lịch quốc tế có khả năng chi trả cao đến các khu bảo tồn thiên nhiên bị hạn chế.

- **Có ít khu bảo tồn ở gần các trung tâm du lịch**

Chỉ có một vài vườn quốc gia nằm gần các khu đô thị lớn, đó là các vườn quốc gia Cúc Phương, Tam Đảo, Ba Vì, Cát Bà và Bạch Mã, nằm cách các khu đô thị lớn khoảng 2 giờ ô tô. Nhưng có đến 13 vườn quốc gia khác của Việt Nam nằm ở vị trí khó tiếp cận hơn. Mức độ tiếp cận đến các khu di tích văn hoá, lịch sử, các khu dự trữ con người và sinh quyển rất khác nhau. Các di sản thế giới của Việt Nam tương đối dễ tiếp cận.

4.6.5 Các chiến lược

- **Sử dụng phí tham quan để hạn chế du lịch ở mức bền vững**

Phí vào cửa có thể được sử dụng như một công cụ để thực hiện cả hai mục đích: tăng nguồn thu cho các khu bảo tồn thiên nhiên và hạn chế số lượng du khách ở mức bền vững.

- **Tạo thêm các điểm du lịch hấp dẫn khác trong hoặc ở gần các khu bảo tồn thiên nhiên để phân tán bớt khách du lịch trong mùa nghỉ và tăng sức chứa.**

Tạo thêm các điểm du lịch hấp dẫn khác trong vùng đệm hay vùng du lịch của các khu bảo tồn thiên nhiên có thể giúp làm giảm bớt tác động của du lịch trong thời gian cao điểm như ngày Tết. Các hoạt động thu hút này cần đa dạng để đáp ứng các yêu cầu đặc biệt của các nhóm khác nhau. Điều này giúp cho việc thoả mãn nhu cầu của du khách và giảm việc tập trung vào một số ít các điểm du lịch trong các khu bảo tồn thiên nhiên.

- **Khuyến khích khu vực tư nhân tham gia vào du lịch sinh thái.**

Sự tham gia của khu vực tư nhân (ví dụ như điều hành tuyến du lịch, kinh doanh lữ hành và khách sạn) trong phát triển du lịch tại các khu bảo tồn thiên nhiên có thể giúp cho việc duy trì và nâng cao lợi ích kinh tế của những khu này. Cần phải có các thoả thuận phân chia lợi nhuận để đảm bảo sự công bằng trong phát triển du lịch sao cho các cộng đồng, các nhà quản lý các khu bảo tồn thiên nhiên, kinh doanh lữ hành và khách sạn và các công ty tư nhân thừa nhận và hỗ trợ nhu cầu đầu tư vào bảo tồn và phát triển thận trọng các cơ sở hạ tầng cho du lịch.

4.7 Các khu bảo tồn và phát triển công nghiệp

4.7.1 Mối quan hệ hiện nay

Nhìn chung, các khu bảo tồn thiên nhiên có thể cung cấp các dịch vụ môi trường cho công nghiệp bằng cách:

- Cung cấp nguyên liệu cho công nghiệp như nước, các sản phẩm gỗ và lâm sản ngoài gỗ.
- Bảo vệ rừng đầu nguồn và lưu vực sông.
- Cung cấp những ý tưởng cho phát triển công nghệ thông qua nghiên cứu triển khai sinh học⁷⁸ (Hộp 9).
- Được coi như kho cất giữ các sản phẩm phụ của công nghiệp (ví dụ như cố định các-bon trong cây cối để giảm bớt hiệu ứng nhà kính).

⁷⁸ Nghiên cứu triển khai sinh học là tìm kiếm các hợp chất tự nhiên có thể dùng để phát triển các sản phẩm mới như các loại dược phẩm, mỹ phẩm, nguyên liệu gen cho các loại cây trồng mới và kiểm soát sinh học.

Hộp 9: Nghiên cứu triển khai sinh học ở vườn quốc gia Cúc Phương

Năm 2001, vườn quốc gia Cúc Phương đã ký thoả thuận nghiên cứu triển khai sinh học với Trường đại học tổng hợp Illinois ở Chicago, theo đó tiền bản quyền các hợp chất mới phát hiện từ thực vật trong khu bảo tồn thiên nhiên sẽ được đưa vào quỹ tín thác của vườn. Theo hợp đồng này, một loại hợp chất chống sốt rét mới đã được chiết xuất từ một loài cây trong vườn quốc gia Cúc Phương. Tuy nhiên, các lợi ích mà vườn có thể được hưởng có vẻ hạn chế và mang tính dài hạn.

4.7.2 Các vấn đề

- **Thiếu thông tin**

Mối quan hệ giữa công nghiệp và các khu bảo tồn vẫn chưa được nghiên cứu đầy đủ ở Việt Nam. Dựa trên kết quả nghiên cứu ở các nước khác, các khu bảo tồn thiên nhiên cung cấp hàng hoá và dịch vụ cho công nghiệp và phần lớn là miễn phí. Cần có thêm nghiên cứu ở Việt Nam nhằm hiểu rõ hơn các đóng góp của các khu bảo tồn cho phát triển công nghiệp.

4.7.3 Các thành tựu

- **Tăng cường nhận thức về sự đóng góp nguồn dự trữ nguyên liệu gen của các khu bảo tồn thiên nhiên có thể được dùng trong tương lai**

Chính phủ đang hỗ trợ Viện Di truyền nông nghiệp Việt Nam triển khai nhiệm vụ bảo tồn “nguyên vị” và “chuyển vị” các nguồn nguyên liệu gen thực vật có giá trị tiềm năng cho sản xuất nông nghiệp. Viện này đang có một dự án bảo tồn một số loài cây lương thực bản địa chính trong các khu bảo tồn thiên nhiên.

4.7.4 Các thách thức

- **Thực hiện nguyên tắc người hưởng lợi trả tiền**

Hiện nay, nhiều nguồn tài nguyên khai thác từ các khu bảo tồn và sử dụng cho công nghiệp được cung cấp miễn phí hoặc theo mức thấp hơn giá trị thị trường. Làm cho các đối tượng hưởng lợi trả tiền cho các tài nguyên và dịch vụ hiện đang được dùng tự do là có lợi cho công việc. Điều này đã được thực hiện phần nào theo pháp lệnh về thuế tài nguyên ban hành năm 1990 và bổ sung năm 2001. Pháp lệnh này cho phép thu thuế tài nguyên đối với chủ kinh doanh và các ngành công nghiệp có sử dụng tài nguyên thiên nhiên. Thách thức là ở chỗ cần nâng cao nhận thức của các ngành công nghiệp về lợi ích mà các khu bảo tồn cung cấp cho công nghiệp và giúp họ hiểu ra rằng cần phải trả tiền để bảo vệ các lợi ích đó.

4.7.5 Các chiến lược

- **Thử nghiệm thu thuế đối với các ngành công nghiệp sử dụng hàng hoá và dịch vụ do khu bảo tồn mang lại**

Theo pháp lệnh về thuế tài nguyên bổ sung năm 2001, thuế tài nguyên thu được từ các ngành công nghiệp có sử dụng các tài nguyên và dịch vụ do các khu bảo tồn cung cấp, nếu được đầu tư trở lại cho quản lý bảo vệ các khu bảo tồn có thể giúp bảo vệ hàng hoá và dịch vụ mà các ngành công nghiệp nhận được từ các khu bảo tồn này. Cơ chế này giúp mang lại nguồn tài chính cần thiết góp phần bảo vệ tốt các khu bảo tồn, qua đó duy trì bền vững tài nguyên thiên nhiên.

4.8 Các khu bảo tồn và bảo tồn đa dạng sinh học

4.8.1 *Mối quan hệ hiện nay*

Ưu tiên của phần lớn các khu bảo tồn là để bảo tồn đa dạng sinh học. Điều này được đề cập sau cùng trong đánh giá này không phải vì nó ít quan trọng nhất mà bởi vì đó là lợi ích do các khu bảo tồn cung cấp mà người ta dễ nhận thấy nhất, vì thế nhu cầu nâng cao nhận thức về mặt này là ít nhất.

Các khu bảo tồn hoạt động như một kho chứa đa dạng sinh học của đất nước - đa dạng nguồn gen, đa dạng loài và đa dạng hệ sinh thái. Đa dạng sinh học của Việt Nam có tiềm năng to lớn với giá trị kinh tế cao. Việt Nam có trên 9600 loài thực vật và đa dạng cao về hệ sinh thái. Trên toàn cầu, mới có chưa đến 1% các loài cây nhiệt đới được nghiên cứu về hợp chất hoá học⁷⁹. Ngay trong số phần trăm nhỏ bé này đã có hơn 120 loại thuốc có nguồn gốc từ thực vật vùng nhiệt đới (ví dụ như ký ninh, các steroids, các chất thư giãn cơ và chống ung thư). Thực vật Việt Nam có tiềm năng cao để sản xuất các thuốc chữa bệnh mới. Việt Nam còn là quê hương của các loài cây trồng như lúa, khoai sọ, đậu xanh có thể được dùng như một nguồn nguyên liệu quan trọng để tạo ra các giống phù hợp với điều kiện của Việt Nam.

Các khu bảo tồn còn giúp bảo tồn đa dạng sinh học hiếm có của Việt Nam để các thế hệ tương lai có thể thấy được vẻ đẹp hệ động thực vật của đất nước. Các khu bảo tồn còn như một thiên đường an toàn cho nhiều loài động vật hoang dã đang nguy cấp nghiêm trọng như tê giác một sừng, voọc mũi hếch (*Pygathrix avunculus*) và voọc đầu trắng (*Trachypithecus poliocephalus*).

Cuối cùng, các khu bảo tồn tạo điều kiện cho các quá trình tự nhiên được tiến triển để cho các loài có thể tiếp tục tham gia và thích nghi với các thay đổi về môi trường. Những thay đổi này là rất quan trọng đối với sự tồn tại của nhiều loài về lâu dài.

4.8.2 *Các vấn đề*

• Phần lớn các khu bảo tồn đều thiếu kinh phí

Chỉ có một số ít vườn quốc gia do trung ương quản lý có đủ kinh phí để trang trải các chi phí cho quản lý và duy trì hoạt động bảo tồn. Số còn lại phải chịu thiếu thốn về kinh phí. Kinh phí hiện có tại các khu bảo tồn có xu hướng được đầu tư cho phát triển cơ sở hạ tầng hơn là cho hoạt động và duy trì bảo tồn.

• Sinh cảnh bị chia cắt

Các khu bảo tồn là một phần của các hệ sinh thái rộng lớn hơn, nhưng cùng với việc tăng dân số và nhu cầu về tài nguyên, đa dạng sinh học của đất nước đôi khi bị dồn vào các khu vực ngày càng nhỏ hẹp hơn. Kết quả làm tăng sự chia cắt các quá trình sinh học. Sinh cảnh cho các loài thú lớn (hổ, voi, bò rừng) đang bị mất dần và các loài còn lại đôi khi bị cô lập. Cần phải có nhiều hành lang sinh học và các dải rừng nối các khu bảo tồn với nhau để bù đắp lại sự gia tăng chia cắt các sinh cảnh này.

⁷⁹ Nguồn nguyên thủy: Rừng nhiệt đới và tương lai của chúng ta, Norman Myers, New York, 1992.

- **Phân cấp trách nhiệm quản lý các khu bảo tồn cho các tỉnh nhưng năng lực còn hạn chế**

Phân cấp quản lý các khu bảo tồn theo Quyết định 08 của Chính phủ đã chuyển quyền quản lý hành chính hầu hết các khu bảo tồn cho các tỉnh. Trong khi các trách nhiệm đã và đang được giao cho các tỉnh thì vẫn chưa có các cố gắng song hành thích đáng để tăng cường năng lực cho các tỉnh để quản lý tốt các khu bảo tồn.

4.8.3 Các thành tựu

- **Số lượng các vườn quốc gia được tăng lên đáng kể**

Trong vòng 2 năm qua số lượng các vườn quốc gia đã tăng lên gấp hơn 2 lần, từ 12 vườn quốc gia vào năm 2000 lên 25 vườn quốc gia vào năm 2002.

4.8.4 Các thách thức

- **Áp lực dân số**

Việt Nam là một trong những nước nông nghiệp có mật độ dân số cao nhất trên thế giới⁸⁰ và áp lực lên tài nguyên thiên nhiên và các khu bảo tồn tương đối cao. Các chính sách kinh tế vĩ mô khuyến khích phát triển nhanh thường phải trả giá về môi trường và một phần tài nguyên thiên nhiên kể cả rừng tự nhiên, nước, đất đai, thủy sản và nguồn gen hiện vẫn đang bị suy giảm do khai thác quá mức và quản lý không phù hợp.

- **Các vấn đề ngắn hạn của phân cấp quản lý**

Về lâu dài, phân cấp quản lý sẽ có lợi cho quản lý các khu bảo tồn. Nhưng vẫn còn một vài vấn đề ngắn hạn cần xem xét. Thứ nhất, năng lực quản lý các khu bảo tồn của tỉnh và huyện cần phải được tăng cường thích đáng nếu muốn tỉnh và huyện trở thành chủ quản lý các khu bảo tồn có hiệu quả. Thứ hai, cần phải tìm ra các cơ chế để cân bằng khả năng có những khoảng cách lớn về mức cấp vốn cho các khu bảo tồn ở các tỉnh giàu hơn và tỉnh nghèo hơn. Các khu bảo tồn ở các tỉnh nghèo hơn (là những tỉnh phải phụ thuộc nhiều vào ngân sách quốc gia) có lẽ sẽ nhận được ít nguồn kinh phí hơn so với các khu bảo tồn ở các tỉnh giàu hơn⁸¹.

4.8.5 Các chiến lược

- **Kết hợp lợi ích của các khu bảo tồn vào các kế hoạch phát triển**

Có những ưu điểm đáng kể để kết hợp lợi ích đặc thù của các khu bảo tồn vào các kế hoạch và chiến lược phát triển ngành, nhất là ở cấp tỉnh. Trong khi điều này thách thức do bản chất riêng của từng ngành trong quản lý và quy hoạch, quy hoạch tổng hợp mang lại tính hiệp lực và phối hợp rõ ràng giúp tránh được các mâu thuẫn trong các kế hoạch phát triển và sử dụng không hiệu quả các nguồn tài nguyên.

80 Việt Nam đứng thứ năm sau Ấn-độ, Bănglađét, Ru-an-đa và Bu-run-đi (Chỉ số phát triển thế giới 2001 cho mật độ dân số trên hecta và các nước có trên 30% GDP từ nông nghiệp).

81 Quản lý tài chính của các khu bảo tồn Việt Nam

(Báo cáo tư vấn). Dự án tăng cường năng lực quản lý các khu bảo tồn. Nguyễn Xuân Nguyên (2002). Cục Kiểm lâm và Chương trình Đông Dương của WWF, tháng 1 năm 2002, Hà Nội, Việt Nam.

- **Liên kết các khu bảo tồn với nhau**

Bản chất bị chia cắt của hệ thống các khu bảo tồn làm tăng chi phí quản lý trên một đơn vị diện tích vì có nhiều khu bảo tồn nhỏ trong tỉnh hay trong vùng. Liên kết các khu bảo tồn với nhau có thể làm giảm tỷ lệ chi phí quản lý bảo vệ trên một đơn vị diện tích và vì thế giảm chi phí quản lý. Điều này cũng mang lại lợi ích cho đa dạng sinh học bằng cách tạo ra các hành lang giữa các khu bảo tồn cho động vật hoang dã. Ví dụ việc liên kết các khu bảo tồn Kon Ka Kinh và Kon Cha Rang ở tỉnh Gia Lai có tiềm năng làm giảm chi phí quản lý và tăng giá trị đa dạng sinh học nếu các khu này được quản lý hợp nhất thành một khu.

5. Các khuyến nghị

Các khu bảo tồn của Việt Nam cung cấp nhiều lợi ích thường không nhận thấy cho phát triển. Các khu này cung cấp “lưới an toàn” cho nhiều cộng đồng nghèo sinh sống trong và xung quanh các khu bảo tồn, giúp chống ngập lụt cho khu vực hạ lưu và cung cấp nước cho sinh hoạt và tưới tiêu, bảo vệ vùng đầu nguồn cho nhiều đập thủy điện và cung cấp một loạt sản phẩm đầu vào cho công nghiệp từ nước sạch đến năng lượng ổn định. Chúng giúp bảo tồn đa dạng sinh học nông nghiệp bản địa quan trọng và cung cấp nơi trú ẩn để tái sinh của các đàn cá. Cuối cùng, các khu bảo tồn còn giúp bảo tồn nguồn gen độc đáo và sự đa dạng các loài và cảnh quan độc đáo của Việt Nam cho thế hệ mai sau.

Bên cạnh một số thành tựu đáng khích lệ trong việc bảo vệ các khu bảo tồn của Việt Nam, có một số khuyến nghị được đưa ra nhằm mục đích để các khu bảo tồn của Việt Nam có thể tạo ra nhiều lợi ích hơn cho phát triển mà vẫn bảo tồn được đa dạng sinh học. Nhiều khuyến nghị trong đó có liên quan chặt chẽ với các chương trình, dự án, chiến lược hiện có như Chương trình hỗ trợ ngành lâm nghiệp, Chương trình trồng mới 5 triệu ha rừng, Dự án tăng cường năng lực quản lý cho các khu bảo tồn, Chiến lược toàn diện về xoá đói giảm nghèo và tăng trưởng.

Sử dụng tốt hơn các công cụ kinh tế và quy hoạch

- Tạo ra các luồng vốn mạnh hơn cho các khu bảo tồn để quản lý chúng có hiệu quả bằng cách xác định, đánh giá và thừa nhận các lợi ích của các sản phẩm, dịch vụ đang được dùng “tự do” hay với giá thấp. Áp dụng rộng rãi nguyên tắc “người sử dụng trả tiền” và theo dõi nhằm đảm bảo các nguồn thu này được tái đầu tư để duy trì các tài nguyên thiên nhiên được cung cấp. Điều này có thể thực hiện theo Pháp lệnh thuế tài nguyên hay các thoả thuận chia sẻ lợi ích với các công trình thủy điện, nhà máy nước đóng chai, các cơ sở nuôi trồng thủy sản, nhà máy bia và nước giải khát, vv...nằm ở phía hạ lưu của các khu bảo tồn. Đặc biệt có thể thiết lập mối quan hệ giữa Luật tài nguyên nước (đòi hỏi tất cả các đối tượng sử dụng nước mặt phải trả tiền nước sử dụng) và Pháp lệnh thuế tài nguyên (yêu cầu tái đầu tư thuế tài nguyên vào bảo vệ tài nguyên thiên nhiên). Các thoả thuận chia sẻ lợi ích như vậy có thể dùng làm mô hình về thoả thuận cho nhà máy thủy điện Trị An. Một nguồn vốn khác có thể có được thông qua hệ thống giấy phép sử dụng và khai thác lâm sản từ các khu bảo tồn như củi hay cây thuốc. Phải đảm bảo kinh phí từ những nguồn thu này sẽ được đầu tư trở lại cho khu bảo tồn và được dùng để quản lý bền vững tài nguyên trong khu bảo tồn.
- Sử dụng tốt hơn các đánh giá tác động môi trường trước khi dự án được phê duyệt như một công cụ để các nhà ra quyết định xác định phương án chi phí thấp nhất (về tài chính, xã hội và môi trường). Nếu dự án đã sẵn sàng để phê duyệt, đánh giá tác động môi trường có thể giúp xác định các tác động tiêu cực của đầu tư để tránh, giảm thiểu hay hạn chế các tác động đó.

Tăng cường phối hợp và điều phối

- Cân nhắc xem xét lại cơ cấu ban quản lý các khu bảo tồn hoặc thiết lập các cơ chế phù hợp sao cho các bên có liên quan khác nhau đặc biệt tại vùng đệm, đại diện của các cộng đồng và người hưởng lợi từ các khu bảo tồn có thể tham gia vào quá trình ra các quyết định và công tác quản lý khu bảo tồn. Điều này có thể giúp giải quyết những mâu thuẫn nảy sinh về sử dụng tài nguyên ngay trong giai đoạn quy hoạch.

- Thử nghiệm các mô hình đồng quản lý các khu bảo tồn với các cộng đồng địa phương trên cơ sở thí điểm ở nơi có áp lực cao lên vùng đệm.
- Nâng cao vai trò và chính thức lồng ghép các khu bảo tồn vào quá trình xây dựng các kế hoạch kinh tế ở cấp quốc gia và cấp tỉnh bằng cách phản ánh đầy đủ các lợi ích phát triển của các khu này và các biện pháp để duy trì và nâng cao khu bảo tồn.
- Tăng cường giáo dục môi trường tại các trường phổ thông và đại học ở Việt Nam nhằm nâng cao nhận thức của chính quyền địa phương và cộng đồng về lợi ích của các khu bảo tồn.
- Biên soạn và ban hành một hệ thống phân loại các khu bảo tồn mang tính khoa học, tính hoà nhập, tính dân tộc phù hợp với tình hình kinh tế xã hội và trình độ quản lý nhà nước của Việt Nam. Xem xét xây dựng các phân loại mới cho các khu bảo tồn để có thể tăng cường sử dụng bền vững tài nguyên cho phát triển đồng thời tạo điều kiện bảo tồn tốt hơn (ví dụ các loại hình V và VI của IUCN).
- Mở rộng hệ thống các khu bảo tồn bao gồm cả các khu bảo tồn biển và đất ngập nước. Điều này có thể sẽ mang lại lợi ích cho các cộng đồng nghèo sống phụ thuộc vào khai thác thủy sản bền vững vì cuộc sống của họ và cho cả bảo tồn đa dạng sinh học.
- Giảm bớt sự chia cắt của hệ thống các khu bảo tồn. Sự chia cắt này gây ra các khó khăn cho bảo tồn đa dạng sinh học và kết quả chi phí quản lý trên một đơn vị diện tích bảo tồn cao hơn. Vì vậy, cần cố gắng hơn nữa để liên kết các khu bảo tồn với nhau bằng các hành lang sinh học và giảm tỷ lệ đường ranh giới trên diện tích khu bảo tồn.

Tăng cường chính sách và khung thể chế cho các khu bảo tồn

- Soạn thảo và ban hành khung thể chế và chính sách trong quản lý các khu bảo tồn, trong đó có cải tiến dự thảo chiến lược quốc gia⁸² cho các khu bảo tồn, chỉ định rõ đầu mối quản lý, nhiệm vụ và trách nhiệm của các cơ quan khác có liên quan, trong đó có chỉ định cơ quan quản lý nhà nước đối với các khu bảo tồn biển và đất ngập nước.
- Xây dựng và ban hành quy chế vùng đệm một cách rõ ràng.
- Xây dựng và ban hành quy chế quản lý du lịch sinh thái.
- Xác định tốt hơn các ưu tiên đầu tư của Chính phủ cho các khu bảo tồn. Nâng cao năng lực cán bộ của các khu bảo tồn thông qua đào tạo và trang bị các phương tiện thiết yếu có lẽ sẽ mang lại nhiều lợi ích cho bảo tồn. Cần xem xét và cân nhắc kỹ lưỡng các lợi ích bảo tồn khi quyết định xây dựng cơ sở hạ tầng mới trong các khu bảo tồn. Một hạng mục cơ sở hạ tầng hiện đang rất cần thiết cho bảo tồn tại hầu hết các khu bảo tồn của Việt Nam là xác định ranh giới cho khu bảo tồn và đóng mốc giới. Ranh giới rõ ràng của khu bảo tồn sẽ có ích cho công tác bảo tồn của các cán bộ quản lý và kiểm lâm khu bảo tồn, đồng thời làm cho người dân địa phương biết rõ diện tích và ranh giới của khu bảo tồn. Quá trình đặt mốc giới phải được thực hiện trên cơ sở có sự tham gia của các cộng đồng địa phương.

⁸² Chiến lược này đã được soạn thảo trong dự án Tăng cường năng lực quản lý cho các khu bảo tồn của Cục Kiểm lâm, DANIDA và WWF.

Chữ viết tắt

DANIDA	-	Cơ quan Hợp tác Phát triển Đan Mạch
AusAID	-	Cơ quan Hợp tác Phát triển Ô-x-trây-ly
SDC	-	Cơ quan Hợp tác Phát triển Thụy Sĩ
ADB	-	Ngân hàng Phát triển châu Á
ICEM	-	Trung tâm Quốc tế về quản lý môi trường
GDP	-	Tổng sản phẩm quốc nội
UBND	-	Ủy ban nhân dân
WWF	-	Quỹ Quốc tế về bảo vệ thiên nhiên
BLI	-	Tổ chức Chim Quốc tế
NN&PTNT	-	Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
KH&ĐT	-	Kế hoạch và Đầu tư
TN&MT	-	Tài nguyên và Môi trường
TCDLVN	-	Tổng cục Du lịch Việt Nam
CHDCND	-	Cộng hoà Dân chủ Nhân dân
KBTTN	-	Khu Bảo tồn Thiên nhiên
MW	-	Mê ga Oát
GEF	-	Quĩ Môi trường toàn cầu
UNESCO	-	Cơ quan Giáo dục, Khoa học và Văn hoá Liên hợp quốc
NGO	-	Tổ chức phi chính phủ
LINC	-	Dự án bảo tồn xuyên biên giới

Phụ lục 1: Danh sách các khu bảo tồn quốc gia của Việt Nam

(tính đến tháng 12 năm 2002)

Rừng đặc dụng				
TT	Tên gọi	Vị trí	Năm công bố	Diện tích (ha)
I. Vườn quốc gia				851,361
1	Hoàng Liên-Sa Pa	Lào Cai	2002	29,845
2	Ba Bể	Bắc Kạn	1992	7,610
3	Bái Tử Long	Quảng Ninh	2001	15,738
4	Xuân Sơn	Phú Thọ	2002	15,048
5	Tam Đảo*	Vĩnh Phúc, Thái Nguyên, Tuyên Quang	1996	36,883
6	Ba Vì*	Hà Tây	1991	6,786
7	Cát Bà*	Hải Phòng	1991	15,200
8	Cúc Phương*	Ninh Bình, Thanh Hoá, Hoà Bình	1988	22,200
9	Xuân Thuỷ	Nam Định	2002	7,680
10	Bến En*	Thanh Hoá	1992	16,634
11	Pù Mát	Nghệ An	2001	91,113
12	Vũ Quang	Hà Tĩnh	1993	55,950
13	Phong Nha Kẻ Bàng	Quảng Bình	2001	86,200
14	Bạch Mã*	Thừa Thiên-Huế	1991	22,031
15	Chư Mom Rây	Kon Tum	1995	48,658
16	Kon Ka Kinh	Gia Lai	2002	41,710
17	Yok Đôn*	Đắk Lắk	2002	115,545
18	Chư Yang Sin	Đắk Lắk	1994	54,227
19	Cát Tiên	Đồng Nai, Lâm Đồng, Bình Phước	1992	66,000
20	Bù Gia Mập	Bình Phước	2002	26,032
21	Côn Đảo	Bà Rịa Vũng Tàu	1993	5,998
22	Lò Gò Sa Mát	Tây Ninh	2002	16,754
23	Tràm Chim	Đồng Tháp	2001	7,588
24	U Minh Thượng	Kiên Giang	2001	8,509
25	Phú Quốc	Kiên Giang	2001	31,422
* Do Cục Kiểm lâm - Bộ NN&PTNT quản lý				
II. Khu bảo tồn thiên nhiên				1,351,106
II a. Khu bảo tồn thiên nhiên				1,259,353
1	Mường Nhé	Lai Châu	1996	182,000

2	Nâm Dôn	Sơn La	194/CT - 1986	18,000
3	Sốp Cộp	Sơn La	194/CT - 1986	27,886
4	Xuân Nha	Sơn La	1990	38,069
5	Phu Canh	Hoà Bình	254/UBND HSB	5,647
6	Pà Cò - Hang Kia	Hoà Bình	194/CT - 1986	7,091
7	Thượng Tiến	Hoà Bình	194/CT - 1986	7,308
8	Bắc Mê	Hà Giang	1994	27,800
9	Du Già	Hà Giang	1994	24,293
10	Phong Quang	Hà Giang	194/CT - 1986	18,397
11	Tây Côn Lĩnh	Hà Giang	1995	40,344
12	Cham Chu	Tuyên Quang	2001	58,187
13	Núi Pia Oắc	Cao Bằng	194/CT - 1986	10,000
14	Trùng Khánh	Cao Bằng	194/CT - 1986	3,000
15	Kim Hỷ	Bắc Kạn	1997	18,555
16	Hữu Liên	Lạng Sơn	1992	10,640
17	Khe Rỗ	Bắc Giang	1995	5,675
18	Tây Yên Tử	Bắc Giang	2002	16,466
19	Kỳ Thượng	Quảng Ninh	1994	17,640
20	Yên Tử	Quảng Ninh,	1995	3,040
21	Hòn Mê	Thanh Hoá	194/CT - 1986	500
22	Pù Hu	Thanh Hoá		35,089
23	Pù Luông	Thanh Hoá		17,662
24	Xuân Liên	Thanh Hoá	1999	23,610
25	Pù Hoạt	Nghệ An	1999	67,934
26	Pù Huống	Nghệ An	1995	50,075
27	Kẻ Gỗ	Hà Tĩnh	1995	24,801
28	Đakrông	Quảng Trị	2000	40,526
29	Phong Điền	Thừa Thiên-Huế	2000	41,548
30	Cù Lao Chàm	Quảng Nam	1994	1,535
31	Sông Thanh	Quảng Nam	2001	93,249
32	Bà Nà- Núi Chúa	Đà Nẵng	2001	8,838
33	Bán đảo Sơn Trà	Đà Nẵng	1992	4,370
34	Krông Trai	Phú Yên	1990	22,290
35	Ngọc Linh Kon Tum	Kon Tum	1993	41,424
36	Kon Cha Răng	Gia Lai	1986	24,000

37	Easo	Đắk Lắk	1999	22,000
38	Nam Ca	Đắk Lắk	1991	24,555
39	Nam Nung	Đắk Lắk	1995	10,849
40	Tà Đùng	Đắk Lắk		18,893
41	Bidoup-Núi Bà	Lâm Đồng	1993	72,573
42	Núi Đại Bình	Lâm Đồng	194/CT - 1986	5,000
43	Núi Êng	Bình Thuận	2001	25,468
44	Tà Kou	Bình Thuận	1988	17,823
45	Phước Bình	Ninh Thuận	2002	7,400
46	Bình Châu Phước Bửu	Bà Rịa-Vũng Tàu	194/CT - 1986	11,293
47	Thạnh Phú	Bến Tre	1998	4,510
48	Núi Cấm	An Giang	194/CT - 1986	1,500
II b. Khu bảo tồn loài/ sinh cảnh			91,753	
1	Na Hang	Tuyên Quang	1994	41,930
2	Mỏ Rẹ-Bắc Sơn	Lạng Sơn	41/TTg-1977	2,416
3	Tiền Hải	Thái Bình	1995	12,500
4	Vân Long	Ninh Bình	2001	3,500
5	Tam Quy	Thanh Hoá	194/CT - 1986	500
6	Tráp Ksor	Đắk Lắk	1994	100
7	EaRaI Đắk Lắk		1994	50
8	Rừng khô Núi Chúa	Ninh Thuận	1994	16,775
9	Sân chim Bạc Liêu	Bạc Liêu	1997	127
10	Lung Ngọc Hoàng	Cần Thơ	2000	6,000
11	Đất Mũi - Bãi Bồi	Cà Mau	1992	4,461
12	Vồ Dơi	Cà Mau		3,394
III. Khu di tích Văn hoá- Lịch sử- Môi trường			Tổng cộng	187,668
1	Mường Phăng	Lai Châu	1995	1,000
2	Đảo hồ sông Đà	Hoà Bình	194/CT - 1986	3,000
3	Kim Bình	Tuyên Quang	1994	1,937
4	Tân Trào	Tuyên Quang	1992	6,633
5	Pắc Bó	Cao Bằng	41/TTg-1977	2,784
6	Các đảo Thác Bà	Yên Bái	194/CT - 1986	5,000
7	Ái Chi Lăng	Lạng Sơn	194/CT - 1986	1,000
8	Hang Phượng Hoàng	Thái Nguyên	3211/QĐVH-BVH-1991	6,000
9	Hồ Núi Cốc	Thái Nguyên	194/CT - 1986	6,000

10	Hồ Cẩm Sơn	Bắc Giang	194/CT - 1986	15,000
11	Yên Thế	Bắc Giang	1993	1,883
12	Bãi Cháy	Quảng Ninh	194/CT - 1986	562
13	Các đảo vịnh Hạ Long	Quảng Ninh	194/CT - 1986	1,000
14	Đền Hùng	Phú Thọ	1994	285
15	Hương Sơn	Hà Tây	1993	4,355
16	Côn Sơn Kiếp Bạc	Hải Dương	1992	1,477
17	Đồ Sơn	Hải Phòng	1997	267
18	Hoa Lư	Ninh Bình	1995	5,624
19	Đền Bà Triệu	Thanh Hoá	194/CT - 1986	300
20	Lam Sơn	Thanh Hoá	194/CT - 1986	300
21	Ngọc Trạo	Thanh Hoá	194/CT - 1986	300
22	Núi Chung	Nghệ An	1989	600
23	Vực Mầu	Nghệ An	1999	24,842
24	Bắc Hải Vân	Thừa Thiên-Huế	1994	14,547
25	Ngũ Hành Sơn	Quảng Nam	194/CT - 1986	400
26	Núi Thành	Quảng Nam	194/CT - 1986	1,500
27	Nam Hải Vân	Đà Nẵng	1992	10,850
28	Ba Tơ	Bình Định	194/CT - 1986	500
29	Ghềnh Ráng	Bình Định	2009/QĐVH - 1991	2,616
30	Đèo Cả-Hòn Nưa	Phú Yên	194/CT - 1986	8,876
31	Hồ Lắk	Đắk Lắk	194/CT - 1986	12,744
32	Rừng thông Đà Lạt	Lâm Đồng	1993	32,051
33	Chiến khu Bời Lời	Tây Ninh	194/CT - 1986	2,000
34	Dương Minh Châu	Tây Ninh	194/CT - 1986	5,000
35	Núi Bà Đen	Tây Ninh	194/CT - 1986	2,000
36	Núi Bà Rá	Phước Long	194/CT - 1986	940
37	Hòn Chông	Kiên Giang	194/CT - 1986	3,495

Nguồn: Cục Kiểm lâm, tháng 12 năm 2002.

Ghi chú: Có một số khu bảo tồn do tỉnh hoặc huyện thành lập nhưng không nằm trong hệ thống khu bảo tồn chính thức quốc gia. Chúng không được liệt kê ở đây.

Danh sách trên hiện đang được Bộ NN&PTNT rà soát lại. Theo đó, một số khu rừng đặc dụng có thể sẽ được đưa ra khỏi danh sách do tình trạng suy giảm về đa dạng sinh học.

Rừng đặc dụng

25	Vườn quốc gia	851,361 ha
60	Khu bảo tồn thiên nhiên	1,351,106 ha
37	Khu văn hoá-lịch sử-môi trường	187,668 ha
122	Rừng đặc dụng	2,390,135 ha
Phần trăm diện tích quốc gia 7,4%		

Đất ngập nước (Ramsar)

TT.	Tên gọi	Vị trí	Diện tích	Năm thành lập
1	Xuân Thuỷ	Nam Định, Thái Bình	12000	1995

Ghi chú: Khu này bao gồm cả diện tích ngoài khu bảo tồn thiên nhiên Xuân Thuỷ (phần nằm trong huyện Giao Thuỷ tỉnh Nam Định). Khu đất ngập nước Ramsar nằm trên diện tích hai huyện Tiền Hải (tỉnh Thái Bình) và huyện Giao Thuỷ (tỉnh Nam Định). Diện tích nêu ra ở đây trích dẫn từ trang Web Ramsar (www.ramsar.org/profiles_vietnam.htm).

CÁC khu bảo tồn biển

Chưa có hệ thống chính thức. Khu bảo tồn biển Hòn Mun (tỉnh Khánh Hoà) là khu bảo tồn biển thí điểm “trình diễn” bắt đầu hoạt động từ tháng 6 năm 2001. Khu bảo tồn biển Hòn Mun có diện tích 105000 ha.

Di sản thế giới

TT.	Tên gọi	Vị trí	Diện tích	Năm công nhận
1	Vịnh Hạ Long	Quảng Ninh	43400	1994
2	Phố cổ Hội An	Quảng Nam	—	1999
3	Cụm di tích Huế	Thừa Thiên-Huế	—	1993
4	Thánh địa Mỹ Sơn	Quảng Nam	—	1999

Ghi chú: Vịnh Hạ Long hiện là khu di sản “thiên nhiên” thế giới duy nhất của Việt Nam. Các khu khác là di sản văn hoá. Di sản vịnh Hạ Long không bao gồm vườn quốc gia Cát Bà hay bất kỳ một diện tích nào thuộc địa phận Hải Phòng.

Khu dự trữ con người và sinh quyển

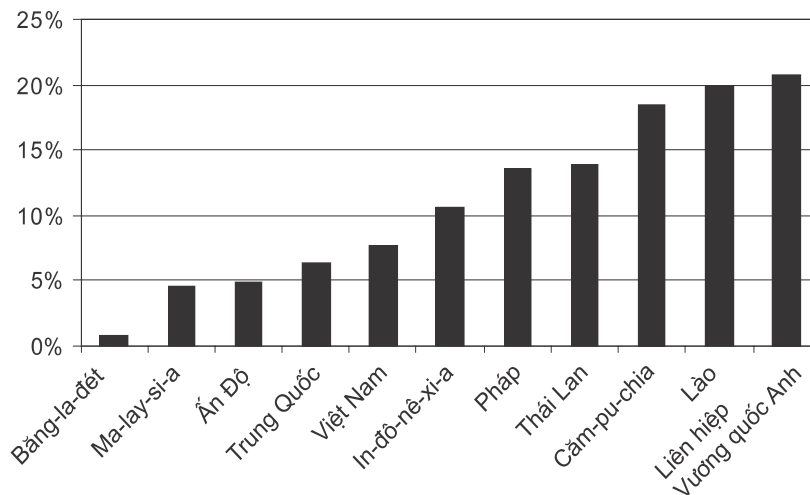
TT.	Tên gọi	Vị trí	Diện tích	Năm thành lập
1	Cần Giờ	Thành phố Hồ Chí Minh	73360	2000
2	Cát Tiên	Đồng Nai, Lâm Đồng, Bình Phước	37900	2001

Phụ lục 2: Diện tích các khu bảo tồn: bao nhiêu là đủ?

Việt Nam có ít đất canh tác nhưng dân số lại đông, nên diện tích đất canh tác bình quân đầu người là rất thấp và hiện nay xuống tới mức khoảng 0,1 ha. Đây là một trong các tỷ lệ thấp nhất trên thế giới⁸³ trong số các nước có nền kinh tế dựa trên sản xuất nông nghiệp như Việt Nam. Vì vậy, cần phải tạo ra thế cân bằng giữa bảo tồn đa dạng sinh học của Việt Nam với cung cấp đất cho sản xuất nông nghiệp.

Tổ chức bảo tồn thiên nhiên quốc tế (IUCN) khuyến nghị rằng mỗi nước nên dành 10% diện tích cho bảo vệ. Trên thế giới, tỷ lệ trung bình là 6,5%. Hiện nay, Việt Nam có tỷ lệ này cao hơn mức trung bình thế giới một chút, nhưng lại thấp hơn các nước trong khu vực một chút (Hình 1).

Hình 1. Diện tích các khu bảo tồn trong khu vực (tính theo phần trăm diện tích quốc gia)



Nguồn: Các chỉ số phát triển của thế giới, tháng 1 năm 2001 và Chính phủ CHDCND Lào

Diện tích các KBTTN phải dựa trên đánh giá khoa học về đa dạng sinh học của quốc gia và các quá trình sinh thái. Năm 1999, một nghiên cứu chi tiết đã được tiến hành về việc nên loại bỏ hoặc thêm những khu nào vào hệ thống rừng đặc dụng hiện có của Việt Nam nhằm bảo tồn toàn bộ các khu vực sinh thái đặc thù và các loài bị đe dọa⁸⁴ đã được biết ở Việt Nam. Nghiên cứu này khuyến nghị bổ sung 25 khu rừng đặc dụng trên đất liền và loại bỏ 20 khu rừng đặc dụng có ít hơn 25% độ che phủ là rừng tự nhiên. Nếu điều này được thực hiện thì tổng diện tích các rừng đặc dụng sẽ vào khoảng gần 2,1 triệu ha và nó sẽ bao gồm đại diện toàn bộ các loại hình sinh cảnh điển hình trên đất liền và các loài đang bị đe dọa đã được biết đến.

Diện tích này không bao gồm đất ngập nước, khu bảo tồn biển, di sản thế giới hay khu dự trữ con người và sinh quyển. Thêm các loại hình các khu bảo tồn này sẽ nâng tổng diện tích của các khu được bảo vệ lên một chút nhưng ảnh hưởng rất ít đến đất canh tác.

83 Việt Nam đứng thứ 7 trong số các nước có tỷ lệ đất sản xuất nông nghiệp tính theo đầu người thấp sau các nước Ai Cập (0,05 ha/người), Công Gô (0,08 ha/người), Trung Quốc (0,08 ha/người), Bắc Triều Tiên (0,09 ha/người), Bhutan (0,09 ha/người) và Băng-La-Đét (0,09 ha/người), theo số liệu năm 1990 trong "Phụ lục 2: Con người, đất nông nghiệp tính theo đầu người sẵn có, 1960/61 và 1990" tại trang web www.cnie.org/pop/conserving/appendix2lo.htm truy cập hôm 4 tháng 6 năm 2002.

84 Theo Wege, D. và nnk (1999). Mở rộng mạng lưới các KBTTN của Việt Nam cho thế kỷ 21: Đánh giá hệ thống hiện có với các khuyến nghị mở rộng công bằng. Chương trình của FIPI và Chim quốc tế Việt Nam, Báo cáo bảo tồn số 6, Hà Nội, 1999.

Trên cơ sở những hiểu biết về đa dạng sinh học và quá trình sinh thái của Việt Nam, khoảng 7% diện tích (2,1 triệu ha) có thể là đủ để bảo tồn đa dạng sinh học trên đất liền của Việt Nam. Con số về diện tích này có thể sẽ thay đổi khi chúng ta có những nghiên cứu và hiểu biết nhiều hơn về các quá trình sinh thái và lợi ích của các khu bảo tồn.

Phụ lục 3: Cách tiếp cận tổng giá trị kinh tế

Lập luận thông thường của nhiều nhà ra quyết định tại các nước đang phát triển là các khu bảo tồn thường làm tiêu hao các nguồn tài chính hiếm hoi và không liên quan đến phát triển kinh tế. Hầu hết các cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm hoạch định kế hoạch phát triển chưa hiểu được giá trị kinh tế của các khu bảo tồn đóng vai trò như những đơn vị sản xuất trong nền kinh tế quốc dân⁸⁵. Tuy nhiên, điều 11 của Quyết định 08/2001/QĐ-TTg yêu cầu ban quản lý rừng đặc dụng phải “hoạt động theo cơ chế đơn vị hành chính sự nghiệp có thu”.

Nhiều cán bộ hoạch định chính sách đã dựa vào các công cụ kinh tế giúp họ xác lập hình thức đầu tư hiệu quả nhất. Các công cụ kinh tế như phân tích chi phí-lợi ích, lập phương án có ít chi phí nhất thường được sử dụng. Trong khi các công cụ vận hành hiệu quả trong một số ngành như giao thông vận tải và năng lượng, thì đối với lĩnh vực môi trường và bảo tồn, các công cụ này ít được sử dụng. Người ta có thể định lượng chi phí và lợi ích đầu tư trong các lĩnh vực tồn tại giá cả thị trường. Tuy nhiên, nhiều lợi ích (và một số chi phí) liên quan đến các khu bảo tồn thường không dùng để trao đổi trên thị trường và vì thế không có giá trị thị trường. Nếu phân tích kinh tế chỉ bao gồm các giá trị có giá trị thị trường, thì sẽ chỉ đưa ra các đánh giá lệch lạc giữa chi phí và lợi ích. Để khắc phục vấn đề này, các nhà kinh tế học giữa những năm 80 của thế kỷ trước đã xây dựng khái niệm tổng giá trị kinh tế mà hiện nay đang được ứng dụng rộng rãi để xác định chi phí và lợi ích liên quan đến các khu bảo tồn⁸⁶.

Khái niệm tổng giá trị kinh tế bao hàm các giá trị thương phẩm trực tiếp, giá trị phi thị trường, các chức năng sinh thái và các giá trị phi sử dụng gắn với các khu bảo tồn. Đó chính là tổng các chi phí và lợi ích vô hình và hữu hình do các khu bảo tồn đem lại.

Bất kỳ một phân tích kinh tế nào về chi phí và lợi ích của các khu bảo tồn đều bao hàm các tính toán dựa trên một loạt các loại hàng hoá, dịch vụ và đặc tính, trong đó một phần không tránh khỏi sai sót. Trong khi tổng giá trị kinh tế có thể cung cấp một khái niệm khung hoàn chỉnh, khó đánh giá đúng vô số các giá trị này. Tuy nhiên, trên thực tế, không cần thiết phải đo tất cả các lợi ích của khu bảo tồn mà đơn giản chỉ cần chỉ ra rằng các lợi ích đó lớn hơn các chi phí.

Một điều quan trọng cần được biết trước là các lợi ích kinh tế phải bền vững. Nhiều khu bảo tồn có thể cung cấp các lợi ích kinh tế cao với sự trả giá là sự suy giảm nhanh chóng nguồn tài nguyên thiên nhiên.

Trong khi các lợi ích phát triển của các khu bảo tồn là điểm mấu chốt của nghiên cứu này thì chi phí cho các khu bảo tồn cũng tương đối quan trọng. Chính phủ chịu chi trả cho các chi phí trực tiếp để thành lập khu bảo tồn lớn, các cộng đồng xung quanh thường phải chịu thiệt thòi và như vậy vô hình chung đã chi trả cho các chi phí không trực tiếp. Nhiều người quen với các chi phí vận hành khu bảo tồn như chi phí nhân lực, hoạt động và giữ gìn là các chi phí trực tiếp cho các khu bảo tồn, nhưng các chi phí không trực tiếp cho các khu bảo tồn thường mở rộng đến các nhân tố môi trường kinh tế, xã hội của các cộng đồng xung quanh khu bảo tồn. Người dân có thể không còn được tiếp cận các nguồn tài nguyên truyền thống phục vụ cho cuộc sống của họ khi các khu bảo tồn được thiết lập, hoặc phải chuyển ra khỏi các khu bảo tồn vốn dĩ đã là nhà của họ. Các khu bảo tồn thường sẽ làm thay đổi bức tranh sử dụng tài nguyên. Tất cả những điều đó sẽ làm tăng “chi phí” cho việc thành lập các khu bảo tồn.

85 James, D. (2002)

86 Xem chi tiết hơn về cách tiếp cận tổng giá trị kinh tế trên trang <http://www.mekong-protected-areas.org>

Vấn đề khác nữa là khi sử dụng khái niệm tổng giá trị kinh tế đòi hỏi phải dùng phương thức tiếp cận đa ngành để xác định chính xác các lợi ích phát triển. Các ngành kinh tế ở Việt Nam vẫn do các bộ riêng biệt quản lý. Một số bộ chuyên ngành như giao thông vận tải, công nghiệp và năng lượng đều là các cơ quan chuyên một ngành mục tiêu. Thách thức là cần giúp các bộ hiểu tốt hơn các dịch vụ, sản phẩm do các khu bảo tồn cung cấp, hoạt động của các bộ tác động lên các khu bảo tồn như thế nào, và tăng cường sự điều phối giữa các bộ sẽ có thể làm tăng các lợi ích đó ra sao. Đánh giá sự đóng góp của khu bảo tồn đối với một số ngành kinh tế chủ chốt giúp làm rõ nhiều lợi ích mà các khu bảo tồn đem lại cho phát triển nói chung.

Nghiên cứu xem xét xem các khu bảo tồn đóng góp như thế nào cho một số ngành phát triển kinh tế chủ chốt giúp hiểu rõ nhiều lợi ích mà các khu bảo tồn đem lại, một số các lợi ích đó thường bị bỏ qua (Bảng 5).

Bảng 5: Tổng giá trị kinh tế của các khu bảo tồn ở Thừa Thiên-Huế



Bộ TN&MT



Bộ NN&PTNT



Bộ Thủy sản



Đánh giá các khu bảo tồn và phát triển xem xét tình trạng căng thẳng ngày càng tăng giữa các mục tiêu kinh tế và bảo tồn tại bốn nước khu vực hạ lưu sông Mê Kông: Căm-pu-chia, Lào, Thái Lan và Việt Nam. Đánh giá đã xác định được nhiều lợi ích phát triển mà các khu bảo tồn mang lại và nhu cầu lồng ghép thể hiện vai trò của các khu bảo tồn trong các kế hoạch và ngân sách của ngành lâm nghiệp, nông nghiệp, năng lượng, du lịch, thủy sản và các ngành kinh tế chủ chốt khác. Các bài học của hơn một thập kỷ qua về kinh nghiệm quản lý các khu bảo tồn trong khu vực được liên hệ với các cách tiếp cận mới và sáng tạo trên thế giới.

Đánh giá các khu bảo tồn và phát triển được tiến hành bởi các bộ chủ chốt của Căm-pu-chia, Lào, Thái Lan và Việt Nam thông qua sự hợp tác với Trung tâm quốc tế về quản lý môi trường, IUCN - Tổ chức bảo tồn thiên nhiên quốc tế, Chương trình Phát triển Liên hợp quốc, Ủy ban sông Mê Kông, Quỹ Quốc tế về bảo vệ thiên nhiên, Tổ chức Chim Quốc tế, Cục Bảo vệ cuộc sống hoang dã và các vườn quốc gia New South Wales và Quỹ bảo tồn rừng nhiệt đới. Đánh giá nhận được sự tài trợ của Cơ quan Hợp tác Phát triển Đan Mạch, Cơ quan Hợp tác Phát triển Ôx-trây-li-a, Cơ quan hợp tác Phát triển Thụy Sĩ, Ngân hàng phát triển châu Á, Chính phủ Vương quốc Hà Lan và Ủy ban sông Mê Kông.

Đây là một trong loạt tám ấn phẩm là kết quả của Đánh giá các khu bảo tồn và phát triển (bao gồm cả 01 CD-ROM):

- Báo cáo quốc gia của Căm-pu-chia
- Báo cáo quốc gia của Lào
- Báo cáo quốc gia của Thái Lan
- **Báo cáo quốc gia của Việt Nam**
- Báo cáo khu vực
- Các bài học kinh nghiệm của Cam-pu-chia, Lào, Thái Lan và Việt Nam
- Các bài học kinh nghiệm toàn cầu
- Các nghiên cứu thực địa: Lợi ích kinh tế của các khu bảo tồn

