

# CHÍNH SÁCH VĂN HÓA TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐIỆN ẢNH

PGS.TS PHAN VĂN TÚ

NGUYÊN TRƯỞNG KHOA QUẢN LÝ VĂN HÓA NGHỆ THUẬT  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC VĂN HÓA HÀ NỘI

*Những năm gần đây, trong bối cảnh đất nước đổi mới, hội nhập, điện ảnh Việt Nam đã có những thành tựu đáng ghi nhận nhưng cũng đang đứng trước những cơ hội và thách thức. Việc này đòi hỏi chính sách văn hóa trong quản lý nhà nước về điện ảnh cần được đổi mới, để điện ảnh nước nhà có thể phát triển thành một ngành công nghiệp văn hóa vững mạnh.*



## Một số khái niệm liên quan

Quản lý nhà nước về văn hóa là một hoạt động định hướng, cơ bản và quan trọng nhất trong quản lý văn hóa. Quản lý nhà nước về văn hóa là hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương với lĩnh vực văn hóa, là hoạt động thực thi quan điểm, đường lối văn hóa của Đảng và các văn bản pháp luật về lĩnh vực này do các cơ quan lập pháp ban hành để điều chỉnh các quan hệ xã hội trong lĩnh vực văn hóa. Đồng thời với việc xây dựng và ban hành văn bản pháp quy, các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương tác động có tổ chức và điều chỉnh trên cơ sở quyền lực nhà nước đối với các quá trình xã hội, hành vi hoạt động của con người nhằm thực

hiện chức năng và nhiệm vụ quản lý hoạt động văn hóa của Nhà nước trong công cuộc xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

Lĩnh vực văn hóa nghệ thuật là lĩnh vực có thuộc tính biểu tượng, bởi vì nó tạo ra những hình tượng và bồi dưỡng nhân cách, tâm hồn con người. Các sản phẩm văn hóa chủ yếu là các tác phẩm văn hóa, khuôn mẫu văn hóa và chương trình văn hóa.

Trong 5 phương thức quản lý nhà nước về văn hóa thì quản lý bằng pháp luật là phương thức quan trọng nhất. Pháp luật thực sự là công cụ hữu hiệu trong quản lý nhà nước về văn hóa. Vì vậy, nó phải được xây dựng và ban hành sao cho hệ thống các văn bản pháp luật điều chỉnh các hoạt động văn hóa phát huy được tác dụng văn

hóa tới sự hình thành nhân cách, nâng cao chất lượng cuộc sống của con người, chế ước những tiêu cực mà thị trường văn hóa tạo ra, làm cơ sở pháp lý cho chính sách xã hội hóa các hoạt động văn hóa.

Cùng với những điều luật về văn hóa được ghi trong Hiến pháp còn có các đạo luật riêng đối với từng lĩnh vực văn hóa. Trong lĩnh vực điện ảnh chúng ta đã có văn bản pháp luật cao nhất là Luật Điện ảnh năm 2006, Luật Điện ảnh sửa đổi, bổ sung năm 2009.

Chính sách văn hóa là một trong năm phương thức quản lý nhà nước về văn hóa. Chính sách văn hóa là sự quản lý chiến lược về văn hóa, là sự quản lý vĩ mô về văn hóa, là điều kiện khung cho các hoạt động văn hóa và đời sống văn hóa của quốc gia, địa phương, cộng đồng.

Đảng và Nhà nước đã nhấn mạnh sáu loại chính sách cho văn hóa cần tập trung hiện thực hóa: chính sách kinh tế trong văn hóa để vừa bảo đảm được định hướng chính trị, vừa có thêm nguồn lực tài chính cho hoạt động văn hóa; chính sách văn hóa trong kinh tế, nghĩa là các hoạt động kinh tế phải bảo đảm các tiêu chí văn hóa, tạo điều kiện nhiều hơn cho văn hóa; xã hội hóa các hoạt động văn hóa nhằm động viên nguồn lực của các tầng lớp nhân dân cho hoạt động văn hóa, hoạt động sáng tạo và phổ biến văn hóa; chính sách bảo tồn và phát huy bản sắc văn hóa dân tộc; chính sách đặc thù ưu đãi hưởng thụ văn hóa cho các đối tượng xã hội; chính sách hợp tác quốc tế về văn hóa.

Có năm loại công cụ của chính sách văn hóa: pháp luật về văn hóa; cơ chế đầu tư tài chính cho văn hóa; sự phân cấp phân quyền về quản lý và hưởng thụ các giá trị văn hóa; thực hiện dân chủ hóa văn hóa; sử dụng các thành tựu của công nghệ hiện đại trong phổ biến và quản lý các giá trị sản phẩm văn hóa trong đời sống văn hóa và hoạt động văn hóa.

*Các ngành công nghiệp văn hóa*

Nghị quyết số 33-NQ/TW ngày (09/6/2014) của Hội nghị lần thứ 9 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” đã chỉ rõ: Phát triển công nghiệp văn hóa nhằm khai thác và phát huy những tiềm năng và giá trị đặc sắc của văn hóa Việt Nam, khuyến khích xuất khẩu sản phẩm văn hóa, góp phần quảng bá văn hóa Việt Nam ra thế giới; có cơ chế đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị kỹ thuật và công nghệ tiên tiến để nâng cao chất lượng sản phẩm văn hóa; tạo thuận lợi cho các doanh nghiệp văn hóa văn nghệ, thể thao và du lịch thu hút các nguồn lực xã hội để phát triển, đổi mới, hoàn thiện thể chế, tạo môi trường pháp lý thuận lợi để xây dựng, phát triển thị trường văn hóa và công nghiệp văn hóa.

Các ngành công nghiệp văn hóa là bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế quốc dân. Nhà nước ta chủ trương phát triển các ngành công nghiệp văn hóa trọng tâm, trọng điểm, có lộ trình theo hướng chuyên nghiệp, hiện đại, phát huy được lợi thế của Việt Nam, phù hợp với các quy luật cơ bản của nền kinh tế thị trường gắn với việc quảng bá hình ảnh đất nước, con người Việt Nam, góp phần bảo vệ, phát huy bản sắc dân tộc trong quá trình hội nhập quốc tế.

Mục tiêu chung phát triển các ngành công nghiệp văn hóa ở nước ta bao gồm: điện ảnh, quảng cáo, kiến trúc, các phần mềm và các trò chơi giải trí và thủ công mỹ nghệ, thiết kế, xuất bản, thời trang, nghệ thuật biểu diễn, mỹ thuật, nhiếp ảnh và triển lãm, truyền hình, phát thanh, du lịch văn hóa sẽ trở thành những ngành kinh tế dịch vụ quan trọng, phát triển rõ rệt về chất lượng góp phần tích cực vào tăng trưởng và giải quyết việc làm thông qua việc sản xuất ngày càng nhiều sản phẩm, dịch vụ văn hóa đa dạng, chất lượng cao, đáp ứng nhu cầu sáng tạo, hưởng thụ, tiêu dùng văn hóa của người dân trong nước và xuất khẩu; góp phần quảng bá hình ảnh đất nước, con người Việt Nam; xác lập được các thương hiệu sản phẩm, dịch vụ văn hóa; ưu tiên phát triển các ngành có nhiều lợi thế, tiềm năng của Việt Nam.

*Điện ảnh là một trong các ngành công nghiệp văn hóa quan trọng hàng đầu. Điện ảnh là loại hình nghệ thuật tổng hợp thể hiện bằng hình ảnh động, kết hợp với âm thanh, được ghi trên các vật liệu phi nhựa, băng từ, đĩa từ và các vật liệu ghi hình khác để phổ biến đến công chúng, thông qua các phương tiện kỹ thuật.*

Tác phẩm điện ảnh là sản phẩm nghệ thuật được thực hiện bằng hình ảnh động kết hợp với âm thanh và các phương tiện khác theo nguyên tắc của ngôn ngữ điện ảnh. Phim là tác phẩm điện ảnh bao gồm phim truyện, phim tài liệu, phim khoa học, phim hoạt hình.

Hoạt động điện ảnh là hoạt động bao gồm sản xuất phim, phát hành phim và phổ biến phim. Sản xuất phim là quá trình tạo ra các tác phẩm điện ảnh từ kịch bản văn học đến khi hoàn thành bộ phim. Phát hành phim là quá trình lưu thông phim thông qua các hình thức bán, cho thuê, xuất khẩu, nhập khẩu. Phổ biến phim là việc đưa phim đến công chúng thông qua chiếu phim, phát sóng trên truyền hình, đưa lên mạng internet và phương tiện nghe nhìn khác. Cơ sở điện ảnh là cơ sở do tổ chức, cá nhân thành lập, hoạt động trong lĩnh vực sản xuất phát hành phim và phổ biến phim theo quy định của Luật Điện ảnh và các văn bản pháp luật khác có liên quan.

**Thực trạng chính sách văn hóa trong quản lý nhà nước về điện ảnh**

Luật Điện ảnh (2006); Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Điện ảnh (2009) là những văn bản pháp lý quan trọng trong quá trình thể chế hóa công tác quản lý nhà nước về điện ảnh. Chính sách của nhà nước về phát triển ngành điện ảnh nước ta là:

- Đầu tư xây dựng nền điện ảnh Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc, hiện đại hóa công nghiệp điện ảnh, nâng cao chất lượng phim, phát triển quy mô sản xuất và phổ biến phim, đáp ứng nhu cầu đời sống tinh thần ngày càng cao của nhân dân, góp phần phát triển kinh tế - xã hội, mở rộng giao lưu văn hóa với các nước.

- Khuyến khích mọi tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động điện ảnh theo quy định của pháp luật; bảo đảm để các cơ sở điện ảnh được bình đẳng trong hoạt động, được hưởng các chính sách ưu đãi về tín dụng, thuế và đất đai.

- Đầu tư có trọng tâm, trọng điểm thông qua chương trình mục tiêu phát triển điện ảnh nhằm phát huy sự sáng tạo nghệ thuật; đẩy mạnh công tác nghiên cứu khoa học và ứng dụng công nghệ hiện



đại trong hoạt động điện ảnh; đào tạo, bồi dưỡng nhân lực về chuyên môn, nghiệp vụ và quản lý hoạt động điện ảnh; nâng cao cơ sở vật chất kỹ thuật cho sản xuất và phổ biến phim.

- Tài trợ cho việc sản xuất phim truyền về đề tài thiếu nhi, truyền thống lịch sử, dân tộc thiểu số; phim tài liệu, phim khoa học, phim hoạt hình.

- Tài trợ cho việc phổ biến phim phục vụ miền núi, hải đảo, vùng sâu, vùng xa, nông thôn, thiếu nhi, lực lượng vũ trang nhân dân, phục vụ nhiệm vụ chính trị, xã hội, đối ngoại; tổ chức, tham gia liên hoan phim quốc gia, liên hoan phim quốc tế.

Nhiều người quan tâm đến sự phát triển của điện ảnh nhận xét rằng: Điện ảnh nước ta trong thời gian qua đạt được nhiều thành tựu đáng chú ý, thu hút nhiều tổ chức, cá nhân tham gia vào hoạt động này; đầu tư có trọng điểm vì mục tiêu phát triển điện ảnh; có chính sách tài trợ cho việc phổ biến phim phục vụ miền núi, hải đảo, vùng sâu, vùng xa, lực lượng vũ trang và phục vụ nhiệm vụ chính trị, xã hội, đối ngoại. Dự luận đánh giá cao công tác tổ chức, quảng bá điện ảnh tại các liên hoan phim trong nước và nước ngoài đã thực sự góp phần đưa điện ảnh và văn hóa Việt Nam vươn xa, hội nhập với thế giới.

Tuy nhiên, trước sự biến đổi không ngừng của môi trường trong và ngoài nước, tác động đến đời sống vật chất và tinh thần của các tầng lớp nhân dân, Luật Điện ảnh cần được tiếp tục sửa đổi, bổ sung để phù hợp với thực tiễn khách quan.

Cuối năm 2020, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã tổ chức nhiều hội nghị ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh để lấy ý kiến đóng góp cho dự thảo Luật Điện ảnh mới (sửa đổi, bổ sung). Dự thảo Luật Điện ảnh lần này có nhiều điều mới so với Luật Điện ảnh 2006 và Luật Điện ảnh sửa đổi, bổ sung 2009.

Các đại biểu tham dự đã cùng nhau làm rõ nội dung liên quan đến tính khả thi của các quy định trong Dự thảo, đề xuất các nội dung cần sửa đổi, bổ sung như:

- Vấn đề khai thác, phổ biến phim trên không gian mạng và các phương tiện nghe nhìn, thiết bị di động.

- Trách nhiệm của cơ quan, đơn vị, tổ chức, doanh nghiệp tham gia phát hành, phổ biến phim trên mạng.

- Trình tự, thủ tục cấp phép các dự án hợp tác đầu tư vào điện ảnh. Thực tế là 15 năm qua, việc quản lý điện ảnh Việt Nam có nhiều thủ tục rườm rà, cứng nhắc, chưa phù hợp, cản trở việc hợp tác quốc tế trong lĩnh vực này, nhiều phim nước ngoài dự định quay ở Việt Nam đành phải chuyển sang các nước Đông Nam Á khác.

- Vấn đề suất chiếu: Nhiều nhà sản xuất phim đề nghị hỗ trợ về suất chiếu cho phim Việt vì nếu ra cùng lúc với các "bom tấn" của thế giới, phim Việt Nam sẽ gặp khó khăn lớn. Có những phim trong nước chưa ra rạp đã cầm chắc lỗ nặng vì bị hạn chế suất chiếu, thời điểm trình chiếu rơi vào sáng sớm hoặc đêm muộn.

- Vấn đề cung cấp dịch vụ và sản xuất phim có yếu tố nước ngoài tại Việt Nam còn gặp nhiều khó khăn do chưa thống nhất, đồng bộ với nhiều quy định khác; giấy phép còn chồng chéo, quy trình còn nhiều bước, gây lãng phí nguồn lực của doanh nghiệp, của nhà sản xuất.

- Về vấn đề phân loại phim, Chủ tịch Hiệp hội Xúc tiến phát triển điện ảnh Việt Nam, bà Ngô Phương Lan cho rằng: Luật Điện ảnh (sửa đổi) cần đáp ứng nhu cầu điều chỉnh hoạt động điện ảnh trong thời đại 4.0, hướng tới phát triển điện ảnh thành mũi nhọn trong xây dựng công nghiệp văn hóa ở Việt Nam; Dự thảo Luật cần bổ sung các phim hợp tác sản xuất với nước ngoài, thị trường điện ảnh, phân cấp, thẩm quyền cấp phép phim, thành lập Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh.

- Về vấn đề doanh thu, bà Ngô Phương Lan đã phân tích: 10 năm gần đây có sự tăng trưởng rõ rệt về số lượng phim, từ 2009 - 2014 mỗi năm Việt Nam sản xuất 15 - 25 phim, chiếm 15% tổng số phim chiếu rạp. Năm 2015 tăng đột phá lên 42 phim, vượt chỉ tiêu năm 2020 trong chiến lược phát triển văn hóa; năm 2016: 41 phim; năm 2017 và 2018 là 38 phim; 2019: 41 phim; năm 2020 do ảnh hưởng của dịch Covid-19, rạp chiếu phim bị thất thu nặng nề, doanh thu chỉ đạt 1/3 của 2019. Tuy nhiên, doanh thu phim Việt 2020 đạt 710 tỷ đồng, chiếm 42% tổng doanh số (một tỷ lệ cao chưa từng có trong mấy chục năm qua của điện ảnh Việt). Những năm gần đây, một số bộ phim Việt Nam của các hãng phim tư nhân thu hút khách hơn cả phim Hollywood chiếu cùng thời điểm. Đó là những phim vừa đạt doanh thu cao, vừa có chất lượng tốt<sup>(1)</sup>.

Ngày nay, theo xu thế phát triển chung của điện ảnh thế giới, việc sáng tác, phát hành, phổ biến phim đã và đang tạo nên sự tăng trưởng của thị trường điện ảnh. Hơn lúc nào hết, các nhà quản lý cần nắm bắt, đổi mới tư duy, cần coi điện ảnh không chỉ là ngành nghệ thuật mà còn là ngành kinh tế; phim không chỉ là tác phẩm nghệ thuật mà còn là hàng hóa, sản phẩm. Điện ảnh không chỉ mang lại giá trị tinh thần mà còn mang lại lợi ích kinh tế.

Như vậy, hiện nay ngành điện ảnh vẫn đang còn tồn tại nhiều vấn đề bất cập, cần phải giải quyết như: cơ chế chính sách chưa rõ ràng, cứng nhắc, không tạo điều kiện cho phát triển; Luật Điện ảnh bộc lộ nhiều nội dung lỗi thời; nhân lực cho điện ảnh không được chuẩn bị bài bản, kỹ lưỡng; các sản phẩm điện ảnh chưa thực sự chất lượng, thiếu tính cạnh tranh; các thể loại phim chưa phong phú, đa dạng; những mặt trái của nền kinh tế thị trường có tác động không nhỏ đến chất lượng phim và việc đánh giá các sản phẩm điện ảnh.

(1) Ngô Phương Lan (2021), Hiện thực hóa nền công nghiệp điện ảnh Việt Nam, truy cập 21/6/2021, <<https://www.qand.vn/van-hoa-giao-duc/doi-song-van-hoa/hien-thuc-hoa-nen-cong-nghiep-dien-anh-viet-nam-654056>>.

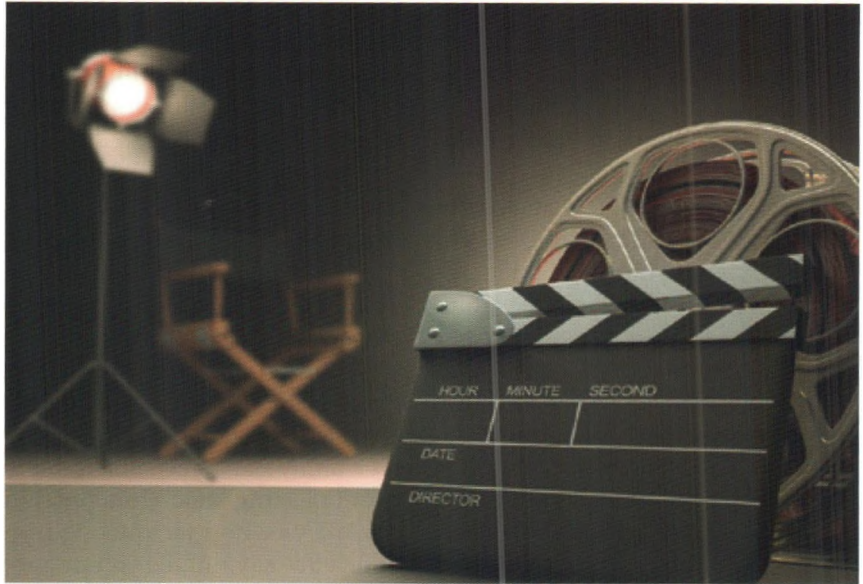
## Nhiệm vụ và giải pháp phát triển điện ảnh

Nhiệm vụ và giải pháp phát triển điện ảnh đã được đề ra trong Quyết định số 1755/QĐ-TTg “Phê duyệt các chiến lược phát triển các ngành công nghiệp văn hóa Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030” của Thủ tướng Chính phủ như sau:

- Rà soát, bổ sung, điều chỉnh các quy định của Luật Điện ảnh và các văn bản pháp luật liên quan cũng như các hiệp định và điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết để bảo đảm phù hợp với thực tiễn phát triển các ngành công nghiệp văn hóa của Việt Nam;

- Xây dựng Trung tâm chiếu phim hiện đại tại thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng. Xây dựng và hoàn thiện trường quay tại Hà Nội, Đà Nẵng và thành phố Hồ Chí Minh;

- Tăng dần tỷ trọng phim truyện Việt Nam chiếu tại các rạp; sản xuất phim hoạt hình gắn với các sản phẩm, dịch vụ đi kèm (truyện tranh, đồ chơi, đồ lưu niệm...). Xây dựng thương hiệu liên hoan phim quốc tế Hà Nội có uy tín trong khu vực và châu Á. Xây dựng và phổ biến các



tác phẩm điện ảnh có giá trị nghệ thuật, đồng thời có tính thương mại cao, tính cạnh tranh trên thị trường trong nước và quốc tế;

- Tập trung đào tạo những ngành nghề: đạo diễn, nhà sản xuất, nhà kinh doanh, biên kịch, lý luận phê bình, quay phim, thiết kế mỹ thuật (sân khấu), kỹ thuật công nghệ, diễn viên. Bồi dưỡng nâng cao tay nghề ngắn hạn trong và ngoài nước; chú trọng đào tạo chính quy ở trong nước và ở những nước có ngành công nghiệp điện

ảnh phát triển. Khuyến khích các nhà biên kịch, đạo diễn phát huy tối đa tính sáng tạo trong quá trình xây dựng tác phẩm điện ảnh.

Thực hiện được những nhiệm vụ và giải pháp nói trên, chúng ta sẽ làm cho điện ảnh nói riêng và nghệ thuật nói chung gắn bó với đời sống tinh thần của nhân dân, và bằng cách đó cũng tạo ra sức mạnh cho bản thân ngành điện ảnh, giúp đạt được các mục tiêu của văn hóa nghệ thuật là chân - thiện - mỹ.

P.V.T

### Tài liệu tham khảo:

1. Ban Chấp hành Trung ương ĐCSVN (2014), Nghị quyết Hội nghị lần thứ 9 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 số 33-NQ/TW, ngày 09/6/2014.
2. Lê Thị Hiền, Lương Hồng Quang, Phạm Bích Huyền, Nguyễn Lâm Anh Tuấn (2014), *Chính sách văn hóa*, NXB Lao động, Hà Nội.
3. Nguyễn Thị Hòa, *Chiến lược phát triển công nghiệp văn hóa tại Việt Nam*, truy cập 14/4/2021, từ <http://consosukien.vn/chien-luoc-phat-trien-cong-nghiep-van-hoa-tai-viet-nam.htm>
4. Phạm Bích Huyền, Đặng Hoài Thu (2014), *Các ngành công nghiệp văn hóa*, NXB Lao động, Hà Nội.
5. Nguyễn Tri Nguyên (2006), *Văn hóa - Tiếp cận lý luận và thực tiễn*, Nhà xuất bản Văn hóa Thông tin, Hà Nội.
6. Ngô Phương Lan (2021), *Hiện thực hóa nền công nghiệp điện ảnh Việt Nam*, truy cập 21/6/2021, từ <https://www.qdnd.vn/van-hoa-giao-duc/doi-song-van-hoa/hien-thuc-hoa-nen-cong-nghiep-dien-anh-viet-nam-654056>
7. Lênin bàn về văn hóa văn học (1977), NXB Văn học, Hà Nội.
8. Diệu Linh (2021), *Nền công nghiệp Điện ảnh Việt Nam: Phát triển bền vững và mang tính cạnh tranh quốc tế*, truy cập 20/6/2021, từ <https://baoquocte.vn/nen-cong-nghiep-dien-anh-viet-nam-phat-trien-ben-vung-va-mang-tinh-can-phanh-quoc-te-143627.html>
9. Việt Văn (2020), *Xây dựng thương hiệu quốc gia liên hoan phim Việt Nam: Thành phố điện ảnh và những giải pháp đột phá*, truy cập 20/6/2021, từ <https://laodong.vn/van-hoa-giai-tri/thanh-pho-dien-anh-va-nhung-giai-phap-dot-pha-823514.ldo>