

# Tiềm năng và cơ hội cho bảo tồn đa dạng sinh học ngoài khu bảo tồn ở Việt Nam

TS. DƯƠNG THANH AN, TS. PHẠM HẠNH NGUYỄN

Cục Bảo tồn thiên nhiên và Đa dạng sinh học  
Tổng cục Môi trường

**B**iện pháp bảo tồn khu vực hiệu quả khác (OECM) được hiểu là “Một khu vực địa lý được xác định không phải là khu bảo tồn (KBT), được quản trị và quản lý theo những cách thức giúp đạt được các kết quả tích cực và bền vững về mặt bảo tồn nội vi đa dạng sinh học (ĐDSH) cùng với các chức năng và dịch vụ hệ sinh thái (HST) đi cùng và trong một số trường hợp, giúp bảo tồn các giá trị văn hóa, tinh thần, kinh tế - xã hội và các giá trị địa phương khác” (IUCN-WCPA Task Force on OECMs, 2019). Các OECM là một cơ hội vừa để công nhận và đóng góp cho việc bảo tồn tính ĐDSH bên ngoài các KBT và cũng tạo động lực cho việc bảo tồn bên ngoài các KBT thông qua việc xác định, hỗ trợ các OECM (IUCN, 2020).

Công ước ĐDSH (CBD) đã đặt ra Mục tiêu Achi 11 xác định: “Đến năm 2020, ít nhất 17% diện tích trên cạn, vùng nước nội địa và 10% các vùng biển, ven biển, đặc biệt là các khu vực có tầm quan trọng đặc biệt đối với các dịch vụ HST và ĐDSH, được bảo tồn thông qua hệ thống quản lý hiệu quả và công bằng, đại diện cho các HST, liên kết trong hệ thống các KBT và các biện pháp bảo tồn khu vực có hiệu quả khác, được lồng ghép kết nối với các cảnh quan trên cạn và trên biển rộng lớn hơn”. Để đạt được mục tiêu này, CBD khuyến nghị các quốc gia thành viên thực hiện OECM, một trong các giải pháp để tăng hiệu quả bảo tồn ĐDSH nội vi, bảo tồn các giá trị của thiên nhiên.

Trong thời gian qua, Việt Nam đã nỗ lực đạt được một số mục tiêu quốc gia về bảo tồn thiên nhiên (BTTN) và ĐDSH. Nhưng với vai trò là quốc gia thành viên của CBD, Việt Nam cần nỗ lực rất nhiều để đạt được Mục tiêu Achi 11. Trong khi đó, áp lực phát triển kinh tế - xã hội ngày càng cao là rào cản khiến Việt Nam khó đạt được mục tiêu, việc mở rộng hệ thống KBT rất khó thực hiện được. Vì vậy, OECM chính là giải pháp hiệu quả cho Việt Nam.

## 1. CÁC ĐỐI TƯỢNG OECM TIỀM NĂNG TẠI VIỆT NAM

Với tổng diện tích rừng là 14.609.220 ha, đạt độ che phủ 41,89%, trong đó có 2.161.661 ha là rừng đặc dụng dành cho bảo tồn, 4.646.138 ha rừng phòng hộ và 4.263.935 ha rừng sản xuất là rừng tự nhiên (Bộ NN&PTNT, 2020), Việt Nam có tiềm năng rất lớn trong bảo tồn ĐDSH ngoài các khu bảo vệ. Ngoài ra, Việt Nam còn có nhiều cảnh quan thiên nhiên cần bảo tồn giá trị ĐDSH (sinh cảnh sống, bảo tồn nguồn gen); giá trị môi trường, sinh thái; giá trị khoa học (lưu giữ chu trình sinh thái, diễn thế sinh thái tự nhiên, dấu tích của sự phát triển tự nhiên...); giá trị thẩm mỹ, giải trí; giá trị văn hóa... Đây chính là tiềm năng rất lớn để thực hiện OECM tại Việt Nam.

Theo hướng dẫn của IUCN (IUCN-WCPA Task Force on OECMs, 2019), các tiêu chí xác định OECM bao gồm: Những khu vực được khoanh vi bảo tồn nhưng không phải là KBT; những khu vực đó phải được quản lý; đạt được hiệu quả lâu dài về bảo tồn ĐDSH và đóng góp cho bảo tồn tại chỗ; có chức năng sinh thái liên kết, có các giá trị dịch vụ, văn hóa, tinh thần, kinh tế - xã hội cho địa phương. OECM được chia làm 3 loại hình và nằm hoàn toàn ngoài hệ thống KBT, cụ thể: Nhóm OECM loại 1 là khu vực đặt vấn đề bảo tồn là cốt yếu (Primary conservation), các khu vực này có tiềm năng trở

thành các KBT. Nhóm OECM loại 2 là khu vực đặt vấn đề bảo tồn là thứ yếu (Secondary conservation). Nhóm OECM loại 3 là khu vực đặt vấn đề bảo tồn là phụ (Ancillary conservation).

Theo hướng dẫn trên, các đối tượng OECM tiềm năng tại Việt Nam có thể xác định như:

- *Nhóm OECM tiềm năng loại 1:* Các khu vực ĐDSH cao nằm ngoài KBT thuộc các khu rừng phòng hộ, vùng đệm các KBT, khu rừng sản xuất là rừng tự nhiên...; các Di sản thiên nhiên được xác lập, công nhận theo quy định tại điểm c, khoản 1, Điều 20 của Luật BVMT năm 2020. Ngoài ra còn có thể kể đến các vùng chim quan trọng ngoài KBT và không trùng lặp với các khu vực nêu trên.

- *Nhóm OECM tiềm năng loại 2:* Các vùng đất ngập nước (ĐNN) quan trọng ngoài hệ thống KBT, hành lang ĐDSH. Hiện nay, Danh mục các vùng ĐNN quan trọng bao gồm các khu vực trên đang được Bộ TN&MT xây dựng trên cơ sở tổng hợp từ đề xuất của các địa phương. Trên cả nước đã quy hoạch 33 hành lang ĐDSH, trong đó có 3 hành lang ĐDSH đã được thành lập là hành lang kết nối các KBT Sông Thanh - Sao La - Voi của Quảng Nam; Đắc Krông - Bắc Hướng Hóa của Quảng Trị và Sao La - Phong Điền của Thừa Thiên - Huế.

- *Nhóm OECM tiềm năng loại 3:* Cảnh quan sinh thái quan trọng và Cơ sở bảo tồn



▲ Quy hoạch các hành lang đa dạng sinh học để bảo tồn hiệu quả các loài động vật quý, hiếm

tư nhân. Cảnh quan sinh thái quan trọng là các cảnh quan thiên nhiên có giá trị chủ yếu về môi trường, sinh thái, có thể chứa đựng các giá trị khác: thẩm mỹ, giải trí, văn hóa.... Các đối tượng này nằm ngoài các khu bảo vệ, cung cấp dịch vụ chính cho hoạt động du lịch và giá trị môi trường, sinh thái cho đời sống của con người nhưng hỗ trợ tốt cho công tác bảo tồn. Hiện nay, ở Việt Nam đã có một số cơ sở bảo tồn tư nhân được thành lập với mục đích chủ yếu là khai thác dịch vụ giải trí như: Công ty TNHH Khu du lịch sinh thái Vườn Xoài (Đồng Nai), Trung tâm cứu hộ và bảo tồn các loài thủy sinh hoang dã Vinpearl land (Công ty TNHH Vinpearl land) (Khánh Hòa), Công viên động vật hoang dã FLC (Công ty Cổ phần Đầu tư và Phát triển vườn thú Faros) (Bình Định), Vườn thú Mỹ Quỳnh (Long An), Safari Phú Quốc (Kiên Giang), Cơ sở bảo tồn gấu Ninh Bình (Ninh Bình), Trại rắn Đồng Tâm (Tiền Giang).

## 2. CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LÝ LIÊN QUAN ĐẾN OECM TẠI VIỆT NAM

### *Hiện trạng quy định pháp lý liên quan đến OECM tại Việt Nam*

Các quy định pháp lý liên quan đến OECM tại Việt Nam hiện nay tập trung tại một số Luật và văn bản dưới Luật: Luật ĐDSH năm 2008,

Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015, Luật Lâm nghiệp năm 2017, Luật Quy hoạch năm 2017, Luật Thủy sản năm 2017, Luật BVMT năm 2020. Các quy định pháp lý chi tiết để nhận diện đối tượng OECM tại Việt Nam tập trung tại Luật Lâm nghiệp năm 2017 và Luật ĐDSH năm 2008. Ngoài ra, còn là đối tượng thuộc phạm vi điều chỉnh của các Luật: Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015, Thủy sản năm 2017, Quy hoạch năm 2017 và BVMT năm 2020, cụ thể:

- Các OECM tiềm năng là khu vực ĐDSH cao, cảnh quan sinh thái quan trọng và hành lang ĐDSH là đối tượng của quy hoạch bảo tồn ĐDSH quốc gia. Các đối tượng này được quy định tại điểm c khoản 5 Điều 25 của Luật Quy hoạch năm 2017 và Điều 26 của Nghị định số 37/2019/NĐ-CP ngày 7/5/2019 của Chính phủ quy

định chi tiết thi hành một số điều của Luật Quy hoạch. Hành lang ĐDSH đã có khái niệm quy định trong Luật ĐDSH. Tuy nhiên chưa có quy định chi tiết về tiêu chí xác định đối tượng này trong thực tiễn.

- Các OECM tiềm năng là vùng ĐNN quan trọng ngoài KBT, hiện đã có các quy định chi tiết tại Nghị định số 66/2019/NĐ-CP về bảo tồn và sử dụng bền vững các vùng ĐNN; Thông tư số 07/2020/TT-BTNMT ngày 31/8/2020 quy định chi tiết các nội dung tại điểm c khoản 1 Điều 31 Nghị định số 66/2019/NĐ-CP ngày 29/7/2019 của Chính phủ về bảo tồn và sử dụng bền vững các vùng ĐNN.

- Các OECM tiềm năng là Di sản thiên nhiên được xác lập, công nhận theo quy định của điểm c, khoản 1, Điều 20 của Luật BVMT năm 2020. Các tiêu chí xác định được quy



▲ Rừng phòng hộ ven biển là một trong những khu vực cần bảo tồn hiệu quả

định tại khoản 2, Điều 20 của Luật. Hiện nay, các quy định chi tiết về tiêu chí, trình tự, thủ tục và thẩm quyền xác lập, công nhận di sản thiên nhiên đang được xây dựng dự kiến ban hành trong Nghị định hướng dẫn thực hiện Luật BVMT năm 2020.

- Các OECM tiềm năng còn lại, hiện chưa có các quy định pháp lý cụ thể cho các đối tượng này.

Ngoài ra, các OECM tiềm năng thuộc các khu rừng phòng hộ, rừng sản xuất là rừng tự nhiên, vùng đệm các KBT cần tuân thủ các quy định của Luật và văn bản dưới Luật của: Lâm nghiệp năm 2017, Luật Thủy sản năm 2017.

### ***Khoảng trống các quy định pháp lý để thúc đẩy thực hiện OECM tại Việt Nam***

- Về cơ bản đã có những quy định để nhận diện được các OECM tại Việt Nam. Tuy nhiên chưa phải là các quy định, hướng dẫn thống nhất, chi tiết, cụ thể để nhận diện được OECM theo khuyến nghị của CBD và hướng dẫn của IUCN. Ngoài ra, còn nhiều đối tượng OECM tiềm năng chưa có quy định để nhận diện.

- Thiếu quy định thống nhất, tổng thể để có thể thúc đẩy thực hiện OECM tại Việt Nam. Các đối tượng này thuộc phạm vi điều chỉnh của nhiều Luật và văn bản dưới luật chưa có sự thống nhất. Điều này có thể dẫn đến sự chồng chéo, khó phân định và phức

tạp khi triển khai thực hiện OECM tại Việt Nam.

- Thực hiện OECM hiệu quả nếu vai trò và sự đóng góp của khối tư nhân được phát huy. Nhưng hiện nay, Việt Nam còn thiếu những quy định pháp lý cụ thể, các cơ chế, chính sách để khuyến khích được sự tham gia của tư nhân trong công tác BTTN và ĐDSH.

- Cơ chế tài chính, nguồn thu bền vững là vấn đề then chốt để phát triển bền vững OECM. Mặc dù đã có một số quy định, nhưng đây vẫn là khoảng trống lớn trong quy định pháp lý tại Việt Nam.

### **MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ THỨC ĐẨY THỰC HIỆN OECM TẠI VIỆT NAM**

#### ***Xây dựng bộ tiêu chí và phương pháp xác định OECM phù hợp với Việt Nam***

Từ kết quả rà soát các đối tượng OECM tiềm năng ở Việt Nam trên cơ sở hướng dẫn của

IUCN cho toàn cầu, rõ ràng đối với Việt Nam có rất nhiều đặc thù nếu muốn hình thành mạng lưới các OECM hoạt động hiệu quả. Do vậy, việc xây dựng một hướng dẫn kỹ thuật chi tiết để xác định các OECM ở Việt Nam là rất cần thiết. Hướng dẫn này tập trung vào các vấn đề sau:

- Phương pháp luận xác định các OECM: Thực tế các OECM tiềm năng đang bị điều chỉnh bởi các chính sách có liên quan do vậy cần chỉ ra phương pháp, cách tiếp cận để hài hòa giữa các mục đích mà khu vực đó đang thực hiện và mục tiêu của một OECM.

- Các tiêu chí sàng lọc chi tiết đối với từng loại hình đối tượng gồm rừng phòng hộ, rừng sản xuất tự nhiên, hành lang ĐDSH, vùng đệm KBT, các khu ĐNN quan trọng và khác. Trường hợp có sự chồng lấn hay nhiều lựa chọn thì cách thức lựa chọn hiệu quả, ví dụ trong hành lang ĐDSH có rừng phòng hộ và rừng sản xuất tự nhiên thì lựa chọn hành lang ĐDSH hay lựa chọn các diện tích rừng phòng hộ và rừng sản xuất tự nhiên một cách riêng rẽ; hay các khu vực có HST hỗn hợp...

- Các vấn đề kỹ thuật: Xác định ranh giới các OECM; hiện trạng quản lý (hiện ở Việt Nam có rất nhiều đối tượng tham gia quản lý do vậy cần rà soát xem đối tượng nào là hiệu quả, đối tượng nào không hiệu quả cần chuyển đổi, ví dụ như các chủ rừng là các tổ chức chính trị - xã hội liệu có đảm bảo được các yêu cầu quản lý OECM); nhận diện, quản lý các giá trị ĐDSH ở khu OECM; đánh giá, khai thác các giá trị dịch vụ HST, giá trị văn hóa, lịch sử, du lịch của các OECM.

**Tiếp cận cảnh quan trong việc xác định, thực hiện OECM**

Tiếp cận cảnh quan là cách tiếp cận tổng hợp, đang có xu hướng được áp dụng nhiều trong BTTN và ĐDSH trên thế giới, đặc biệt là tại châu Âu và Bắc Mỹ. Hướng tiếp cận này được đánh giá là phù hợp để giải quyết vấn đề trong bảo tồn ĐDSH hiện nay. Về mặt khoa học, tiếp cận cảnh quan mang tính tổng hợp, xét nhiều đến tính hệ thống, tính toàn vẹn và mối quan hệ phụ thuộc chặt chẽ của các thành phần cấu thành. Cách tiếp cận này phát huy hiệu quả trong việc xác định ranh giới các đối tượng cần bảo tồn để đảm bảo tính hệ thống, toàn vẹn, duy trì được các chức năng sinh thái quan trọng, phát huy được giá trị bảo tồn của các đối tượng tự nhiên. Cách tiếp cận này sẽ phát huy hiệu quả trong việc xác định, thực hiện OECM.

- Ở quy mô nhỏ, tiếp cận cảnh quan phát huy ưu điểm trong việc xác định ranh giới các OECM. Tiếp cận cảnh quan là cách tiếp cận tổng hợp, trong đó bao gồm mục tiêu bảo tồn hài hòa với sự phát triển đúng với bản chất của các OECM. Đây là cách tiếp cận phù hợp để xác định các OECM như: khu vực ĐDSH cao ngoài KBT, hành lang ĐDSH, cảnh quan thiên nhiên quan trọng khác có giá trị bảo tồn...

- Ở quy mô lớn có thể hình thành các hệ thống BTTN và ĐDSH với các đơn vị thành phần là các KBT và các OECM. Trong hệ thống này, các KBT đã thành lập đóng vai trò là trung tâm kết nối với các OECM là các khu vực ĐDSH cao ngoài KBT bằng các hành lang ĐDSH. Mô hình này sẽ giúp giải quyết một số vấn đề khó khăn hiện nay, đó là: Cần mở rộng sinh cảnh sống cho các loài trong khi việc tăng diện tích, mở rộng các KBT đã được thành lập

khó khả thi; Tăng cường sự giao lưu, kết nối của các quần thể loài, sinh cảnh sống bị chia cắt do phát triển kinh tế - xã hội và biến đổi khí hậu toàn cầu; Đảm bảo tính toàn vẹn của các cảnh quan, sinh cảnh sống nhằm duy trì được các chức năng sinh thái quan trọng, tăng hiệu quả BTTN và ĐDSH.

**Đề xuất cơ chế, chính sách thúc đẩy thực hiện OECM tại Việt Nam**

Để thúc đẩy thực hiện OECM tại Việt Nam, hoạt động cần thiết và cấp bách nhất hiện nay là hoàn thiện hệ thống pháp lý, tạo ra các cơ chế, chính sách thuận lợi. Một số vấn đề tập trung trong thời gian tới:

- Quy định cụ thể tiêu chí và ban hành hướng dẫn kỹ thuật để xác định OECM phù hợp với bối cảnh của Việt Nam: IUCN đã ban hành hướng dẫn cho toàn cầu trên cơ sở khuyến nghị của CBN, tuy nhiên, Việt Nam cần nội luật hóa, ban hành các hướng dẫn phù hợp với bối cảnh quốc gia.

- Xác lập chế độ phát triển bền vững cho các OECM: Để pháp huy hiệu quả, phát triển lâu dài, cần xác lập chế độ phát triển bền vững cho các OECM theo từng phân

cấp OECM cụ thể (3 loại OECM theo hướng dẫn của IUCN). Các OECM là các hệ sinh thái tự nhiên, cần xác lập chế độ phát triển bền vững theo các quy định tại Điều 34 Luật ĐDSH năm 2008. Các OECM khác cần có các cơ chế, chính sách phù hợp trong tương lai để thúc đẩy phát triển.

- Áp dụng cơ chế chi trả dịch vụ HST tự nhiên cho các OECM: Quy định về cơ chế chi trả dịch vụ HST tự nhiên đã được ban hành tại Điều 138 của Luật BVMT. Các quy định này là cơ sở pháp lý vững chắc, thúc đẩy việc thực hiện cơ chế chi trả dịch vụ HST tự nhiên mà OECM mang lại. Áp dụng cơ chế chi trả dịch vụ HST tự nhiên sẽ tạo nguồn thu bền vững, thúc đẩy thực hiện OECM tại Việt Nam.

- Cơ chế, chính sách khuyến khích khối tư nhân và cộng đồng tham gia OECM: Do phần lớn các OECM không thuộc hệ thống quản lý nhà nước mà thuộc sở hữu của tư nhân và cộng đồng. Do đó, cần xây dựng các chính sách khuyến khích nhằm tăng cường vai trò, sự tham gia của cộng đồng và tư nhân trong công tác BTTN và ĐDSH thông qua thúc đẩy thực hiện OECM ■

**TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, 2020. Quyết định số 1423/QĐ-BNN-TCMT ngày 15/4/2020 về công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2019.
2. Forman, R.T.T., M. Godron (1986). *Landscape Ecology*. Wiley Press, New York. 619 pages.
3. IUCN, 2020. OCEM: Một cơ hội mới cho BTTN ở Việt Nam. <https://www.iucn.org/vi/news/viet-nam>.
4. IUCN-WCPA Task Force on OECMs (2019). *Recognising and reporting other effective area-based conservation measures*. Gland, Switzerland: IUCN.
5. Leimu, R., P. Vergeer, F. Angeloni, N.J. Ouborg (2010). *Habitat Fragmentation, Climate Change, and Inbreeding in Plants*. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1195:84-98.
6. Naveh và Liebermann (1984). *Landscape ecology: theory and application*, Springer-Verlag, New York, NY, USA.
7. Turner và Gadner (2001). *Landscape Ecology in Theory and Practice: Pattern and Process*, Springer Publisher, 414p.