

# CƠ CẤU LẠI KINH TẾ DU LỊCH TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH QUẢNG NINH

Lê Hữu Phương

**Tóm tắt:** Du lịch là ngành kinh tế có vai trò quan trọng đối với sự phát triển kinh tế – xã hội (KT-XH) đất nước. Trong xu thế toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay, tỉnh Quảng Ninh đã tận dụng những lợi thế về điều kiện tự nhiên, KT-XH và đề ra nhiều chính sách quan trọng để thực hiện cơ cấu lại, nhằm phát triển du lịch trở thành ngành kinh tế mũi nhọn, bền vững. Bước đầu, tỉnh Quảng Ninh đã thu được nhiều kết quả nổi bật. Tuy nhiên, những diễn biến phức tạp của đại dịch Covid-19 thời gian qua đã ảnh hưởng lớn đến kinh tế du lịch, đòi hỏi các chủ thể trong tỉnh phải tiến hành thực hiện đồng bộ nhiều giải pháp nhằm cơ cấu lại ngành du lịch hiệu quả và thành công hơn. Bài viết đề cập những vấn đề mang tính lý luận, đồng thời đánh giá thực trạng về cơ cấu lại kinh tế du lịch của tỉnh Quảng Ninh, từ đó tiếp tục đề xuất khuyến nghị những giải pháp quan trọng nhằm hướng đến mục tiêu phát triển du lịch Quảng Ninh trở thành ngành kinh tế mũi nhọn và bền vững trong thời gian tới.

**Từ khóa:** Cơ cấu lại; Kinh tế du lịch; Tỉnh Quảng Ninh.

## Mở đầu

Quảng Ninh là một tỉnh ven biển nằm ở phía Đông Bắc của nước ta, có lợi thế và tiềm năng lớn về du lịch với hệ thống di sản văn hóa phong phú, độc đáo gồm 632 di tích lịch sử văn hóa (trong đó có 4 khu di tích quốc gia đặc biệt: Bạch Đằng, Yên Tử, Khu di tích Nhà Trần tại Đông Triều, Đền Cửa Ông - Cặp Tiên), cùng nhiều danh lam thắng cảnh nổi tiếng (có 2 danh lam thắng cảnh thuộc di tích quốc gia đặc biệt là vịnh Hạ Long và Chùa Yên Tử). Đồng thời, tỉnh có trên 360 di sản văn hóa phi vật thể đã được kiểm kê với 6 di sản nằm trong danh mục di sản văn hóa phi vật thể quốc gia (lễ hội Tiên Công ở Quảng Yên, lễ hội đền Cửa Ông ở Cẩm Phả, lễ hội đình Quan Lạn ở Vân Đồn, lễ hội đình Trà Cổ ở Móng Cái,...), đặc biệt, nghi lễ Then của người Tày ở Bình Liêu đã được UNESCO công nhận là một trong những di sản văn hóa

phi vật thể đại diện của nhân loại ở Việt Nam. Ngoài ra, với địa hình đa dạng, phong phú, bờ biển kéo dài, không gian du lịch phân bố rộng, từ biển - đảo đến núi đá xen kẽ nhiều địa bàn trọng điểm, cùng vị trí địa lý có ý nghĩa quan trọng cả về mặt địa chính trị và quốc phòng - an ninh thì Quảng Ninh vẫn luôn là điểm đến có sức hấp dẫn mạnh mẽ, thu hút ngày càng nhiều khách tham quan trong nước và quốc tế. Do đó, du lịch luôn được tỉnh Quảng Ninh xác định là ngành kinh tế mũi nhọn (Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ninh, 2019).

Thời gian qua, tỉnh Quảng Ninh đã ban hành Đề án “Quy hoạch tổng thể phát triển du lịch Quảng Ninh đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030” và Nghị quyết Đại hội Đảng bộ tỉnh Quảng Ninh lần thứ XV, nhiệm kỳ 2020 - 2025 với mục tiêu đưa du lịch Quảng Ninh trở thành ngành kinh tế mũi nhọn và trung tâm du lịch quốc tế;... Đến nay, ngành du lịch

có những đóng góp quan trọng cho nền kinh tế, theo đó, trước thời điểm dịch bệnh Covid-19 bùng phát, ngành dịch vụ (trong đó có du lịch) chiếm tỷ trọng 49,6% trong cơ cấu GRDP của tỉnh (Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ninh, 2019, tr.1). Quảng Ninh đã trở thành địa chỉ du lịch hàng đầu, đón hàng triệu du khách trong nước và quốc tế đến tham quan, nghỉ dưỡng. Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu đạt được, ngành du lịch vẫn còn tồn tại một số hạn chế về: doanh thu, chất lượng nguồn nhân lực, sản phẩm và dịch vụ du lịch.

## 1. Một số vấn đề lý luận

### 1.1. Kinh tế du lịch

Kinh tế du lịch (KTDL) ngày càng đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy phát triển đất nước, góp phần vào tiến trình hội nhập quốc tế. Tuy vậy, hiện nay vẫn chưa có một định nghĩa thống nhất về kinh tế du lịch. Theo tác giả Đồng Ngọc Minh và Vương Lôi Đình (2001): “Kinh tế du lịch là một hoạt động kinh tế, là tổng thể các hành vi phối hợp với nhau của hoạt động kinh tế nói chung với hoạt động kinh tế du lịch nhằm đáp ứng các nhu cầu về du lịch”. Trong cuốn từ điển Bách khoa Việt Nam cũng đưa ra khái niệm: “Kinh tế du lịch là một loại hình kinh tế có đặc thù mang tính dịch vụ và được xem như ngành công nghiệp không khói, gồm có du lịch quốc tế và du lịch trong nước, có chức năng nhiệm vụ tổ chức việc khai thác các tài nguyên và cảnh quan của đất nước (tài nguyên thiên nhiên, phong cảnh, kinh tế, văn hoá, lịch sử) nhằm thu hút khách du lịch trong nước và ngoài nước, tổ chức buôn bán xuất nhập khẩu tại chỗ hàng hoá và dịch vụ cho khách du lịch” (Từ điển bách khoa Việt Nam, 2002, tr. 586).

Như vậy, KTDL có thể hiểu là quan hệ kinh tế trong lĩnh vực cung ứng sản phẩm du lịch nhằm thoả mãn nhu cầu tinh thần của du

khách, đem lại lợi ích kinh tế, chính trị, xã hội thiết thực cho các chủ thể kinh doanh du lịch; là ngành sản xuất phi vật chất nhưng mang lại những giá trị to lớn cả về vật chất và tinh thần. Trong bài viết này, kinh tế du lịch được quan niệm là tổng thể các mối quan hệ kinh tế nảy sinh trong quá trình sản xuất, trao đổi và tiêu dùng các sản phẩm, dịch vụ du lịch giữa các nhà kinh doanh du lịch và khách du lịch, nhằm thoả mãn nhu cầu cho khách và mang lại lợi ích kinh tế - xã hội cho doanh nghiệp và địa phương làm du lịch.

Nhìn tổng thể, xét về quy mô, tác giả cho rằng kinh tế du lịch gồm:

*Du lịch trong nước:* là loại hình mà khách tham quan du lịch tại các địa điểm trong phạm vi quốc gia của họ.

*Du lịch quốc tế:* là loại hình du lịch mà du khách di chuyển ra ngoài đất nước mình đang sinh sống để khám phá, tham quan.

Cùng với đó, có rất nhiều ý kiến khác nhau của các nhà nghiên cứu khi bàn về đặc điểm của kinh tế du lịch. Trong đó, TS. Lê Quang Đăng (2017) trong bài viết “Bàn về khái niệm kinh tế du lịch: cần có một cách nhìn hoàn chỉnh” cho rằng kinh tế du lịch có những đặc điểm như sau:

*Tính tổng hợp, liên ngành:* kinh tế du lịch hay bất kỳ một ngành nào thuộc cơ cấu nền kinh tế của một quốc gia đều có mối liên hệ chặt chẽ và không thể tách rời khỏi nhau. Kinh tế du lịch cần phải mang tính tổng hợp và gắn kết với với các lĩnh vực khác nhau, như: giao thông, nông nghiệp, công nghiệp, tài nguyên và môi trường, văn hóa, thể thao.

*Tính xã hội hóa:* Kinh tế du lịch có đặc điểm xã hội hóa, có nghĩa là có sức thu hút mọi thành phần chủ thể kinh tế - xã hội tham

gia (bao gồm cả những chủ thể trong nước và chủ thể nước ngoài).

*Tính lợi ích và hiệu quả kinh tế cao:* Du lịch chính là ngành công nghiệp “gà đẻ trứng vàng”, đó chính là tính lợi ích và hiệu quả mà ngành du lịch đem lại cho nền kinh tế, đóng góp vào ngân sách và mức độ tăng trưởng của mỗi quốc gia.

## **1.2. Cơ cấu lại kinh tế du lịch trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh**

### *Cơ cấu lại kinh tế du lịch*

Nước ta đang trong quá trình thúc đẩy cơ cấu lại nền kinh tế, trong khi du lịch - một ngành kinh tế đặc biệt, có vị trí, vai trò quan trọng trong nền kinh tế, không thể đứng ngoài quá trình đó. Trong các phương tiện thông tin đại chúng, các công trình khoa học, các quyết định của Chính phủ chưa đưa ra được quan niệm rõ ràng về cơ cấu lại KTDL mà mới chỉ đề cập ở những khía cạnh, lát cắt khác nhau.

Trong tiếng Anh, “cơ cấu lại” (restructuring) có nghĩa là sự điều chỉnh định hướng chiến lược, tầm nhìn hoặc làm thay đổi toàn bộ cấu trúc của hệ thống như điều chỉnh lại khung khổ, nguồn lực, cơ chế hoạt động, mô hình của một lĩnh vực, một ngành cụ thể nhằm phù hợp với yêu cầu, điều kiện, hoàn cảnh tại thời điểm đó. Trong tiếng Việt, cơ cấu lại là động từ ghép từ hai từ “cơ cấu” và “lại”. Từ điển tiếng Việt định nghĩa “lại” là từ dùng phối hợp với từ đi trước đó để biểu thị sự lặp, sự tái diễn của một hoạt động vì một lý do nào đó thấy cần thiết; “cơ cấu” là tổ chức, sắp xếp các thành phần, bộ phận trong một chỉnh thể nhằm thực hiện chức năng chung (Trung tâm Từ điển học, 2009, tr. 689-690).

Trong Đề án tái cơ cấu nền kinh tế được Chính phủ báo cáo trước Quốc hội tại kỳ họp thứ ba, Quốc hội khóa XIII đã đề cập: “Tái cơ cấu tổng thể nền kinh tế gắn với chuyển đổi

mô hình tăng trưởng là quá trình phân bổ lại các nguồn lực trên phạm vi quốc gia và toàn bộ nền kinh tế để nâng cao hiệu quả chung của nền kinh tế; trên cơ sở đó, hình thành cơ cấu kinh tế hợp lý và năng động hơn, có năng lực cạnh tranh cao hơn; nâng cao trình độ các ngành kinh tế nói riêng và nền kinh tế nói chung lên mức phát triển cao hơn” (Chính Phủ, 2012, tr.6).

Theo Nguyễn Ngọc Toàn và Bùi Văn Huyền (2013, tr.22) “Tái cơ cấu kinh tế là thay đổi tương quan giữa các bộ phận trong nền kinh tế nhằm nâng cao hiệu quả của nền kinh tế” và “Tái cơ cấu kinh tế là tập hợp các hành động có chủ đích của chủ thể tái cơ cấu nhằm làm thay đổi căn bản tương quan giữa các bộ phận trong nền kinh tế theo hướng tiến bộ trong một thời gian tương đối ngắn”.

Về cơ cấu lại kinh tế du lịch, có thể rút ra một số điểm như sau:

Thứ nhất, mặc dù phạm vi nội dung, không gian, thời gian cơ cấu lại kinh tế du lịch là khác nhau nhưng đều thống nhất mục đích là nhằm tạo ra một cấu trúc mới tốt hơn, ưu việt hơn, nhằm thúc đẩy KTDL phát triển, nâng cao giá trị và sự đóng góp của ngành trong phát triển KT-XH; tăng thu nhập cho người dân, khai thác tiềm năng, lợi thế để phát triển du lịch bền vững, phát triển cân đối hợp lý giữa các lĩnh vực hoạt động du lịch, doanh nghiệp, sản phẩm và vùng du lịch.

Thứ hai, quá trình thực hiện cơ cấu lại KTDL không thể thực hiện một cách đơn lẻ, rời rạc mà phải được xem xét một cách tổng thể; đồng thời, là tổng hợp các hành động có chủ đích của cả hệ thống chính trị nhằm làm thay đổi cả cấu trúc của KTDL.

Từ những phân tích trên, dưới góc độ kinh tế chính trị, tác giả cho rằng: Cơ cấu lại kinh tế du lịch là việc bố trí, sắp xếp lại các yếu tố của lực lượng sản xuất và các mặt của quan

hệ sản xuất trong ngành kinh tế này, thông qua tập hợp các hoạt động có chủ đích của các chủ thể nhằm thúc đẩy kinh tế du lịch phát triển theo hướng tiến bộ, phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh và lợi thế cạnh tranh.

#### *Cơ cấu lại kinh tế du lịch trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh*

Dựa trên khái niệm về cơ cấu lại kinh tế du lịch nói chung ở trên cùng những đặc điểm về vị trí địa lý, tài nguyên thiên nhiên, nhân văn,... của ngành du lịch tỉnh Quảng Ninh, tác giả quan niệm: Cơ cấu lại kinh tế du lịch trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh là việc bố trí, sắp xếp lại thị trường, sản phẩm và điểm đến, doanh nghiệp, các nguồn lực phát triển, hệ thống quản lý du lịch, thông qua tập hợp các hoạt động có chủ đích của các chủ thể trên địa bàn tỉnh, nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế du lịch theo hướng hiện đại, thực sự trở thành ngành kinh tế mũi nhọn, có giá trị gia tăng cao và phát triển bền vững. Theo đó, chủ thể thực hiện cơ cấu lại KTDL là Tỉnh ủy, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Sở du lịch tỉnh Quảng Ninh, các chủ thể và các cơ quan liên quan. Mục đích cơ cấu lại KTDL nhằm xây dựng cơ cấu KTDL cân đối, hiệu quả, có giá trị gia tăng cao, đóng góp lớn cho nền kinh tế địa phương theo hướng hiện đại và phát triển bền vững. Biện pháp tiến hành là thực hiện bố trí, điều chỉnh, định hướng lại thị trường, sản phẩm và điểm đến, doanh nghiệp, các nguồn lực phát triển, hệ thống quản lý du lịch; sửa đổi, hoàn thiện cơ chế chính sách, tổ chức thực hiện đồng bộ, hiệu quả hệ thống các biện pháp cụ thể. Việc thực hiện cơ cấu lại phải tuân theo cơ chế thị trường đi đôi với quản lý của nhà nước, gắn xây dựng, phát triển KT-XH với chủ động hội nhập quốc tế.

#### **2. Thực tiễn cơ cấu lại kinh tế du lịch trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh**

Trên cơ sở chủ trương, chính sách nhất quán của Đảng, Nhà nước, cùng với sự nỗ lực của lãnh đạo các cấp trong tỉnh, những năm qua, Quảng Ninh đã tổ chức, triển khai và thực hiện cơ cấu lại kinh tế du lịch theo hướng thay đổi, nâng cao giá trị gia tăng và phát triển bền vững. Bước đầu triển khai thực hiện đã gặt hái được nhiều thành tích với những kết quả quan trọng, góp phần thúc đẩy cơ cấu lại kinh tế du lịch nói riêng và cơ cấu lại nền kinh tế nói chung của tỉnh.

Một là, thị trường khách du lịch đến Quảng Ninh đã dần dịch chuyển theo hướng đa dạng, có xu hướng chuyển sang các loại hình du lịch chi trả cao, nghỉ dưỡng dài ngày.

Kinh tế du lịch luôn là ngành kinh tế được ưu tiên phát triển ở tỉnh Quảng Ninh, đã thực sự có những thành công bước đầu trong chuyển đổi phương thức phát triển kinh tế từ “nâu” sang “xanh”, hướng tới phát triển du lịch bền vững, là ngành kinh tế mũi nhọn, động lực phát triển kinh tế của cả tỉnh. Giai đoạn 2016 - 2019, du khách quốc tế đến Quảng Ninh ngày càng đa dạng và có xu hướng chuyển sang các loại hình du lịch chi trả cao, nghỉ dưỡng dài ngày, trọn gói, trong đó số lượng du khách Châu Á chiếm tỷ trọng lớn nhất (chiếm nhiều nhất là khách Trung Quốc với 31,7%, Indonesia chiếm 7,74%; Hàn Quốc chiếm 7,02%...); tiếp đến là lượng khách đến từ Châu Âu chiếm 19,95%; Châu Mỹ 7,96%, Châu Đại Dương 3,67%. Châu Phi 0,49%, v.v. (Sở Du lịch tỉnh Quảng Ninh, 2019, tr. 4). Đồng thời, tổng lượng khách quốc tế đến Quảng Ninh tham quan, nghỉ dưỡng năm sau cao hơn năm trước và trải đều các mùa, từ đó doanh thu từ du lịch cũng tăng mạnh, ổn định qua các năm (Bảng 1).

BẢNG 1. TỔNG DOANH THU TỪ DU LỊCH VÀ TỔNG LƯỢNG KHÁCH ĐẾN QUẢNG NINH GIAI ĐOẠN 2016-2019

| <b>Năm</b>                     | <b>2016</b> | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Tổng du khách (lượt)</b>    | 8.300.000   | 9.870.000   | 12.200.000  | 14.000.000  |
| Du khách quốc tế               | 3.500.000   | 4.280.000   | 5.220.000   | 5.700.000   |
| Du khách trong nước            | 4.800.000   | 5.590.000   | 6.980.000   | 8.300.000   |
| <b>Tổng doanh thu (Tỷ VNĐ)</b> | 13.000      | 17.800      | 23.600      | 29.487      |

*Nguồn: Sở Du lịch tỉnh Quảng Ninh, 2019.*

Từ đầu năm 2020 đến nay, trước tác động rất lớn của đại dịch Covid-19, nếu lượng du khách quốc tế sụt giảm nặng nề thì thị trường khách nội địa đang nổi lên, trở thành nguồn thu chính của du lịch Quảng Ninh nhờ triển khai chính sách kích cầu du lịch nội địa và sự chủ động của Sở Du lịch trong kết nối với các địa phương trên cả nước để xúc tiến du lịch, tổ chức các tuyến tham quan du lịch nội địa theo hướng mở các đường bay để khai thác hiệu quả sân bay Vân Đồn (đặc biệt là sự kết nối với các địa phương trọng điểm như: Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Khánh Hòa,...). Nhờ vậy, thị trường khách nội địa trong giai đoạn này vẫn tạo nên những chuyển biến khởi sắc và tích cực. Theo đó, tổng số khách du lịch đến Quảng Ninh năm 2020 đạt 7.369 nghìn lượt người, trong khi khách quốc tế giảm khá sâu (đạt 517 nghìn lượt khách, giảm 91% so với năm trước) thì khách trong nước chỉ giảm nhẹ (giảm 17%) đạt 6.852 nghìn lượt khách (Cục Thống kê tỉnh Quảng Ninh, 2021, tr. 349).

Hai là, hệ thống sản phẩm du lịch ngày càng đa dạng và được khai thác có hiệu quả; hoạt động của các điểm đến du lịch được điều chỉnh hợp lý.

Các sản phẩm du lịch, đặc biệt là sản phẩm du lịch biển của tỉnh Quảng Ninh đã từng bước được cải cách, đi vào khai thác và đa dạng hóa

gắn liền với thế trận liên hoàn bờ - biển - đảo. Trong đó, nổi trội là không gian mặt nước Vịnh Hạ Long, Vịnh Bái Tử Long. Bên cạnh các sản phẩm du lịch truyền thống, Quảng Ninh có những sản phẩm du lịch biển đã trở thành thương hiệu nổi tiếng trong và ngoài nước như: thăm quan, nghỉ dưỡng trên vịnh Hạ Long, khu du lịch quốc tế Tuần Châu, Bãi Cháy. Hiện nay, tỉnh Quảng Ninh đã phát triển thêm nhiều sản phẩm du lịch mới: khám phá Hạ Long bằng thuyền kayak, thủy phi cơ; khu vui chơi, nghỉ dưỡng Vinpearl Hạ Long tại đảo Rều; nhà hàng, khách sạn, tàu vận chuyển và tàu nhà hàng cao cấp; du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng tại các đảo Vân Đồn, Cô Tô; du lịch tâm linh tại Chùa Ba Vàng,... Đặc biệt, cảng tàu khách Quốc tế Tuần Châu được khánh thành và đi vào hoạt động có hiệu quả, ổn định suốt những năm qua, đây là cảng khách nhân tạo đầu tiên ở Việt Nam do Công ty Âu Lạc (Tập đoàn Tuần Châu) đầu tư xây dựng và là cảng hiện đại nhất Đông Nam Á với diện tích 200ha, có chiều dài tuyến bến gần 7 km, độ sâu 10 -17m, với tổng mức đầu tư khoảng hơn 10.000 tỷ đồng. Mặt khác, tỉnh Quảng Ninh đã chủ động mở rộng không gian du lịch bằng cách thiết lập mở rộng quan hệ hợp tác với nhiều trung tâm du lịch biển của các quốc gia như: Trung Quốc, Hàn Quốc, Nhật Bản, Thái Lan, v.v.; phát triển du lịch biển liên vùng với một số tỉnh, thành trong nước, như:

Hải Phòng, Đà Nẵng, Khánh Hòa, v.v. (Sở Du lịch tỉnh Quảng Ninh, 2019, tr.5).

Các vùng du lịch ở Quảng Ninh đã được cơ cấu lại và ngày càng được mở rộng, trong đó, tập trung vào các điểm du lịch trọng điểm như Hạ Long, Vân Đồn, Cô Tô, Móng Cái; các dự án đầu tư về kết cấu hạ tầng, cơ sở vật chất kỹ thuật du lịch đều được khảo sát, nghiên cứu, tính toán kỹ theo hướng lưỡng dụng, vừa tạo nền móng cho phát triển KTDL, vừa phục vụ tốt cho các nhiệm vụ khác. Nhiều công trình, dự án quy mô lớn, mang ý nghĩa, là động lực đối với sự phát triển KT-XH nói chung, KTDL nói riêng, nhiều công trình đã được trùng tu và tiếp tục đưa vào hoạt động, sử dụng hiệu quả như: Cảng tàu khách quốc tế Tuần Châu; Khu khách sạn nghỉ dưỡng biển cao cấp Vinpearl Hạ Long Bay Resort tại đảo Rều; Dự án Sun World Hạ Long Park,... Một số dự án mới đi vào hoạt động những năm gần đây như: dự án Khu dịch vụ cao cấp Bến Đuan (Thành phố Hạ Long); Sân bay Vân Đồn; khu nghỉ dưỡng khoáng nóng cao cấp của Sun Group; quần thể du lịch nghỉ dưỡng FLC Hạ Long; khu đô thị biển Vinhomes Dragon Bay, v.v. (Sở Du lịch tỉnh Quảng Ninh, 2019, tr.4).

Theo Sở Du lịch, đến thời điểm hiện tại, cùng với cả nước, tỉnh Quảng Ninh đã chuyển sang trạng thái chung sống an toàn với đại dịch Covid-19, ngành du lịch tiến hành tái khởi động các hoạt động trong trạng thái bình thường mới. Nhằm duy trì môi trường an toàn cho du khách an tâm nghỉ dưỡng, các đơn vị kinh doanh du lịch trong tỉnh tiếp tục thực hiện đầy đủ các biện pháp phòng, chống dịch, đồng thời xây dựng các sản phẩm ưu đãi, hấp dẫn dành riêng cho du khách đến Quảng Ninh, nổi bật như: tạo hệ sinh thái du lịch khép kín dành cho khách hàng từ các "vùng xanh"; các tour du lịch kết hợp với Bamboo Airways, du thuyền FLC; trải nghiệm trung thu truyền thống.

Ba là, cơ sở hạ tầng phục vụ du lịch đã có sự thay đổi, điều chỉnh.

Cơ sở hạ tầng là một trong những nguồn lực quan trọng đóng góp vào sự phát triển chung của du lịch Quảng Ninh. Do đó, Quảng Ninh đã dành nguồn lực thỏa đáng từ ngân sách và huy động các nguồn lực hợp pháp đầu tư hạ tầng và cơ sở vật chất phục vụ du lịch. Theo đó, thời gian qua, cơ sở hạ tầng du lịch, nhất là hạ tầng giao thông ở Quảng Ninh từ đường cao tốc, các tuyến quốc lộ, cầu, cảng bến đã có sự thay đổi và điều chỉnh khá lớn, từ đó mở ra triển vọng mới đối cho sự phát triển du lịch và phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh. Đến nay, Quảng Ninh đã căn bản hoàn thiện kết cấu hạ tầng giao thông, hạ tầng du lịch đồng bộ phục vụ cho mục tiêu phát triển du lịch, trong đó nhiều công trình giao thông trọng điểm đã được xây dựng, sửa chữa và đi vào hoạt động hiệu quả, như: Cao tốc Hạ Long - Hải Phòng, cao tốc Hạ Long - Vân Đồn; cầu Bạch Đằng... cùng với đó, tỉnh hoàn thành nhiều công trình có tính động lực như: điện lưới quốc gia ra huyện đảo Cô Tô, đảo Cái Chiên (Hải Hà), Bảo tàng - Thư viện tỉnh, Cụm thông tin cổ động biên giới Sa Vĩ, Cung Quy hoạch, Hội chợ và Triển lãm tỉnh, SunWorld Hạ Long Complex, Bệnh viện Đa khoa Vinmec, sân golf FLC,... Các dự án hạ tầng khác tại các khu, điểm du lịch trên địa bàn như: Khu di tích Yên Tử (Uông Bí), khu di tích Nhà Trần (Đông Triều) và một số dự án lớn, trọng điểm của Tập đoàn Sun Group, Vingroup, BIM Group,... đưa vào hoạt động cũng đã phát huy hiệu quả tốt, tiếp tục là động lực hướng đến mục tiêu đưa Quảng Ninh trở thành trung tâm du lịch quốc tế lớn với kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại (Sở Du lịch tỉnh Quảng Ninh, 2019).

Bốn là, công tác quản lý nhà nước về du lịch đã được đổi mới, sắp xếp, kiện toàn, có nhiều thay đổi, chuyển biến và tác động tích cực đến hoạt động du lịch.

Công tác quản lý nhà nước về du lịch đã được đổi mới, sắp xếp, kiện toàn lại, có nhiều thay đổi, chuyển biến và tác động tích cực đến hoạt động du lịch, đặc biệt là công tác xây dựng chiến lược, định hướng, ban hành các chính sách quản lý, các quy chế, kế hoạch, đề án. Song song với đó, công tác xây dựng và hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật quản lý đối với hoạt động du lịch đã được Ủy ban nhân dân tỉnh quan tâm chỉ đạo, có sự bổ sung, kiện toàn. Trong đó, tập trung vào một số lĩnh vực như: Tiếp nhận, xử lý thông tin qua đường dây nóng du lịch theo Quyết định số 2434/QĐ-UBND ngày 21/8/2015; Quản lý hoạt động lữ hành theo Quyết định số 3486/2015/QĐ-UBND ngày 5/11/2015; Quản lý hoạt động vận chuyển khách du lịch trên Vịnh Hạ Long theo Quyết định số 4088/2015/QĐ-UBND ngày 21/12/2015; Ban hành quy định mô hình quản lý khu du lịch cấp tỉnh trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo Quyết định số 43/2021/QĐ-UBND ngày 20/8/2021.

Thời gian qua, tỉnh Quảng Ninh đã tập trung chỉ đạo triển khai thực hiện “Quy hoạch tổng thể phát triển du lịch tỉnh Quảng Ninh đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030”. Đồng thời, tỉnh đã chủ động phát huy nội lực, tổ chức thực hiện kịp thời, bám sát thực tiễn, qua đó đã phát huy hiệu quả, tích cực trong công tác quản lý nhà nước, điển hình như: công tác quản lý nhà nước về du lịch trên Vịnh Hạ Long, công tác quản lý khách du lịch lữ hành qua cửa khẩu quốc tế Móng Cái, công tác quản lý cơ sở lưu trú và dịch vụ du lịch... Cùng với đó, các cấp chính quyền và cơ quan chức năng đã chủ động ban hành các kế hoạch, chương trình tổ chức thực hiện các quy hoạch và thu hút được nhiều nhà đầu tư trong và ngoài nước đến đầu tư các dự án để phát triển du lịch. Điển hình là các quy hoạch như: Quy hoạch phát triển dịch vụ vùng đệm Yên Tử; Quy hoạch phát triển du lịch huyện

Cô Tô, Thành phố Móng Cái, Thành phố Cẩm Phả; Quy hoạch bảo tồn và phát huy 3 khu di tích lịch sử và danh thắng quan trọng của Quảng Ninh: Khu Di tích Yên Tử, Khu di tích Nhà Trần Đông Triều, Khu di tích lịch sử Chiến thắng Bạch Đằng,... đã trở thành những điểm sáng trong bản đồ du lịch. Có thể thấy, bằng sự vào cuộc mạnh mẽ của tỉnh cùng các cấp ngành, địa phương trong việc tăng cường, nâng cao hiệu quả và không ngừng đổi mới công tác quản lý nhà nước về du lịch, đồng thời có nhiều thay đổi, chuyển biến và tác động tích cực đến các hoạt động, để du lịch Quảng Ninh luôn phát triển đúng hướng, xứng đáng với tiềm năng sẵn có.

Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu đạt được, thực tế cho thấy, kinh tế du lịch của tỉnh Quảng Ninh vẫn còn nhiều hạn chế, yếu kém cần được giải quyết và tiếp tục thực hiện quá trình cơ cấu lại.

Một là, thị trường khách du lịch quốc tế giảm mạnh, tổng doanh thu từ du lịch thấp.

Đại dịch Covid-19 đã và đang ảnh hưởng nặng nề đến sự phát triển kinh tế của tỉnh Quảng Ninh. Trong đó, ngành du lịch, dịch vụ là một trong những lĩnh vực chịu ảnh hưởng nặng nề nhất. Theo đó, từ đầu năm 2020 đến nay, tỷ trọng thị trường khách du lịch quốc tế có xu hướng giảm mạnh, tổng số khách du lịch năm 2020 đạt 7.370 nghìn lượt người, giảm 47,4% so với năm 2019 (giảm 6.635 nghìn lượt khách), trong đó khách quốc tế chỉ đạt 517 nghìn lượt khách, giảm 91%; tổng doanh thu từ du lịch mang lại so với năm trước thấp, giảm khá sâu và chưa tương xứng với tiềm năng và lợi thế vốn có (chỉ đạt trên 17 nghìn tỷ đồng, giảm 30,5%) (Cục Thống kê tỉnh Quảng Ninh, 2021, tr. 349).

Hai là, các sản phẩm du lịch có tốc độ chuyển đổi chậm, cơ cấu chưa đa dạng.

Các sản phẩm du lịch có tốc độ chuyển đổi chậm, chưa đa dạng và chưa mang tính đặc trưng của tỉnh so với các tỉnh khác và khu vực. Ngoài thế mạnh là du lịch biển đảo thì Quảng Ninh rất giàu có và nhiều tiềm năng về các giá trị di sản văn hoá vật thể, phi vật thể (hơn 600 di tích lịch sử, văn hoá cùng hàng trăm di sản văn hoá phi vật thể được ông cha ta để lại ở đây từ hàng ngàn năm dựng nước và giữ nước) nhưng mức độ khai thác thực tế những năm qua còn chưa thực sự tương xứng với tiềm năng đó. Các địa điểm du lịch tâm linh (đền, chùa) chưa có sự khác biệt đáng kể so với các tỉnh lân cận; các nét văn hóa bản địa chưa được khai thác đúng giá trị (trên địa bàn tỉnh có rất nhiều lễ hội, trò chơi dân gian và các môn thể thao truyền thống mang bản sắc địa phương của đồng bào các dân tộc thiểu số, đặc biệt là ở các huyện miền Đông vẫn được tổ chức đều đặn hàng năm nhưng chưa được quảng bá rộng rãi); các sản phẩm du lịch chậm đổi mới, nghèo nàn, đơn điệu, thiếu đặc sắc, đặc biệt là sản phẩm quà tặng lưu niệm, ẩm thực du lịch và dịch vụ của các khu du lịch nghỉ dưỡng còn na ná nhau, thiếu tính đặc trưng địa phương, quan ngại hơn là thời gian gần đây xuất hiện khá nhiều các sản phẩm quà tặng lưu niệm có nguồn gốc từ Trung Quốc. Sức hấp dẫn của du lịch Quảng Ninh chủ yếu dựa vào những lợi thế tự nhiên sẵn có do các hoạt động giải trí, mua sắm, chăm sóc du khách còn kém hấp dẫn và chưa đa dạng, các khu du lịch thiếu nhiều dịch vụ hỗ trợ như: dịch vụ văn hoá, vui chơi, mua sắm.

Ba là, chất lượng nguồn nhân lực vẫn còn nhiều điểm yếu và thiếu chuyên nghiệp.

Là một trong những trung tâm du lịch lớn nhất miền Bắc, hàng năm, Quảng Ninh đón một số lượng lớn khách du lịch đến thăm quan và nghỉ dưỡng. Tuy nhiên, chất lượng nguồn nhân lực còn nhiều điểm yếu và thiếu chuyên nghiệp, lực lượng lao động trực tiếp tại các khách sạn, nhà hàng, phương tiện vận

chuyển khách du lịch, hướng dẫn viên chưa đáp ứng được nhu cầu của du khách. Trước thời điểm dịch bệnh Covid-19 xuất hiện (năm 2019), đã có 63.000 lao động làm việc trong ngành du lịch Quảng Ninh, trong đó lao động trực tiếp khối lưu trú du lịch khoảng 14.000 người (chiếm 54%); khối lữ hành 1.500 người (chiếm 6%); lao động các khu, điểm du lịch khoảng 6.000 người (chiếm 23%); nhà hàng, điểm mua sắm, bãi tắm du lịch, điểm vui chơi giải trí đạt tiêu chuẩn phục vụ khách du lịch có khoảng 3.000 người (chiếm 12%); tàu thủy du lịch (tàu tiếng) khoảng 1.500 người (chiếm 5%) (Cổng thông tin điện tử tỉnh Quảng Ninh, Điểm báo ngày 22/12/2021). Trong số đó, có đến gần 40% lao động chưa được đào tạo, hoặc đã qua đào tạo nhưng không đáp ứng được yêu cầu. Số người có trình độ đại học, cao đẳng, trung cấp trong các cơ sở kinh doanh, nhà hàng, khách sạn tư nhân rất ít, chủ yếu là lao động phổ thông. Những hạn chế chủ yếu mà nhân lực du lịch tỉnh Quảng Ninh đang gặp phải là vấn đề về trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, ngoại ngữ, tin học.

Bốn là, công tác quản lý hoạt động xúc tiến đầu tư và quảng bá du lịch vẫn còn nhiều hạn chế cần điều chỉnh lại.

Những năm qua, bên cạnh thành tựu cùng những kết quả nổi bật đã đạt được thì vẫn còn một số hạn chế trong công tác quản lý hoạt động xúc tiến đầu tư và quảng bá du lịch, đòi hỏi các nhà quản lý cần sớm có biện pháp khắc phục, điều chỉnh lại cho phù hợp. Đó là: hạn chế trong việc kêu gọi đầu tư trong và ngoài nước do cơ chế kiểm soát tài chính, ngân sách, cơ chế kiểm soát đầu tư nước ngoài chưa phù hợp; các văn bản chỉ đạo, điều hành chung của cơ quan nhà nước liên quan đến hoạt động xúc tiến và quảng bá du lịch còn nhiều bất cập, cản trở việc tổ chức các hoạt động giới thiệu, tuyên truyền cho ngành du lịch trên địa bàn tỉnh; các



lễ hội còn nhiều bất cập trong khâu tổ chức và quản lý, làm ảnh hưởng xấu đến bộ mặt ngành du lịch của tỉnh; việc quản lý các khu di tích còn chồng chéo, hoặc chưa được quản lý đầy đủ, nhất là các khu di tích nhỏ vẫn do người dân địa phương quản lý theo kiểu tự phát, gây khó khăn cho việc quản lý đầu tư, quảng bá hình ảnh đến khách du lịch.

Những hạn chế trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân. Một là, những khó khăn của nền kinh tế trong và ngoài nước, sự biến đổi khí hậu, thiên tai, đặc biệt là đại dịch Covid 19 gần đây đã ảnh hưởng không nhỏ đến kết quả của quá trình cơ cấu lại KTDL trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh. Hai là, hệ thống văn bản pháp luật, cơ chế, chính sách chưa hoàn thiện, thủ tục còn rườm rà và nhiều vướng mắc. Ba là, nhận thức, trình độ, năng lực của một số cấp ủy, chính quyền địa phương và một bộ phận cán bộ quản lý KTDL còn nhiều hạn chế. Bốn là, chưa bố trí đủ nguồn lực tài chính cần thiết để thực hiện cơ cấu lại KTDL trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh. Năm là, nhân sự quản lý hoạt động xúc tiến và quảng bá du lịch còn yếu về kỹ năng ngoại ngữ, tin học, tổ chức và giao tiếp. Sáu là, việc ứng dụng và đưa công nghệ thông tin vào quản lý du lịch, đặc biệt là quản lý các di sản văn hóa còn nhiều hạn chế.

### **Kết luận và khuyến nghị giải pháp**

Là tỉnh có đầy đủ điều kiện, cùng những tiềm năng, thế mạnh lớn về du lịch, những năm qua, với sự nỗ lực của cấp ủy, chính quyền các cấp, các chủ thể kinh tế, quá trình cơ cấu lại

KTDL trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh bước đầu đã đạt được nhiều thành tựu với những kết quả quan trọng. Tuy nhiên, vẫn còn đó nhiều khó khăn, vướng mắc và những hạn chế nhất định. Vì vậy, để hướng đến mục tiêu phát triển du lịch trở thành ngành kinh tế mũi nhọn trong thời gian tới, cần triển khai và thực hiện đồng bộ, hiệu quả các giải pháp cơ cấu lại KTDL trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh. Một là, xây dựng và hoàn thiện kịch bản quản trị rủi ro trong các trường hợp biến đổi khí hậu, dịch bệnh,... để có biện pháp chủ động ứng phó kịp thời. Hai là, hoàn thiện cơ chế, chính sách cơ cấu lại kinh tế du lịch. Ba là, điều chỉnh và đẩy mạnh phát triển hệ thống sản phẩm và điểm đến du lịch mới, đa dạng, khác biệt. Bốn là, huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực cho cơ cấu lại kinh tế du lịch trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh theo mục tiêu xác định. Năm là, nâng cao năng lực cho đội ngũ nhân lực quản lý nhà nước về du lịch theo hướng chú trọng đào tạo chuẩn năng lực theo chức danh thay vì bằng cấp. Sáu là, hoàn thiện chương trình ứng dụng và phát triển công nghệ trong hoạt động quản lý du lịch, đặc biệt là đẩy mạnh số hóa, ứng dụng công nghệ thông tin, truyền thông và hệ thống thông tin quản lý điểm đến;.... Những giải pháp được khuyến nghị nêu trên vừa mang tính cấp bách, vừa có tính khả thi cao. Đồng thời, đây là những giải pháp có mối quan hệ chặt chẽ, thống nhất, tạo tiền đề cùng nhau phát triển nhằm thúc đẩy quá trình cơ cấu lại KTDL trên địa bàn tỉnh theo mục tiêu và tiến độ đề ra.

### **Tài liệu tham khảo**

1. Bộ Chính trị (2017). *Phát triển du lịch trở thành ngành kinh tế mũi nhọn*. Nghị quyết, số 08-NQ/TW, ngày 16/01/2017, Hà Nội.
2. Chính phủ (2012). Báo cáo số 110/BC-CP ngày 17/5/2013 về Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao hiệu quả, năng suất và năng lực cạnh tranh, Hà Nội.

3. Cổng thông tin điện tử tỉnh Quảng Ninh (2021). *Điểm báo ngày 22/12/2021*. Truy cập tại <https://quangninh.gov.vn/Trang/ChiTietTinTuc.aspx?nid=105253>
4. Cục Thống kê tỉnh Quảng Ninh (2021). *Niên giám thống kê tỉnh Quảng Ninh năm 2020*. Nxb Thống kê, Hà Nội, tr. 349.
5. Đảng bộ tỉnh Quảng Ninh (2020). *Nghị Quyết Đại hội Đảng bộ tỉnh Quảng Ninh lần thứ XV, nhiệm kỳ 2020-2025*. Quảng Ninh.
6. Lê Quang Đăng (2017), *Bàn về khái niệm kinh tế du lịch: cần có một cách nhìn hoàn chỉnh*, <http://www.dulichvatrainghiem.vn/2017/12/ban-ve-khai-niem-kinh-te-du-lich-can-co.html>.
7. Đồng Ngọc Minh, Vương Lôi Đình (2001). *Kinh tế du lịch và Du lịch học*. Nxb Trẻ Thành phố Hồ Chí Minh, tr. 228.
8. Nguyễn Ngọc Toàn, Bùi Văn Huyền (2013) *Tái cấu trúc kinh tế Việt Nam nhìn từ cơ cấu ngành và cơ cấu thành phần kinh tế*. Nxb CTQG, Hà Nội, tr. 22.
9. Thủ tướng Chính phủ (2013). Quyết định số 339/QĐ-TTg ngày 19/02/2013 về việc phê duyệt Đề án Tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao hiệu quả, năng suất và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013-2020.
10. Thủ tướng Chính phủ (2018). Quyết định số 1685/QĐ-TTg ngày 05/12/2018 về việc phê duyệt Đề án Cơ cấu lại ngành du lịch Việt Nam đáp ứng yêu cầu phát triển thành ngành kinh tế mũi nhọn.
11. Thủ tướng Chính phủ (2020). Quyết định số 147/QĐ-TTg ngày 22/01/2020 về Chiến lược phát triển du lịch Việt Nam đến năm 2030.
12. Từ điển bách khoa Việt Nam (2002). *Kinh tế du lịch, Tập 2*. Nxb Từ điển bách khoa, Hà Nội, tr. 586.
13. Trung tâm Từ điển học (2009). *Từ điển tiếng việt*, Nxb Đà Nẵng, tr. 689-690.
14. Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ninh (2014). *Đề án Quy hoạch tổng thể phát triển du lịch Quảng Ninh đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030*.
15. Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ninh (2015). Quyết định số 2434/QĐ-UBND ngày 21/8/2015 về việc Tiếp nhận, xử lý thông tin qua đường dây nóng du lịch.
16. Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ninh (2015). Quyết định, số 3486/2015/QĐ-UBND ngày 5/11/2015 về việc Quản lý hoạt động lữ hành
17. Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ninh (2015). Quyết định, số 4088/2015/QĐ-UBND ngày 21/12/2015 về việc Quản lý hoạt động vận chuyển khách du lịch trên Vịnh Hạ Long.
18. Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ninh (2019). “Báo cáo, số 9423/UBND-TH6, ngày 26/12/2019: Đánh giá tình hình thực hiện nhiệm vụ phát triển KT-XH tháng 12 và cả năm 2019; triển khai một số nhiệm vụ trọng tâm tháng 01/2020
19. Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ninh (2021). Quyết định, số 43/2021/QĐ-UBND ngày 20/8/2021 về việc Ban hành quy định mô hình quản lý khu du lịch cấp tỉnh trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh.
20. Sở Du lịch tỉnh Quảng Ninh (2019). *Kết quả thực hiện nhiệm vụ năm 2019 của ngành du lịch Quảng Ninh*. tr. 4, 5.

---

#### Thông tin tác giả:

**1. Lê Hữu Phương, ThS.**

- Đơn vị công tác: Học viện Chính trị, Bộ Quốc Phòng.

- Địa chỉ email: [phuongmilitary@gmail.com](mailto:phuongmilitary@gmail.com)

Ngày nhận bài: 30/12/2021

Ngày nhận bản sửa: 28/1/2022

Ngày duyệt đăng: 15/2/2022