

VỀ CÔNG TÁC QUẢN LÝ CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP XÃ ĐỐI VỚI DI TÍCH LỊCH SỬ, VĂN HÓA

*Trần Thị Thu Hà**

Bảo vệ, phát huy giá trị các di tích lịch sử, văn hóa là trách nhiệm chung của các cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, các cộng đồng dân cư và mọi công dân. Nhưng xét trên khía cạnh quản lý nhà nước, đây là trách nhiệm chủ yếu của ngành văn hóa thông tin cùng chính quyền các cấp, trong đó trước tiên và trực tiếp nhất là chính quyền cấp xã. Dù là di tích cấp tỉnh, di tích quốc gia hay di tích quốc gia đặc biệt, di tích đang trong quá trình kiểm kê xếp hạng hay đã trở thành di sản văn hóa thế giới, di tích trong lòng đất hay dưới mặt nước, ở thành thị hay ở nông thôn... bao giờ cũng gắn liền với một địa phương cụ thể, chịu sự chi phối của các yếu tố địa chính trị, địa kinh tế, địa văn hóa... nhất định, không tách rời đời sống sinh hoạt của cộng đồng dân cư nơi đó. Vì vậy, việc bảo vệ và phát huy giá trị của các di tích, quản lý nhà nước về di tích phải được chú trọng ngay từ khâu cơ sở (cấp xã). Bài viết này nhằm làm sáng tỏ thực trạng của sự quản lý đó ở cấp xã và đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện hoạt động trên.

1. Thực trạng công tác quản lý của chính quyền cấp xã đối với di tích lịch sử, văn hoá

Thực tế cho thấy, trong điều kiện hiện nay cấp xã thường không có đủ điều kiện và các nguồn lực để thực hiện sự quản lý toàn diện và hiệu quả đối với di tích. Không ít địa phương ở Hà Nội đề nghị "trao lại" cấp thành phố một số di tích như Gò Đống Thầy, Pháo Đài Láng, Ô Quan Chưởng, Chùa Láng, cụm di tích Đông Thiên... Sau một thời gian đàm nhận

quyền quản lý toàn diện các di tích, cấp xã chỉ có thể quản lý được từng mặt theo địa bàn như tổ chức nhân sự trông coi, bảo vệ, chống vi phạm, quản lý quỹ công đức, tổ chức lễ hội... Những hoạt động phức tạp với những yêu cầu khắt khe như lập hồ sơ khoa học, xếp hạng di tích, thẩm định phê duyệt dự án bảo vệ và phát huy giá trị di tích... đều nằm ngoài khả năng của chính quyền cấp xã.

Do đó, khi tiến hành phân cấp quản lý, xác định nhiệm vụ, quyền hạn của các cấp trong bộ máy hành chính nhà nước, đã có sự cân nhắc cần thiết đến thẩm quyền và trách nhiệm của chính quyền cấp xã. UBND xã với tư cách là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân xã, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương - sẽ thực hiện quản lý nhà nước về di tích trong phạm vi địa phương mình ở những nội dung cụ thể sau:

- Tổ chức bảo vệ, bảo quản cấp thiết di tích;
- Tiếp nhận những khai báo về di tích để chuyển lên cơ quan cấp trên;
- Kiến nghị việc xếp hạng di tích;
- Phòng ngừa và ngăn chặn kịp thời mọi hành vi làm ảnh hưởng tới sự an toàn của di tích;
- Ngăn chặn và xử lý các hoạt động mê tín dị đoan theo thẩm quyền¹.

Nhìn chung, thẩm quyền và trách nhiệm của chính quyền cấp xã chủ yếu gắn liền với hoạt động bảo vệ, bảo quản nhằm đảm bảo sự an toàn, sự tồn tại lâu dài, ổn định của di tích. Nếu như ở cấp

¹ Điều 51 Nghị định số 92/2002/NĐ-CP ngày 11-11-2002 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật di sản văn hóa.

* Trường Chính trị tỉnh Nghệ An

tỉnh và cấp Trung ương, các hoạt động quản lý nhà nước về di sản văn hóa nói chung và di tích nói riêng thường ở tầm vĩ mô, bao quát, với các chương trình mục tiêu, các quy hoạch, kế hoạch tổng thể mang tính chiến lược... thì nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp xã lại biểu hiện ở những nội dung đơn giản, với những nhiệm vụ cụ thể, chi tiết. Sự phân cấp quản lý nói trên tương đối rõ ràng, vừa phù hợp với vị trí, vai trò của chính quyền sở tại - quan hệ trực tiếp nhất, gần gũi nhất đối với di tích, vừa ngang tầm khả năng và thực lực của chính quyền cấp xã. Tuy nhiên, trong những trường hợp đòi hỏi sự can thiệp kịp thời, khẩn trương, phản ứng "ngay lập tức" và "ngay tại chỗ" của Nhà nước thì vai trò tổ chức bảo vệ, bảo quản cấp thiết di tích; phòng ngừa, ngăn chặn các hành vi vi phạm làm sai lệch, biến dạng, hủy hoại hoặc phá vỡ cảnh quan môi trường xung quanh di tích... của chính quyền cấp xã trở nên vô cùng quan trọng.

Trên thực tế, Hội đồng nhân dân và UBND các phường, xã đã có những đóng góp đáng kể trong lĩnh vực bảo vệ và phát huy di tích thời gian qua. Một số địa phương đã kết hợp có hiệu quả khả năng tự quản của cộng đồng dân cư, với hoạt động của chính quyền thông qua mô hình Ban quản lý di tích. Đối với những Ban quản lý di tích do UBND xã trực tiếp điều hành, Chủ tịch hay phó Chủ tịch UBND xã làm Trưởng ban, công an thôn, đại diện các tổ chức đoàn thể... là thành viên. Nhiều xã đã tích cực tuyên truyền, vận động nhân dân tham gia bảo quản, tu bổ, phục hồi di tích theo hướng xã hội hóa. Nạn ô nhiễm môi trường và các hoạt động đồng cốt, bói toán, buôn thần bán thánh, mê tín dị đoan vốn phổ biến ở nhiều di tích trong các mùa lễ hội đã dần được giảm thiểu, Trên cơ sở những chuyển biến tích cực về mặt nhận thức, chính quyền nhiều xã ở nhiều địa phương đã chủ động

kiến nghị lập hồ sơ khoa học, xếp hạng di tích nhằm tạo cơ sở pháp lý chắc chắn để bảo vệ, khai thác di tích, phục vụ sự phát triển kinh tế ở địa phương...

Tuy vậy, công tác quản lý di tích ở cấp xã hiện nay nói chung còn bất cập. Nạn trộm cắp cổ vật ở các di tích, đào bới trái phép các di chỉ khảo cổ học, lấn chiếm đất đai, xâm phạm khu vực đã khoanh vùng bảo vệ, xây dựng trái phép, tùy tiện biến "không gian thiêng" thành nhà ở, trụ sở cơ quan, nơi họp chợ... gia tăng nan giải, thậm chí nghiêm trọng. Chính quyền sở tại chưa thể hiện đúng vai trò, chưa thực hiện tốt nhiệm vụ của mình trong việc bảo vệ và phát huy giá trị của di tích tại địa bàn. Nhiều xã, chính quyền chưa chủ động phòng ngừa, kịp thời ngăn chặn và kiên quyết xử lý theo đúng thẩm quyền các hành vi vi phạm pháp luật di sản văn hóa, xâm hại di tích. Có nơi, kẻ trộm cắp dùng cả xe ô tô chở đi giữa thanh thiên bạch nhật một pho tượng cổ nặng trên 1 tấn, cao chừng 4m mà chính quyền địa phương không hề hay biết. Tại di tích quốc gia chùa Tây Phương (Thạch Thất - Hà Tây), hơn 1 năm qua, hàng chục hộ dân bất chấp việc bị lập biên bản lần lượt khác vẫn tiếp tục xả đất đồi, bạt ta-luy quanh khu vực chùa tọa lạc để làm nhà và mở các dịch vụ kinh doanh, gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến cảnh quan môi trường của di tích. Thậm chí, đối với trường hợp đầu tiên công khai xẻ đất chùa làm nhà, lập quán, nêu gương xấu cho các hộ dân, chính quyền lại phối hợp với Ban quản lý di tích hỗ trợ gia đình này 300.000đ để trồng lại cây cối trong vườn do họ vừa chặt phá⁽¹⁾... Một bộ phận đáng kể di tích, gồm cả di tích lịch sử, kiến trúc nghệ thuật, địa điểm khảo cổ và các danh lam thắng cảnh đều đang đồng loạt kêu

⁽¹⁾ Hồng Phúc, "Chùa Tây Phương lại kêu cứu", Báo Văn hóa chủ nhật, số 969, ngày 27-2-2004.

cứu, làm buồn lòng những người tâm huyết với kho tàng di sản văn hóa dân tộc.

Thực trạng đó xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau, có chủ quan và khách quan, trực tiếp và gián tiếp. Song nổi bật hơn cả là một số nguyên nhân cơ bản sau:

Một là, bộ máy chính quyền cấp xã chưa đủ mạnh, dù đang dần được củng cố theo tinh thần Nghị quyết Trung ương V khóa IX của Đảng "về đổi mới và nâng cao chất lượng hệ thống chính trị ở cơ sở xã, phường, thị trấn". Tuy định suất cán bộ làm công tác văn hóa - thông tin phường, xã đã được bổ sung với 01 cán bộ chuyên trách và 02 cán bộ không chuyên trách nhưng nhìn chung lực lượng này vẫn mỏng. Hơn nữa, đa số họ đều do chính quyền địa phương chỉ định, không được quy hoạch đào tạo từ trước nên chẳng những còn chưa nhận thức đầy đủ, thấu đáo về các giá trị di sản văn hóa nói chung, di tích nói riêng mà còn hạn chế cả về trình độ và kinh nghiệm quản lý. Ở khu vực nông thôn, họ lại phải thường xuyên đối mặt với các hành vi vi phạm pháp luật di sản văn hóa của những người quen biết, thân thiết, thậm chí ruột thịt..., vì thế khó tránh khỏi tư tưởng cả nể, xuê xoa, trọng tình nhẹ lý, ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu lực quản lý của chính quyền cấp xã. Đó là chưa kể một số người còn tỏ ra thiếu gương mẫu trong việc nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật di sản văn hóa. Ngay tại làng cổ Đường Lâm (Hà Tây) - nơi đang được Bộ Văn hóa - Thông tin Việt Nam và Bộ Văn hóa Nhật Bản cộng tác lập dự án quy hoạch bảo tồn với tổng kinh phí đầu tư 300 tỷ đồng thì chính một quan chức xã lại đi đầu trong phong trào phá nhà cổ, xây mới nhà mái bằng.

Hai là, ngoài yếu tố "con người", chính quyền cấp xã còn gặp nhiều khó khăn về nguồn kinh phí và phương tiện bảo vệ, bảo quản di tích một cách hiệu

quả, nhất là trong những trường hợp cấp thiết.

Ba là, thẩm quyền của UBND cấp xã trong lĩnh vực bảo vệ và phát huy di tích theo phân cấp quản lý chỉ ở mức vừa phải nếu không nói là thấp. Chẳng hạn, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã chỉ có quyền phạt tiền đối với vi phạm hành chính nói chung, vi phạm pháp luật di sản văn hóa nói riêng đến mức 500.000đ; tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính có giá trị đến 500.000đ... Điều này gây ra những hạn chế nhất định cho chính quyền sở tại khi muốn phòng ngừa, ngăn chặn và xử lý một cách kiên quyết, dứt điểm các hành vi làm phương hại tới di tích.

Bốn là, chính quyền cơ sở dễ buông lỏng quản lý trong lĩnh vực di sản văn hóa. Nhiều Hội đồng nhân dân và UBND phường, xã thay vì chủ động trích một phần ngân sách địa phương để tiến hành bảo vệ, phát huy giá trị của di tích trên địa bàn lại trông chờ nguồn kinh phí hạn chế từ trên rót xuống; thay vì tích cực tìm ra các biện pháp hữu hiệu để phòng ngừa, ngăn chặn kịp thời các hành vi xâm hại làm ảnh hưởng tới sự an toàn của di tích đã i lại cấp trên và ngành văn hóa thông tin. Không ít nơi phó mặc cho các Ban quản lý di tích. Ở các di tích kiến trúc tôn giáo - tín ngưỡng còn có tình trạng "khoán trắng" cho Ban tế tự, trong khi đa số các nhà sư trụ trì, các thủ từ, thủ nhang... những người trông coi trực tiếp di tích này lại tuổi cao, sức yếu, vừa không có chính sách đãi ngộ thỏa đáng, vừa không được hỗ trợ bởi những phương tiện và lực lượng cần thiết để bảo vệ di tích. Ngoài ra, ở một vài nơi nhà sư đã tự coi mình có quyền tối cao đối với di tích nên làm những việc trái với quy định, gây khó khăn cho chính quyền. Có tình trạng đùn đẩy trách nhiệm giữa các bên liên quan khi mất mát, hư hỏng, thiệt hại xảy ra đối

với di tích. Cổ vật trong các ngôi chùa cổ dần dập bị mất, một số chính quyền cấp xã đổ lỗi cho chùa, cho rằng "đó là việc của chùa, chùa có tượng thì chùa phải lo, chùa được người ta công đức thì phải có trách nhiệm bảo vệ tượng"². Ngược lại, "phía nhà chùa đương nhiên là không nói ra nhưng họ nghĩ đó là việc của "đời" chứ không phải việc của "đạo". Chả lẽ phát hiện được kẻ gian, nhà chùa lấy dao đuổi chém sao?"³.

2. Một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về công tác quản lý của chính quyền cấp xã đối với di tích lịch sử, văn hoá

Với những nguyên nhân cơ bản nói trên, di tích lịch sử - văn hóa nước ta đã không được bảo vệ tốt ngay từ chính quyền cấp xã. Do vậy, để công tác quản lý di tích ở cấp xã đạt được hiệu quả cao trong thời gian tới, thiết nghĩ cần phải có nhiều giải pháp đồng bộ, toàn diện, trước hết phải tập trung vào một số công việc sau:

- Hoàn thiện pháp luật về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền cấp xã trong lĩnh vực di sản văn hóa. Quy định rõ trách nhiệm cụ thể của UBND cấp này.

- Đổi mới hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã. Tăng cường vai trò của cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương trong việc quyết định các chủ trương, biện pháp quan trọng để bảo vệ, phát huy giá trị di tích và giám sát chặt chẽ việc chấp hành pháp luật di sản văn hóa trên địa bàn phường, xã.

- Nâng cao trình độ của đội ngũ cán bộ quản lý văn hóa ở cơ sở thông qua nhiều hình thức đào tạo, bồi dưỡng khác nhau. Đảm bảo cán bộ văn hóa cấp xã ít nhất phải học hết phổ thông trung học, có

bằng trung học chuyên ngành, cao đẳng hoặc đại học.

- Thường xuyên tổ chức tập huấn, tuyên truyền phổ biến, hướng dẫn, giải thích đường lối chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước nhằm bồi dưỡng, nâng cao nhận thức cho nhân dân và lực lượng cán bộ văn hóa cơ sở về vị trí, vai trò của di sản văn hóa nói chung, di tích nói riêng trong sự phát triển bền vững để họ tích cực, tự giác bảo vệ và phát huy chúng.

- Tăng cường sự chỉ đạo, kiểm tra, thanh tra, giám sát của cấp trên đối với công tác quản lý di tích ở cấp xã. Duy trì một cách thường xuyên và có hiệu quả mối quan hệ phối hợp giữa chính quyền sở tại với các cấp, các ngành có liên quan, đặc biệt là các cơ quan quản lý chuyên ngành về di sản văn hóa.

- Tăng đầu tư từ ngân sách nhà nước cho các hoạt động bảo vệ, phát huy giá trị di tích ở cơ sở, góp phần tháo gỡ khó khăn về mặt tài chính và phương tiện kỹ thuật cho chính quyền cấp xã.

- Có chính sách đãi ngộ thỏa đáng để những người trực tiếp trông coi di tích chuyên tâm vào công việc. Đồng thời trên cơ sở đó có những quy định cụ thể ràng buộc trách nhiệm của họ đối với sự an toàn, ổn định của di tích.

- Thực hiện xã hội hóa sâu rộng trong lĩnh vực bảo vệ, phát huy di tích. Huy động sự tham gia đông đảo của nhân dân địa phương vào khâu quản lý di tích trên địa bàn (thông qua hình thức tự quản). Tranh thủ các khoản tài trợ và đóng góp của nhân dân, tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình quản lý cũng như chống xuống cấp, tu bổ, tôn tạo di tích...

Điều quan trọng là chính quyền cấp xã phải tích cực, chủ động, năng động và sáng tạo hơn nữa trong lĩnh vực bảo vệ và phát huy di sản văn hóa nói chung, di tích nói riêng.

^{2, 3} Lô Giang, Báo động về tình trạng ăn cắp cổ vật ở các chùa, Tạp chí Toàn cảnh - sự kiện - dư luận, số 161, tháng 12/2003.