

MẤY VẤN ĐỀ VỀ CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VÀ VIỆC THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT TRONG LĨNH VỰC BẢO TÀNG

NGUYỄN HỮU TOÀN*

1. Trước hết, cần khẳng định ngay rằng, *Luật di sản văn hóa* được ban hành năm 2001 là văn bản pháp luật đầu tiên có những quy định về lĩnh vực hoạt động bảo tàng ở nước ta. Trước đó, kể từ Sắc lệnh số 65 do Hồ Chủ tịch ban hành ngày 23/11/1945, Nghị định số 519 của Thủ tướng Chính phủ quy định thể lệ về bảo tồn cổ tích (ban hành năm 1957), đến Pháp lệnh bảo vệ và sử dụng di tích lịch sử - văn hóa và danh lam thắng cảnh (được ban hành năm 1984) - những văn bản quy phạm pháp luật quan trọng có nội dung điều chỉnh về lĩnh vực hoạt động bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa trước khi có *Luật di sản văn hóa*, vấn đề tổ chức và hoạt động của các bảo tàng ở nước ta hầu như chưa có quy định pháp luật cụ thể.

Năm 2009, *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật di sản văn hóa* tiếp tục được ban hành, với việc sửa đổi, bổ sung nhiều quy định liên quan đến lĩnh vực bảo tàng (khái niệm bảo tàng, phân loại bảo tàng, nhiệm vụ của bảo tàng, thành lập và cấp phép hoạt động bảo tàng,...), đã thể hiện sự cập nhật, đồng thời tạo hành lang pháp lý thuận lợi hơn, của pháp luật về di sản văn hóa đối với lĩnh vực này.

Luật di sản văn hóa, tiếp đó, là *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật di sản văn hóa*, hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết việc thi hành một số điều của hai Luật trên (Nghị định 92, Nghị định 98 của Chính phủ và các Thông

tư do Bộ trưởng Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch ban hành), cùng các quyết định của Thủ tướng Chính phủ về lĩnh vực này, có ý nghĩa đặc biệt đối với sự phát triển của hệ thống bảo tàng ở nước ta, thể hiện qua mấy điểm sau đây:

- Quy định rõ chức năng, nhiệm vụ của bảo tàng;

- Quy định rõ điều kiện, thủ tục, thẩm quyền quyết định thành lập (đối với bảo tàng công lập) hoặc cấp giấy phép hoạt động (đối với bảo tàng ngoài công lập);

- Quy định rõ hạng của các bảo tàng và tiêu chí, thủ tục, thẩm quyền quyết định xếp hạng bảo tàng;

- Phê duyệt quy hoạch tổng thể hệ thống bảo tàng Việt Nam đến năm 2020 (Quyết định số 156/2005/QĐ-TTg ngày 23/6/2005 của Thủ tướng Chính phủ);

- Các Thông tư do Bộ trưởng Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch ban hành đã quy định ngày càng cụ thể, đầy đủ hơn về tổ chức và hoạt động của bảo tàng và về từng lĩnh vực hoạt động của bảo tàng (việc gửi tư liệu di sản văn hóa phi vật thể, di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia vào bảo tàng; về việc sưu tầm hiện vật của bảo tàng công lập,...).

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về di sản văn hóa ngày càng hoàn thiện, với những quy định phù hợp thực tiễn, có tính khả thi, như vừa được điểm qua, đã thực sự đặt nền tảng và tạo ra những điều kiện thuận lợi cho quá trình đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của các

* Phó Cục trưởng
Cục Di sản văn hóa

bảo tàng Việt Nam trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa, hội nhập quốc tế của đất nước.

2. Trong bài viết này, chúng tôi muốn được tập trung trình bày về một số vấn đề còn bất cập, nói đúng hơn, là một số vấn đề cần tiếp tục bổ sung, điều chỉnh, trong các quy định pháp luật hiện hành, để việc thực thi chính sách, pháp luật trong lĩnh vực bảo tàng được thuận lợi, khả thi hơn.

2.1. Về việc phân loại bảo tàng:

Luật di sản văn hóa năm 2001 đưa ra cách phân loại bảo tàng ở Việt Nam như sau:

"Bảo tàng Việt Nam bao gồm:

1. Bảo tàng quốc gia là nơi bảo quản và trưng bày các sưu tập có giá trị tiêu biểu trong phạm vi cả nước;

2. Bảo tàng chuyên ngành là nơi bảo quản và trưng bày các sưu tập có giá trị tiêu biểu về một chuyên ngành;

3. Bảo tàng cấp tỉnh là nơi bảo quản và trưng bày các sưu tập có giá trị tiêu biểu ở địa phương;

4. Bảo tàng tư nhân là nơi bảo quản và trưng bày các sưu tập về một hoặc nhiều chủ đề." (Điều 47).

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật di sản văn hóa năm 2009 đưa ra cách phân loại bảo tàng ở Việt Nam như sau:

"1. Hệ thống bảo tàng bao gồm bảo tàng công lập và bảo tàng ngoài công lập.

2. Bảo tàng công lập bao gồm:

a) Bảo tàng quốc gia;

b) Bảo tàng chuyên ngành thuộc bộ, ngành, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương;

c) Bảo tàng chuyên ngành thuộc các đơn vị trực thuộc bộ, ngành, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương;

d) Bảo tàng cấp tỉnh" (khoản 23 Điều 1).

Theo tôi, cả hai cách phân loại trên đều có sự bất cập, thể hiện ở chỗ:

- *Luật di sản văn hóa* năm 2001 phân loại bảo tàng dựa trên tiêu chí giá trị sưu tập của bảo tàng (thí dụ, bảo tàng quốc gia "là nơi bảo quản và trưng bày các sưu tập có giá trị tiêu biểu trong phạm vi cả nước", bảo tàng cấp tỉnh "là nơi bảo quản và trưng bày các sưu tập có giá trị tiêu biểu ở địa phương",...). Quy định như vậy tưởng như là thống nhất (với các loại bảo tàng) và dễ áp dụng, nhưng thực tế lại không đơn giản như vậy. Bởi vì, đánh giá "giá trị" là đánh giá định tính, rất "mờ",

rất khó có tiêu chí dễ nhận biết. Và, bởi vì, thực tế đã cho thấy, ví dụ, 30 bảo vật quốc gia được Thủ tướng Chính phủ công nhận đợt 1 - chắc chắn đây là những hiện vật "có giá trị tiêu biểu trong phạm vi cả nước", là hiện vật thuộc đủ các loại bảo tàng (quốc gia, chuyên ngành, cấp tỉnh), đâu phải chỉ có ở bảo tàng quốc gia?

- *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật di sản văn hóa* năm 2009 lại đưa ra quy định về phân loại bảo tàng dường như phức tạp hơn - vừa phân loại theo sở hữu ("Hệ thống bảo tàng bao gồm bảo tàng công lập và bảo tàng ngoài công lập"), vừa phân loại theo cấp quản lý (theo đó, các bảo tàng thuộc sở hữu "công lập" được chia ra/bao gồm: a) Bảo tàng quốc gia; b) Bảo tàng chuyên ngành thuộc bộ, ngành, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương; c) Bảo tàng chuyên ngành thuộc các đơn vị trực thuộc bộ, ngành, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương; d) Bảo tàng cấp tỉnh). Như vậy, ngay trong số các bảo tàng công lập, việc phân loại đã thể hiện sự chưa "ổn". Bởi vì, dù là bảo tàng quốc gia (tạm gọi vậy, vì chưa rõ tiêu chí xác định), thì (bảo tàng đó) vẫn thuộc một bộ/ngành nào đó; làm gì có bảo tàng quốc gia thuộc Chính phủ. Và bởi vì, ở đây, phân loại "bảo tàng chuyên ngành" là phân loại "chuyên ngành" theo tổ chức bộ máy hành chính, không phải là "chuyên ngành" khoa học, nên tiếp cận vấn đề từ khoa học bảo tàng, sẽ khó có sự đồng thuận.

Do quy định 2 cách phân loại trên còn có sự bất cập, nên đến nay chúng ta vẫn rất khó đưa ra được một danh mục bảo tàng Việt Nam theo phân loại. Cũng vì thế, một số bảo tàng vẫn tự nhận, hoặc được nhiều người gọi là "bảo tàng quốc gia", nhưng thật khó tìm được văn bản quy phạm pháp luật nào xác định loại/tư cách bảo tàng đó là như vậy. Tương tự, là trường hợp xem xét loại của các bảo tàng loại khác, mà một ví dụ tiêu biểu là các bảo tàng ở thành phố Hồ Chí Minh, ngoài Bảo tàng Thành phố Hồ Chí Minh là bảo tàng cấp tỉnh, các bảo tàng còn lại thật khó xác định thuộc loại nào?

2.2. Vấn đề "bảo tàng cấp huyện":

Rõ ràng là, phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng của cả *Luật di sản văn hóa* (năm 2001) và *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật di sản văn hóa* (năm 2009) đều không đề cập bảo tàng cấp huyện. Trong các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, chúng tôi chỉ thấy, tại *Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt quy hoạch tổng thể hệ*



Kim ấn thời Nguyễn - Hiện vật Bảo tàng Lịch sử quốc gia - Ảnh: Thế Bách

thống bảo tàng Việt Nam đến năm 2020 (Quyết định số 156/2005/QĐ-TTg ngày 23/6/2005 của Thủ tướng Chính phủ) có nội dung điều chỉnh tới một loại bảo tàng (tạm gọi như vậy) là “bảo tàng chuyên đề”. Theo đó, “Trong các khu vực quy hoạch phát triển du lịch trọng điểm, khi có đủ điều kiện thành lập bảo tàng theo quy định của *Luật di sản văn hóa*, ngoài bảo tàng tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương hiện có, được phát triển thêm các bảo tàng chuyên đề về ngành nghề thủ công truyền thống, văn hóa nghệ thuật (thuộc các hình thức sở hữu khác nhau)”.

Mặc dù chưa rõ “bảo tàng chuyên đề” này sẽ thuộc loại bảo tàng nào, nhưng tôi dự cảm, nó sẽ chỉ thuộc cấp tỉnh hoặc cấp huyện. Và, mặc dù, trên thực tế, hiện nay ở một số địa phương vẫn còn hiện diện một số bảo tàng (cấp) huyện và nhà truyền thống (ở cấp xã), nhưng theo tôi, không nên khuyến khích sự phát triển các thiết chế văn hóa này theo hướng (đó) là các thiết chế văn hóa công lập. Bởi vì, ít nhất là đến nay, chúng tôi chưa được thấy một “bảo tàng (cấp) huyện” hoặc một “nhà truyền thống” nào, ở các địa phương, có sưu tập hiện vật, có nội dung trưng bày và các hoạt động, dù chỉ là gần đúng, với nghĩa là một bảo

tàng. Vì việc sẽ tiếp tục ứng xử với các thiết chế này ra sao, là một “câu chuyện” phức tạp, nên chúng tôi xin được “trở lại” vào dịp khác.

2.3. *Vấn đề kinh phí cho hoạt động bảo tàng:*

Kinh phí được (nhà nước) cấp cho hoạt động của các bảo tàng (công lập) luôn ở mức thấp, không đáp ứng nhu cầu hoạt động, có lẽ đã và sẽ là vấn đề muôn thuở. Thực tế này có nguyên nhân từ tình hình kinh tế của đất nước còn nhiều khó khăn; có nguyên nhân từ nhận thức chưa đầy đủ của người có thẩm quyền quyết định đầu tư; có nguyên nhân từ sự thiếu thuyết phục của chính thực trạng hoạt động của các bảo tàng... Nhưng, trong trường hợp đang bàn, điều chúng tôi hết sức quan ngại là việc, cho đến nay, hầu như chúng ta chưa có bất kỳ một định mức chi phí nào cho các hoạt động chuyên môn bảo tàng, từ việc sưu tầm, kiểm kê, bảo quản hiện vật, đến việc nghiên cứu chuẩn bị khoa học cho trưng bày, thiết kế và thi công trưng bày,... Do không/chưa có định mức chi, nên việc lập kế hoạch, dự án, dự toán và thanh, quyết toán chi phí cho các hoạt động bảo tàng, cho đến nay, cơ bản vẫn là việc “vận dụng” từ các định mức chi phí cho các hoạt động “gắn gũi” với hoạt động bảo tàng (Thí dụ: vận dụng định mức

chi cho nghiên cứu khoa học cơ bản vào việc chi phí cho công tác chuẩn bị khoa học cho trưng bày bảo tàng; vận dụng định mức chi cho việc sáng tạo các tác phẩm nghệ thuật tạo hình vào chi phí cho việc thể/thực hiện tác phẩm mỹ thuật trong trưng bày bảo tàng,...). Đã là “vận dụng” thì bao giờ cũng có độ chênh, sự bất cập, nên việc giải quyết bao giờ cũng khó khăn, phức tạp, nhiều khi không được chấp nhận, nhất là đối với việc mua hiện vật bổ sung cho bảo tàng trong “thời buổi” cơ chế thị trường.

3. Cùng với 03 vấn đề vừa đề cập (theo “đặt hàng”), chúng tôi nhận thấy vấn đề thực thi chính sách, pháp luật về bảo tàng, trong thời gian qua, cũng có không ít quan ngại, nhất là việc pháp luật về di sản văn hóa chưa được các cấp, các ngành, trước hết là ngay trong ngành văn hóa, quán triệt đầy đủ và thực thi nghiêm túc. Có thể nhận thấy thực trạng này qua mấy ví dụ:

- Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật di sản văn hóa được ban hành năm 2009, có hiệu lực từ năm 2010, trong đó có quy định Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chịu trách nhiệm thực thi 4 nhiệm vụ lớn: 1) “Tổ chức kiểm kê di sản văn hóa phi vật thể ở địa phương và lựa chọn, lập hồ sơ khoa học để đề nghị Bộ trưởng Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đưa vào Danh mục di sản văn hóa phi vật thể quốc gia” (khoản 5 Điều 1); 2) “tổ chức kiểm kê di tích ở địa phương” để lập danh mục kiểm kê di tích, nhằm đảm bảo thực hiện được quy định của Luật là, các di tích đã được đưa vào danh mục đó “được bảo vệ theo quy định của luật này” (khoản 12 và khoản 14 Điều 1); 3) “cắm mốc giới trên thực địa” cho các khu vực bảo vệ di tích (khoản 13 Điều 1 của Luật và Điều 14 Nghị định 98); 4) “tổ chức việc lập quy hoạch khảo cổ ở các địa phương; phê duyệt và công bố quy hoạch sau khi được sự đồng ý của Bộ trưởng Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch” (khoản 18 Điều 1). Việc triển khai tốt những quy định này chắc chắn sẽ tạo cơ sở pháp lý và khoa học vững chắc, lâu dài cho hoạt động bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa, nhưng tiếc rằng, sau gần 4 năm Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật di sản văn hóa có hiệu lực, những quy định đó vẫn chưa được nhiều Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh “tổ chức thực hiện” ở các địa phương.

- Việc ra quyết định thành lập hoặc cấp phép hoạt động bảo tàng cũng “có vấn đề”. Có lẽ là do

chưa “nắm” rõ Luật, nên ở trung ương, ít nhất đã có 02 quyết định thành lập bảo tàng “chuyên ngành” được ban hành không đúng trình tự, thủ tục và thẩm quyền; và, ở các địa phương, cũng đã có 03 Ủy ban nhân dân tỉnh ra quyết định thành lập bảo tàng ngoài công lập, trong khi luật quy định Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chỉ cấp giấy phép hoạt động đối với các bảo tàng này?

- Khoản 4 Điều 34 Nghị định 98 quy định: “Bộ trưởng Bộ Tài chính quy định cụ thể việc thành lập Hội đồng định giá di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia và thủ tục chi trả cho việc bồi hoàn chi phí phát hiện, bảo quản và chi thường cho tổ chức, cá nhân phát hiện và tự nguyện giao nộp di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia”. Việc thành lập Hội đồng định giá di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với hoạt động bảo tàng, nhất là đối với việc sưu tầm hiện vật cho bảo tàng, nhưng đến nay chúng tôi vẫn chưa được tiếp cận quy định của Bộ Tài chính về việc này?

- Quyết định số 156/2005/QĐ-TTg ngày 23/6/2005 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch tổng thể hệ thống bảo tàng Việt Nam đến năm 2020 đã xác định rõ nhiệm vụ, lộ trình và trách nhiệm thực hiện Quy hoạch. Theo đó, “Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn đã được phân công và phân cấp, có trách nhiệm phối hợp với Bộ Văn hóa - Thông tin thực hiện các nhiệm vụ, mục tiêu của quy hoạch, đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ với việc thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của Bộ, ngành và địa phương mình” (khoản 2 Điều 2). Tuy vậy, đã qua hơn 8 năm kể từ ngày được phê duyệt, Quy hoạch vẫn chưa được hiện thực hóa, với sự quan tâm của các Bộ, ngành và các địa phương.

Chúng tôi xin được tạm phác họa mấy nét cơ bản, chủ yếu là những hạn chế, bất cập, về chính sách, pháp luật và việc thực hiện chính sách, pháp luật trên lĩnh vực bảo tàng, trong thời gian qua, như vậy. Hy vọng qua đó, chúng ta sẽ cùng nhau nghĩ suy để tìm ra những giải pháp khắc phục - một “câu chuyện dài”, khó có thể đề cập trong một bài viết ngắn.

Những trình bày trên đây, nếu được coi là mấy gợi ý nghĩ cho câu chuyện đó, đã là quá may mắn đối với người viết bài này./.

N.H.T