

# HOÀN THIÊN LUẬT DI SẢN VĂN HÓA GÓP PHẦN NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ VĂN HÓA DÂN TỘC THIỂU SỐ

TRẦN TOÀN TRUNG\*

*Luật Di sản văn hóa năm 2001 (sửa đổi, bổ sung năm 2009) (sau đây viết là Luật Di sản văn hóa) đã đánh dấu một bước phát triển quan trọng trong sự nghiệp bảo tồn di sản văn hóa của Việt Nam. Đây là công cụ giúp Nhà nước quản lý một cách hiệu quả đối với lĩnh vực văn hóa nói chung và văn hóa dân tộc thiểu số nói riêng. Tuy nhiên, trước những tác động của đời sống kinh tế - xã hội hiện đại và những vấn đề nảy sinh từ thực tiễn, việc hoàn thiện Luật Di sản văn hóa có ý nghĩa cấp bách, giúp công tác quản lý nhà nước được kịp thời, góp phần bảo tồn và phát huy các giá trị văn hóa của đồng bào các dân tộc thiểu số trong bối cảnh mới.*

*Từ khóa:* Hoàn thiện; Luật Di sản văn hóa; quản lý nhà nước; văn hóa dân tộc thiểu số.

*The Law on Cultural Heritage in 2001 (revised and supplemented in 2009) (hereinafter referred to as the Law on Cultural Heritage) marked an important milestone in the preservation of cultural heritage in Viet Nam. It is a tool for the state to effectively manage the cultural sector in general and ethnic minority culture in particular. In response to the impacts of the modern socio-economic issues and the arising issues, it is urgent to complete the Law on Cultural Heritage to ensure proper state management, preservation and promotion of cultural values of ethnic minority people in the new context.*

*Keywords:* Completing; Law on Cultural Heritage; state management; ethnic minority culture.

NGÀY NHẬN: 02/3/2023

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 28/3/2023

NGÀY DUYỆT: 17/4/2023

## 1. Đặt vấn đề

Pháp luật là công cụ cần thiết không thể thiếu nhằm bảo đảm cho sự tồn tại, ổn định và phát triển của xã hội, đặc biệt trong giai đoạn xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Pháp luật còn là phương tiện để Nhà nước quản lý có hiệu lực, hiệu quả các lĩnh vực của đời sống xã hội, trong đó có quản lý nhà nước (QLNN) về văn hóa dân tộc thiểu số (DTTS). Trong bối cảnh mới, công tác QLNN về văn hóa DTTS phải giải quyết

tốt mối quan hệ giữa truyền thống và hiện đại; giữa gìn giữ, bảo tồn với biến đổi và tiếp biến; giữa cơ hội, thuận lợi và khó khăn, đòi hỏi cần có những công cụ quản lý hữu hiệu nhằm đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ và phát huy tối đa nguồn lực, sức mạnh nội sinh của dân tộc. Vì vậy, QLNN về văn hóa DTTS, bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa (DSVH) của đồng bào các DTTS ngày càng trở nên

\* ThS, Học viện Hành chính Quốc gia

quan trọng, có ý nghĩa quyết định đến tôn vinh của quốc gia trước sự phát triển đầy thách thức của kinh tế thị trường và xu thế toàn cầu hóa.

## 2. Thực trạng thực hiện Luật Di sản văn hóa trong công tác quản lý nhà nước về văn hóa dân tộc thiểu số

Văn hóa là một lĩnh vực có tính chất đặc thù so với các lĩnh vực khác, như: kinh tế, chính trị..., có liên quan trực tiếp đến quá trình sáng tạo của cá nhân và cộng đồng. Trước tác động của đời sống kinh tế - xã hội hiện đại, sự xâm thực văn hóa, xâm nhập và biến đổi tôn giáo - tín ngưỡng diễn ra ngày càng mạnh mẽ, bản sắc văn hóa của một số dân tộc đang đứng trước nguy cơ mai một, bị đồng hóa, một số luật tục bị xóa bỏ hoặc không được công nhận. Sự xâm nhập của văn hóa ngoại lai ảnh hưởng đến phong tục, tập quán, dẫn đến việc văn hóa truyền thống đối diện với nguy cơ bị xâm lấn. Một số lễ hội, nghi lễ tín ngưỡng của đồng bào DTTS bị ảnh hưởng, pha trộn, lai tạp với văn hóa của các dân tộc sống đan xen.

Để bảo vệ và phát huy giá trị DSVH, đáp ứng nhu cầu về văn hóa ngày càng cao của Nhân dân, góp phần xây dựng và phát triển nền văn hóa Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc và đóng góp vào kho tàng DSVH thế giới; để tăng cường hiệu lực QLNN, nâng cao trách nhiệm của Nhân dân trong việc tham gia bảo vệ và phát huy giá trị DSVH, Nghị quyết số 03-NQ/TW ngày 16/7/1998 Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa VIII) về “Xây dựng và phát triển nền văn hóa Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc” đã xác định “Di sản văn hóa là tài sản vô giá, gắn kết cộng đồng dân tộc, là cốt lõi của bản sắc dân tộc, cơ sở để sáng tạo những giá trị mới và giao lưu văn hóa. Hết sức coi trọng bảo tồn, kế thừa, phát huy những giá trị văn hóa truyền thống (bác học và dân gian), văn hóa cách mạng, bao gồm cả văn hóa vật thể và phi vật thể”<sup>1</sup>.

Nhằm thể chế hóa các quan điểm của Đảng về bảo tồn DSVH, năm 2001, Quốc hội đã ban hành Luật DSVH. Tiếp đó, năm 2009, Quốc hội khóa XII đã ban hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật DSVH nhằm thích ứng với bối cảnh thời đại và những nhận thức mới về DSVH, đặc biệt là di sản văn hóa phi vật thể (VHPVT). Bên cạnh đó, các văn bản dưới luật, các chính sách về đầu tư, hỗ trợ nguồn lực trong việc kiểm kê, sưu tầm, bảo quản và trùng tu hệ thống DSVH, đặc biệt là DSVH của đồng bào các DTTS cũng đã được Chính phủ ban hành. Theo đó, các chương trình, đề án, chiến lược, chương trình được triển khai, như: Đề án bảo tồn, phát triển văn hóa các DTTS Việt Nam đến năm 2020; Đề án kiểm kê, sưu tầm, bảo quản, trưng bày, tuyên truyền DSVH truyền thống điển hình của các DTTS Việt Nam giai đoạn 2017 - 2020; Chương trình mục tiêu quốc gia về văn hóa giai đoạn 2012 - 2015; Chương trình mục tiêu phát triển văn hóa giai đoạn 2016 - 2020...

Như vậy, với hệ thống chính sách, pháp luật về DSVH ngày càng được hoàn thiện đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng trong việc nhận diện, lan tỏa giá trị vô giá của di sản. Thời gian qua, nước ta đã xếp hạng trên 10.000 di tích cấp tỉnh, thành phố, 3.591 di tích quốc gia và 123 di tích quốc gia đặc biệt; trên 40.000 di tích đã được kiểm kê theo quy định của Luật DSVH, khoảng 70.000 di sản VHPVT trên cả nước được kiểm kê; 416 di sản được đưa vào danh mục di sản VHPVT quốc gia, trong đó có nhiều di sản của đồng bào các DTTS, như: tri thức và kỹ thuật viết chữ trên lá Buông của đồng bào DTTS Khơme (tỉnh An Giang), Lễ cấp sắc của người Dao huyện Văn Yên (tỉnh Yên Bái), Nghệ thuật Xòe Thái ở Mường Lò, thị xã Nghĩa Lộ (tỉnh Yên Bái)... Các di sản của Việt Nam được UNESCO công nhận, ghi danh, gồm: 8 DSVH và thiên nhiên thế giới; 14 di sản

VHPVT, trong đó, 13 di sản VHPVT trong Danh sách di sản VHPVT đại diện của nhân loại và 1 di sản VHPVT trong danh sách di sản VHPVT cần bảo vệ khẩn cấp; 7 di sản tư liệu, trong đó, 3 di sản tư liệu thế giới, 4 di sản tư liệu khu vực châu Á - Thái Bình Dương. Nhiều sưu tập hiện vật và di vật, cổ vật quý giá mang đặc trưng văn hóa của địa phương, vùng miền, quốc gia... đang được bảo quản, trưng bày và phát huy giá trị tại các bảo tàng với tổng số trên 4 triệu hiện vật. 238 hiện vật, nhóm hiện vật đã được công nhận là bảo vật quốc gia qua 10 đợt xét duyệt<sup>2</sup>. Đây cũng là nguồn tài nguyên vô giá góp phần quan trọng vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội ở nước ta hiện nay.

Bên cạnh những thành tựu đạt được, sau 20 năm được ban hành và hơn 10 năm sửa đổi, bổ sung, *Luật DSVH* đang dần bộc lộ một số hạn chế, bất cập làm giảm hiệu lực, hiệu quả của công tác QLNN về văn hóa DTTS và việc bảo tồn, phát huy giá trị DSVH của đồng bào các DTTS, cụ thể:

*Thứ nhất*, công tác QLNN về văn hóa DTTS chủ yếu dựa trên *Luật DSVH* và các văn bản dưới luật liên quan. Tuy nhiên, khi vận dụng các nội dung trong *Luật DSVH* quy định về lĩnh vực di sản VHPVT của đồng bào DTTS còn một số hạn chế. Do di sản VHPVT là một khái niệm mới, mang tính bao quát, trừu tượng, các khái niệm trong *Luật DSVH* đề cập còn chung chung, chưa rõ ràng, cụ thể, như: di sản VHPVT là sản phẩm tinh thần gắn với cộng đồng hoặc cá nhân, vật thể và không gian văn hóa liên quan, có giá trị lịch sử, văn hóa, khoa học thể hiện bản sắc cộng đồng, không ngừng được sáng tạo và được lưu truyền từ thế hệ này sang thế hệ khác bằng truyền miệng, truyền nghề, trình diễn và các hình thức khác. Một số thuật ngữ liên quan đến di sản VHPVT được đề cập trong *Luật DSVH* còn chưa đầy đủ, rất khó khăn trong công tác quản lý, hoạt động kiểm

kê, nhận diện và tuyên truyền di sản VHPVT của đồng bào DTTS.

*Thứ hai*, về di sản VHPVT, trong *Luật* hiện hành chưa có các quy định về công tác kiểm kê, nhận diện di sản, tiêu chí cụ thể các loại di sản, như: đối với nghề thủ công truyền thống chưa quy định bao nhiêu năm được công nhận, các tiêu chí công nhận nghề truyền thống là di sản VHPVT... Hay việc rút tên di sản VHPVT ra khỏi danh mục quốc gia vẫn chưa có quy định cụ thể, nên khi xảy ra những vấn đề có liên quan thì không có cơ sở pháp lý để giải quyết. Nhiều di sản VHPVT đã và đang bị mai một, khó phục dựng, cần được bảo vệ. Cơ chế, chính sách đối với người tham gia hoạt động bảo vệ di sản còn bất cập, chưa có chế độ cụ thể cho nghệ nhân dân gian gìn giữ di sản, xét tặng danh hiệu nghệ nhân và chính sách đãi ngộ. Đa phần xét duyệt nghệ nhân trong lĩnh vực nghệ thuật trình diễn dân gian, còn các loại hình khác vẫn chưa có quy định cụ thể.

*Thứ ba*, việc phát huy tiềm năng, thế mạnh các di sản VHPVT của đồng bào DTTS phục vụ phát triển du lịch còn hạn chế, đặc biệt là các di sản, di tích gắn với đất rừng, đất lâm nghiệp do ban quản lý rừng phòng hộ đầu nguồn, khu bảo tồn thiên nhiên, vườn quốc gia quản lý thì vấn đề bảo tồn và phát huy giá trị di tích phải thực hiện theo các quy định của *Luật DSVH*, *Luật Đất đai* năm 2013, *Luật Lâm nghiệp* năm 2017, *Luật Bảo vệ môi trường* năm 2020... trong khi đó, việc phân cấp QLNN cho địa phương chưa rõ ràng, đối với quản lý, bảo tồn và phát huy giá trị di tích là thuộc về trách nhiệm của cơ quan chuyên môn QLNN về DSVH, do đó, việc khai thác và phát huy giá trị di tích còn chậm trễ, các doanh nghiệp, nhà đầu tư phải chờ đợi các phương án, đề án được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt mới có thể thực hiện.

*Thứ tư*, chính sách khuyến khích tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước đóng góp, tài

trợ cho bảo vệ và phát huy giá trị DSVH chưa thực sự thu hút các lực lượng xã hội tích cực tham gia đầu tư vào công tác bảo vệ và phát huy giá trị DSVH.

*Thứ năm*, công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật về DSVH thực hiện chưa đồng bộ, hiệu quả; việc quảng bá giá trị các DSVH, di tích của đồng bào các DTTS chưa sâu rộng đến quần chúng nhân dân nên người dân vẫn ứng xử, thực hành văn hóa theo thói quen. Đặc biệt, đối với đồng bào DTTS, những tập tục, hủ tục lạc hậu của họ khiến cho việc tuyên truyền, nâng cao nhận thức, ý thức tuân thủ pháp luật cho người dân còn gặp nhiều trở ngại, dẫn đến tình trạng người dân chưa nhận thức hết giá trị của di sản địa phương và có hành vi vi phạm xâm hại, lấn chiếm di tích; nhiều di tích chịu sự tác động của môi trường tự nhiên và con người chưa có phương án bảo vệ kịp thời.

Nguyên nhân của những hạn chế, bất cập nêu trên là do: (1) Hệ thống văn bản pháp luật về DSVH còn thiếu đồng bộ, một số nội dung chồng chéo với các luật khác, nhiều vấn đề phát sinh từ thực tiễn chưa được sửa đổi, bổ sung kịp thời; (2) Mối quan hệ giữa bảo tồn và phát triển chưa được xử lý hài hòa, chưa được ưu tiên và coi trọng; (3) Việc tuyên truyền, quảng bá và xây dựng các sản phẩm du lịch mang đậm nét đặc thù của địa phương ở một số khu di sản chưa đạt hiệu quả cao; xúc tiến du lịch và tổ chức các hoạt động dịch vụ tại một số khu di sản còn hạn chế, thậm chí còn ảnh hưởng đến thương hiệu và sức thu hút khách tham quan; việc xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia chưa đáp ứng được yêu cầu; (4) Tư duy của cán bộ quản lý DSVH vẫn còn tâm lý trông chờ, chưa thực sự quyết đoán để tham mưu cấp có thẩm quyền xây dựng được cơ chế, chính sách phù hợp, tạo điều kiện thuận lợi cho công tác bảo vệ và phát huy giá trị DSVH; (5) Hoạt động bảo vệ

và phát huy giá trị di sản VHPVT là hoạt động lâu dài, trong khi nhận thức của chính quyền các cấp về di sản VHPVT lại không đồng đều; vì vậy, cần xây dựng chiến lược đào tạo đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý, nghiên cứu về di sản VHPVT ở các cấp...

### **3. Một số định hướng hoàn thiện Luật Di sản văn hóa góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về văn hóa dân tộc thiểu số trong thời gian tới**

Giữ gìn văn hóa nói chung và văn hóa DTTS nói riêng là lĩnh vực đặc thù, nhạy cảm, tinh tế với những sáng tạo của cá nhân và cộng đồng, thiên về phương diện tinh thần, liên quan trực tiếp đến đời sống văn hóa tâm linh, tín ngưỡng nên đôi khi khó nhận diện, đánh giá chính xác. Thậm chí một số sáng tạo trong văn hóa có khuynh hướng vượt ra khỏi khuôn khổ, phạm vi quy định của những chính sách, vì vậy, việc đánh giá, tổng kết thực tiễn để ban hành chủ trương, chính sách mới về văn hóa gặp nhiều khó khăn. Tuy vậy, việc sửa đổi, bổ sung những vấn đề mới nảy sinh từ thực tiễn cần được triển khai sớm nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật về DSVH, tạo hành lang pháp lý đồng bộ, vững chắc cho công tác QLNN về văn hóa DTTS là hết sức cấp bách hiện nay, theo đó, cần tập trung vào một số định hướng, giải pháp cơ bản sau:

*Một là*, hoàn thiện Luật DSVH, cần bổ sung một số nội dung liên quan đến các thuật ngữ, điều chỉnh khái niệm về DSVH cụ thể, dễ hiểu và dễ nhận diện, như: “nghề nhân”, “nghề thủ công truyền thống”, “lễ hội truyền thống”, “tín ngưỡng dân gian”... Các điều khoản của Luật phải ngắn gọn, rõ ràng, dễ hiểu, dễ vận dụng và dễ triển khai trong thực tiễn; bổ sung các loại hình di sản VHPVT trong Luật DSVH.

*Hai là*, việc xây dựng, sửa đổi, bổ sung Luật phải dựa trên nguyên tắc khách quan, công bằng, khoa học, phù hợp với tình hình

thực tiễn. Xây dựng các văn bản về xử phạt hành vi vi phạm trong lĩnh vực DSVH cần theo hướng tăng nặng khung hình phạt về hành chính, tài chính, hình sự, để giáo dục, răn đe, tránh sự nể nang, né tránh, ngại va chạm trong xử lý các tình huống, vấn đề văn hóa phức tạp.

*Ba là*, cần quy định cụ thể về phân cấp trong công tác quản lý từ trung ương đến địa phương triển khai thực hiện; quy định việc xây dựng đề án bảo tồn và phát huy giá trị di sản VHPVT sau khi được đưa vào danh mục và các hoạt động quản lý, tổ chức bảo tồn, phát huy.

*Bốn là*, có cơ chế đãi ngộ cho các nghệ nhân, đặc biệt là nghệ nhân người đồng bào DTTS để họ tiếp tục cống hiến, bảo tồn nghệ thuật truyền thống, văn hóa dân tộc. Có các chính sách hỗ trợ địa phương thực hiện các đề án bảo tồn di sản VHPVT quốc gia; đặc biệt hỗ trợ cho các chương trình phục hồi, bảo tồn các loại hình di sản VHPVT có nguy cơ mai một.

*Năm là*, cần phối hợp chặt chẽ với các cơ quan, ban, ngành và chính quyền địa phương các cấp trong việc đẩy mạnh tuyên truyền, nâng cao ý thức tuân thủ *Luật DSVH* hiện hành cho các tầng lớp nhân dân; tổ chức các lớp tập huấn cho cán bộ chuyên môn về các quy định trong công tác quản lý, bảo tồn và phát huy giá trị DSVH. Tăng cường các hoạt động quảng bá, giới thiệu, giao lưu để nâng cao nhận thức và khuyến khích cộng đồng cùng tham gia, tạo môi trường và động lực để nghệ nhân dân gian tiếp tục truyền bá những giá trị văn hóa, đặc biệt là các DSVH của đồng bào các DTTS tới cộng đồng và xã hội, bảo đảm tốt nhất quyền văn hóa của công dân trong sáng tạo, thực hành và thụ hưởng văn hóa.

#### 4. Kết luận

Hoàn thiện *Luật DSVH* nhằm khắc phục những hạn chế, bất cập của pháp luật về

DSVH, hoàn thiện hành lang pháp lý về DSVH, nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN về văn hóa DTTS; đồng thời, tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức, cá nhân, lực lượng xã hội thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích hợp pháp liên quan tới DSVH, tham gia tích cực vào hoạt động bảo vệ và phát huy giá trị DSVH của đồng bào các DTTS, góp phần làm tăng mối quan hệ hài hòa giữa bảo tồn DSVH và phát triển kinh tế - xã hội vì mục tiêu phát triển bền vững đất nước □

#### Chú thích:

1. *Nghị quyết số 03-NQ/TW ngày 16/7/1998 Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa VIII) về xây dựng và phát triển nền văn hóa Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc.*

2. *Tờ trình số 287/TTr-BVHTTDL ngày 05/10/2022 của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch về việc đề nghị xây dựng Luật Di sản văn hóa (sửa đổi), tr. 4.*

#### Tài liệu tham khảo:

1. *Kết luận số 76-KL/TW ngày 04/6/2020 của Bộ Chính trị (khóa XII) về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 33-NQ/TW ngày 09/6/2014 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XI) về xây dựng và phát triển văn hóa, con người Việt Nam đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững đất nước.*

2. *Luật Di sản văn hóa năm 2001 (sửa đổi, bổ sung năm 2009).*

3. *Nghị quyết số 33-NQ/TW ngày 09/6/2014 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XI) về xây dựng và phát triển văn hóa, con người Việt Nam đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững đất nước.*

4. *Quyết định số 2215/QĐ-TTg ngày 24/12/2020 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Kế hoạch triển khai thực hiện Kết luận số 76-KL/TW ngày 04/6/2020 của Bộ Chính trị (khóa XII) về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 33-NQ/TW ngày 09/6/2014 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XI) về xây dựng và phát triển văn hóa, con người Việt Nam đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững đất nước.*

5. *Quyết định số 1909/QĐ-TTg ngày 12/11/2021 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược phát triển văn hóa đến năm 2030.*