

BỘ GIAO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ NỘI VỤ

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

Quách Ngọc Dũng

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ DI TÍCH QUỐC GIA ĐẶC BIỆT

VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG

LUẬN ÁN TIẾN SĨ QUẢN LÝ CÔNG

HÀ NỘI, 2018

BỘ GIAO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ NỘI VỤ

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

Quách Ngọc Dũng

**QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ DI TÍCH QUỐC GIA ĐẶC BIỆT
VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ QUẢN LÝ CÔNG

Chuyên ngành: Quản lý công

Mã số: 9 34 04 03

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

- 1. TS. Lê Như Thanh**
- 2. TS. Nguyễn Danh Ngà**

HÀ NỘI, 2018

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi; các tài liệu, thông tin, số liệu trích dẫn tự điều tra, khảo sát và kết quả trình bày trong luận án là trung thực. Kết quả nghiên cứu trong luận án chưa được công bố trong bất kỳ tài liệu và công trình nào khác.

Hà Nội, ngày tháng năm 2018

Tác giả luận án

Quách Ngọc Dũng

MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN	3
DANH MỤC BẢNG BIỂU	7
DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT	8
MỞ ĐẦU	1
Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU	10
1.1. Những công trình nghiên cứu liên quan đến đề tài	10
1.1.1. Nhóm công trình nghiên cứu về di sản văn hóa, di tích quốc gia đặc biệt.....	10
1.1.2. Nhóm công trình nghiên cứu quản lý nhà nước về di sản văn hóa, di tích quốc gia đặc biệt.....	16
1.2. Đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu	24
1.2.1. Những kết quả nghiên cứu luận án kế thừa.....	25
1.2.2. Những vấn đề nghiên cứu đặt ra cho đề tài luận án.....	26
Kết luận chương 1	28
Chương 2: CƠ SỞ KHOA HỌC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ DI TÍCH QUỐC GIA ĐẶC BIỆT	29
2.1. Các khái niệm cơ bản liên quan đến đề tài luận án	29
2.1.1. Di tích quốc gia đặc biệt.....	29
2.1.2. Quản lý nhà nước và quản lý nhà nước về di tích quốc gia đặc biệt.....	32
2.1.3. Vai trò của quản lý nhà nước về di tích quốc gia đặc biệt	37
2.1.4. Các yếu tố tác động đến quản lý nhà nước về di tích quốc gia đặc biệt.....	41
2.2. Nội dung quản lý nhà nước về di tích quốc gia đặc biệt	46
2.2.1. Xây dựng, ban hành và thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách, pháp luật về di tích quốc gia đặc biệt.....	46
2.2.2. Tổ chức bộ máy và đội ngũ cán bộ, công chức quản lý nhà nước về di tích quốc gia đặc biệt.....	49
2.2.3. Huy động, quản lý, sử dụng các nguồn lực để bảo vệ và phát huy giá trị di tích quốc gia đặc biệt	51
2.2.4. Thanh tra, kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm pháp luật trong quản lý nhà nước về di tích quốc gia đặc biệt.....	52

2.3. Kinh nghiệm của một số quốc gia trong hoạt động quản lý nhà nước về di sản thế giới, di tích quốc gia đặc biệt và giá trị tham khảo đối với Việt Nam.....	55
2.3.1. Kinh nghiệm của các nước Hàn Quốc, Nhật Bản, Đức	55
2.3.2. Những giá trị tham khảo đối với Việt Nam.....	60
Kết luận chương 2	61
Chương 3: THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ DI TÍCH QUỐC GIA ĐẶC BIỆT VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG	62
3.1. Khái quát về vùng đồng bằng sông Hồng và di tích quốc gia đặc biệt vùng đồng bằng sông Hồng	62
3.1.1. Khái quát về vùng đồng bằng sông Hồng	62
3.1.2. Di tích quốc gia đặc biệt vùng đồng bằng sông Hồng	64
3.2. Phân tích thực trạng quản lý nhà nước về di tích quốc gia đặc biệt vùng đồng bằng sông Hồng.....	70
3.2.1. Xây dựng, ban hành và thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách, pháp luật về di tích quốc gia đặc biệt vùng đồng bằng sông Hồng	70
3.2.2. Tổ chức bộ máy và đội ngũ cán bộ, công chức quản lý nhà nước về di tích quốc gia đặc biệt vùng đồng bằng sông Hồng.....	78
3.2.3. Huy động, quản lý, sử dụng các nguồn lực để bảo vệ và phát huy giá trị di tích quốc gia đặc biệt vùng đồng bằng sông Hồng	87
3.2.4. Thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật trong quản lý nhà nước về di tích quốc gia đặc biệt vùng đồng bằng sông Hồng	91
3.3. Đánh giá thực trạng quản lý nhà nước về di tích quốc gia đặc biệt vùng đồng bằng sông Hồng.....	95
3.3.1. Những kết quả đạt được.....	95
3.3.2. Những hạn chế trong hoạt động quản lý nhà nước về di tích quốc gia đặc biệt vùng đồng bằng sông Hồng	97
3.3.3. Nguyên nhân của những hạn chế	102
Kết luận chương 3	104
Chương 4: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ DI TÍCH QUỐC GIA ĐẶC BIỆT VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG.....	106
4.1. Quan điểm và định hướng hoàn thiện quản lý nhà nước về di tích quốc gia đặc biệt vùng đồng bằng sông Hồng.....	106

4.1.1. Quan điểm hoàn thiện quản lý nhà nước về di tích quốc gia đặc biệt vùng đồng bằng sông Hồng.....	106
4.1.2. Định hướng và mục tiêu	111
4.2. Giải pháp hoàn thiện quản lý nhà nước về di tích quốc gia đặc biệt ở vùng đồng bằng sông Hồng.....	113
4.2.1. Xây dựng và ban hành chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách về di tích quốc gia đặc biệt theo hướng liên kết phát triển theo vùng...	113
4.2.2. Rà soát, hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật về di tích quốc gia đặc biệt.....	119
4.2.3. Kiện toàn tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về di tích quốc gia đặc biệt.....	123
4.2.4. Nâng cao trình độ năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức quản lý nhà nước về di tích quốc gia đặc biệt.....	125
4.2.5. Huy động, quản lý, sử dụng các nguồn lực để bảo vệ và phát huy giá trị di tích quốc gia đặc biệt	127
4.2.6. Thanh tra, kiểm tra và xử lý nghiêm vi phạm pháp luật trong quản lý nhà nước về di tích quốc gia đặc biệt.....	130
4.2.7. Các giải pháp khác	134
Kết luận chương 4	136
KẾT LUẬN.....	139
DANH MỤC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU, BÀI VIẾT CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ	141
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	142
PHỤ LỤC ĐỀ CƯƠNG NỘI DUNG PHỎNG VẤN SÂU CÁC CHUYÊN GIA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ DI TÍCH QUỐC GIA ĐẶC BIỆT ...	152

DANH MỤC BẢNG BIỂU

Bảng 3.1. Số lượng và tỷ trọng di tích quốc gia đặc biệt vùng đồng bằng sông Hồng	65
Bảng 3.2. Di tích quốc gia đặc biệt vùng đồng bằng sông Hồng.....	65
Bảng 3.3. Phân loại di tích quốc gia đặc biệt vùng đồng bằng sông Hồng	68
Bảng 3.4. Thống kê phòng quản lý về di sản văn hóa tại các tỉnh vùng đồng bằng sông Hồng năm 2016	79
Bảng 3.5. Số lượng Ban quản lý di tích quốc gia đặc biệt vùng đồng bằng sông Hồng năm 2016.....	83
Bảng 3.6. Nguồn vốn đầu tư để bảo tồn di tích quốc gia đặc biệt vùng đồng bằng sông Hồng giai đoạn 2010 - 2016	89

DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT

TT	Các chữ viết tắt	Viết tắt
1	Đồng bằng sông Hồng	ĐBSH
2	Quản lý nhà nước	QLNN
3	Quốc gia đặc biệt	QGĐB
4	Ủy ban nhân dân	UBND
5	Văn hóa, Thể thao và Du lịch	VHTT&DL
6	Xã hội chủ nghĩa	XHCN

MỞ ĐẦU

1. Lý do lựa chọn đề tài

Di sản văn hóa nhân loại nói chung và di tích quốc gia đặc biệt (QGĐB) nói riêng là di sản quý báu của các thế hệ trước truyền lại cho thế hệ sau. Di tích QGĐB thuộc di sản văn hoá vật thể, là những yếu tố quan trọng góp phần tạo nên bản sắc độc đáo của văn hoá dân tộc Việt Nam. Trong thời gian qua, hoạt động bảo tồn và phát huy giá trị di tích quốc gia được Đảng, Nhà nước và xã hội quan tâm, coi trọng. Với vai trò, vị trí đặc biệt của di sản văn hóa nói chung và di tích quốc gia nói riêng trong suốt quá trình phát triển của đất nước, nhất là trong giai đoạn dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, đã chỉ ra nhiệm vụ cụ thể: Bảo tồn và phát huy giá trị các di sản văn hoá: “Di sản văn hoá 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 hoá”. Nhà nước đã đầu tư nhiều hơn, có trọng điểm và hiệu quả hơn để bảo tồn, trùng tu và tôn tạo các di tích quốc gia, để nâng cấp cơ sở hạ tầng nơi có di tích. Nhiều di tích quốc gia đã được phục hồi và được xếp hạng di tích QGĐB, nhiều điểm tham quan du lịch mới được tạo ra xung quanh các khu di tích QGĐB. Di tích QGĐB đã góp phần quan trọng để phát triển kinh tế, trở thành những điểm du lịch hấp dẫn trong đời sống văn hoá, tinh thần của nhân dân cả nước cũng như du khách quốc tế, đã và đang đóng góp thiết thực vào công cuộc phát triển kinh tế - xã hội của các địa phương.

Trong các vùng trên lãnh thổ Việt Nam, đồng bằng sông Hồng (ĐBSH) nằm trong vùng văn hóa Đông Sơn, văn hóa Đại Việt, Là vùng có nhiều di tích QGĐB với các công trình tín ngưỡng, tôn giáo và di tích danh lam thắng cảnh. Vùng ĐBSH hiện nay, bao gồm 11 tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương là: Hà Nội, Hải Phòng, Hải Dương, Bắc Ninh, Vĩnh Phúc, Hưng Yên, Thái Bình, Nam Định, Hà Nam, Ninh Bình và Quảng Ninh. Với mật độ dân

cu đông đúc nhất cả nước, cũng là nơi có số lượng lớn di tích QGĐB trong đó nổi bật là Thủ đô Hà Nội, luôn đóng vai trò trung tâm về chính trị, kinh tế và văn hoá của cả nước. Di tích QGĐB vùng ĐBSH có bề dày lịch sử lâu đời, mật độ dày đặc, đa dạng về loại hình bao gồm: di tích lịch sử văn hóa, di tích kiến trúc nghệ thuật, di tích khảo cổ, danh lam thắng cảnh.

Tuy nhiên, có nhiều di tích đang bị xuống cấp và bị xâm hại nghiêm trọng. Thực tế cho thấy, có nhiều nguyên nhân làm cho di tích bị xuống cấp nghiêm trọng do sự khắc nghiệt của thiên nhiên, sự khai thác di tích quá mức, sự xâm hại của con người. Trong đó, xét dưới góc độ quản lý, có nguyên nhân quan trọng cần phải xem xét, nghiên cứu về tính hiệu lực, hiệu quả của quản lý nhà nước (QLNN) về di tích QGĐB. Bên cạnh những mặt thuận lợi và đạt hiệu lực, hiệu quả quản lý đối với di tích QGĐB thì vẫn còn những hạn chế bất cập như: Tình trạng xâm hại di tích, vi phạm lấn chiếm đất đai, che lấp không gian di tích chưa được giải quyết; vấn đề xã hội hoá để bảo tồn, trùng tu và tôn tạo di tích thiếu sự kiểm tra, kiểm soát, đã không giữ được giá trị nguyên gốc của di tích; hệ thống văn bản pháp luật chưa cụ thể, chi tiết, quy chế quản lý, bảo tồn và phát huy giá trị di tích QGĐB còn thiếu, chưa đồng bộ; đội ngũ cán bộ, công chức quản lý còn hạn chế về trình độ, năng lực; quy mô, tổ chức quản lý không thống nhất, có sự chòng chéo về chức năng và nhiệm vụ tạo nên những mâu thuẫn, gây khó khăn cho hoạt động quản lý; thiếu cơ chế phối hợp giữa các cơ quan QLNN các cấp nên khi tổ chức hoạt động, phối hợp liên ngành trong công tác bảo tồn và khai thác phát huy giá trị di tích QGĐB còn nhiều bất cập. Vấn đề đặt ra là việc tích cực bảo tồn và phát huy giá trị di tích QGĐB, giữ gìn truyền thống văn hoá dân tộc sao cho phù hợp, hiệu quả. Để có thể đáp ứng yêu cầu và thực hiện được mục tiêu đó đòi hỏi hoạt động QLNN phải có hiệu lực, hiệu quả mới có thể bảo tồn, giữ gìn và phát huy các giá trị của di tích QGĐB phục vụ cho công cuộc phát triển đất nước một cách bền vững. Đặc biệt, trong bối cảnh hội nhập quốc tế