

QUẢN LÝ DI SẢN THẾ GIỚI VỊNH HẠ LONG - QUẦN ĐẢO CÁT BÀ: KINH NGHIỆM TỪ MỘT SỐ MÔ HÌNH QUỐC TẾ

Trần Thị Tuyết

Tóm tắt: Vịnh Hạ Long - Quần đảo Cát Bà được UNESCO công nhận là di sản thiên nhiên thế giới năm 2023. Đây là quần thể di sản liên tỉnh đầu tiên của Việt Nam. Tuy nhiên, với ranh giới thuộc hai tỉnh Quảng Ninh và thành phố Hải Phòng, tồn tại nhiều điểm khác biệt trong mô hình quản lý dẫn đến những bất cập, nhất là khai thác các giá trị di sản cho phát triển du lịch. Nghiên cứu này tập trung phân tích các kinh nghiệm từ mô hình quản lý các di sản thế giới có ranh giới liên vùng, liên tỉnh của một số quốc gia và thực trạng quản lý khu vực di sản thế giới Vịnh Hạ Long - Quần đảo Cát Bà trên cơ sở phân tích tư liệu đã được công bố. Theo đó, để quản lý hiệu quả khu vực di sản cần thiết phải xây dựng được mô hình quản lý theo tiếp cận tổng hợp, đảm bảo tính thống nhất trong các kế hoạch bảo tồn và khai thác các giá trị di sản cho phát triển, nhất là hoạt động du lịch.

Từ khóa: Di sản thế giới; Quản lý; Vịnh Hạ Long - Quần đảo Cát Bà.

MANAGEMENT OF THE WORLD HERITAGE SITE OF HA LONG BAY - CAT BA ARCHIPELAGO: EXPERIENCE FORM INTERNATIONAL MODELS

Abstract: Ha Long Bay - Cat Ba Archipelago was recognized by UNESCO as a World Natural Heritage Site in 2023, marking Vietnam's first inter-provincial heritage complex. However, with its location spanning both Quang Ninh province and Hai Phong city, differences in management models have led to various inconsistencies, particularly in the exploitation of heritage values for tourism development. From published sources, the study focuses on analyzing experiences from management models of trans-regional and inter-provincial World Heritage Sites in several countries, as well as examining the management current situation of the Ha Long Bay - Cat Ba Archipelago World Heritage Site. Accordingly, to ensure effective management of the heritage area, it is necessary to develop an integrated management model that guarantees consistency in conservation and exploitation plans, especially for tourism activities.

Keywords: World heritage site; Management; Ha Long Bay - Cat Ba Archipelago.

1. Đặt vấn đề

Quần thể Vịnh Hạ Long - Quần đảo Cát Bà được UNESCO công nhận là di sản thiên nhiên (DSTN) thế giới năm 2023. Đây là quần thể có nhiều giá trị phổ quát về tự nhiên, không chỉ nổi bật với cảnh quan thiên nhiên hùng vĩ, mà còn chứa đựng những giá trị sinh thái, địa chất độc đáo. Tuy nhiên, với ranh giới

liên tỉnh, tỉnh Quảng Ninh và thành phố Hải Phòng có sự khác biệt về kinh nghiệm quản lý, các điều kiện, hạ tầng cho phát triển, thiếu cơ chế phối hợp hiệu quả giữa các bên có liên quan, đòi hỏi phải xây dựng một mô hình quản lý chung trên cơ sở các quy định của pháp luật Việt Nam, các nguyên tắc quản lý của UNESCO và sự chủ động liên kết của 2 địa phương có di sản.

Mô hình quản lý DSTN thế giới Vịnh Hạ Long - Quần đảo Cát Bà sẽ là công cụ hiệu quả để thực thi đồng bộ các giải pháp bảo tồn giá trị thiên nhiên, đa dạng sinh học và văn hóa đặc trưng của vùng di sản; đồng thời, phát huy tối ưu các giá trị cho mục tiêu phát triển của từng địa phương, cải thiện điều kiện sống gắn với khu di sản của cộng đồng dân cư.

Bài viết tập trung phân tích kinh nghiệm từ các mô hình quản lý di sản thế giới có ranh giới liên vùng, liên tỉnh của một số quốc gia, từ đó, rút ra một số bài học kinh nghiệm và gợi mở xây dựng mô hình quản lý cho 2 tỉnh Quảng Ninh và thành phố Hải Phòng dựa trên nguyên tắc hợp tác, chia sẻ lợi ích và xây dựng cơ chế quản lý liên vùng thích ứng với các yếu tố tự nhiên, văn hóa và xã hội đặc thù của khu vực di sản.

2. Cơ sở dữ liệu và phương pháp nghiên cứu

Cơ sở dữ liệu: nghiên cứu chủ yếu sử dụng nguồn dữ liệu thứ cấp từ các công trình khoa học đã được công bố trên các tạp chí nghiên cứu chuyên ngành và báo cáo nghiên cứu của IUCN, các cơ quan quản lý di sản của Nhật Bản, Trung Quốc, Hoa Kỳ và báo cáo của tỉnh Quảng Ninh và thành phố Hải Phòng.

Phương pháp nghiên cứu: (i) Phương pháp tổng hợp và phân tích tư liệu: trên cơ sở tài liệu thu thập, tiến hành nghiên cứu tìm hiểu các nội dung có liên quan đến mô hình quản lý DSTN thế giới của một số quốc gia, thực trạng quản lý DSTN thế giới khu vực nghiên cứu, từ đó chuẩn hóa các dữ liệu nhằm xây dựng luận cứ, cách tiếp cận nghiên cứu, đề xuất mô hình quản lý hợp lý; (ii) Phương pháp so sánh: trên cơ sở chuẩn hóa các dữ liệu, tiến hành phân tích, xác định các thành tố trong xây dựng mô hình quản lý DSTN thế giới của các quốc gia. Các kết quả phân tích, so sánh là cơ sở đề xuất mô hình quản lý DSTN thế giới tại khu vực nghiên cứu.

3. Kết quả nghiên cứu và thảo luận

3.1. Kinh nghiệm của các quốc gia trong triển khai mô hình quản lý di sản liên vùng

Di sản văn hóa thế giới núi Phú Sĩ, Nhật Bản

Phú Sĩ là đỉnh núi cao nhất của Nhật Bản, ngọn núi lửa hình nón tuyệt đẹp là đại diện và biểu tượng của Nhật Bản.. UNESCO đã công nhận các giá trị của núi Phú Sĩ với tư cách là di sản văn hóa tại kỳ họp thứ 37 năm 2013. Theo các khuyến nghị của UNESCO, chính phủ Nhật Bản và các bên liên quan đã xây dựng các kế hoạch bảo tồn, phát triển có tính tổng thể theo tiếp cận cảnh quan văn hóa với hệ thống quản lý nhiều thành phần (ICOSMOS, 2013).

Hệ thống bảo tồn và quản lý khu di sản cần đảm bảo triển khai hiệu quả các định hướng cơ bản: (1) đảm bảo thực thi và tuân thủ các luật có liên quan về bảo tồn và quản lý; (2) tích hợp và vận dụng các kết quả nghiên cứu vào bảo tồn và quản lý; (3) huy động quan hệ đối tác công tư để bảo tồn và quản lý (Japan's Agency for Cultural Affairs, 2016). Cụ thể:

(i) *Hội đồng Di sản văn hóa Thế giới núi Phú Sĩ* có chức năng giám sát thực trạng và môi trường xung quanh của di sản, đảm bảo thực thi đúng các luật và quy định có liên quan. Chịu trách nhiệm đào tạo nhân lực, phối hợp với các địa phương thực hiện tuyên truyền, phát triển du lịch. Phối hợp, tham vấn các cơ quan quốc gia về các vấn đề có liên quan đến quản lý di sản, tham vấn ý kiến báo cáo định kỳ trước khi nộp lên Ủy ban Di sản Thế giới, trong đó, Cơ quan Văn hóa đóng vai trò trung tâm trong vận hành hệ thống, tạo điều kiện thuận lợi cho việc trao đổi, tham vấn và phối hợp khi cần thiết.

Thành viên của Hội đồng với đại diện của 2 tỉnh Yamanashi và Shizuoka đóng vai trò chủ chốt trong việc bảo tồn và quản lý di sản, bảo vệ môi trường. Các đại diện từ các cơ

quan hành chính khác tham gia vào công tác quản lý địa phương theo quy định. Cơ quan quốc gia (Cơ quan Văn hóa, Bộ Môi trường, Cơ quan Lâm nghiệp, Bộ Đất đai, Cơ sở hạ tầng, Giao thông và Du lịch và Bộ Quốc phòng) có vai trò giám sát, cung cấp tư vấn cho Hội đồng. Các cuộc họp của Hội đồng được thực hiện theo kế hoạch định kỳ hoặc đột xuất khi cần thiết.

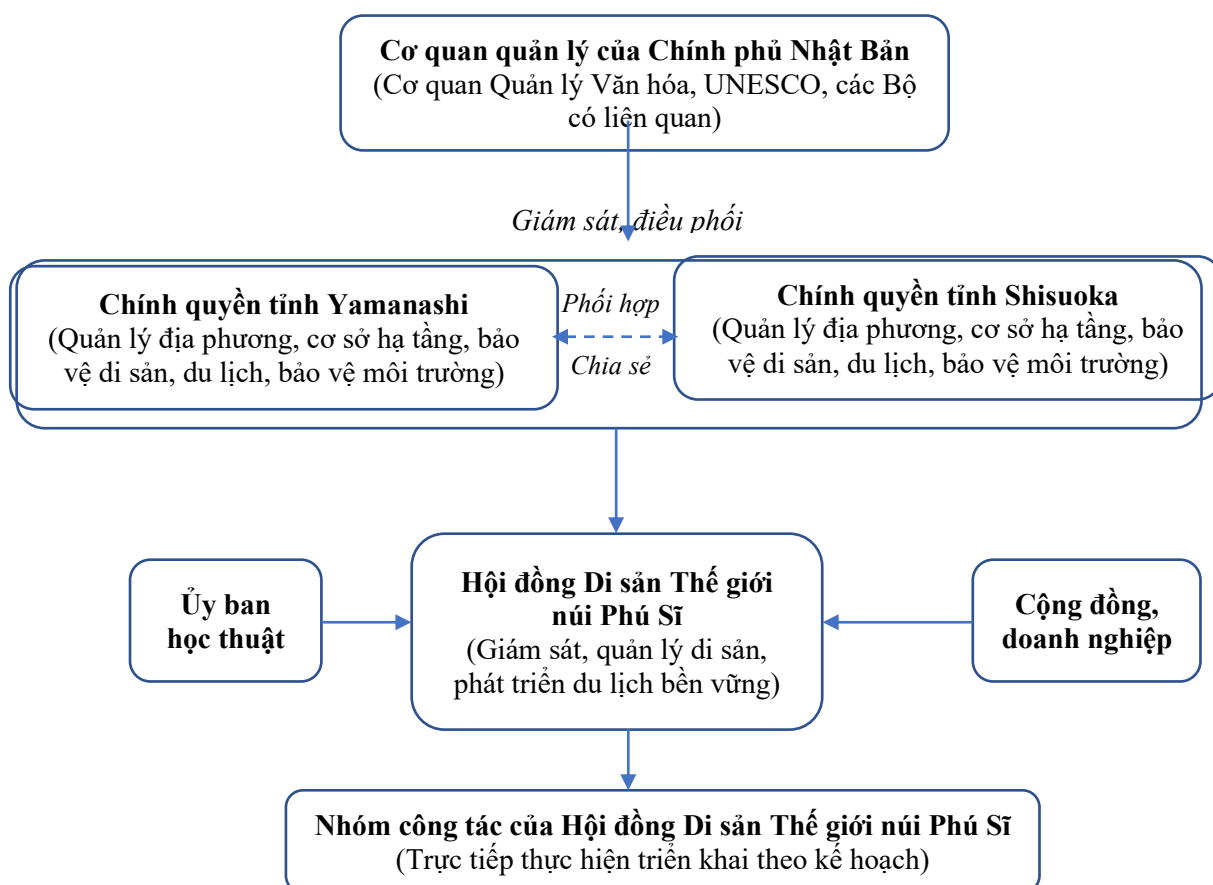
(ii) *Nhóm công tác của Hội đồng*: Chuẩn bị và điều phối các chương trình nghị sự trước các cuộc họp của Hội đồng. Giám sát thực hiện kế hoạch quản lý và bảo tồn toàn diện khu di sản đã được phê duyệt. Thành viên là những người

trực tiếp tham gia vào việc bảo tồn, quản lý di sản và bảo vệ môi trường.

(iii) *Ủy ban học thuật về di sản văn hóa thế giới Phú Sĩ*: Cung cấp các khuyến nghị chuyên môn liên quan đến việc bảo tồn, quản lý di sản và môi trường.

(iv) *Tỉnh Yamanashi và Shizuoka thống nhất xây dựng, chỉ đạo hoạt động của Hội đồng Di sản Văn hóa Thế giới Phú Sĩ*; đồng thời, giám sát, thực hiện các biện pháp cần thiết để quản lý hiệu quả di sản và môi trường theo đúng quy định của luật pháp và Ủy ban Di sản Thế giới.

HÌNH 1. HỆ THỐNG QUẢN LÝ DI SẢN VĂN HÓA THẾ GIỚI NÚI PHÚ SĨ, NHẬT BẢN



Nguồn: Japan's Agency for Cultural Affairs, 2016.

Các biện pháp quản lý khu di sản được thực hiện theo các quy định pháp luật của

Trung ương và địa phương, đảm bảo vừa bảo tồn, vừa phát triển, phân luồng du khách được tính toán theo sức chứa của các tuyến đường

và cơ sở hạ tầng tại kế hoạch quản lý khách du lịch, nhất là ban hành kế hoạch bảo tồn và quản lý toàn diện khu di sản với mục đích là phối hợp các hành động của tất cả các bên, bao gồm cả cư dân địa phương. Kế hoạch không chỉ nêu ra các phương pháp bảo tồn, quản lý, cải thiện và sử dụng toàn bộ di sản, mà còn chi tiết cho từng địa điểm, thành phần gắn với vai trò tương ứng của từng cơ quan quản lý quốc gia và địa phương cùng các tổ chức có liên quan khác phải thực hiện. Bản kế hoạch là cơ sở để triển khai hiệu quả, đồng bộ giữa các địa phương trong công tác bảo tồn và phát triển di sản. Việc núi Phú Sĩ được ghi danh vào danh sách di sản thế giới là sự nỗ lực, khắc phục hoàn cảnh khác biệt, chuyển đổi từ tranh chấp sang hợp tác của 2 địa phương quanh núi Phú Sĩ, kết quả đó đã mở ra một kỷ nguyên mới về sự hợp tác giữa các bên liên quan, được thể hiện qua hoạt động hiệu quả của Hội đồng chung, cải thiện thu nhập từ các hoạt động du lịch bền vững (Jones, T.E et al., 2018; Japan's Agency for Cultural Affairs, 2016) .

Di sản thiên nhiên thế giới Tân Cương Thiên Sơn, Trung Quốc

Năm 2013, Tân Cương Thiên Sơn trải dài trên địa bàn của nhiều địa phương thuộc khu vực tự trị Tân Cương, được UNESCO công nhận là DSTN thế giới với diện tích 606.833ha, gồm bốn thành phần Bogda, Bayinbuluk, Karajun-Kurdening và Tomur, mỗi hợp phần đều góp phần tạo nên sự đa dạng sinh học và địa chất nổi bật. Di sản Tân Cương Thiên Sơn đã được khoanh vùng bảo vệ và khai thác các giá trị sinh thái - văn hóa, đảm bảo tính hài hòa giữa lợi ích bảo tồn và phát triển của cộng đồng và chính sách của Trung ương. Tính toán sức chứa du khách tối đa ước tính khoảng 9,5 triệu du khách mỗi năm. Đến nay, khu di sản đang trở thành điểm du lịch hấp dẫn, thu hút lượng khách du lịch ngày càng tăng, khoảng 10%/năm so với năm

2013 (1,5 triệu du khách) (IUCN, 2020; Xiaodong Chen et al, 2023).

Việc quản lý khu di sản Tân Cương Thiên Sơn là một quá trình phức tạp, yêu cầu sự phối hợp chặt chẽ giữa các cấp chính quyền và cộng đồng địa phương. Giai đoạn đầu, mô hình quản lý Tân Cương Thiên Sơn duy trì một hệ thống hợp tác 4 cấp và đa ngành, đảm bảo duy trì hệ thống quản lý theo trật tự. Trong đó, cấp quốc gia do Bộ Phát triển Đô thị - Nông thôn và Nhà ở Trung Quốc chịu trách nhiệm; Nhóm lãnh đạo của Khu tự trị Tân Cương chịu trách nhiệm quản lý thống nhất khu di sản; Cấp tỉnh, nhóm lãnh đạo của 04 tỉnh nơi có các di sản, chịu trách nhiệm thực hiện bảo vệ, quản lý trong phạm vi hành chính; Cấp huyện, nhóm lãnh đạo của các huyện nơi có di sản, chịu trách nhiệm xây dựng trung tâm giám sát kỹ thuật số và trung tâm khoa học, tăng cường bảo tồn khoa học và quản lý di sản (Ministry of Housing and Urban-Rural Development of the People's Republic of China, 2012).

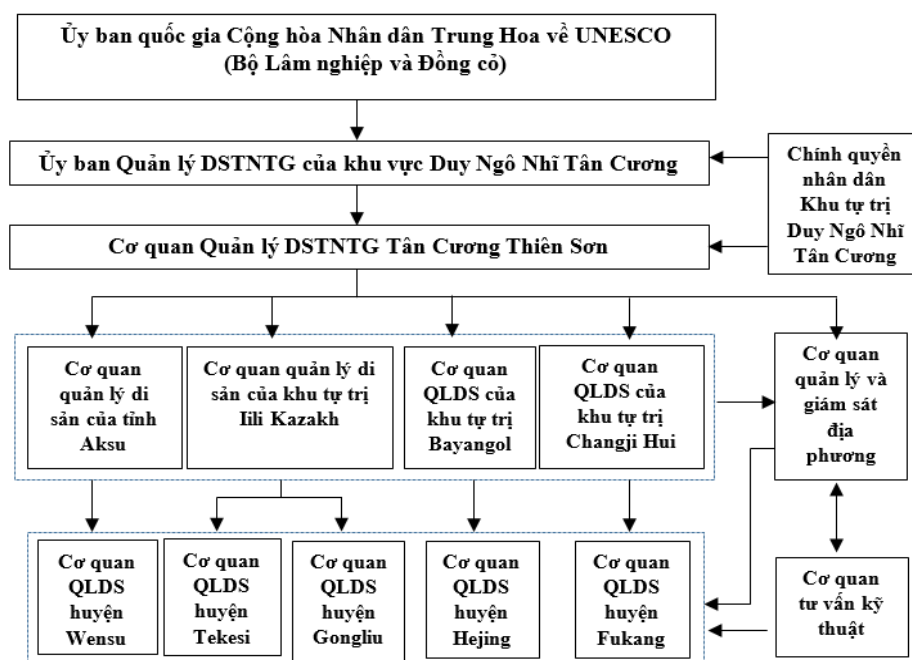
Kết quả đánh giá của các Tổ chức quốc tế về bảo tồn cho thấy: 4 thành phần của khu di sản đều đã xây dựng kế hoạch, quy định và thiết lập thẩm quyền quản lý để đảm bảo tính hiệu quả trong công tác bảo vệ, khai thác với khoảng 650 nhân viên có trình độ chuyên môn cao. Tuy nhiên, biện pháp quản lý tại các thành phần chủ yếu tập trung vào phát triển du lịch. Cùng với đó, do chưa có kế hoạch quản lý chung toàn bộ khu di sản thế giới, nên công tác phối hợp hành động trong 4 bộ phận cấu thành của di sản nổi tiếp chưa hiệu quả (IUCN, 2014, 2020).

Để từng bước khắc phục các khó khăn trên, tháng 8/2016, Chính quyền Nhân dân Khu tự trị đã thành lập “Cơ quan Quản lý DSTN thế giới” và nhóm lãnh đạo đề cử DSTN thế giới được đổi tên thành Ủy ban Quản lý DSTN thế giới của Khu tự trị Tân Cương, qua đó tăng

cường sự phối hợp chung và quản lý toàn diện di sản. Cơ quan này đã triển khai một số hoạt động, nhất là tập trung cải thiện hệ thống quản lý để cung cấp chế độ quản lý nhất quán trong toàn bộ diện tích, từng bước giải quyết các khuyến nghị của UNESCO, gồm: xây dựng kế hoạch quản lý tổng hợp cho toàn bộ khu vực, hợp tác với các nước láng giềng và xem xét tiềm năng tích hợp các cộng đồng địa phương vào công tác quản lý di sản. Khu di sản thế giới đã được tích hợp vào kế hoạch bảo vệ và

sử dụng tài nguyên danh lam thắng cảnh của Khu Tự trị Tân Cương để đảm bảo quản lý thống nhất về mặt lãnh thổ nhưng về cơ bản là thúc đẩy du lịch, các hoạt động chung còn hạn chế trong Ủy ban Quản lý Di sản. Hơn nữa, năm 2018, cơ quan có thẩm quyền quản lý cấp trung ương các di sản thế giới của Trung Quốc đã chuyển từ Bộ Phát triển Đô thị - Nông thôn và Nhà ở sang Bộ Lâm nghiệp và Đồng cỏ đã tạo ra một số bất ổn liên quan đến việc quản lý ở cấp tỉnh và cấp quốc gia (IUCN, 2020).

HÌNH 2. HỆ THỐNG QUẢN LÝ DSTN THẾ GIỚI TÂN CƯƠNG THIÊN SƠN



Nguồn: Ministry of Housing and Urban-Rural Development of the People's Republic of China, 2012 và cập nhật của tác giả.

Di sản thiên nhiên thế giới Yellowstone, Hoa Kỳ

Công viên Quốc gia Yellowstone được thành lập vào năm 1872, trải rộng trên lãnh thổ của ba bang tại Hoa Kỳ là Wyoming, Montana và Idaho. Công viên Quốc gia Yellowstone là một DSTN Thế giới được UNESCO công nhận vào năm 1978, trở thành công viên quốc gia đầu tiên trên thế giới có danh hiệu này với các

giá trị nổi bật về mặt địa chất, sinh thái và cảnh quan, bao gồm hệ thống suối nước nóng và mạch nước phun lớn nhất thế giới, đa dạng sinh học phong phú, các cảnh quan nguyên sơ. Để bảo tồn một cách hiệu quả diện tích gần 9.000km² của công viên, Chính phủ Mỹ đã vận hành cơ chế quản lý công viên đảm bảo tính thống nhất mang tính quốc gia. Đây là một ví dụ tiêu biểu về quản lý di sản liên bang. Mô hình quản lý được triển khai theo sự phối hợp

giữa cơ quan quản lý liên bang và các bang. Cụ thể (US Department of the Interior, 2014):

(i) Cục Công viên Quốc gia Hoa Kỳ (National Park Service - NPS) chịu trách nhiệm chính trong việc thực hiện chính sách bảo tồn các hệ sinh thái tự nhiên, phát triển du lịch bền vững, giám sát an ninh và duy trì cảnh quan của công viên. Các hoạt động khai thác tài nguyên thiên nhiên và xây dựng đều bị cấm hoặc hạn chế nghiêm ngặt để bảo vệ môi trường và cảnh quan.

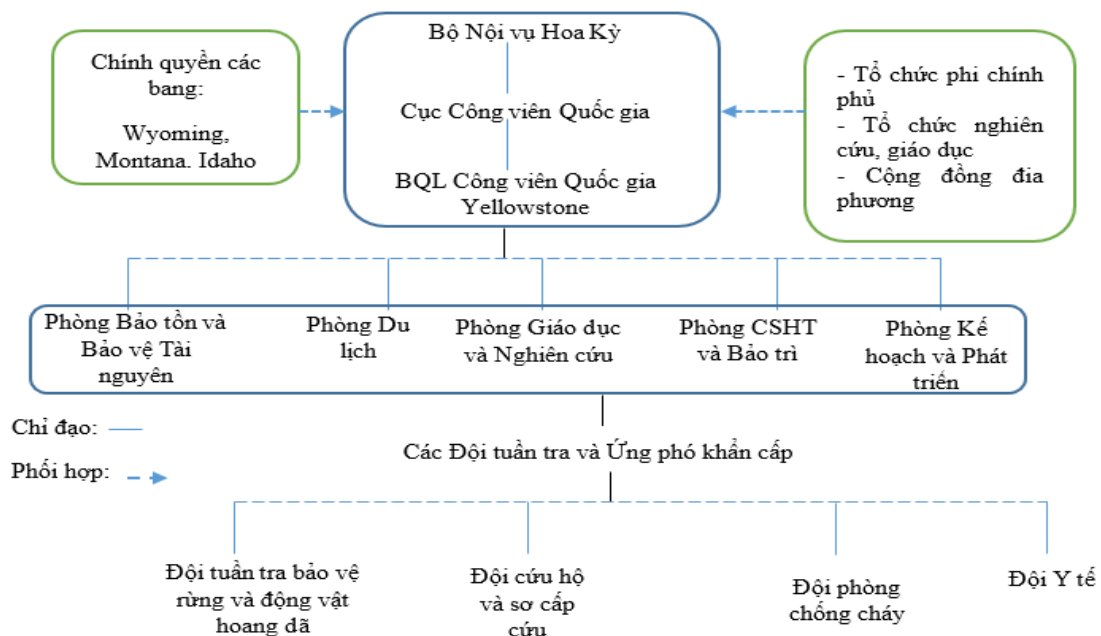
(ii) Trách nhiệm của các bang: Các bang đóng vai trò hỗ trợ NPS trong công tác quản lý. Chính quyền bang và NPS phối hợp chặt chẽ trong việc bảo vệ nguồn tài nguyên thiên nhiên, kiểm soát du khách và bảo vệ động vật hoang dã. Một trong những mối quan tâm lớn là sự di cư của động vật, đặc biệt là các loài động vật lớn như gấu, nai sừng tấm và bò rừng. Các bang phối hợp với NPS để thiết lập các khu vực bảo

vệ, tạo ra hành lang di cư an toàn và hạn chế săn bắn ở các khu vực xung quanh công viên.

NPS thực hiện các biện pháp để kiểm soát lượng khách vào từng thời điểm trong năm nhằm giảm tác động đến môi trường. Điều này bao gồm giới hạn số lượng phương tiện cá nhân và khuyến khích sử dụng phương tiện công cộng. Các cơ sở hạ tầng được thiết kế hài hòa với cảnh quan tự nhiên, sử dụng các chất liệu thân thiện môi trường.

Nhờ vào mô hình quản lý liên bang và liên tỉnh hiệu quả, Công viên Quốc gia Yellowstone là một ví dụ thành công về bảo tồn thiên nhiên và phát triển du lịch bền vững, vừa bảo vệ được giá trị tự nhiên và văn hóa, vừa đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế cho khu vực. NPS đã áp dụng hình thức quản lý tự nhiên, tập trung vào việc không có ảnh hưởng của con người đối với hệ sinh thái Yellowstone (US State of the Park, 2023).

HÌNH 3. HỆ THỐNG QUẢN LÝ CÔNG VIÊN QUỐC GIA YELLOWSTONE, HOA KỲ



Nguồn: US Department of Interior, 2014.

Một số bài học kinh nghiệm

(i) Cơ chế phối hợp rõ ràng: Cần có các cơ quan hoặc ban quản lý cấp cao để điều phối

giữa các địa phương, đưa ra chính sách và quy chế bảo tồn chung. Có 01 cơ quan quản lý Nhà nước cấp quốc gia chịu trách nhiệm chính, hướng dẫn thực hiện các quy định về quản lý di sản, tùy thuộc vào từng quốc gia sẽ có mô hình quản lý phù hợp. Chẳng hạn, tại Mỹ hay Trung Quốc, cơ quan quản lý cấp quốc gia hoặc cấp khu tự trị trực tiếp thực hiện, các địa phương có trách nhiệm phối hợp. Tại Nhật Bản, các địa phương giữ vai trò chủ động, cùng nhau hợp tác xây dựng, chỉ đạo một cơ quan thực thi chung, cơ quan quản lý cấp quốc gia có trách nhiệm giám sát, điều phối và cho khuyến nghị, hỗ trợ.

(ii) Ban hành được kế hoạch quản lý có tính toàn diện theo cách tiếp cận thống nhất, chẳng hạn tại Mỹ vận dụng cách tiếp cận quản lý tự nhiên, Trung Quốc là cách tiếp cận bảo tồn tổng hợp, tại Nhật Bản vận dụng cách tiếp cận cảnh quan văn hóa. Kết hợp với các kế hoạch khai thác, sử dụng khu di sản hợp lý, nhất là phục vụ phát triển du lịch theo các kết quả tính toán về sức chịu tải, đồng thời, huy động được mọi thành phần trong cộng đồng tham gia quản lý và được hưởng lợi từ kết quả bảo tồn và phát triển khu di sản. Xác định được vai trò của cộng đồng địa phương là rất quan trọng, đảm bảo việc quản lý di sản không chỉ mang lại lợi ích kinh tế mà còn bảo vệ quyền lợi và văn hóa của người dân.

(iii) Quy định chặt chẽ về phát triển bền vững: Tất cả các mô hình đều đặt nặng vấn đề phát triển bền vững, trong đó các hoạt động khai thác, du lịch và bảo tồn cần được cân bằng để tránh tác động tiêu cực lên môi trường và cảnh quan.

Những mô hình này là ví dụ về sự phối hợp liên tỉnh hiệu quả, góp phần bảo tồn và phát huy giá trị di sản, đồng thời thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững cho các địa phương liên quan.

3.2. Một số gợi mở xây dựng mô hình quản lý di sản thiên nhiên thế giới Vịnh Hạ Long - Quần đảo Cát Bà

Thực trạng quản lý di sản thiên nhiên thế giới

DSTN thế giới Vịnh Hạ Long - Quần đảo Cát Bà gồm 02 hợp phần, Vịnh Hạ Long thuộc địa phận tỉnh Quảng Ninh và Quần đảo Cát Bà thuộc địa phận thành phố Hải Phòng. Hai hợp phần này tồn tại 02 mô hình quản lý riêng biệt, cụ thể:

(i) Vịnh Hạ Long do Ban Quản lý Vịnh Hạ Long trực tiếp bảo vệ và quản lý theo Quyết định số 419/QĐ-UB ngày 02/03/1999 quy định chức năng nhiệm vụ và tổ chức bộ máy của BQL Vịnh Hạ Long và sửa đổi theo Quyết định số 4768/QĐ-UBND ngày 07/12/2017 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ban Quản lý Vịnh Hạ Long. Ban có 14 phòng, đơn vị chức năng trực thuộc. Kết quả phân tích các quyết định trên, cùng với khảo sát thực tế tại tỉnh Quảng Ninh vào tháng 6/2025, cho thấy: Mô hình này đã được áp dụng và hoạt động hiệu quả với phạm vi quản lý rộng, liên quan đến nhiều cơ quan, tổ chức khác nhau. Tuy nhiên, bộ máy tổ chức chưa tinh gọn, có sự chồng chéo dẫn đến giảm hiệu quả công việc, như: có tới 4 trung tâm bảo tồn với chức năng, nhiệm vụ như nhau gây lãng phí nguồn lực. Số lượng cán bộ được đào tạo về bảo tồn di sản còn hạn chế, sản phẩm, dịch vụ du lịch chủ yếu dựa vào khai thác giá trị tài nguyên sẵn có, các sản phẩm và dịch vụ hỗ trợ công tác bảo tồn, khai thác chưa đa dạng.

(ii) Quần đảo Cát Bà do Ban Quản lý DSTN Quần đảo Cát Bà bảo vệ và quản lý, trên cơ sở sắp xếp, sáp nhập các đơn vị, gồm: Vườn quốc gia Cát Bà, Ban Quản lý các vịnh thuộc quần đảo Cát Bà, Ban Quản lý Khu dự trữ sinh quyển quần đảo Cát Bà nhằm tham

mưu thực hiện nhiệm vụ liên quan đến việc lập hồ sơ đề cử và nay là thống nhất quản lý, phát huy giá trị của Di sản. Tuy nhiên, do mới sáp nhập nên chưa kiện toàn về cơ cấu tổ chức theo quy định tại Điều 15 và Điều 16 Nghị định 109/2017/NĐ-CP của Chính phủ. UBND thành phố Hải Phòng đã ban hành Quyết định số 3667/QĐ-UBND ngày 18/10/2024 về việc thành lập Ban Chỉ đạo quản lý DSTN thế giới vịnh Hạ Long - quần đảo Cát Bà thuộc thành phố Hải Phòng. Ban chỉ đạo có chức năng chỉ đạo quản lý, bảo vệ và phát huy giá trị di sản (thuộc phạm vi quản lý của thành phố Hải Phòng); giúp UBND thành phố điều phối hoạt động giữa các sở ngành, đơn vị, địa phương và các tổ chức, cá nhân liên quan trong công tác quản lý, bảo vệ và phát huy giá trị DSTN thế giới. Đồng thời, phối hợp với BQL vịnh Hạ Long thuộc UBND tỉnh Quảng Ninh để quản lý, bảo vệ và phát huy giá trị DSTN thế giới hiệu quả, đúng quy định (Quang Ninh Province - Hai Phong City, Viet Nam, 2021).

Một số bất cập trong mô hình quản lý

(i) Tồn tại 2 mô hình quản lý riêng biệt dẫn đến sự chồng chéo về trách nhiệm và thẩm quyền, gây khó khăn trong việc đưa ra các chính sách quản lý chung. Đặc biệt, chưa xây dựng và ban hành kế hoạch quản lý tổng hợp trên toàn bộ diện tích di sản thiên nhiên thế giới. Đây chính là nguyên nhân căn bản dẫn đến sự bất cập trong định hướng bảo vệ và khai thác các tiềm năng thương hiệu di sản của vùng, nhất là các phương án tổ chức phát triển du lịch. Việc thiếu một cơ quan quản lý liên tỉnh có quyền lực, làm cho việc ra quyết định về bảo tồn, khai thác và phát triển du lịch gặp nhiều trở ngại. Các quy định của mỗi địa phương có thể mâu thuẫn hoặc không đồng bộ, gây ảnh hưởng đến các hoạt động bảo tồn chung của toàn khu vực.

(ii) Kinh nghiệm quản lý và hạ tầng phục vụ bảo tồn và khai thác di sản giữa hai hợp

phần còn có sự khác biệt: Đối với Vịnh Hạ Long – địa điểm đã 2 lần được vinh danh là DSTN thế giới có cơ cấu tổ chức, hạ tầng bảo tồn, khai thác vịnh Hạ Long ổn định, chuyên nghiệp theo các kế hoạch quản lý, bám sát khuyến nghị của UNESCO và quy định của Nhà nước. Về cơ bản, tỉnh Quảng Ninh đã hoàn thiện hạ tầng phục vụ quản lý di sản, đảm bảo năng lực và khả năng cung cấp của vịnh Hạ Long, nhất là đã ban hành các quy định về số lượng tàu, điều kiện của tàu du lịch hoạt động trên vịnh theo các quy định của pháp luật; đã hình thành các cảng có sức chứa lớn, gồm "Cảng tàu khách du lịch quốc tế Tuần Châu"; "Cảng tàu quốc tế Hạ Long"; "Cảng tàu VinaShin Hòn Gai" phục vụ sự trải nghiệm của khách du lịch. Đồng thời, tỉnh Quảng Ninh cũng đã ban hành các văn bản quy phạm quy định cụ thể về các hoạt động du lịch trên vịnh, như: Quyết định 43/2024/QĐ-UBND ngày 8/10/2024 "Quy định quản lý hoạt động du lịch trên vịnh Hạ Long, vịnh Bái Tử Long".

Ngược lại, Quần đảo Cát Bà chưa kiện toàn bộ máy tổ chức, hạ tầng bảo tồn, khai thác còn hạn chế, chưa tạo được nét đặc trưng trong cạnh tranh sản phẩm du lịch biển, chưa có cảng tiếp nhận tàu trọng tải lớn, thiếu cơ sở lưu trú cao cấp, chưa đồng nhất về cơ chế quản lý, sản phẩm khai thác di sản, nguồn nhân lực chưa đáp ứng được yêu cầu (UBND thành phố Hải Phòng, 2024). Điều này là một trong những nguyên nhân gây ra những bất cập trong khai thác thương hiệu di sản và mâu thuẫn trong phục vụ khách du lịch giữa 2 hợp phần có không gian chung.

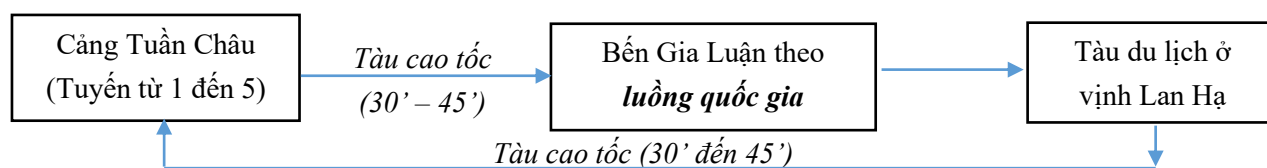
(iii) Tư duy quản lý cục bộ địa phương dẫn đến việc triển khai các kế hoạch bảo tồn dài hạn và quy hoạch du lịch bền vững gặp nhiều khó khăn. Tình trạng quản lý theo ranh giới hành chính giữa vịnh Lan Hạ (Hải Phòng) và vịnh Hạ Long (Quảng Ninh) vẫn tồn tại, gây khó khăn cho các doanh nghiệp kinh doanh lữ

hành và khách du lịch. Thực tế, tàu du lịch muốn đi từ vịnh Hạ Long sang vịnh Lan Hạ, hoặc ngược lại phải được phép của các cơ quan chức năng tỉnh Quảng Ninh và thành phố Hải Phòng. Do hạ tầng cảng của thành phố Hải Phòng chưa đủ sức tiếp nhận tàu du lịch trọng tải lớn nên phần lớn khách du lịch muốn tham quan vịnh Lan Hạ phải trung chuyển bằng tàu cao tốc từ cảng Tuần Châu. Tàu cao tốc đưa khách du lịch theo luồng quốc gia đến vùng nước thuộc Gia Luận và lên các tàu du lịch chạy tuyến Lan Hạ. Ngoài ra, nơi neo đậu của các tàu tuyến Lan Hạ đón khách từ tàu cao tốc lại thuộc “điểm chong lán” giữa 2 địa phương, nên đã xảy ra tranh cãi giữa Ban Quản lý Vịnh Hạ Long và chủ tàu.

Nếu tàu của vịnh Lan Hạ được trực tiếp vào cảng Tuần Châu đón khách sẽ chỉ mất

khoảng 30 phút từ vịnh Hạ Long sang Cát Bà, do phải trung chuyển với hành trình “chạy vòng” nên thời gian trải nghiệm của du khách phải kéo dài thêm nửa ngày. Để khắc phục tình trạng này, tỉnh Quảng Ninh có thể cho phép các tàu của thành phố Hải Phòng kết hợp khai thác lộ trình tuyến tham quan số 3, 4, 5 của vịnh Hạ Long. Tàu của Hải Phòng sẽ được đón khách trực tiếp tại các cảng quốc tế, không phải trung chuyển tại bến Gia Luận. Tuy nhiên, đây là các tuyến ít khách, các tuyến 1 và tuyến 2 chiếm 96% lượng khách trên vịnh Hạ Long, tàu của Hải Phòng không được khai thác, khách du lịch muốn tham quan tại vịnh Lan Hạ vẫn phải trung chuyển tại bến Gia Luận.

HÌNH 4. LỘ TRÌNH VÀ THỜI GIAN TRUNG CHUYỂN CỦA KHÁCH DU LỊCH THĂM VỊNH LAN HẠ XUẤT PHÁT TỪ CẢNG TUẦN CHÂU, QUẢNG NINH



Nguồn: Tổng hợp của tác giả, 2025.

Gợi mở mô hình quản lý di sản thiên nhiên thế giới

Vịnh Hạ Long - Quần đảo Cát Bà được bảo vệ thông qua các luật có liên quan của Nhà nước và các Nghị định của Chính phủ như Luật Di sản văn hóa, Luật Đa dạng sinh học, Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Luật Du lịch, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Giao thông đường thủy nội địa, Luật Tài nguyên, Môi trường, Biển và Hải đảo. Với khuôn khổ pháp lý hiện hành, mọi hoạt động diễn ra trong khu vực di sản có thể ảnh hưởng đến giá trị được công nhận phải được Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch và cơ quan liên quan khác chấp thuận.

Để phát huy hiệu quả giá trị thương hiệu di sản, đồng thời, khắc phục các hạn chế, thách thức trong công tác quản lý, khai thác quần thể đòi hỏi phải có các giải pháp mang tính đồng bộ với sự hướng dẫn, chỉ đạo từ các cơ quan quản lý trung ương, trực tiếp là Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch. Trong đó, xây dựng một bộ máy quản lý chung được xem là giải pháp có tính căn bản, điều này đã được minh chứng từ các bài học kinh nghiệm về mô hình quản lý liên vùng, liên tỉnh của một số quốc gia điển hình. Xây dựng mô hình quản lý chung trong quần thể di sản cần đảm bảo các nguyên tắc:

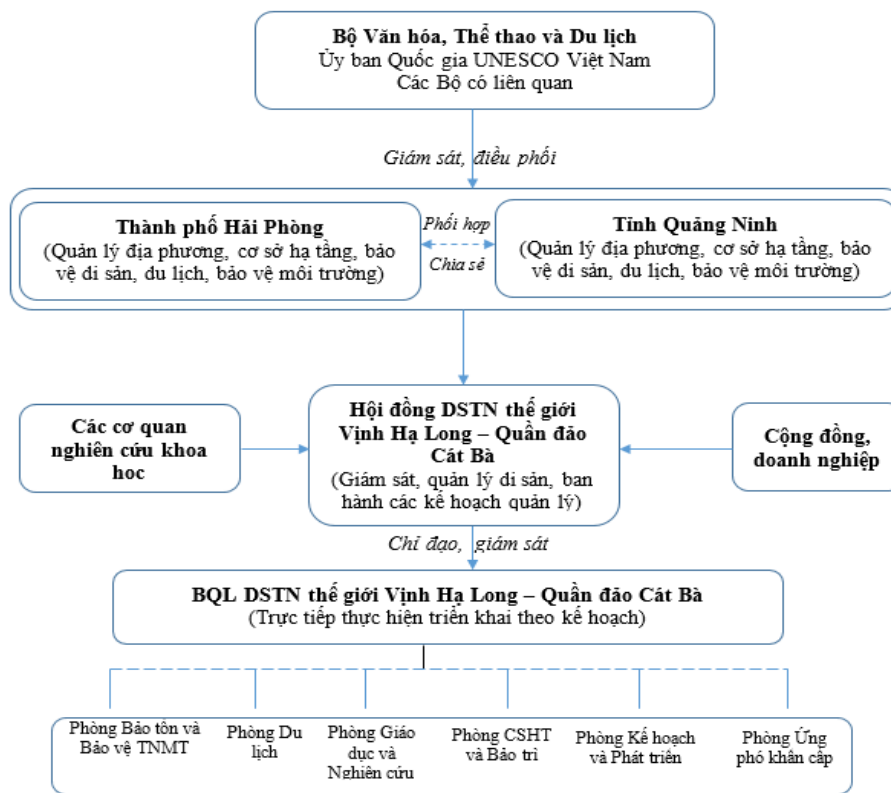
(i) Xây dựng cơ chế hợp tác linh hoạt, phù hợp với điều kiện, đặc thù từng địa phương. Cơ

chế phối hợp phải dựa trên cơ sở thiết lập các quy định, chính sách chung, kết hợp với việc thành lập Hội đồng liên tỉnh và tổ chức quản lý chung. Phát triển khung pháp lý và chính sách chung để bảo vệ và phát triển di sản, bao gồm cả việc cấp phép và quản lý du lịch.

(ii) Quản lý bền vững và không gian liên mảnh, đảm bảo tính hệ thống, tổng hợp trong công tác bảo tồn và phát triển.

(iii) Huy động tổng hợp các nguồn lực tham gia quản lý di sản, trong đó cộng đồng giữ yếu tố then chốt trong việc quản lý di sản liên vùng, giúp đảm bảo các hoạt động bảo tồn và khai thác di sản diễn ra bền vững. Ứng dụng công nghệ trong quản lý dữ liệu trực tuyến để giám sát và quảng bá di sản một cách hiệu quả.

HÌNH 5. ĐỀ XUẤT MÔ HÌNH QUẢN LÝ DSTN THẾ GIỚI QUẦN ĐẢO CÁT BÀ – VỊNH HẠ LONG



Nguồn: Đề xuất của tác giả, 2025.

Mô hình quản lý di sản liên tỉnh là công cụ hiệu quả giúp bảo tồn, phát huy giá trị di sản, đồng thời, phát triển kinh tế một cách bền vững theo hướng tiếp cận toàn diện, kết nối không gian, không bị ảnh hưởng bởi ranh giới hành chính. Mô hình quản lý là sự hợp tác giữa các cơ quan quản lý Trung ương, chính quyền địa phương, tổ chức và cộng đồng. Cụ thể:

(i) Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch và các bộ có liên quan có chức năng ban hành các quy định về quản lý di sản, tạo điều kiện thuận lợi cho việc phối hợp, tham vấn khi cần thiết, đóng vai trò trung tâm trong việc bảo vệ di sản phối hợp với 2 địa phương trong vùng di sản và Hội đồng DSTN thế giới để điều phối và tham vấn.

(ii) Hội đồng DSTG có chức năng ban hành các kế hoạch quản lý, chiến lược phát triển của toàn bộ khu di sản theo hướng tiếp cận tổng hợp. Tham vấn, thảo luận các báo cáo định kỳ, chủ trì hợp tác với các tổ chức và cá nhân tham gia vào công tác bảo tồn và phát triển khu di sản; đồng thời, giám sát các hoạt động của Ban Quản lý. Nguồn nhân sự được đề cử có thể là thành viên từ cơ quan giám sát cấp quốc gia và các cơ quan độc lập. Hình thức hoạt động là tổ chức các cuộc họp định kỳ hoặc đột xuất để thống nhất kế hoạch triển khai và giải quyết các tình huống khi cần thiết.

(iii) Ban Quản lý DSTN thế giới là cơ quan trực thuộc Hội đồng, có chức năng thực hiện trực tiếp biện pháp quản lý di sản theo quy định, đặc biệt là kế hoạch quản lý tổng hợp khu di sản. Các giải pháp phối hợp, hợp tác và biện pháp quản lý, chia sẻ, hưởng lợi được quy định cụ thể trong kế hoạch quản lý chung khu di sản sẽ là cơ sở định hướng để Ban Quản lý triển khai thực hiện, đồng thời, là cơ sở để Hội đồng và các bên có liên quan giám sát.

Hội đồng DSTG thảo luận, quyết định các phòng chức năng của Ban Quản lý phù hợp với mục tiêu và kế hoạch quản lý tổng hợp theo từng giai đoạn. Các đơn vị chức năng có trách nhiệm thực thi một hoặc hai nhiệm vụ chính trong kế hoạch, đồng thời, có trách nhiệm phối hợp lẫn nhau để hoàn thành các nhiệm vụ của Ban Quản lý được giao bởi Hội đồng DSTG.

(iv) Các địa phương có liên quan trong vùng di sản có trách nhiệm phối hợp với Ban Quản lý trong nghiên cứu, tuyên truyền, thực thi các quy định trong phạm vi quyền hạn.

(v) Cộng đồng dân cư tham gia phối hợp, hợp tác, hưởng lợi trong bảo tồn, phát triển.

(vi) Các tổ chức nghiên cứu tham gia hợp tác, cung cấp các khuyến nghị chuyên môn có liên quan đến công tác bảo tồn và phát triển di sản theo hướng bền vững, đảm bảo sự hài hòa giữa mục tiêu kinh tế, xã hội và môi trường.

4. Kết luận

Mô hình quản lý di sản liên vùng giữ vai trò quan trọng ở các quốc gia. Tùy thuộc vào tính đặc thù của từng loại di sản và các quy định, cách tiếp cận trong công tác bảo tồn, phát triển mà mỗi quốc gia xây dựng các mô hình quản lý riêng. Tuy nhiên, luôn được xem là công cụ thực thi để đảm bảo thực hiện hiệu quả các mục tiêu bảo tồn, phát huy cao nhất các giá trị mà di sản mang lại, nhất là khai thác tối ưu các giá trị thương hiệu của di sản thế giới - di sản có quy mô quốc tế, quy mô toàn cầu, trở thành nguồn lực để tạo tích lũy cho địa phương, giải quyết được việc làm, ổn định thu nhập cho cộng đồng dân cư, đồng thời bổ sung nguồn lực cả về con người, xã hội, kinh tế trong bảo tồn di sản, bảo vệ môi trường. Đối với DSTN thế giới Vịnh Hạ Long - Quần đảo Cát Bà - di sản liên vùng đầu tiên của Việt Nam đòi hỏi các địa phương cần chủ động, đẩy mạnh hợp tác, liên kết và phối hợp với Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch xây dựng được mô hình hoạt động phù hợp theo nguyên tắc: đảm bảo sự điều phối, giám sát của Bộ chủ quản và UNESCO, thống nhất bộ máy quản lý, kế hoạch quản lý theo tiếp cận toàn diện, hợp tác giữa 2 địa phương để khai thác tốt nhất các giá trị của di sản, đảm bảo trách nhiệm, quyền lợi hài hòa giữa 2 địa phương và các tổ chức, cá nhân có liên quan với mục tiêu xây dựng quần thể trở thành trung tâm du lịch mang tầm quốc tế.

Bài viết là sản phẩm của đề tài cấp Bộ: “Tăng cường giải pháp liên kết vùng trong phát triển bền vững du lịch di sản thế giới vùng Đồng bằng sông Hồng” theo Hợp đồng số 139/HĐKH-KHXH, ngày

31/12/2024 của Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, do Viện Địa lý nhân văn và Phát triển bền vững chủ trì.

Tài liệu tham khảo

1. ICOSMOS (2013). *Evaluation – Fujisan (Japan) No. 1418 Decision of the World Heritage Committee at its 37th session* (37.COM 8B.29), Technical Evaluation Mission
2. IUCN (2014). *Conservation Outlook Assessment. IUCN World Heritage Outlook*: <https://worldheritageoutlook.iucn.org> truy cập ngày 11/9/2024.
3. IUCN (2020). *Conservation Outlook Assessment. IUCN World Heritage Outlook*: <https://worldheritageoutlook.iucn.org> truy cập ngày 11/9/2024.
4. Japan's Agency for Cultural Affairs (2016). *Comprehensive Preservation and Management Plan of Fujisan*. UNESCO, Tokyo.
5. Ministry of Housing and Urban-Rural Development of the People's Republic of China (2012). *Xinjiang Tianshan - World Heritage Nomination Natural Heritage*, China.
6. Quang Ninh Province - Hai Phong City, Viet Nam (2021). *Management Plan of Ha Long Bay - Cat Ba Archipelago During the Period 2021-2025 With a Vision Toward 2040*, Vietnam.
7. US Department of the Interior (2014). *Foundation Document Yellowstone National Park – Wyoming, Montana*. Idaho, YELL 101/122938.
8. US State of the Park (2023). *Yellowstone National Park*, NPS.
9. Xiaodong Chen et al. (2023). Tourist landscape vulnerability assessment in mountainous world natural heritage sites: The case of Karajun-Kurdening, Xinjiang, china. *Ecological Indicators* 148(2023) 110038.
10. UNESCO (2013). *Convention Concerning The Protection Of The World Cultural And Natural Heritage*, <https://whc.unesco.org/en/list/672/documents/> truy cập ngày 11/9/2024.
11. UBND thành phố Hải Phòng (2024). *Đề án Tổng thể phát triển du lịch thành phố Hải Phòng đến năm 2025, định hướng đến năm 2030*, Hải Phòng.
12. Jones, T.E., et al. (2018). World heritage listing as a catalyst for collaboration: can Mount Fuji's trail signs point the way for Japan's multi-purpose national parks? *Journal of Ecotourism*, 17:3, 220-238, DOI: 10.1080/14724049.2018.1503769.

Thông tin tác giả:

1. **Trần Thị Tuyết, TS**
- Đơn vị công tác: Viện Địa lý nhân văn và Phát triển bền vững
- Địa chỉ email: trantuyet.iesd@gmail.com

Ngày nhận bài: 20/3/2025
Ngày nhận bản sửa: 25/4/2025
Ngày duyệt đăng: 12/5/2025