

CHỦ TRƯỞNG CỦA ĐẢNG VỀ PHÁT TRIỂN NGÀNH DU LỊCH QUA ĐẠI HỘI ĐẢNG LẦN THỨ XII, XIII, XIV (2016 - 2026)

HOÀNG DƯƠNG MINH TÂM

Trường Trung học cơ sở Lê Anh Xuân, TP. Hồ Chí Minh

Nhận bài ngày 10/8/2026. Sửa chữa xong 09/9/2026. Duyệt đăng 15/9/2026.

Abstract

This article examines the Communist Party of Vietnam's guidelines for tourism development set out in the documents of the 12th (2016), 13th (2021) and 14th (2026) National Congresses and in the Central Committee and Politburo resolutions that elaborated on these documents during each term. Using historical and logical approaches, document analysis and comparison, the study clarifies the foundations, content and evolution of these guidelines. The findings indicate that the 12th Congress first called for policies to develop tourism into a leading economic sector. Politburo Resolution No. 08-NQ/TW (2017) subsequently developed this directive into a comprehensive framework of principles, objectives and measures. The 13th Congress affirmed that tourism had largely become a leading economic sector, established quantitative targets for 2030 and linked tourism development to culture, digital transformation, the marine economy and regional spatial development. The 14th Congress positioned tourism within a new growth model for an era of national advancement, while Resolution No. 26-NQ/TW (2026) further specified the need to shift from quantity to quality. The analysis identifies four features of this evolution: consistent objectives accompanied by increasingly demanding requirements; a broader scope encompassing cross-sectoral and interregional linkages; a shift in the actors driving tourism development from the state to enterprises and communities; and an increasingly systematic and forward-looking approach to formulating guidelines. The article also identifies issues concerning implementation during the 2026–2030 period.

Keywords: 12th National Congress, 13th National Congress, 14th National Congress, Communist Party of Vietnam, Leading economic sector, Tourism development guidelines.

1. Đặt vấn đề

Hiếm có ngành kinh tế nào ở Việt Nam thời kỳ đổi mới lại thăng trầm cùng nhịp với những chuyển động trong tư duy và chủ trương của Đảng như du lịch. Từ chỗ được xem là một hoạt động thu ngoại tệ tại Đại hội VI (1986), du lịch lần đầu được đặt mục tiêu “thật sự trở thành một ngành kinh tế mũi nhọn” tại Đại hội IX (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2001, tr. 178), song qua hai kỳ Đại hội X và XI, mục tiêu ấy vẫn chưa có kế hoạch triển khai cụ thể. Khoảng cách giữa định hướng chính trị và hệ thống chính sách chỉ bắt đầu được thu hẹp từ Đại hội XII (01/2016) với chủ trương “có chính sách phát triển du lịch thành ngành kinh tế mũi nhọn” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2016a, tr. 288), được nối tiếp bằng yêu cầu “để du lịch thực sự trở thành ngành kinh tế mũi nhọn” của Đại hội XIII (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2021c) và được đẩy lên tầm mức mới tại Đại hội XIV (01/2026), khi du lịch được đặt trong “mô hình tăng trưởng mới” của đất nước và ngay năm đầu nhiệm kỳ đã có nghị quyết của Bộ Chính trị về lĩnh vực này, đó là Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 22/8/2026.

Các công trình đi trước đã nghiên cứu khá kỹ sự lãnh đạo của Đảng đối với du lịch giai đoạn 2006 - 2015 (Nguyễn Thế Thi, 2020) và bước đầu khái quát giai đoạn 2016 - 2024 (Đình Thị Duyên, 2025), song chưa có công trình nào đặt vấn đề ba kỳ Đại hội XII, XIII, XIV cạnh nhau để nhận diện logic vận động của chủ trương. Bài viết nhằm bổ sung nhận thức về quá trình hình thành đường lối đối với một ngành kinh tế tổng hợp và cung cấp căn cứ cho việc thực hiện Nghị quyết Đại hội XIV, Nghị quyết số 26-NQ/TW.

Email: hoangduongminhtam@gmail.com

2. Đối tượng và phương pháp nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu là chủ trương của Đảng về phát triển ngành Du lịch thể hiện trong văn kiện ba kỳ Đại hội XII, XIII, XIV và trong các nghị quyết, kết luận của Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị cụ thể hóa văn kiện Đại hội ở mỗi nhiệm kỳ. “Chủ trương” được hiểu là hệ thống quan điểm, mục tiêu, phương hướng, nhiệm vụ và giải pháp lớn do Đảng đề ra đối với một lĩnh vực. Ba dạng tài liệu được khảo sát gồm văn kiện Đại hội, hai nghị quyết chuyên đề về du lịch của Bộ Chính trị (số 08-NQ/TW năm 2017 và số 26-NQ/TW năm 2026) và các nghị quyết, kết luận về những lĩnh vực gắn bó mật thiết với du lịch.

Bài viết dựa trên phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng và duy vật lịch sử, kết hợp phương pháp lịch sử (đặt mỗi văn kiện vào bối cảnh ra đời, trình bày sự hình thành chủ trương theo trình tự thời gian) với phương pháp lôgic (khái quát cấu trúc nội dung của chủ trương ở mỗi kỳ Đại hội, rút ra xu hướng vận động xuyên suốt), cùng phương pháp phân tích văn bản và phương pháp so sánh theo cùng một bộ tiêu chí. Số liệu phát triển ngành lấy từ các bản tin chính thức của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch.

3. Nội dung nghiên cứu

3.1. Cơ sở hình thành chủ trương của Đảng về phát triển ngành Du lịch giai đoạn 2016 - 2026

Về lý luận, chủ trương xuất phát từ quan niệm xem du lịch như một ngành kinh tế đặc thù. Chỉ thị số 46-CT/TW ngày 14/10/1994 của Ban Bí thư - văn bản chuyên đề đầu tiên của Đảng về lĩnh vực này - xác định du lịch “là ngành kinh tế tổng hợp có tính liên ngành, liên vùng và xã hội hóa cao” (Ban Bí thư, 1994, tr. 1-2); Thông báo số 179/TB-TW ngày 11/11/1998 của Bộ Chính trị khẳng định “du lịch là một ngành kinh tế tổng hợp quan trọng” (Bộ Chính trị, 1998, tr. 1). Chủ trương ấy còn được đặt trong lý luận về kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, theo đó du lịch phải “phát triển theo đúng tính chất của một ngành kinh tế vận hành theo quy luật thị trường” (Bộ Chính trị, 2017, tr. 2).

Về thực tiễn, chủ trương của Đảng phản ứng trước những biến đổi của bối cảnh (toàn cầu hóa, Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, cạnh tranh điểm đến gay gắt ở Đông Nam Á, đại dịch COVID-19) và trước thực trạng của ngành: Khách quốc tế đạt 7,9 triệu lượt năm 2015, song chính Văn kiện Đại hội XII thừa nhận “phát triển du lịch còn chậm, chưa tương xứng với tiềm năng, lợi thế; chất lượng dịch vụ còn thấp, tính chuyên nghiệp chưa cao” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2016c); đóng góp trực tiếp của du lịch vào GDP năm 2015 chỉ bằng khoảng một phần ba của Thái Lan (Nguyễn Thế Thi, 2020, tr.137-138). Thực trạng ấy đòi hỏi một bước đổi mới căn bản trong chủ trương.

Về tiền đề nhận thức, Đại hội IX lần đầu xác định mục tiêu đưa du lịch thành “ngành kinh tế mũi nhọn” - đây là bước phát triển vượt bậc trong tư duy của Đảng về lĩnh vực này. Đại hội X chủ trương “mở rộng, nâng cao chất lượng và phát triển mạnh du lịch” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2006, tr.92), Đại hội XI yêu cầu “ưu tiên phát triển và hiện đại hóa du lịch” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2011, tr.198-199). Như vậy, đến trước năm 2016, Đảng đã có định vị ngành, mục tiêu và phương hướng lớn; điều còn thiếu là hệ thống chính sách cụ thể - điểm mà Đại hội XII sẽ bổ sung.

3.2. Chủ trương của Đại hội XII (2016) và Nghị quyết số 08-NQ/TW (2017): Xác lập yêu cầu “có chính sách phát triển du lịch thành ngành kinh tế mũi nhọn”

Báo cáo chính trị trình Đại hội XII (20 - 28/01/2016) đề cập đến du lịch ở cả bốn phương hướng phát triển dịch vụ, kinh tế biển, đô thị và văn hóa, với những điểm mới như “hình thành một số trung tâm dịch vụ, du lịch tầm cỡ khu vực và quốc tế” và khái niệm “đô thị du lịch” lần đầu được nhắc đến (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2016b). Như vậy du lịch bước đầu đã được đặt trong tư duy liên ngành.

Chủ trương được diễn đạt cụ thể nhất trong “Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011 - 2015 và phương hướng, nhiệm vụ 5 năm 2016 – 2020”: “Có chính sách phát triển du lịch thành ngành kinh tế mũi nhọn. Khuyến khích các thành phần kinh tế đầu tư phát triển du lịch (PTDL) với hệ thống hạ tầng đồng bộ, hiện đại, sản phẩm đa dạng và tính chuyên nghiệp cao. Tạo mọi thuận lợi về thủ tục xuất nhập cảnh, đi lại và bảo đảm an toàn, an ninh. Đẩy mạnh xúc tiến,

quảng bá, xây dựng thương hiệu du lịch Việt Nam... Phát triển các khu dịch vụ du lịch phức hợp, có quy mô lớn và chất lượng cao” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2016a, tr. 288). Đoạn văn kiện này đánh dấu bước chuyển trọng tâm từ khẳng định “du lịch là gì” sang yêu cầu “phải làm gì”: Chủ thể đầu tư là “các thành phần kinh tế”; “điểm nghẽn” thủ tục xuất nhập cảnh lần đầu được nêu đích danh ở cấp văn kiện Đại hội; du lịch gắn với thương hiệu quốc gia và nhà đầu tư chiến lược. Chủ trương Đại hội XII vì thế vượt lên Đại hội IX ở chỗ cụ thể hóa mục tiêu thành các đầu việc, chính sách.

Ngày 16/01/2017, Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết số 08-NQ/TW về PTDL trở thành ngành kinh tế mũi nhọn. Năm quan điểm của Nghị quyết là sự diễn giải đầy đủ nhất nội hàm chủ trương ấy: Khẳng định đây “là định hướng chiến lược quan trọng để phát triển đất nước” song “không nhất thiết địa phương nào cũng xác định du lịch là ngành kinh tế mũi nhọn”; xác định các thuộc tính ngành cần đạt; phát triển đồng thời du lịch quốc tế và nội địa; phát triển bền vững; và cơ chế chủ thể, theo đó phát triển du lịch (PTDL) “là trách nhiệm của cả hệ thống chính trị, các cấp, các ngành, của toàn xã hội, có sự lãnh đạo, chỉ đạo chặt chẽ của các cấp ủy đảng; phát huy mạnh mẽ vai trò động lực của doanh nghiệp và cộng đồng dân cư, sự quản lý thống nhất của Nhà nước” (Bộ Chính trị, 2017, tr. 2). Nghị quyết đặt lộ trình hai nấc: Đến năm 2020 du lịch “cơ bản trở thành ngành kinh tế mũi nhọn”, đóng góp trên 10% GDP; đến năm 2030 “du lịch thực sự là ngành kinh tế mũi nhọn” (Bộ Chính trị, 2017, tr. 2-3). Tám nhóm nhiệm vụ, giải pháp chuyển các đầu việc còn khái quát của Văn kiện Đại hội XII thành chính sách cụ thể như chuyển phí tham quan sang giá dịch vụ, thành lập Quỹ hỗ trợ phát triển du lịch, tạo thuận lợi tối đa về thị thực, cho phép “thực hiện thí điểm” những vấn đề cấp bách chưa có quy định pháp luật (Ban Chấp hành Trung ương, 2017, tr. 3-7); Luật Du lịch được thông qua chỉ năm tháng sau đó (Quốc hội, 2017).

Trong nhiệm kỳ, chủ trương còn được bổ sung từ hai hướng. Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22/10/2018 của Hội nghị Trung ương 8 khóa XII xác định “đến năm 2030, phát triển thành công, đột phá về các ngành kinh tế biển theo thứ tự ưu tiên: 1) Du lịch và dịch vụ biển; 2) Kinh tế hàng hải; 3) Khai thác dầu khí và các tài nguyên khoáng sản biển khác...” (Ban Chấp hành Trung ương, 2018). Qua đây cho thấy du lịch được xếp thứ nhất trong thứ tự ưu tiên, trên cả kinh tế hàng hải và dầu khí. Nghị quyết số 52-NQ/TW ngày 27/9/2019 của Bộ Chính trị xếp “du lịch số” vào “các ngành ưu tiên có mức độ sẵn sàng cao” (Bộ Chính trị, 2019). Chủ trương phát triển du lịch qua đó được lồng ghép vào chiến lược biển và chiến lược công nghệ quốc gia.

3.3. Chủ trương của Đại hội XIII (2021): “Để du lịch thực sự trở thành ngành kinh tế mũi nhọn” gắn với văn hóa, chuyển đổi số và phát triển bền vững

Đại hội XIII (25/01-01/02/2021) họp trong hoàn cảnh đặc biệt: Ngay sau năm 2019 đạt kỷ lục 18 triệu lượt khách quốc tế, năm 2020 khách quốc tế chỉ còn 3,8 triệu lượt, giảm 78,7% do đại dịch Covid-19 (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2021d). Thay vì hạ thấp kỳ vọng, Đại hội lại đặt cho du lịch yêu cầu cao hơn hẳn, trong khung mục tiêu đến năm 2045 trở thành nước phát triển, thu nhập cao (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2021b).

Điểm khác biệt đầu tiên nằm ở phần đánh giá. Văn kiện kết luận: “Ngành Du lịch đã có bước phát triển rõ rệt và đạt được những kết quả quan trọng, cơ bản trở thành ngành kinh tế mũi nhọn” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2021d) - sự thừa nhận chính thức rằng chủ trương Đại hội XII đã đi vào cuộc sống đúng như mục tiêu năm 2020 của Nghị quyết số 08-NQ/TW. Song, Văn kiện cũng nhìn thẳng vào hạn chế về chất: “Du lịch tăng trưởng cao nhưng chất lượng tăng trưởng chưa được chú trọng, chưa có nhiều sản phẩm đa dạng và chưa bảo đảm tính bền vững” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2021d). Như vậy yêu cầu đặt ra là phải nâng cao chất lượng sản phẩm du lịch.

Về mục tiêu, Đại hội XIII yêu cầu cơ cấu lại ngành “để du lịch thực sự trở thành ngành kinh tế mũi nhọn”, tức chuyển từ “có chính sách phát triển” sang tầm hiện thực hóa triệt để, đồng thời lần đầu đưa chỉ tiêu định lượng vào văn kiện Đại hội: Đến năm 2030 đón 47 - 50 triệu lượt khách quốc tế, du lịch đóng góp khoảng 14 - 15% GDP (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2021c). Báo cáo chính trị bổ sung hai định hướng có ý nghĩa lý luận: “Gắn phát triển văn hóa với PTDL, đưa du lịch thành một ngành kinh tế mũi

nhọn, đồng thời bảo vệ, gìn giữ tài nguyên văn hóa cho các thế hệ mai sau” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2021a, tr.145-146) - lần đầu tiên mục tiêu kinh tế của du lịch được phát biểu trong chương về văn hóa; và “phát triển nhanh và bền vững dựa chủ yếu vào khoa học công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2021a, tr.214), là căn cứ chính trị trực tiếp cho tiến trình chuyển đổi số của ngành Du lịch.

Một điểm mới nữa là chủ trương về du lịch được định vị theo vùng và theo biển: Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2021 - 2030 giao vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung phát triển “các trung tâm du lịch biển, du lịch sinh thái mang tầm khu vực và quốc tế” và yêu cầu “ưu tiên phát triển các ngành kinh tế biển, nhất là du lịch, dịch vụ biển” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2021c). Trong nhiệm kỳ, chủ trương được cụ thể hóa bằng Kết luận số 07-KL/TW (Bộ Chính trị, 2021), các nghị quyết vùng năm 2022 (Bộ Chính trị, 2022), Nghị quyết số 57-NQ/TW (Bộ Chính trị, 2024) và Nghị quyết số 68-NQ/TW (Bộ Chính trị, 2025). Nhìn tổng thể, chủ trương Đại hội XIII là bước phát triển hợp quy luật của chủ trương Đại hội XII: Từ “có chính sách” sang “thực sự trở thành”, từ một ngành dịch vụ sang một ngành gắn với văn hóa, công nghệ và không gian vùng, biển.

3.4. Chủ trương của Đại hội XIV (2026) và Nghị quyết số 26-NQ/TW: du lịch trong mô hình tăng trưởng mới của kỷ nguyên vươn mình

Đại hội XIV (19 - 23/01/2026) diễn ra trong bối cảnh có ba đặc điểm tác động trực tiếp đến cách đặt vấn đề về du lịch. 1) Đất nước bước vào “kỷ nguyên vươn mình” (Tô Lâm, 2024) với mục tiêu tăng trưởng hai con số cho cả giai đoạn 2026 - 2030. 2) Cuộc cách mạng tinh gọn tổ chức bộ máy năm 2025 đã sắp xếp cả nước từ 63 xuống 34 đơn vị hành chính cấp tỉnh và vận hành chính quyền địa phương hai cấp từ ngày 01/7/2025 (Quốc hội, 2025), làm thay đổi căn bản không gian du lịch của các địa phương. 3) Năm 2025 ngành Du lịch đón 21,2 triệu lượt khách quốc tế, tổng thu lần đầu vượt mốc một triệu tỷ đồng (Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, 2026a), song đóng góp trực tiếp vào GDP mới khoảng 8,8% (Thu Giang, 2026), còn xa mục tiêu 14 - 15% mà Đại hội XIII đặt cho năm 2030. Cách đánh giá của Đại hội XIV vì thế mang tính hai mặt: Báo cáo chính trị ghi nhận “khu vực dịch vụ, du lịch phục hồi và phát triển nhanh”, nhưng cũng nhận định “công nghiệp văn hóa, dịch vụ văn hóa, du lịch phát triển chưa tương xứng với tiềm năng” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2026b). Điều đó phản ánh thước đo đã thay đổi: Du lịch không còn được đo bằng tốc độ phục hồi, mà bằng giá trị gia tăng và đóng góp vào mục tiêu tăng trưởng hai con số.

Chủ trương về du lịch trong Báo cáo chính trị được đặt trong bốn định hướng lớn. Thứ nhất là mô hình tăng trưởng mới, “lấy khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số làm động lực chính” và “làm mới các động lực tăng trưởng truyền thống” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2026b), với chỉ tiêu tăng trưởng GDP bình quân “từ 10%/năm trở lên” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2026a); du lịch vừa là động lực truyền thống cần được “làm mới”, vừa là động lực mới khi được số hóa và gắn với công nghiệp văn hóa, kinh tế di sản. Thứ hai là phát triển các ngành dịch vụ: “Xây dựng và phát triển một số trung tâm dịch vụ, du lịch chất lượng cao... Xây dựng, phát triển thương hiệu quốc gia về dịch vụ, du lịch mang đậm bản sắc văn hóa, con người Việt Nam” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2026b) - trọng tâm chuyển sang chất lượng sản phẩm thay vì quy mô phát triển. Thứ ba là văn hóa và kinh tế di sản, với yêu cầu “bảo tồn và phát huy hiệu quả các giá trị di sản văn hóa gắn với phát triển kinh tế di sản” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2026b). Di sản được coi là nguồn lực kinh tế cần chuyển hóa thành giá trị, chứ không chỉ là tài nguyên cần bảo vệ như cách đặt vấn đề của Đại hội XIII. Thứ tư là không gian phát triển và kinh tế biển, với yêu cầu “tổ chức lại không gian phát triển phù hợp với hệ thống hành chính mới” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2026b). Cùng với chủ trương “phát triển kinh tế tư nhân là một động lực quan trọng nhất của nền kinh tế” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2026a), bốn định hướng ấy tạo nên khuôn khổ chủ trương cho du lịch nhiệm kỳ 2026 - 2030 (Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, 2026b).

Chỉ bảy tháng sau Đại hội, ngày 22/8/2026, Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết số 26-NQ/TW về phát triển du lịch Việt Nam trở thành ngành kinh tế mũi nhọn trong kỷ nguyên mới, trên cơ sở tổng kết gần mười năm thực hiện Nghị quyết số 08-NQ/TW (Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, 2026b). Nghị quyết chỉ

rõ “du lịch phát triển chưa thực sự bền vững, chưa tương xứng với tiềm năng, lợi thế và yêu cầu phát triển của đất nước”, “sản phẩm du lịch còn thiếu chiều sâu, sức sáng tạo”, từ đó đặt yêu cầu “chuyển đổi mô hình tăng trưởng và phương thức quản trị du lịch từ ‘số lượng’ sang ‘chất lượng’” (Ban Chấp hành Trung ương, 2026, tr. 1-2). Sáu ngày sau, Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 28/8/2026 về phát triển các vùng và tổ chức không gian phát triển quốc gia yêu cầu “thúc đẩy liên kết giữa các địa phương để hình thành các trục di sản, văn hóa, du lịch liên vùng” (Bảo Nhân Dân, 2026). Chủ trương Đại hội XIV về du lịch qua đó được cụ thể hóa theo cả hai chiều ngành và lãnh thổ ngay trong năm đầu nhiệm kỳ.

3.5. Sự vận động của chủ trương qua ba kỳ Đại hội: Nhận xét và những vấn đề đặt ra

Đặt ba kỳ Đại hội cạnh nhau theo cùng một bộ tiêu chí sẽ thấy rõ hơn logic vận động của chủ trương (bảng 1).

Bảng 1: So sánh chủ trương của Đảng về phát triển du lịch qua ba kỳ Đại hội XII, XIII, XIV

Tiêu chí	Đại hội XII (2016)	Đại hội XIII (2021)	Đại hội XIV (2026)
Bối cảnh ngành	7,9 triệu lượt khách quốc tế (2015); phát triển chưa tương xứng tiềm năng	Kỷ lục 18 triệu lượt (2019) rồi khủng hoảng COVID-19	21,2 triệu lượt, tổng thu trên 1 triệu tỷ đồng (2025); khoảng 8,8% GDP
Đánh giá của Đại hội	“Phát triển du lịch còn chậm, chưa tương xứng với tiềm năng, lợi thế”	“Cơ bản trở thành ngành kinh tế mũi nhọn”; “chất lượng tăng trưởng chưa được chú trọng”	“Phục hồi và phát triển nhanh”; “phát triển chưa tương xứng với tiềm năng”
Định vị, mục tiêu	“Có chính sách phát triển du lịch thành ngành kinh tế mũi nhọn”	“Để du lịch thực sự trở thành ngành kinh tế mũi nhọn”; 47 - 50 triệu lượt khách quốc tế, 14 - 15% GDP (2030)	Du lịch trong mô hình tăng trưởng mới; trung tâm dịch vụ, du lịch chất lượng cao
Trọng tâm nội dung	Thế chế, chính sách; thủ tục xuất nhập cảnh; thương hiệu; khu du lịch phức hợp	Cơ cấu lại ngành; chuỗi giá trị; văn hóa; du lịch số; vùng và biển	Chất lượng, giá trị gia tăng; kinh tế di sản, công nghiệp văn hóa; kinh tế bạc; tổ chức lại không gian
Chủ thể	“Các thành phần kinh tế” đầu tư; Nhà nước “có chính sách”	Kinh tế tư nhân “đóng góp quan trọng, nhất là dịch vụ du lịch”	Kinh tế tư nhân là “một động lực quan trọng nhất”; doanh nghiệp tiên phong, Nhân dân là chủ thể
Văn kiện cụ thể hóa	Nghị quyết số 08-NQ/TW (2017); số 36-NQ/TW (2018); số 52-NQ/TW (2019)	Kết luận số 07-KL/TW (2021); các nghị quyết vùng (2022); Nghị quyết số 57-NQ/TW (2024); số 68-NQ/TW (2025)	Nghị quyết số 26-NQ/TW và số 27-NQ/TW (8/2026)

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ các văn kiện đã dẫn.

Từ bảng 1 và các phân tích ở trên có thể rút ra bốn nhận xét.

Thứ nhất, chủ trương nhất quán về mục tiêu nhưng không ngừng được nâng tầm về yêu cầu. Cùng một mục tiêu “ngành kinh tế mũi nhọn” được diễn đạt bằng ba mệnh đề: “có chính sách phát triển du lịch thành ngành kinh tế mũi nhọn” (Đại hội XII) là yêu cầu về công cụ; “để du lịch thực sự trở thành ngành kinh tế mũi nhọn” (Đại hội XIII) là yêu cầu về mức độ hiện thực hóa; “là một động lực tăng trưởng mới của đất nước” (Nghị quyết số 26-NQ/TW) là yêu cầu về vai trò trong mô hình tăng trưởng. Ba mệnh đề tương ứng với ba trạng thái phát triển của ngành.

Thứ hai, nội hàm của chủ trương ngày càng mở rộng theo hướng liên ngành và không gian: Ở Đại hội XII, du lịch chủ yếu là một ngành dịch vụ mũi nhọn và một bộ phận của kinh tế biển; ở Đại hội XIII, du lịch được gắn với văn hóa, công nghệ, chuỗi giá trị liên ngành và được định vị theo vùng, theo biển; đến Đại hội XIV, du lịch được đặt trong “hệ sinh thái kinh tế tổng hợp” cùng công nghiệp văn hóa, kinh tế di sản, kinh tế đêm, kinh tế bạc, kinh tế số, và được yêu cầu tổ chức lại theo không gian hành chính mới. Sự mở rộng ấy là hệ quả của định vị “ngành kinh tế tổng hợp, có tính liên ngành, liên vùng” từ năm 1994.

Thứ ba, quan niệm về chủ thể PTDL chuyển dịch rõ rệt từ Nhà nước sang doanh nghiệp và cộng đồng: Từ “khuyến khích các thành phần kinh tế đầu tư” (Đại hội XII), “phát huy mạnh mẽ vai trò động

lực của doanh nghiệp và cộng đồng dân cư” (Nghị quyết số 08-NQ/TW), đến “doanh nghiệp là lực lượng tiên phong; Nhân dân là chủ thể tham gia và thụ hưởng” (Nghị quyết số 26-NQ/TW) trên nền chủ trương coi kinh tế tư nhân là “một động lực quan trọng nhất của nền kinh tế” (Đại hội XIV). Vai trò của Nhà nước cũng được định nghĩa lại: từ “có chính sách” sang “quản trị theo dữ liệu” (Ban Chấp hành Trung ương, 2026, tr. 2-4) - từ quản lý hành chính sang quản trị phát triển.

Thứ tư, phương thức hình thành chủ trương ngày càng có tính hệ thống và tính dự báo. Đại hội XII cần một năm để có nghị quyết chuyên đề; đến Đại hội XIII, thay vì ban hành một nghị quyết chuyên đề riêng, Đảng đưa trực tiếp các nhiệm vụ của Nghị quyết số 08-NQ/TW vào văn kiện Đại hội, đồng thời bổ sung chủ trương thông qua các nghị quyết phát triển vùng, các nghị quyết mang tính nền tảng (như về chuyển đổi số) và các kết luận nhằm ứng phó khủng hoảng (như đại dịch COVID-19); Đại hội XIV chỉ cần bảy tháng để có nghị quyết chuyên đề (Nghị quyết số 26-NQ/TW), ban hành đồng bộ với nghị quyết về không gian phát triển quốc gia. Kinh nghiệm ứng phó đại dịch được chuyển hóa thành yêu cầu xây dựng “hệ thống cảnh báo sớm và kế hoạch ứng phó khủng hoảng du lịch” (Ban Chấp hành Trung ương, 2026, tr. 12).

Bên cạnh những bước tiến ấy, sự vận động của chủ trương cũng để lộ ba vấn đề cần tiếp tục giải quyết. Một là khoảng cách giữa chỉ tiêu và thực tế: mục tiêu 14 - 15% GDP vào năm 2030 đứng trước mức đóng góp khoảng 8,8% GDP của năm 2025, đòi hỏi chủ trương “chuyển từ số lượng sang chất lượng” phải được đo bằng chỉ tiêu về giá trị gia tăng, chi tiêu bình quân và độ dài lưu trú thay cho lượt khách. Hai là những điểm nghẽn cơ cấu được nhắc lại qua nhiều kỳ Đại hội cho thấy vấn đề nằm ở khâu tổ chức thực hiện hơn là ở nhận thức. Ba là yêu cầu tổ chức lại không gian du lịch theo hệ thống hành chính 34 tỉnh, thành phố: quy hoạch, thương hiệu và sản phẩm du lịch từng gắn với địa giới cũ cần được sắp xếp lại theo “trục di sản, văn hóa, du lịch liên vùng” mà Nghị quyết số 27-NQ/TW định hướng.

4. Kết luận

Qua ba kỳ Đại hội XII, XIII, XIV, chủ trương của Đảng về phát triển ngành Du lịch đã đi trọn chặng đường từ định hướng đến hệ thống: Đại hội XII (2016) lần đầu chuyển mục tiêu “ngành kinh tế mũi nhọn” thành yêu cầu “có chính sách” và được Nghị quyết số 08-NQ/TW (2017) diễn giải thành hệ thống quan điểm, mục tiêu, giải pháp hoàn chỉnh; Đại hội XIII (2021) xác nhận du lịch đã “cơ bản trở thành ngành kinh tế mũi nhọn”, nâng yêu cầu lên tầm “thực sự” và gắn du lịch với văn hóa, chuyển đổi số, kinh tế biển, không gian vùng; Đại hội XIV (2026) đặt du lịch trong mô hình tăng trưởng mới của kỷ nguyên vươn mình và được Nghị quyết số 26-NQ/TW cụ thể hóa thành yêu cầu chuyển từ “số lượng” sang “chất lượng”, đưa du lịch trở thành ngành kinh tế mũi nhọn,

Sự vận động ấy có bốn đặc điểm nổi bật: Nhất quán về mục tiêu nhưng nâng tầm về yêu cầu; mở rộng nội hàm theo hướng liên ngành và không gian; chuyển dịch chủ thể từ Nhà nước sang doanh nghiệp, cộng đồng đi đôi với định nghĩa lại vai trò quản trị của Nhà nước. Khoảng cách giữa chỉ tiêu và thực tế, những điểm nghẽn cơ cấu và yêu cầu tổ chức lại không gian du lịch theo hệ thống hành chính mới là những vấn đề mà việc thực hiện Nghị quyết Đại hội XIV và Nghị quyết số 26-NQ/TW cần đặc biệt quan tâm, để du lịch thực sự trở thành động lực tăng trưởng mới của đất nước.

Tài liệu tham khảo

- Ban Bí thư (1994). *Chỉ thị số 46-CT/TW ngày 14/10/1994 về lãnh đạo, đổi mới và phát triển du lịch trong tình hình mới*.
- Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2018). *Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22/10/2018, Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII, về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045*. <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/hoi-nghi-bch-trung-uong/khoa-xii/nghi-quyet-so-36-nqtw-ngay-22102018-hoi-nghi-lan-thu-tam-ban-chap-hanh-trung-uong-dang-khoa-xii-ve-chien-luoc-phat-trien-ben-3453>.
- Báo Nhân dân (2026). *Phát triển các vùng và tổ chức không gian phát triển quốc gia trong giai đoạn mới*, 31/8/2026. <https://nhandan.vn/phat-trien-cac-vung-va-to-chuc-khong-gian-phat-trien-quoc-gia-trong-giai-doan-moi-post985594.html>.
- Bộ Chính trị (1998). *Thông báo số 179/TB-TW ngày 11/11/1998 về việc phát triển du lịch trong tình hình mới*.
- Ban Chấp hành Trung ương (2017). *Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 16/01/2017 về phát triển du lịch trở thành ngành kinh tế mũi nhọn*. Hà Nội.
- Bộ Chính trị (2019). *Nghị quyết số 52-NQ/TW ngày 27/9/2019 về một số chủ trương, chính sách chủ động tham gia cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư*. Hà Nội.

Ban Chấp hành Trung ương (2021). *Kết luận số 07-KL/TW ngày 11/6/2021 về một số nhiệm vụ trọng tâm tăng cường công tác phòng, chống dịch COVID-19 và phát triển kinh tế - xã hội*.

Bộ Chính trị (2022). *Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 03/11/2022 về phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm quốc phòng, an ninh vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải Trung Bộ đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045*.

Bộ Chính trị (2024). *Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia*.

Bộ Chính trị (2025). *Nghị quyết số 68-NQ/TW ngày 04/5/2025 về phát triển kinh tế tư nhân*.

Ban Chấp hành Trung ương (2026). *Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 22/8/2026 về phát triển du lịch Việt Nam trở thành ngành kinh tế mũi nhọn trong kỷ nguyên mới*.

Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch (2026a). *Du lịch Việt Nam năm 2025: Dấu mốc bút phá, khẳng định vị thế mới*, 08/01/2026. <https://bvhttdl.gov.vn/du-lich-viet-nam-nam-2025-dau-moc-but-pha-khang-dinh-vi-the-moi-20260108102401774.htm>.

Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch (2026b). *Tăng tốc xây dựng Đề án phát triển du lịch trở thành ngành kinh tế mũi nhọn trong kỷ nguyên mới*, 05/5/2026. <https://bvhttdl.gov.vn/tang-toc-xay-dung-de-an-phat-trien-du-lich-tro-thanh-nganh-kinh-te-mui-nhon-trong-ky-nguyen-moi.htm>.

Đinh Thị Duyên (2025). *Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo phát triển du lịch từ năm 2016 đến năm 2024*. TNU Journal of Science and Technology, 230(16), 223-229. <https://jst.tnu.edu.vn/jst/article/view/13757>.

Đảng Cộng sản Việt Nam (2001). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*. NXB Chính trị Quốc gia - Sự thật.

Đảng Cộng sản Việt Nam (2006). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*. NXB Chính trị Quốc gia - Sự thật.

Đảng Cộng sản Việt Nam (2011). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*. NXB Chính trị Quốc gia - Sự thật.

Đảng Cộng sản Việt Nam (2016a). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*. NXB Chính trị Quốc gia - Sự thật.

Đảng Cộng sản Việt Nam (2016b). *Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng* [bản điện tử]. <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-xii/bao-cao-chinh-tri-cua-ban-chap-hanh-trung-uong-dang-khoa-xi-tai-dai-hoi-dai-bieu-toan-quo-loc-lan-thu-xii-cua-dang-1600>.

Đảng Cộng sản Việt Nam (2016c). *Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011 - 2015 và phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016 - 2020*.

<https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-xii/bao-cao-danh-gia-ket-qua-thuc-hien-nhiem-vu-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-5-nam-2011-2015-va-phuong-huong-1599>.

Đảng Cộng sản Việt Nam (2021a). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, tập I*. NXB Chính trị Quốc gia Sự thật.

Đảng Cộng sản Việt Nam (2021b). *Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng*. <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-xiii/bao-cao-chinh-tri-cua-ban-chap-hanh-trung-uong-dang-khoa-xii-tai-dai-hoi-dai-bieu-toan-quo-loc-lan-thu-xiii-cua-3734>.

Đảng Cộng sản Việt Nam (2021c). *Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021 - 2030*. <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-xiii/chien-luoc-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-10-nam-2021-2030-3735>.

Đảng Cộng sản Việt Nam (2021d). *Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016 - 2020 và phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021 - 2025* <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-xiii/bao-cao-danh-gia-ket-qua-thuc-hien-nhiem-vu-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-5-nam-2016-2020-va-phuong-huong-3737>.

Đảng Cộng sản Việt Nam (2026a). *Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV của Đảng* [toàn văn]. Báo Điện tử Chính phủ, 06/02/2026. <https://baochinhphu.vn/toan-van-nghi-quyet-dai-hoi-dai-bieu-toan-quo-loc-lan-thu-xiv-cua-dang-102260206211344712.htm>.

Đảng Cộng sản Việt Nam (2026b). *Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương khóa XIII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV của Đảng*. <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/bo-chinh-tri-ban-bi-thu-ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-xiv/bao-cao-chinh-tri-cua-ban-chap-hanh-trung-uong-khoa-xiii-tai-dai-hoi-dai-bieu-toan-quo-loc-lan-thu-xiv-cua-dang.html>.

Thu Giang (2026). *Nghị quyết số 26-NQ/TW: 5 quan điểm đột phá phát triển du lịch thành ngành kinh tế mũi nhọn*. Báo Điện tử Chính phủ, 03/9/2026. <https://baochinhphu.vn/nghi-quyet-so-26-nq-tw-5-quan-diem-dot-pha-phat-trien-du-lich-thanh-nganh-kinh-te-mui-nhon-102260903105333104.htm>.

Tô Lâm (2024). *Kỷ nguyên phát triển mới - kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam*. Chuyên đề trình bày tại Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, ngày 25/11/2024. Hà Nội.

Quốc hội (2017). *Luật Du lịch (Luật số 09/2017/QH14), thông qua ngày 19/6/2017*.

Quốc hội (2025). *Nghị quyết số 202/2025/QH15 ngày 12/6/2025 về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh*.

Nguyễn Thế Thi (2020). *Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo phát triển du lịch từ năm 2006 đến năm 2015*, Luận án Tiến sĩ Lịch sử, chuyên ngành Lịch sử Đảng Cộng sản Việt Nam. Học viện Chính trị - Bộ Quốc phòng.