

**XÃ HỘI CÔNG DÂN VIỆT NAM**

DUỚI GÓC NHÌN THỂ CHẾ

## **XẤ HỘI CÔNG DÂN VIỆT NAM DƯỚI GÓC NHÌN THỂ CHẾ**

Bản quyền © 2018 của Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR),  
Trường Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội.

Mọi sự sao chép và lưu hành không được sự đồng ý của VEPR là vi phạm bản quyền.

### **LIÊN LẠC:**



**Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR)**  
**Trường Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội**

Địa chỉ: Phòng 707, Nhà E4, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

Tel: (84) 4 6275 3894; (ext: 704)

Fax: (84) 4 6275 3895

Email: [info@vepr.org.vn](mailto:info@vepr.org.vn).

Website: [www.vepr.org.vn](http://www.vepr.org.vn)

### **NHÀ XUẤT BẢN ĐÀ NẴNG**

Lô 103 - Đường 30 Tháng 4 - Thành phố Đà Nẵng

ĐT: 0236 3797874 Fax: 0236 3797875

[www.nxbdanang.vn](http://www.nxbdanang.vn)

Chịu trách nhiệm xuất bản: Giám đốc TRƯƠNG CÔNG BÁO

Chịu trách nhiệm nội dung: Tổng biên tập NGUYỄN KIM HUY

Biên tập: Trần Văn Ban Sửa bản in: Bảo An

Thiết kế bìa: Mỹ Mây Trình bày: Vũ Lê Thư

In 1000 bản, khổ 16 x 24 cm tại Công ty Cổ phần In và thương mại Prima.

Địa chỉ: 722 Phúc Diễn, Xuân Phương, Nam Từ Liêm, Hà Nội.

Số ĐKXB: 3206-2018/CXBIPH/01-162/ĐaN

Quyết định xuất bản số: 574/QĐ-NXBĐaN cấp ngày 17 tháng 9 năm 2018

ISBN: 978-604-84-3453-3. In xong và nộp lưu chiểu năm 2018.

---

Tranh bìa: *Huyền hóa*, Nguyễn Chí Long (2018), Acrylic trên vải, 90x120 cm, Sưu tầm của Nguyễn Đức Thành.



NGUYỄN KHẮC GIANG  
NGUYỄN QUANG THÁI

# **XÃ HỘI CÔNG DÂN VIỆT NAM**

## DƯỚI GÓC NHÌN THỂ CHẾ

(Sách tham khảo)

NHÀ XUẤT BẢN ĐÀ NẴNG



**MẠNG LƯỚI HỌC GIẢ VIỆT NAM**  
VIETNAM SCHOLAR NETWORK (VSN)

## LỜI GIỚI THIỆU

Nền kinh tế thị trường của Việt Nam đã phát triển được ba thập niên, đem lại sự thay đổi toàn diện và sâu sắc trong toàn xã hội. Những khía cạnh được ghi nhận rõ ràng nhất là công cuộc xóa đói giảm nghèo và nâng cao phúc lợi đời sống toàn dân, gia tăng sức mạnh quốc gia và năng lực hội nhập quốc tế. Trên khía cạnh xã hội, những biến đổi sâu rộng thúc đẩy quá trình hiện đại hóa và kiến tạo những cấu trúc mới. Sự hiện diện và khẳng định của một xã hội công dân ngày càng trở nên rõ ràng, đòi hỏi nhận thức xã hội và môi trường thể chế phù hợp.

Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR) từ nhiều năm qua đã chú trọng xây dựng Chương trình nghiên cứu về chính trị-xã hội trong bối cảnh phát triển của Việt Nam. Sử dụng cách tiếp cận của khoa học chính trị hiện đại phối hợp với các công cụ định lượng trong kinh tế học, chương trình này tập trung nghiên cứu quá trình biến đổi xã hội của Việt Nam trong bối cảnh nền kinh tế thị trường trong nước ngày càng phát triển đi liền với quá trình địa chính trị thế giới thay đổi. Một trong những sản phẩm khoa học của Chương trình này là công trình *Xã hội công dân Việt Nam dưới góc nhìn thể chế* của hai tác giả Nguyễn Khắc Giang và Nguyễn Quang Thái. Có thể coi đây là một nghiên cứu tiên phong về những vấn đề liên quan đến không gian xã hội công dân Việt Nam.

Cuốn sách tiếp cận không gian xã hội công dân Việt Nam dưới góc nhìn thể chế, qua đó đánh giá toàn diện sự hình thành và phát triển

của các tổ chức xã hội, khung khổ pháp lý, và đặc biệt là những tác động của chúng tới đời sống kinh tế - xã hội của đất nước. Đây là một trong những nghiên cứu đầu tiên sử dụng có hệ thống những thống kê sẵn có để đánh giá sự phát triển của xã hội công dân Việt Nam. Không chỉ dừng lại ở phân tích số liệu và lượng hóa khô khan, cuốn sách kết hợp nhiều trường hợp thực tế thú vị về các tổ chức xã hội tại một số địa phương trên cả nước. Qua đó, hai tác giả đã có những đánh giá mới về nhiều vấn đề đáng chú ý của khu vực xã hội công dân Việt Nam, từ năng lực của tổ chức xã hội độc lập tới vai trò của tổ chức quần chúng công trong đời sống xã hội.

Tuy đã là một lĩnh vực được nghiên cứu rộng rãi từ lâu trên thế giới, xã hội công dân vẫn là mảng đề tài ít được tìm hiểu ở trong nước. Với ý nghĩa đóng góp thiết thực và mang tính tiên phong, cuốn sách này là tài liệu tham khảo hữu ích cho các nhà nghiên cứu, hoạch định chính sách, các nhà hoạt động xã hội, cũng như tất cả những ai quan tâm đến các vấn đề phát triển của Việt Nam. Tôi tin rằng *Xã hội công dân Việt Nam dưới góc nhìn thể chế* sẽ trực tiếp mang đến cho độc giả tầm nhìn mới về một chủ đề quan trọng của tương lai.

*Hà Nội, ngày 07/11/2018*

PGS. TS. NGUYỄN ĐỨC THÀNH

*Viện trưởng Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR)*

*Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc Gia Hà Nội*

## NHÓM TÁC GIẢ

**Nguyễn Khắc Giang:** Nhận bằng Thạc sĩ Ngành Truyền thông và Toàn cầu hóa tại Đại học Aarhus (Đan Mạch) và City University London (Vương Quốc Anh); Trưởng nhóm nghiên cứu các vấn đề chính trị - xã hội thuộc Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR); nhà bình luận trên các tờ báo uy tín trong nước; tác giả và đồng tác giả của nhiều bài viết trên các tờ báo phân tích cũng như tạp chí khoa học quốc tế như *the Diplomat*, *East Asia Forum*, *Southeast Asia Globe*, và *Asia and the Pacific Policy Studies*. Lĩnh vực nghiên cứu chính: xã hội công dân và kinh tế chính trị, tập trung tại khu vực Đông Á và Đông Nam Á.

**Nguyễn Quang Thái:** Nhận bằng Cử nhân danh hiệu xuất sắc toàn khóa, chuyên ngành Tài chính Doanh nghiệp tại Viện Ngân hàng-Tài chính, trường Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội. Thành viên Nhóm nghiên cứu kinh tế vi mô và các vấn đề phát triển thuộc Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR); đồng tác giả của nhiều bài báo khoa học đăng trên các tạp chí uy tín trong nước và quốc tế. Lĩnh vực nghiên cứu chính: kinh tế học phát triển, kinh tế chính trị và kinh tế học hành vi.

## LỜI CẢM ƠN

Cuốn sách *Xã hội công dân Việt Nam dưới góc nhìn thể chế* hoàn thành nhờ sự giúp đỡ của nhiều cá nhân và tổ chức.

Trước tiên, nhóm tác giả xin chân thành cảm ơn nơi làm việc của chúng tôi, Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR), ĐH Kinh tế - ĐHQG Hà Nội, đã tạo điều kiện tối đa để chúng tôi hoàn thành cuốn sách. Đặc biệt, chúng tôi xin tri ân những hỗ trợ về mặt chuyên môn của PGS. TS. Nguyễn Đức Thành, Viện trưởng VEPR. Nhóm tác giả xin chân thành cảm ơn Mạng lưới Học giả Việt Nam (VSN). Nhờ hỗ trợ của VEPR và VSN, công trình này mới có thể hoàn thành và đến tay người đọc trong thời gian sớm nhất.

Công trình này cũng không thể có được hình hài trọn vẹn nếu không có sự góp sức của các đối tác nghiên cứu về những đề tài liên quan đến không gian xã hội công dân Việt Nam. Dù đã trích dẫn trong từng chương, chúng tôi muốn nhắc lại lời cảm ơn chân thành đến Viện Nghiên cứu Xã Hội - Kinh Tế & Môi Trường (Isee), Ban Quản lý dự án VUSTA - Dự án Quỹ Toàn cầu phòng, chống HIV/AIDS, Quỹ Friedrich-Naumann (FNF), cùng những đối tác nghiên cứu khác.

Nhiều phát hiện trong cuốn sách đến từ sự hợp tác nhiệt tình của các cơ quan chức năng, đoàn thể, tổ chức xã hội ở các địa phương ở Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Sóc Trăng, Thừa Thiên – Huế, Điện Biên, Kiên Giang, và Bình Định. Những thông tin mà các tổ chức cung cấp là nguồn tư liệu quý báu không chỉ phục vụ cho cuốn sách này, mà còn



giúp tác giả có góc nhìn toàn diện hơn về không gian xã hội công dân ở Việt Nam. Nhằm đảm bảo bí mật thông tin nguồn phỏng vấn, chúng tôi xin phép không liệt kê tên của các tổ chức hỗ trợ ở đây.

Chúng tôi cũng xin gửi lời tri ân đến Nguyễn Quốc Tấn Trung, nghiên cứu viên trao đổi về luật học của VEPR (tháng 9-12/2016) và Mai Quỳnh Anh, thực tập viên nghiên cứu của VEPR (6-12/2016). Những nguồn tri thức và hỗ trợ hết mình của họ đóng góp vai trò quan trọng cho sự ra đời của cuốn sách.

Cuối cùng, chúng tôi xin gửi lời cảm ơn sâu sắc nhất đến gia đình, bạn bè, và người thân của hai tác giả, những người dù không quan tâm nhiều đến lĩnh vực nghiên cứu, nhưng luôn ủng hộ chúng tôi hết mình. Sự tin tưởng của mọi người là động lực lớn nhất cho chúng tôi trong quá trình rong ruổi đi tìm câu trả lời cho cuốn sách.

Dù đã rất cố gắng, cuốn sách chắc chắn còn nhiều hạn chế và thiếu sót. Chúng tôi rất mong nhận được góp ý của quý độc giả để chúng tôi hoàn thiện hơn trong lần tái bản sau.

*Hà Nội, ngày 31/5/2018*

**NHÓM TÁC GIẢ**



## MỤC LỤC

|                                        |       |
|----------------------------------------|-------|
| <i>Lời giới thiệu</i> .....            | v     |
| <i>Nhóm tác giả</i> .....              | vii   |
| <i>Lời cảm ơn</i> .....                | viii  |
| <i>Danh mục hình</i> .....             | xv    |
| <i>Danh mục bảng</i> .....             | xviii |
| <i>Danh mục hộp</i> .....              | xix   |
| <i>Danh mục các chữ viết tắt</i> ..... | xxi   |
| <i>Lời mở đầu</i> .....                | xxv   |

## CHƯƠNG 1

### PHÁC HỌA LỊCH SỬ TƯ TƯỞNG XÃ HỘI CÔNG DÂN VÀ BỐI CẢNH VIỆT NAM

|                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------|----|
| Tư tưởng xã hội công dân trong thời kì cổ đại .....                 | 1  |
| Xã hội công dân thời kỳ trung - hiện đại .....                      | 3  |
| Xã hội công dân ở Đông Á .....                                      | 8  |
| Xã hội công dân dưới góc nhìn thể chế .....                         | 9  |
| Xã hội công dân ở Việt Nam: Nguồn gốc hình thành và phát triển..... | 12 |

## CHƯƠNG 2

### PHÂN LOẠI CÁC TCXH Ở VIỆT NAM

|                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| Một số phương pháp phân loại XHCD trên thế giới .....                           | 31 |
| Phân loại xã hội công dân ở Việt Nam .....                                      | 44 |
| Phân loại xã hội công dân dưới góc nhìn thể chế.....                            | 57 |
| Phụ lục 2.1. Danh sách 28 hội đặc thù<br>(theo Quyết định 68/2010/QĐ-TTg) ..... | 68 |

## CHƯƠNG 3

### MỐI QUAN HỆ GIỮA NHÀ NƯỚC VÀ CÁC TCXH Ở VIỆT NAM

|                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------|-----|
| Vấn đề quản lý nhà nước với TCXH.....                            | 70  |
| Tình trạng pháp lý của các TCXH ở Việt Nam .....                 | 75  |
| Hệ thống ưu đãi cho các mô hình TCXH.....                        | 82  |
| Chính sách nhà nước về nguồn tài trợ nước ngoài của TCXH.....    | 93  |
| Quản lý nhà nước với TCXH – Đánh giá từ một số địa phương .....  | 97  |
| Kết luận.....                                                    | 104 |
| Phụ lục 3.1. Tổng hợp văn bản pháp luật Việt Nam tham khảo ..... | 106 |

## CHƯƠNG 4

### VAI TRÒ CỦA CÁC TỔ CHỨC QUẢN CHỨNG CÔNG TRONG KHU VỰC XÃ HỘI CÔNG DÂN VIỆT NAM

|                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------|-----|
| Tổng quan về các tổ chức quản chứng công.....                     | 108 |
| Mối quan hệ giữa tổ chức quản chứng công và TCXH độc lập.....     | 115 |
| Vai trò của các tổ chức quản chứng công trong quản trị công ..... | 121 |

## CHƯƠNG 5

### CƠ CẤU VÀ HIỆU QUẢ THU HÚT NGUỒN LỰC CỦA CÁC TCXH: MỘT SỐ ĐÁNH GIÁ TỪ THỰC TIỄN

|                                                          |     |
|----------------------------------------------------------|-----|
| Phương pháp tiếp cận.....                                | 141 |
| Thực trạng nguồn lực của các TCXH .....                  | 144 |
| Nguồn lực của các TCXH – một số kết quả từ thực địa..... | 156 |
| Một số kết luận từ thực địa.....                         | 182 |

## CHƯƠNG 6

### VAI TRÒ CỦA TCXH ĐỐI VỚI CÁC THỂ CHẾ KHÁC Ở VIỆT NAM: MỘT SỐ BẰNG CHỨNG BƯỚC ĐẦU

|                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------|-----|
| Vai trò của xã hội công dân với quản trị công .....                 | 191 |
| Vai trò của xã hội công dân đối với hoạt động của doanh nghiệp..... | 202 |
| Vai trò của xã hội công dân với kinh tế hộ gia đình.....            | 220 |
| Kết luận.....                                                       | 241 |

## CHƯƠNG 7

### KẾT LUẬN

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| Danh mục tài liệu tham khảo..... | 254 |
|----------------------------------|-----|



## DANH MỤC HÌNH

|           |                                                                                                       |     |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Hình 1.1. | Xã hội công dân trong lịch sử tư tưởng .....                                                          | 4   |
| Hình 1.2. | Xã hội công dân trong hệ thống chính trị.....                                                         | 6   |
| Hình 1.3. | Định nghĩa và cách tiếp cận nghiên cứu xã hội công dân.....                                           | 7   |
| Hình 1.4. | Vai trò của XHCD trong bộ máy nhà nước .....                                                          | 11  |
| Hình 1.5. | Lược sử không gian xã hội công dân ở Việt Nam.....                                                    | 20  |
| Hình 1.6. | Vị trí của một số TCXH<br>trong hệ thống chính trị Việt Nam.....                                      | 23  |
| Hình 1.7. | Vai trò của TCXH trong xã hội Việt Nam .....                                                          | 25  |
| Hình 2.1. | Quan hệ nhân quả trong các thành phần của CSI.....                                                    | 41  |
| Hình 2.2. | Các cấu phần phản ánh không gian<br>xã hội công dân tại Việt Nam .....                                | 47  |
| Hình 2.3. | So sánh đặc tính của các TCXH Việt Nam.....                                                           | 65  |
| Hình 2.4. | Xu hướng hoạt động của các TCXH Việt Nam.....                                                         | 67  |
| Hình 3.1. | Các quan hệ chính về thể chế đối với<br>phường hội xã hội trung cận đại.....                          | 72  |
| Hình 4.1. | Trung bình chi ngân sách cấp tỉnh<br>cho một số tổ chức*, 2011-2014 (Triệu VND).....                  | 126 |
| Hình 4.2. | Tương quan giữa thu ngân sách đầu người và chi<br>cho các tổ chức quần chúng công/huyện cấp tỉnh..... | 132 |
| Hình 4.3. | Tương quan giữa PAPI và MOA.....                                                                      | 136 |
| Hình 5.1. | Sơ đồ nguồn thu của TCXH.....                                                                         | 143 |
| Hình 5.2. | Nguồn lực tài chính cho TCXH. ....                                                                    | 145 |

|            |                                                                                                                                                      |     |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Hình 5.3.  | Quan điểm doanh nghiệp về lĩnh vực VNGOs<br>cần tập trung giải quyết (%) .....                                                                       | 151 |
| Hình 5.4.  | Cơ cấu kinh phí hoạt động của TCXH trên thế giới (%) ....                                                                                            | 153 |
| Hình 5.5.  | Giá trị quy đổi ra tiền của hỗ trợ văn phòng cho các hội,<br>hiệp hội khảo sát, 2015 (Triệu VND/năm) .....                                           | 160 |
| Hình 5.6.  | Giá trị lao động không lương (tình nguyện)<br>theo năm của các hội khảo sát, 2015 (Triệu VND) .....                                                  | 162 |
| Hình 5.7.  | Nguồn lực tài chính của một số hội,<br>hiệp hội khảo sát, 2015 (Triệu VND) .....                                                                     | 163 |
| Hình 5.8.  | Cơ cấu nguồn lực tài chính của một số hiệp hội<br>doanh nghiệp khảo sát, 2015 .....                                                                  | 163 |
| Hình 5.9.  | Cơ cấu nguồn thu tài chính<br>của 10 hội phụ thuộc nguồn lực nhà nước, 2015 .....                                                                    | 166 |
| Hình 5.10. | Tổng nguồn thu, nguồn thu từ tổ chức nước ngoài<br>và giá trị quy đổi của lao động không trả lương<br>của VNGOs khảo sát, năm 2015 (Triệu VND) ..... | 171 |
| Hình 5.11. | Quy mô lao động toàn thời gian<br>của một số VNGOs khảo sát, năm 2015 (Người) .....                                                                  | 172 |
| Hình 5.12. | Tổng thu, số lao động bán thời gian,<br>giá trị quy đổi ra tiền của lao động không trả lương<br>của CBOs khảo sát, năm 2015 .....                    | 175 |
| Hình 5.13. | Khó khăn của CBOs khảo sát, thang 1-5 (thấp-cao) .....                                                                                               | 177 |
| Hình 5.14. | Tăng trưởng quy mô lao động NPEs Việt Nam,<br>2011-2014 (Người) .....                                                                                | 181 |
| Hình 5.15. | Doanh thu NPEs Việt Nam, 2011-2014 (Tỷ VND) .....                                                                                                    | 181 |
| Hình 6.1.  | Tăng trưởng số lượng NPEs Việt Nam, 2011-2014 .....                                                                                                  | 195 |



|            |                                                                                                                          |     |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Hình 6.2.  | Mức độ tham gia các TCXH của doanh nghiệp<br>vừa và nhỏ, 2013.....                                                       | 203 |
| Hình 6.3.  | Mục đích tham gia hiệp hội của SMEs, 2013.....                                                                           | 206 |
| Hình 6.4.  | Kênh quan trọng nhất để tìm kiếm nhà cung ứng, 2013 .....                                                                | 210 |
| Hình 6.5.  | Trung bình một số chỉ tiêu sản xuất kinh doanh<br>của SMEs phân theo hình thức tham gia hiệp hội,<br>2012 (Tỷ VND) ..... | 212 |
| Hình 6.6.  | Sự khác nhau giữa ATE và ATT.....                                                                                        | 215 |
| Hình 6.7.  | Tham gia đóng góp tự nguyện<br>và cho biểu tặng, 2014 (Số hộ, %) .....                                                   | 223 |
| Hình 6.8.  | So sánh giá trị đóng góp tự nguyện, cho biểu tặng<br>với thu nhập bình quân đầu người, 2014<br>(Triệu VND/năm).....      | 224 |
| Hình 6.9.  | Cơ cấu khoản vay theo lãi suất, 2014 (%).....                                                                            | 226 |
| Hình 6.10. | Số khoản vay và lãi suất trung bình<br>các khoản vay (Phải: Số lượng, trái: %) .....                                     | 227 |
| Hình 6.11. | Mục đích vay vốn ưu đãi .....                                                                                            | 230 |
| Hình 6.12. | Cơ cấu hộ theo loại hình vay vốn, 2014 (%).....                                                                          | 231 |

## DANH MỤC BẢNG

|           |                                                                                                                                               |     |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Bảng 2.1. | Tổng quan một số dự án nghiên cứu xã hội công dân .....                                                                                       | 43  |
| Bảng 2.2. | Tổng hợp báo cáo của Bộ Nội vụ về hoạt động của các hội....                                                                                   | 50  |
| Bảng 2.3. | Đặc tính của các nhóm TCXH tại Việt Nam.....                                                                                                  | 63  |
| Bảng 3.1. | Các loại hình hợp tác tài trợ giữa nhà nước và TCXH.....                                                                                      | 87  |
| Bảng 4.1. | Thống kê mô tả các biến.....                                                                                                                  | 130 |
| Bảng 4.2. | Kiểm định tính dừng.....                                                                                                                      | 131 |
| Bảng 4.3. | Mối quan hệ giữa chi cho các tổ chức quần chúng công<br>và thu ngân sách cấp tỉnh, 2010-2014 .....                                            | 133 |
| Bảng 4.4. | Mối quan hệ giữa chi cho các tổ chức quần chúng công<br>và PAPI, 2011-2014.....                                                               | 137 |
| Bảng 5.1. | Danh sách các tổ chức khảo sát thực địa .....                                                                                                 | 157 |
| Bảng 5.2. | Loại hình tổ chức khảo sát thực địa .....                                                                                                     | 158 |
| Bảng 5.3. | Tổng quy mô NPEs ở Việt Nam, 2014.....                                                                                                        | 179 |
| Bảng 5.4. | Quy mô trung bình NPEs ở Việt Nam, 2014 .....                                                                                                 | 180 |
| Bảng 6.1. | NPEs và thu ngân sách cấp tỉnh.....                                                                                                           | 197 |
| Bảng 6.2. | NPEs và PAPI .....                                                                                                                            | 199 |
| Bảng 6.3. | Những khó khăn SMEs gặp phải tại thời điểm<br>hình thành/được mua lại, 2013 .....                                                             | 207 |
| Bảng 6.4. | Tỷ lệ SMEs nhận được sự hỗ trợ của TCXH<br>khi gặp khó khăn trong quá trình thành lập<br>phân theo hình thức tham gia hiệp hội, 2013 (%)..... | 208 |
| Bảng 6.5. | Trung bình một số chỉ số hoạt động của SMEs<br>phân theo hình thức tham gia hiệp hội, 2012.....                                               | 211 |

|            |                                                                       |     |
|------------|-----------------------------------------------------------------------|-----|
| Bảng 6.6.  | ATT hoạt động của SMEs khi tham gia TCXH độc lập<br>(Triệu VND) ..... | 217 |
| Bảng 6.7.  | Nguồn hình thành khoản vay ưu đãi .....                               | 228 |
| Bảng 6.8.  | Cơ cấu nguồn vốn vay ưu đãi theo lượt vay .....                       | 229 |
| Bảng 6.9.  | Đặc điểm các hộ tham gia tài chính phi lợi nhuận.....                 | 232 |
| Bảng 6.10. | Tác động của việc đi vay tới thu nhập hộ gia đình.....                | 238 |

## DANH MỤC HỘP

|          |                                                                         |    |
|----------|-------------------------------------------------------------------------|----|
| Hộp 3.1. | Một số văn bản quy phạm pháp luật<br>liên quan đến TCXH ở Việt Nam..... | 75 |
|----------|-------------------------------------------------------------------------|----|



## DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

| <b>Từ viết tắt</b> | <b>Ý nghĩa</b>                                             |
|--------------------|------------------------------------------------------------|
| ADB                | Ngân hàng Phát triển Châu Á                                |
| Agribank           | Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn Việt Nam     |
| APEC               | Hợp tác Kinh tế châu Á - Thái Bình Dương                   |
| ASEAN              | Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á                           |
| ATE                | Hiệu ứng can thiệp bình quân                               |
| ATT                | Hiệu ứng can thiệp bình quân trên nhóm can thiệp           |
| BQLDA              | Ban quản lý dự án                                          |
| CBO(s)             | (Các) tổ chức cộng đồng                                    |
| CECODES            | Trung tâm Nghiên cứu phát triển và Hỗ trợ cộng đồng        |
| CIEM               | Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương                 |
| CNP                | Dự án Nghiên cứu So sánh các Ngành Phi lợi nhuận           |
| CREATA             | Trung tâm nghiên cứu và đào tạo HIV/AIDS, Đại học Y Hà Nội |
| CSI                | Chỉ số xã hội công dân                                     |
| CSOSI              | Chỉ số Xã hội công dân bền vững                            |
| CHXHCN             | Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa                                  |
| DD                 | Khác biệt trong khác biệt                                  |
| DERG               | Nhóm Nghiên cứu Kinh tế Phát triển                         |
| DN                 | Doanh nghiệp                                               |
| GD                 | Giáo dục                                                   |
| FE                 | Hiệu ứng cố định                                           |

|          |                                                                                                                                                 |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| FTEs     | Công việc toàn thời gian tương đương                                                                                                            |
| GDP      | Tổng sản phẩm quốc nội                                                                                                                          |
| HĐND     | Hội đồng nhân dân                                                                                                                               |
| HUSTA    | Liên hiệp các hội Khoa học – Kỹ thuật Thừa thiên - Huế                                                                                          |
| ibid.    | Ibidem, trích dẫn như trên                                                                                                                      |
| ICNPO    | Hệ thống Phân loại tổ chức phi lợi nhuận                                                                                                        |
| ILSSA    | Viện Khoa học Lao động và Xã hội                                                                                                                |
| INGO(s)  | (Các) tổ chức phi chính phủ quốc tế                                                                                                             |
| iSEE     | Viện nghiên cứu Xã hội, Kinh tế và Môi trường                                                                                                   |
| ISIC     | Hệ thống Phân loại hoạt động kinh tế                                                                                                            |
| JHU/CCSS | Trung Tâm Nghiên cứu Xã hội công dân của Đại học<br>Johns Hopkins                                                                               |
| KSTN     | Kiểm soát tham nhũng                                                                                                                            |
| KH&CN    | Khoa học và công nghệ                                                                                                                           |
| LGBT     | Cộng đồng đồng tính luyến ái nữ (Lesbian), đồng tính<br>luyến ái nam (Gay), song tính luyến ái (Bisexual) và<br>người chuyển giới (Transgender) |
| LHPN     | Liên hiệp phụ nữ                                                                                                                                |
| MO(s)    | (Các) tổ chức quần chúng công                                                                                                                   |
| MTTQ     | Mặt trận Tổ quốc Việt Nam                                                                                                                       |
| NAG      | Nhóm thực hiện                                                                                                                                  |
| NESDB    | Cơ quan Phát triển Xã hội và Kinh tế Quốc gia Thái Lan                                                                                          |
| NIT      | Nhóm điều phối                                                                                                                                  |
| NPE(s)   | (Các) doanh nghiệp phi lợi nhuận tại Việt Nam                                                                                                   |
| NPI(s)   | (Các) tổ chức phi lợi nhuận                                                                                                                     |
| NSNN     | Ngân sách nhà nước                                                                                                                              |
| NGO(s)   | (Các) tổ chức phi chính phủ                                                                                                                     |
| PAPI     | Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh                                                                                            |
| POLS     | Hội quy góp                                                                                                                                     |
| PSM      | Lựa chọn điểm xu hướng                                                                                                                          |

|         |                                                      |
|---------|------------------------------------------------------|
| RE      | Hiệu ứng ngẫu nhiên                                  |
| S.D.    | Độ lệch chuẩn                                        |
| SME(s)  | (Các) doanh nghiệp vừa và nhỏ                        |
| SNA     | Hệ thống Tài khoản Quốc gia                          |
| SSTD    | Sai số thay đổi                                      |
| SX      | Sản xuất                                             |
| TCTK    | Tổng cục Thống kê                                    |
| TCXH    | Tổ chức xã hội                                       |
| TDTT    | Thể dục thể thao                                     |
| TNHH    | Trách nhiệm hữu hạn                                  |
| TP. HCM | Thành phố Hồ Chí Minh                                |
| TW      | Trung ương                                           |
| THPT    | Trung học phổ thông                                  |
| UBND    | Ủy ban Nhân dân                                      |
| UNDP    | Chương trình Phát triển Liên hợp quốc                |
| UNU-    | Viện Nghiên cứu Kinh tế Phát triển Thế giới, Đại học |
| WIDER   | Liên hợp quốc                                        |
| USAID   | Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ                    |
| USD     | Đô-la Mỹ                                             |
| VAT     | Thuế giá trị gia tăng                                |
| VBSP    | Ngân hàng Chính sách Xã hội                          |
| VCA     | Liên minh Hợp tác xã Việt Nam                        |
| VCCI    | Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam             |
| VEC     | Bộ khảo sát điều tra Doanh nghiệp Việt Nam           |
| VEPR    | Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách                |
| VH      | Văn hóa                                              |
| VHLSS   | Bộ khảo sát điều tra mức sống hộ gia đình            |
| VND     | Việt Nam Đồng                                        |
| VNGO(s) | (Các) tổ chức phi chính phủ của Việt Nam             |
| VUFO    | Liên hiệp các tổ chức hữu nghị                       |

|       |                                               |
|-------|-----------------------------------------------|
| VULA  | Liên hiệp các Hội Văn học nghệ thuật Việt Nam |
| VUSTA | Liên hiệp các Hội Khoa học Kỹ thuật Việt Nam  |
| WGA   | Chỉ số Đánh giá Quản trị Thế giới             |
| WIPs  | Những người thông thạo                        |
| WTO   | Tổ chức Thương mại Thế giới                   |
| XH    | Xã hội                                        |
| XHCD  | Xã hội công dân                               |
| YT    | Y tế                                          |



## LỜI MỞ ĐẦU

Đầu năm 2018, đội tuyển U23 Việt Nam lọt vào trận chung kết giải U23 châu Á. Mặc dù thua trận, sự kiện này tạo ra một cơn địa chấn chưa từng thấy ở Việt Nam: Trên khắp các thành phố lớn, hàng triệu người dân đổ ra đường ăn mừng. Ngày 28/1/2018, khi các cầu thủ U23 về đến Nội Bài, đoàn người đón chào đội tuyển trải dài từ sân bay cho đến quảng trường Ba Đình, trong một không khí rợp màu cờ đỏ, náo nhiệt chưa từng thấy.

Những sự kiện lớn, thu hút nhiều người dân đổ ra đường như vậy là dịp hiếm có để mừng tượng quy mô khổng lồ của xã hội, bằng trực giác và cảm giác, vốn nhiều khi không thể cảm nhận được hết thông qua con số thống kê trên lý thuyết. Và nếu để ý, chúng ta cũng thấy trong hàng triệu người đổ ra đường ngày hôm đó, ít ai đi một mình: Họ sẽ chung vui với người thân, bạn bè, nhóm đồng nghiệp cùng cơ quan, đội bóng đá phủi, hay những nhóm cổ động viên biết nhau thông qua mạng internet. Những cộng đồng đó tạo thành những khối gắn kết vô hình, tạo ra một loại “trật tự trong hỗn loạn” trên đường phố. Họ đến với nhau chắc chắn không phải bởi nhu cầu “chính trị”, cũng không có mục đích kinh tế. Về mặt tình cảm, phần lớn trong số họ là những người không có quan hệ huyết thống với nhau. Điều đan kết họ lại từ những cá nhân nhỏ lẻ, trở thành một cộng đồng rộng lớn hơn rất nhiều chính là niềm vui và sở thích chung: Ở trường hợp này là bóng đá.

Ngoài bóng đá, một đất nước gần 100 triệu dân như Việt Nam, cùng với sự đa dạng hiếm có về dân tộc, ngôn ngữ, đặc điểm vùng miền, mức độ phát triển kinh tế-xã hội... tất yếu sẽ dẫn tới những cộng đồng khác có những sở thích, mong muốn và mục tiêu riêng. Có thể đó là những bạn trẻ thành phố muốn giúp đỡ các em nhỏ miền núi có hoàn cảnh khó khăn, một nhóm những người nhiễm HIV/AIDS tập hợp với nhau để cùng tương trợ, hay cộng đồng LGBT đấu tranh để có được sự thừa nhận công bằng của xã hội.

Tất cả những sự gắn kết trên đây, dù ở quy mô nào, chính là nền tảng của một xã hội công dân (XHCD) đang nở rộ ở nước ta trong thời gian qua. Những hoạt động của người dân được liệt kê ở trên là một lãnh địa biệt lập với không gian chính trị – nơi những cá nhân đua tranh các vị trí lãnh đạo hay theo đuổi các mục tiêu chính trị, và không gian kinh tế – nơi có mục tiêu cao nhất là lợi nhuận. Lãnh địa này cũng nằm ngoài phạm vi của gia đình hạt nhân và gia đình mở rộng, nơi quan hệ huyết thống đóng vai trò cốt yếu. Nhìn nhận dưới góc độ này, rõ ràng sự tồn tại của những hoạt động dân sự như vậy đang song hành cùng với tiến bộ của xã hội và phát triển kinh tế. Một xã hội có mức độ phát triển thấp thì sẽ có ít những hoạt động dân sự hơn, trong khi một xã hội có mức độ phát triển cao và đa dạng, như Việt Nam thế kỷ XXI, sẽ có nhiều những hoạt động như thế.

Đến đây, chúng ta sẽ bắt đầu vấp phải một vấn đề phức tạp hơn về mặt ngôn từ. Đặc điểm của những hoạt động dân sự như vậy được miêu tả từ rất sớm, như qua những trước tác của Aristotle và Plato, nhưng phải đến thế kỷ XVIII, trong những tác phẩm của Adam Ferguson hay Alexis Tocqueville, một định nghĩa cụ thể mới được đưa ra: “civil society” – được chuyển nghĩa phổ biến với tên gọi “xã hội công dân”. Khái niệm này sau đó được nhiều học giả thuộc các trường phái khác nhau, nhiều khi là đối lập nhau, sử dụng để bổ sung vào hệ thống lý luận của mình. Tuy nhiên, đến giai đoạn giữa

thế kỷ 20, “xã hội công dân” bước ra khỏi tháp ngà học thuật để trở thành một thuật ngữ mang tính “cách mạng” nhiều hơn nhờ Antonio Gramsci, một học giả phái tân Marxist người Italia. Gramsci cho rằng XHCD là một phần “không gian bá quyền” (sphere of hegemony), xây dựng dựa trên sự đồng thuận vô thức của các cá nhân, để từ đó giúp giới cai trị kiểm soát những người bị trị. Song hành với đó là quá trình hình thành các tổ chức xã hội của nhóm bị trị chống lại sự bá quyền. Lý thuyết này được áp dụng một phần để giải thích cho làn sóng Dân chủ hóa thứ ba diễn ra vào cuối thế kỷ 20, khi “xã hội công dân” được coi là chất xúc tác cho phong trào chống độc tài lan rộng trên thế giới. “Xã hội công dân”, kể từ đó, được một số nhóm học giả khoác lên vai trò chính trị. Điều này khiến cho thuật ngữ này trở nên nhạy cảm, và trong một số giai đoạn, ít được sử dụng hơn ở Việt Nam (xem Chương 1).

Tuy vậy, sự nhạy cảm này là không cần thiết. XHCD, như phân tích ở trên, không phải là sản phẩm đặc trưng của bất kì giai đoạn phát triển nào, mà gắn liền với sự thịnh vượng của kinh tế thị trường và gia tăng quyền làm chủ của người dân. Nó sống cộng sinh cùng môi trường kinh tế, chính trị, và xã hội xoay xung quanh nó. Mục đích chính của XHCD, về mặt bản chất, không mang tính chính trị và không nhằm mục đích chính trị, mà chỉ cố gắng bảo vệ lợi ích chung của nhóm dân số mà nó đại diện. Những tác động dân chủ hóa, nếu có, chỉ mang tính gián tiếp và không phải là sản phẩm trực tiếp của các hoạt động XHCD. Những ví dụ được nêu ra trong Chương 3 ở Đông Âu hay Đông Bắc Á thực chất là những phong trào có bản chất thuộc “xã hội chính trị” hơn là “xã hội công dân”.

Nhìn nhận dưới góc độ đó, có thể thấy XHCD là một hiện tượng lịch sử tồn tại ở mọi quốc gia, dưới mọi thể chế và điều kiện phát triển, bất chấp việc có thừa nhận nó hay không. Xã hội Việt Nam, với đặc trưng kết nối rất mạnh giữa cá nhân và cộng đồng từ

khi hình thành, vốn đã có nền tảng XHCD rất mạnh mẽ, chứ không chỉ xuất hiện từ giai đoạn Đổi mới (1986). Dẫu vậy, để tránh những suy diễn theo hướng tiêu cực không cần thiết, cuốn sách này khẳng định lại việc sử dụng thuật ngữ “xã hội công dân” theo quan điểm học thuật kể trên: mang tính phi chính trị và nhấn mạnh vào tính chất cộng đồng của nó. “Xã hội công dân” ở đây gần hơn với mối quan hệ dân chủ trong hệ thống nhà nước, được GS. TS.Tạ Ngọc Tấn, Phó Chủ tịch Hội đồng Lý luận Trung Ương, miêu tả trong bài viết “Từ tư tưởng của Các Mác về dân chủ đến xây dựng và hoàn thiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam” trên Tạp chí Cộng sản (Tạ Ngọc Tấn, 2018).

Dù chỉ nhìn dưới góc độ phi chính trị, XHCD vẫn là một khái niệm rất phức tạp. Sự phức tạp đó nằm ở mối quan hệ đa tầng của nó với nền kinh tế, nhà nước và các tổ chức truyền thống như gia đình, các phương tiện truyền thông hay văn hóa. Một số học giả áp dụng quan điểm hệ thống và trừu tượng hóa, xem xét XHCD là một thuộc tính vĩ mô của xã hội, đặt trong mối quan hệ giữa nhà nước và xã hội. Một số học giả khác nhấn mạnh đến định hướng vi mô hơn, và đề cập nhiều hơn đến vai trò của cá nhân và tổ chức trong quá trình tham gia dân sự, và sử dụng phương pháp tiếp cận định lượng trong việc phân tích XHCD. Ngoài ra còn có một cách tiếp cận thể chế để nghiên cứu XHCD bằng cách nhìn vào cấu trúc của các tổ chức, hiệp hội, và các chức năng mà họ thực hiện. Nói như Heinrich (2005, tr.212), XHCD “rối rắm về mặt khái niệm và khó nắm bắt về mặt định lượng.”

Cuốn sách này không có ý định đi sâu về những tranh luận về mặt khái niệm của XHCD, thay vào đó, để tránh mở ra những tranh cãi không hồi kết, chúng tôi tập trung vào đối tượng thuộc XHCD được thể chế hóa – những nhóm có mức độ tổ chức nhất định, có thành viên hoặc nhân viên thường trực, có tính độc lập tương đối, và có tính thiện nguyện. Những nhóm đối tượng đó được gọi là “tổ chức xã hội”

(TCXH). Chúng tôi tin rằng việc đi sâu miêu tả và phân tích đặc điểm của những tổ chức này trong không gian XHCD sẽ giúp cho các nhà xây dựng chính sách, học giả, và công chúng nhìn nhận một cách tổng quát và có hệ thống hơn về XHCD.

Trong đó, chúng tôi cũng dành một phần lớn để đánh giá vai trò của những tổ chức lưỡng thể (hybrid) là các tổ chức quần chúng công (gồm đoàn thể quần chúng và hội đặc thù). Theo những nguyên tắc phân loại nghiêm mật nhất, thì những tổ chức này không được xếp vào các TCXH thuộc XHCD. Tuy vậy, đánh giá không gian XHCD Việt Nam chắc chắn sẽ thiếu sót rất lớn nếu bỏ qua vai trò của nhóm tổ chức này. Việc phân tích đặc điểm của các tổ chức quần chúng công là vì lý do nêu trên, thay vì quan điểm học thuật của chúng tôi về bản chất của các tổ chức này.

Cuốn sách được chia làm bảy chương chính:

Chương 1 *Phác họa lịch sử tư tưởng xã hội công dân và bối cảnh Việt Nam*, trong đó lược tả quá trình phát triển của thuật ngữ “xã hội công dân” trong lịch sử học thuật thế giới, và thực tiễn ở Đông Á và Việt Nam.

Chương 2 *Phân loại các TCXH ở Việt Nam* sẽ giới thiệu một số phương pháp phân loại các TCXH chủ yếu, và những phương pháp được áp dụng trong trường hợp Việt Nam. Chương này cũng sẽ giới thiệu cách tiếp cận của nhà nước liên quan đến vấn đề phân loại các TCXH.

Chương 3 tập trung phân tích *Mối quan hệ giữa nhà nước và các TCXH ở Việt Nam*. Chương này giới thiệu chung về vấn đề quản lý nhà nước với các TCXH, tình trạng pháp lý của một số loại hình các TCXH chính, đồng thời phân tích những ưu-nhược điểm của các hệ thống ưu đãi dành cho các TCXH.

Chương 4 đánh giá *Vai trò của các tổ chức quần chúng công trong khu vực xã hội công dân Việt Nam*, trong đó bao gồm những mô tả đặc điểm chung của các tổ chức quần chúng công, và bước đầu định lượng đánh giá một số vai trò nhất định của nó trong không gian XHCD ở Việt Nam.

Chương 5 sử dụng phương pháp nghiên cứu thực địa mà tác giả đã thực hiện ở một số địa bàn trên cả nước, để đánh giá *Cơ cấu và hiệu quả thu hút nguồn lực của các TCXH*. Chương này sẽ phác thảo cơ cấu nguồn lực, cách thức huy động, tính bền vững của các TCXH độc lập.

Chương 6 sẽ áp dụng một số phương pháp định lượng đánh giá *Vai trò của TCXH đối với các thể chế khác ở Việt Nam*, trên ba khía cạnh quản trị nhà nước hiệu quả; hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp vừa và nhỏ; và sinh kế hộ gia đình.

Chương 7 bao gồm những một số kết luận chung của cuốn sách.

Như thế, đây là một nghiên cứu khá tham vọng – nếu không muốn nói là quá tham vọng – về một vấn đề vẫn chưa được nhìn nhận rộng rãi ở Việt Nam. Kể cả trong học thuật và thực tiễn, sự phát triển của XHCD nói chung và các TCXH nói riêng ở Việt Nam còn có những tranh luận liên miên chưa có điểm dừng. Chính vì vậy, cuốn sách này chắc chắn sẽ còn nhiều sai sót và cần được phê bình nghiêm khắc để cải thiện. Với sự mạo muội của mình, chúng tôi hy vọng cuốn sách ít nhất sẽ là tạo thêm được nhiều thảo luận thú vị liên quan đến XHCD và các TCXH ở Việt Nam.

CHƯƠNG 1

PHÁC HỌA LỊCH SỬ TƯ TƯỞNG XÃ HỘI  
CÔNG DÂN VÀ BỐI CẢNH VIỆT NAM

TƯ TƯỞNG XÃ HỘI CÔNG DÂN TRONG THỜI KÌ CỔ ĐẠI

XHCD chủ yếu nhấn mạnh về vai trò của công dân và xã hội, khi được liên kết lại với nhau, để cân bằng và giám sát cả nhà nước lẫn thị trường (Anheier, 2005). Lịch sử hình thành và sử dụng thuật ngữ này gắn liền với sự ra đời của khái niệm “công dân”, hình thành ở các thành bang Hy Lạp cổ đại.

Những triết gia Hy Lạp cho rằng điểm khác biệt của một xã hội văn minh với xã hội man di (theo cách gọi của họ với các thị tộc German phương Bắc hay châu Phi) là khả năng liên kết chính trị, qua đó thiết lập cho công dân quyền tham gia xây dựng những thiết chế đạo đức – hay nguyên tắc sống – trong xã hội. Nói như tuyên bố của Pericles với thị dân thành bang Athens: “Những kẻ không quan tâm đến chính trị là người chỉ quan tâm đến cuộc sống riêng tư của mình. Những người như vậy, thực ra không có chỗ ở thành bang này” (trích lại từ Ehrenberg, 1999, tr.3).

Triết gia Plato được cho là học giả đầu tiên xây dựng các trụ cột lý thuyết hình thành nên khái niệm “xã hội công dân” như chúng ta có hiện nay. Được nuôi dưỡng từ những hỗn loạn sau thất bại quân sự, bất ổn kinh tế và chính trị của Athens, lý thuyết của Plato nhấn mạnh

nhu cầu tạo ra sự hài hòa và thống nhất giữa các cá nhân trong xã hội vì mục đích chung. Ông cho rằng nhiệm vụ trọng tâm của XHCD là cùng với thể chế chính trị giảm thiểu tối đa sự bất công, dưới hai hình thức chính là tham nhũng và tha hóa chính trị. Để làm được điều đó, thay vì theo đuổi lợi ích cá nhân, mỗi công dân cần đề cao việc hoàn thành nghĩa vụ giao ước của mình: bác sĩ chữa bệnh vì bệnh nhân, và người cai trị cai trị vì quần chúng (Plato, 380 TCN/2012).

Mặc dù thừa nhận những giá trị khác nhau trong đời sống cộng đồng của công dân, cũng như sự khác biệt về kĩ năng, thái độ, quan điểm, Plato dường như lo ngại về sự đa dạng đó hơn là đề cao nó. Chính vì vậy, Plato cho rằng cần phải kiểm soát những xu hướng cá nhân hóa của XHCD, gói gọn nó bằng sự quản lý chặt chẽ của nhà nước, bởi đa dạng, bất bình đẳng, và bất hòa sẽ luôn dẫn đến thù hận và nội chiến. Những điều này, ở bất kì đâu, cũng là nguyên nhân cho các xung đột tự bên trong mỗi cộng đồng (Plato, 380 TCN/2012). Có thể nói, qua những trước tác của mình, Plato là người đầu tiên nhận diện những đặc trưng của XHCD, nhưng cũng là người đầu tiên nhấn mạnh đến việc sử dụng quyền lực nhà nước để trấn áp nó.

Học trò của Plato, Aristotle, có quan điểm tương đối khác với người thầy của mình. Aristotle cho rằng không thể xây dựng được một xã hội thống nhất về mọi mặt như Plato mong muốn, bởi vạn vật được điều chỉnh bởi quy luật tự thân của chính nó, chứ không dựa trên mong muốn lý trí của bất kì thế lực nào. Qua cách hiểu đó, Aristotle thừa nhận và chấp nhận sự đa dạng của nhiều “không gian” khác nhau trong xã hội. Aristotle cũng nghi ngờ giá trị của việc theo đuổi lợi ích cá nhân như người thầy của mình, nhưng ông tin rằng phá hủy hoàn toàn cuộc sống cá nhân sẽ không phục vụ cho mục đích chung (Ehrenberg, 1999).

Trọng tâm trong quan điểm triết học của Aristotle về hệ thống chính trị xoay quanh “polis” – thành bang. Đây là không gian công



cộng duy nhất nơi các công dân tương tác với nhau ngoài gia đình. Ông đề cao sự đa dạng của polis, bởi nó yêu cầu sự khác biệt cả về năng lực lẫn quan điểm của các thành viên, để qua đó tạo ra một cuộc sống tốt hơn thông qua trao đổi. Aristotle, vì thế, cho rằng việc Plato muốn thống nhất XHCD sẽ hủy hoại nền tảng của polis – sự liên kết chính trị của các thành viên.

## XÃ HỘI CÔNG DÂN THỜI KỲ TRUNG - HIỆN ĐẠI

Dù được công nhận một cách phổ biến là tập hợp của những TCXH được hình thành từ các cá nhân, “xã hội công dân” vẫn là một thuật ngữ chưa được thống nhất về cách giải thích. Với các nước phương Tây hiện đại, “xã hội công dân” gắn liền với phân tích đầu tiên của Alexis Tocqueville về nền dân chủ Mỹ, coi đó là những TCXH tự nguyện, phi chính trị nhằm giúp nền dân chủ ngăn ngừa sự độc đoán của số đông.

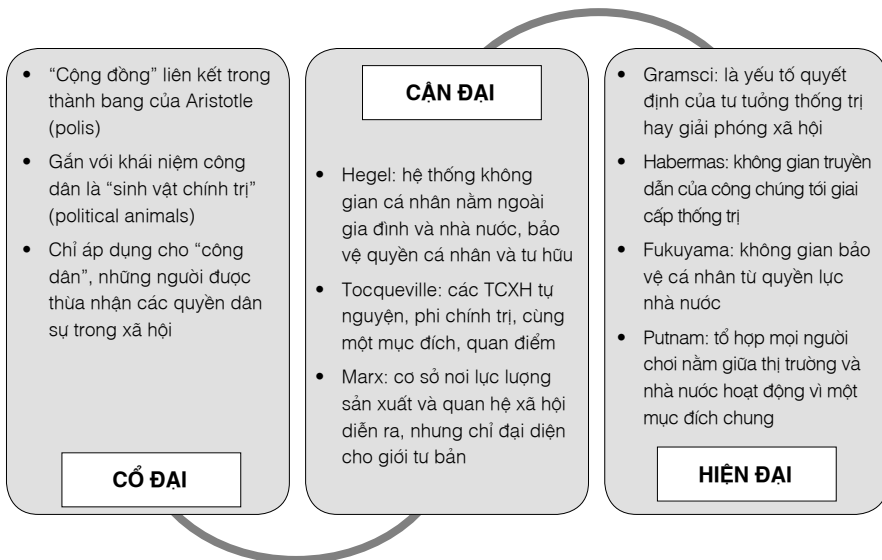
Theo ông, TCXH có thể mang tính chất “tôn giáo, đạo đức, nghiêm túc hoặc phù phiếm, giới hạn hoặc không giới hạn, lớn hay bé” (Tocqueville, 1945, tr. 581), nhưng sẽ bảo vệ tính đa dạng của xã hội bằng cách đoàn kết những cá thể yếu đuối thành những nhóm lợi ích có sức mạnh (ibid.). Như vậy, định nghĩa của Tocqueville nhấn mạnh đến tính kết nối và tính tổ chức trong XHCD, gắn kết các cá nhân có một số đặc điểm chung nhất định để bảo vệ quyền lợi cho mình hoặc những giá trị mà họ cùng đề cao.

Nhiều học giả phương Tây về sau đồng tình với quan điểm của Tocqueville. Putnam (1995, tr. 67) cho rằng XHCD (mà ông gọi là vốn xã hội – social capital) là “đặc tính của mạng lưới xã hội, tập quán và niềm tin mà giúp các thành viên hành động cùng nhau hiệu quả hơn để theo đuổi các mục đích chung”. Hiểu một cách đơn giản, nó là tổng hợp của các định chế, tổ chức, cá nhân nằm giữa gia đình, nhà nước và thị trường, trong đó mọi người liên kết tự nguyện để thúc đẩy những lợi ích chung.

Quan điểm hiện đại thì nhấn mạnh XHCD là *một không gian* nằm giữa nhà nước và thị trường, một vùng đệm đủ mạnh để cân bằng giữa cả hai bên, ngăn không cho mỗi bên trở nên quá mạnh và chiếm ưu thế. Theo Gellner (1994), XHCD là tập hợp các tổ chức, đủ mạnh để làm đối trọng với nhà nước, và dù không ngăn chặn nhà nước hoàn thành vai trò gìn giữ an ninh, ổn định, và cân bằng lợi ích giữa các nhóm lợi ích, XHCD lại có trách nhiệm ngăn chặn nhà nước trở nên quá mạnh.

Theo mô tả tại Hình 1.1, có sự phát triển tiệm tiến về mặt tư tưởng. XHCD giai đoạn sơ khai, hình thành qua các cuộc diễn thuyết của Socrates hay Aristotle tại các thành bang Hy Lạp, chỉ đơn giản là tập hợp nhóm các “sinh vật chính trị” (political animal, thuật ngữ sử dụng bởi Aristotle) – công dân được thừa nhận. Mức độ can thiệp của XHCD để đại diện cho tiếng nói chung của xã hội giai đoạn này còn yếu, vì “công dân” của thành bang lúc đó không bao gồm một lực lượng khá lớn là nô lệ, tù binh chiến tranh, hay phụ nữ.

**Hình 1.1. Xã hội công dân trong lịch sử tư tưởng**



Nguồn: Tác giả tổng hợp

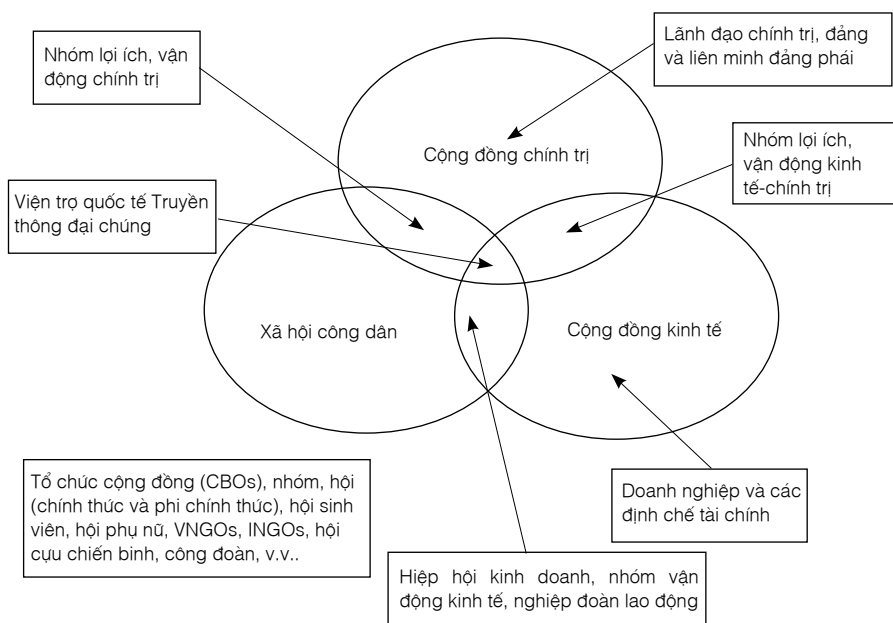
Bước sang thời kì trung cổ, khi các thế lực phong kiến trung ương tập quyền được hình thành, sức mạnh của XHCD – được coi là lý tưởng như dưới giai đoạn phát triển huy hoàng của La Mã và Hy Lạp – gần như không còn. Có hai lý do chính giải thích cho điều này: Thứ nhất, quyền lực tuyệt đối tập trung vào tay của vua/lãnh chúa nắm quyền (khác với mô hình cộng hòa ở châu Âu cổ đại). Thứ hai, tình trạng cát cứ giữa các thành thị, trung tâm lớn khiến cho tầng lớp thị dân không thể tập hợp lại thành một lực lượng thống nhất (Fukuyama, 2011).

XHCD chỉ “trở lại” với thời kì Phục hưng ở phương Tây, khi sự manh nha hình thành của thị trường tự do và chủ nghĩa tư bản đã thúc đẩy sự ra đời của các tổ chức bảo vệ quyền lợi cho cá nhân hay tổ chức có lợi ích hoặc mục đích chung. Điều này trái ngược với phương Đông, khi các triều đại phong kiến dù suy yếu nhưng vẫn thấu tóm được quyền lực độc quyền cai trị xã hội. Chính vì thế, khi xét về khái niệm, XHCD về cơ bản là *một sản phẩm trí tuệ của châu Âu thế kỷ XVIII*, trong đó các công dân đã tìm cách xác định vị trí của mình trong xã hội của nhà nước-quý tộc tại một thời điểm khi trật tự xã hội kiểu cũ bắt đầu rơi vào thời kỳ suy giảm không thể đảo ngược, với các cuộc cách mạng tư sản, ôn hòa hay bằng bạo lực, diễn ra khắp châu Âu. Các nhà lý thuyết đầu tiên của XHCD hoan nghênh những thay đổi này. Đối với Adam Smith, thương mại và trao đổi giữa công dân tạo ra không chỉ sự giàu có mà còn là những kết nối vô hình giữa con người, vốn là một nguồn vốn xã hội. Adam Smith, vì thế, nhấn mạnh đến yếu tố thị trường của XHCD (Anheier, 2005).

Những người khác, như John Locke và Alexis de Tocqueville, tập trung vào yếu tố chính trị và tầm quan trọng của hiệp hội được thành lập một cách dân chủ trong đời sống hằng ngày như một cơ sở vận hành hiệu quả cho xã hội. Triết gia Friedrich Hegel thì thận trọng hơn về khả năng tự tổ chức và tự điều tiết của XHCD, đồng thời nhấn mạnh sự cần thiết của nhà nước để điều tiết xã hội. Đối với Hegel,

nhà nước và XHCD phụ thuộc lẫn nhau, nhưng mối quan hệ giữa hai bên căng thẳng và đòi hỏi một trạng thái cân bằng phức tạp (Hegel, 1820/2015). Vai trò của nhà nước liên quan đến XHCD cũng được đề cập trong các tác phẩm của các nhà Khai sáng như Montesquieu hay von Stein, cho rằng pháp quyền chính là nền tảng cho mối quan hệ giữa nhà nước – xã hội và xã hội – thị trường. Marx cho rằng “xã hội công dân” là sản phẩm của chủ nghĩa tư bản, sinh ra trong xã hội có giai cấp, và chỉ đại diện cho giai cấp tư sản (bourgeoise). Marx tin tưởng giai cấp công nhân, trong quá trình phát triển của mình, sẽ thay thế XHCD mang tính giai cấp bằng những hệ thống TCXH phi giai cấp (Marx & Engels, 1846/1972).

**Hình 1.2. Xã hội công dân trong hệ thống chính trị**



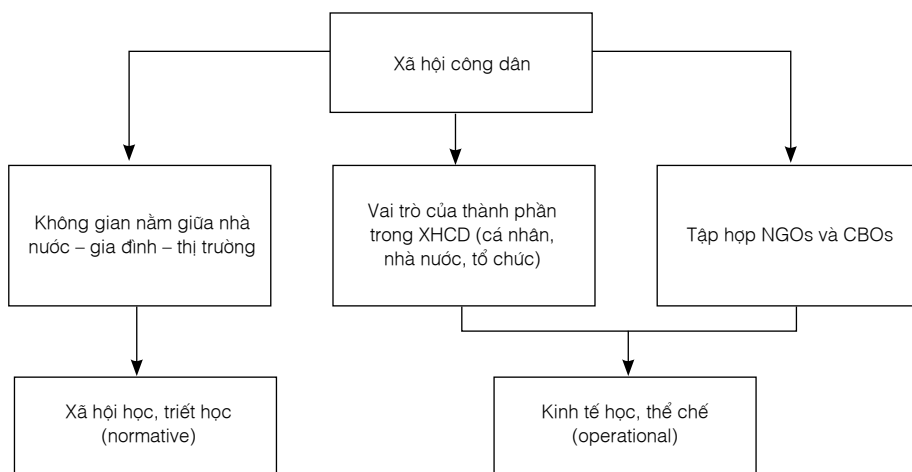
Nguồn: Tác giả chỉnh sửa dựa trên Howard (2003)

Trong thế kỷ 20, khái niệm “xã hội công dân” trở nên đa dạng hơn. Gramsci, một học giả Marxist mới, phát triển lý thuyết của Marx và cho rằng XHCD là thành phần không thể tách rời của hệ thống

thống trị (hegemony). Gramsci cho rằng XHCD không phải là “không gian tự do” (sphere of freedom), mà là “không gian bá quyền” (sphere of hegemony), xây dựng dựa trên sự đồng thuận vô thức của các cá nhân trong đó. Nhưng khác với Marx, Gramsci cho rằng có thể cải tạo “xã hội công dân” theo cách tách biệt nó ra khỏi sự can thiệp của nhà nước, tăng cường tính độc lập và tự chủ, từ đó biến XHCD thành công cụ cải tạo xã hội (Buttigieg, 1995).

Cùng với quan điểm của Gramsci, nhiều tư tưởng, học thuyết khác về XHCD ra đời, trong đó gắn liền XHCD với vốn xã hội (Putnam, Coleman), không gian công cộng (Habermas), hay chủ nghĩa cộng đồng (Etzioni) (Anheier, 2005).

**Hình 1.3. Định nghĩa và cách tiếp cận nghiên cứu xã hội công dân**



*Nguồn: Tác giả tổng hợp*

Sau Chiến tranh Thế giới thứ hai, đặc biệt là giai đoạn 1970 - 1990 khi phong trào chống độc tài lan rộng, thuật ngữ XHCD trở nên phổ biến, được cho là “ý tưởng lớn” của thế kỷ 21 (Edwards, 2004). XHCD lúc này được cho là đối trọng của “xã hội” với “nhà nước”, đại diện cho quyền lực tập thể, và tượng trưng cho tiến bộ xã hội. Vị trí của XHCD trong nền chính trị hiện đại được củng cố, khi XHCD được

coi là một trong ba trụ cột cơ bản của xã hội, cùng với cộng đồng kinh tế và cộng đồng chính trị (Howard, 2003) (Hình 1.2).

Sự phức tạp của XHCD nằm ở mối quan hệ đa tầng của nó với nền kinh tế, nhà nước và các tổ chức truyền thống như gia đình, các phương tiện truyền thông hay văn hóa. Điều này khiến cho việc nhìn nhận XHCD bằng những quan điểm và định hướng khác nhau là rất cần thiết. Một số nhà phân tích áp dụng quan điểm hệ thống và trừu tượng hóa, xem xét XHCD là một thuộc tính vĩ mô của xã hội, đặt trong mối quan hệ giữa nhà nước và xã hội. Một số học giả khác nhấn mạnh đến định hướng vi mô hơn, và đề cập nhiều hơn đến vai trò của cá nhân và tổ chức trong quá trình tham gia dân sự, và sử dụng phương pháp tiếp cận định lượng trong việc phân tích XHCD. Ngoài ra còn có một cách tiếp cận thể chế để nghiên cứu XHCD bằng cách nhìn vào cấu trúc của các tổ chức, hiệp hội, và các chức năng mà họ thực hiện.

Các quan điểm khác nhau của XHCD không nhất thiết phải mâu thuẫn nhau, mà thường được bổ sung cho nhau để hỗ trợ cho những góc nhìn khác nhau về XHCD (Hình 1.3).

## XÃ HỘI CÔNG DÂN Ở ĐÔNG Á

Một vấn đề được đặt ra, và cũng gây tranh cãi, là với nguồn gốc “Châu Âu” của nó, bản chất XHCD có phải là một khái niệm xa lạ với các nước ngoài châu Âu – đặc biệt là phương Đông – hay không?

Soi chiếu lại lịch sử phát triển một số nền văn minh châu Á dưới khung khổ về “xã hội công dân” hiện đại, đặc biệt dưới góc nhìn thể chế, XHCD không phải là một hiện tượng quá xa lạ ở đây. Nếu hình ảnh của XHCD là tấm gương phản chiếu mức độ phát triển về kinh tế-xã hội, có thể thấy bất kì một xã hội phồn thịnh nào cũng đi kèm với một không gian XHCD phát triển. Marco Polo, nhà thám hiểm phương Tây khi đến Hàng Châu (Trung Quốc) vào thế kỷ 13, cho rằng, ông ấn tượng bởi thành phố sầm uất này có những “tổ chức thiện

nguyện” mang tính hiệp hội rất mạnh như nhà tế bần, trại dưỡng lão, những phường hội kinh doanh... (Edwards, 2004). Có lẽ khắp những đô thị phồn hoa của châu Á trong thời kì Trung cổ, từ Nhật Bản, Hàn Quốc, cho đến Việt Nam, những tổ chức mang tính hiệp hội như vậy cũng đã tồn tại rất mạnh mẽ.

Những xã hội mang đậm ảnh hưởng của Khổng Tử và hơi hướng Phật giáo ở Đông Á có những đặc điểm rất gần với ý tưởng “xã hội công dân” ở phương Tây. Trước hết, việc đề cao “việc chung” lên trước “việc riêng”, tinh thần cộng đồng, triết lý hòa hợp giữa cá nhân trong xã hội là những cấu phần tư tưởng quan trọng về XHCD của các triết gia phương Tây như Tocqueville hay Putnam. Thứ hai, cùng với sự phát triển kinh tế như đề cập ở trên, các tổ chức hiệp hội phôi thai, đại diện cho quyền lợi của những nhóm dân cư khác nhau ra đời và phát triển rất mạnh ở các đô thị châu Á như các phường, hội kinh doanh, thủ công mỹ nghệ, thi ca, nhạc họa,...

Tất nhiên, cần phải đặt những phôi thai đó trong bối cảnh thể chế chính trị của hầu hết các nhà nước Đông Á, cho đến trước Chiến tranh Thế giới thứ hai, vẫn mang nặng tính chuyên chế và trung ương tập quyền. Chính tính chất này khiến cho việc có được một hệ thống XHCD có tính độc lập và quyền lực tương đối với nhà nước hầu như không xảy ra ở các nước Đông Á trước làn sóng Dân chủ hóa thứ ba. Nói cách khác, XHCD Đông Á tiền hiện đại mang tính chất phác thảo bởi Hegel nhiều hơn là Tocqueville: chịu sự kiểm tỏa chặt chẽ của nhà nước.

## XÃ HỘI CÔNG DÂN DƯỚI GÓC NHÌN THỂ CHẾ

Như trình bày ở trên, thuật ngữ “xã hội công dân” có lịch sử phát triển rất lâu đời, xuất phát từ nhiều nguồn gốc triết học khác biệt – thậm chí là đối lập nhau – vì thế, việc tìm ra một khái niệm/cách phân loại được chấp nhận rộng rãi là vô cùng khó khăn, nếu không muốn nói là

không thể. Nói như Heinrich (2005, tr.212), XHCD “rối rắm về mặt khái niệm và khó nắm bắt về mặt định lượng”.

Chúng tôi không có ý định đi sâu vào những tranh luận về mặt khái niệm của XHCD, thay vì đó, để tránh mở ra những tranh cãi không hồi kết, chúng tôi tập trung vào đối tượng thuộc XHCD được thể chế hóa – những nhóm có mức độ tổ chức nhất định, có thành viên hoặc nhân viên thường trực, có tính độc lập tương đối, và có tính thiện nguyện.

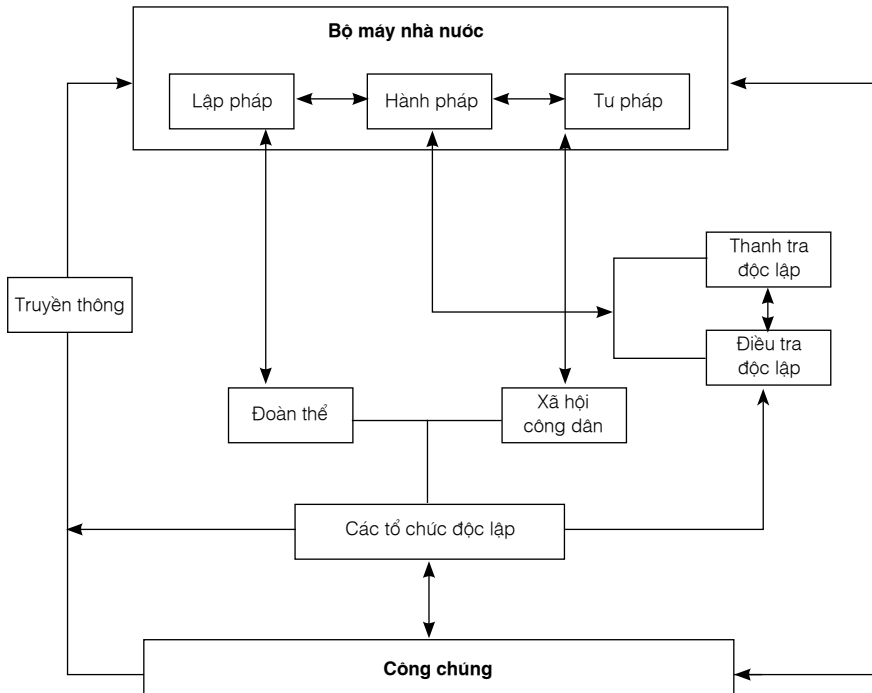
Khi đánh giá dưới góc nhìn thể chế, XHCD là một bộ phận cấu thành của thể chế kinh tế và chính trị dung hợp, vốn mang tính đa nguyên và tập trung. Tính đa nguyên được thể hiện thông qua việc phân phối quyền lực rộng rãi cho các nhóm lợi ích khác nhau trong xã hội, với quyền lực được đặt vào một liên minh nhiều bên. Tính tập trung được thể hiện ở một nhà nước có khả năng lập pháp và duy trì trật tự để điều hành các hoạt động kinh tế, thương mại, và an ninh cơ bản. Các TCXH, vốn đại diện cho nhiều nhóm lợi ích khác nhau trong xã hội, trở thành mấu chốt để đem lại tính đa nguyên cho thể chế. Thêm vào đó, vai trò giám sát bộ máy cầm quyền của các TCXH làm gia tăng trách nhiệm giải trình của hệ thống, góp phần đảm bảo quyền lực tập trung của nhà nước, không bị tha hóa thành quyền lực của nhóm thiểu số nắm quyền.

Có nhiều ví dụ minh họa cho đóng góp của các TCXH trong quá trình xây dựng những thể chế kinh tế và chính trị dung hợp. Sự hình thành và phát triển của các “tổ chức trung gian” (intermediary group) như hội sinh viên, nghiệp đoàn lao động, hiệp hội địa phương độc lập vốn lên tới gần 10 triệu người vào cuối những năm 1980 được cho là nguyên nhân quan trọng giúp cho quá trình dân chủ hóa ở Đài Loan diễn ra suôn sẻ. Tương tự là vai trò của các nhóm sinh viên và Công giáo khi Hàn Quốc chuyển đổi hòa bình từ chính quyền độc tài quân sự sang dân chủ. Lý do là bởi khi các TCXH độc lập có sức mạnh



và tiếng nói mạnh mẽ, họ sẽ đối trọng lại được với tình trạng lợi ích nhóm, nâng cao trách nhiệm giải trình của chính quyền, và tạo ra được nhiều kênh truyền dẫn phù hợp để mang tiếng nói của người dân đến với những nhà làm chính sách (Acemoglu & Robinson, 2012).

**Hình 1.4. Vai trò của XHCD trong bộ máy nhà nước**



Nguồn: Đinh Tuấn Minh, Nguyễn Khắc Giang,  
& Nguyễn Đức Thành (2016)

Các TCXH thực hiện chức năng đó thông qua cơ chế đại diện. Trong một hệ thống chính trị có trách nhiệm giải trình cao, công chúng có thể trực tiếp giám sát hoạt động quyền lực của nhà nước thông qua các cơ chế dân chủ trực tiếp như bầu cử và trưng cầu dân ý. Nhưng thực tế là với mỗi một cá nhân đơn lẻ thì sẽ bị giới hạn rất nhiều về khả năng yêu cầu nhà nước thực hiện chức năng giải trình của mình. Do đó, để đảm bảo cho tiếng nói của mình có trọng lượng hơn, các cá nhân tập hợp với nhau trong các tổ chức đại diện. Các tổ chức đại

diện này có thể là các tổ chức quần chúng như đoàn thể, tức là tập hợp các giai cấp, tầng lớp trong xã hội và có mối quan hệ rất khăng khít với đảng cầm quyền như lý thuyết của (Lenin, 1902/1973); hoặc là các tổ chức độc lập của cá nhân, hay còn gọi là các TCXH. Các TCXH độc lập thường có quy mô nhỏ hơn nhiều so với các đoàn thể, và là tập hợp của những cá nhân có những đặc điểm, sở thích, mục đích riêng. Các tổ chức đại diện sẽ thay mặt thành viên của mình để giám sát quyền lực nhà nước, đồng thời đưa ra những phản biện về xây dựng luật pháp cũng như chính sách liên quan đến lợi ích của thành viên (Hình 1.4). Đây là một thành phần hết sức quan trọng trong việc hình thành chế độ pháp quyền bền vững cũng như đảm bảo trách nhiệm giải trình của nhà nước, bởi tổ chức đại diện thực hiện chức năng như một hệ thống điều hòa thông tin giữa nhà nước và công chúng, thay mặt nhóm dân chúng mà mình đại diện để đảm bảo nhà nước hoạt động đúng chức năng và quyền hạn của mình.

Để các tổ chức đại diện độc lập hoạt động hiệu quả, nhà nước phải tôn trọng các quyền cá nhân của công dân, trong đó có quyền được thành lập các tổ chức đại diện cho lợi ích của mình. Để các tổ chức đoàn thể hoạt động hiệu quả, nhà nước cần tách bạch mối quan hệ giữa bộ máy nhà nước và các đoàn thể, để các tổ chức này giữ vai trò cân bằng và độc lập hơn. Hình 1.4 miêu tả chi tiết cách thức vận hành của cơ chế trách nhiệm giải trình và vai trò của các tổ chức đại diện, trong đó có các TCXH.

## XÃ HỘI CÔNG DÂN Ở VIỆT NAM: NGUỒN GỐC HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN

### **Xã hội công dân trong lịch sử Việt Nam**

*Nguồn gốc TCXH trong đời sống truyền thống*

Nếu chiếu theo những góc độ phát triển của XHCD được hiểu trên thế giới, có thể cho rằng TCXH không phải là một hiện tượng mới ở Việt

Nam, chỉ xuất hiện từ sau khi chính sách Đổi mới được thực hiện từ cuối những năm 1980.

Xã hội Việt Nam từ trước đến nay, với đặc trưng của văn hóa làng xã, mang nặng tính kết nối tự nguyện, đã xuất hiện nhiều dạng thức mà hiện nay được tập hợp chung trong nhóm “xã hội công dân”, như hội, phường, dòng họ, phe giáp... vốn được khai thác, sử dụng để hợp tác và tương trợ không chỉ trong sản xuất kinh doanh mà còn trong mọi hoạt động khác nhau của đời sống (Nguyễn Tuấn Anh, 2011). Jamieson trong tác phẩm Hiểu về Việt Nam cho rằng người Việt “có tính xã hội cao”, căn cứ ở việc trong văn hóa của người Việt có rất nhiều các tổ chức mang tính tự nguyện như hội đồng niên, hội nuôi chim, hội đồng môn... (Jamieson, 1995).

Tuy nhiên, mối quan hệ giữa người dân với nhau ở nông thôn bị mất đi nhiều ý nghĩa “tự nguyện”, khi đặc tính của văn hóa làng xã gần như ép buộc người dân phải tham gia các hội mang tính chất tự nguyện. Ví dụ như một cá nhân nếu không tham gia hội đồng niên sẽ bị loại khỏi cuộc sống cộng đồng làng xã, bị cộng đồng coi thường, khinh miệt, và không còn bất kì địa vị xã hội nào trong làng (Đặng Thị Việt Phương & Bùi Quang Dũng, 2011). Hệ thống các tổ chức mang tính chất XHCD ở nông thôn lớn mạnh hơn cùng với sự phát triển của các làng nghề thủ công, mỹ nghệ; khi cộng đồng thợ thủ công tập trung lại thành các hội bách nghệ, trợ giúp lẫn nhau cả về nghề nghiệp lẫn cuộc sống, phát triển vào thế kỷ XVII và XVIII (Nguyễn Thanh Nhã, 2013).

“Có vô số các hiệp hội có mục đích na ná nhau. Các tổ chức này dễ dàng ra đời khi có nhiều người gần với nhau vì có chung lợi ích, trong cùng một hoàn cảnh, có chung sở thích hay khát vọng, có chung những mối quan tâm, sở thích, thậm chí khuynh hướng.”

(ibid., tr.346).

Nguyễn Thanh Nhã cũng cho biết thêm, cùng với sự trỗi dậy của các hoạt động kinh tế phi nông nghiệp tại nông thôn, nhằm tạo thành mạng lưới “bảo hiểm” với nạn cho vay nặng lãi, các hình thức hội cấp vốn tín dụng có tính tương tế cũng được hình thành ở giai đoạn này. Hình thức trên tiếp tục tồn tại đến ngày nay, phần lớn ở nông thôn, dưới hình thức họ hay hội. Điểm chính của hình thức hội này khiến chúng mang tính chất XHCD ở chỗ hội không nhằm mục đích sinh lời mà nhằm tới việc phân bổ quyền lợi giữa các thành viên.

Không gian “công dân” mang tính bán tự nguyện ở làng quê Việt Nam trở nên “tự nguyện” hơn khi dịch chuyển từ xã hội làng xã sang phường, hội ở các đô thị lớn như Thăng Long, Văn Đồn, Hội An. Qua các thời kì lịch sử, hệ thống phường, hội kinh doanh phát triển rất mạnh, là chỗ dựa cho việc phát triển cộng đồng kinh doanh ở đây (Châu Thị Hải, 2008; Nguyễn Văn Kim, 2010). Lê Thành Khôi (2014) cho biết các phường, thợ thủ công xuất hiện và nở rộ ở Đông Kinh [tức Thăng Long - Hà Nội] từ đầu thời Lê. Cũng trong thời gian này, vua Lê Thánh Tông đã cho mở nhiều nhà tế sinh để chữa bệnh miễn phí (ibid.). Đây có thể coi là một trong những mô hình thiện nguyện đầu tiên xuất hiện ở Việt Nam. Trần Trọng Kim (1954/2017, tr.487) khi khảo sát về chế độ và tình thế Việt Nam đến cuối đời vua Tự Đức cho biết những người làm thợ thủ công “chuyên tập nghề như thợ mộc, thợ nề, thợ rèn, thợ đúc, thợ gốm... mỗi phường có thợ cả, thợ phó và thợ, và phường nào có tục lệ riêng của phường ấy”.

Không phải ngẫu nhiên mà xuất hiện những phường, hội kinh doanh tại cùng một khu phố theo kiểu “buôn có bạn, bán có phường” ở các đô thị cổ: hoạt động như một tổ chức nghề nghiệp theo cách gọi hiện đại, để bảo vệ quyền lợi cho các thành viên, cung cấp vốn kinh doanh (qua hình thức “hội”), hay hỗ trợ kết nối cộng đồng với nhau qua các sự kiện phi thương mại (ma chay, cưới hỏi, thăm người ốm...). Dưới áp lực của quá trình phân công lao động, các hiệp hội nghề nghiệp

này biến đổi dần từ hình thức liên kết lỏng lẻo sang các cấu trúc có tính nghiệp đoàn thực sự, là nền móng cho việc đi lên thành doanh nghiệp hay các tổ chức hiệp hội quy củ hơn (Nguyễn Thanh Nhã, 2013).

Phan Kế Bính (1915/2014), khi tổng kết các phong tục ở Việt Nam, chia các tổ chức hội trong xã hội Việt Nam cận đại thành ba loại: (i) hội chư bà; (ii) hội tư cấp và (iii) hội bách nghệ. Hội chư bà dành cho “những đàn bà từ năm mươi tuổi trở lên hoặc người, đã có tuổi góa chồng, mượn cửa chùa làm nơi vui thú” (ibid, tr.186). Hội tư cấp bao gồm những người trong cùng một làng đóng họ để giúp đỡ nhau các công việc của thành viên. Hội tư cấp được chia ra theo mục đích sử dụng họ gồm: (i) Họ mua bán, (ii) họ hiếu, (iii) họ hỉ và (iv) họ ăn tết. Tuy nhiên, hoạt động của hội tư cấp hay hội chư bà không được trên quy mô rộng và phát triển bền vững, do “nhiều khi có người không đóng được... mà thường thấy các bà cầm cái phải vật của nhà ra đóng đậy cho người khác” (ibid, 192).

Cuối cùng, hội bách nghệ được hình thành từ những người trong làng làm cùng một nghề. Hội này được lập ra với mục đích hỗ trợ nhau làm ăn và gìn giữ, truyền thụ nghề của làng. Các hội này cũng có hoạt động đóng góp họ để cùng các hoạt động mua bán nguyên liệu đầu vào, đầu ra, khi sinh lời thì giữ lại làm vốn hoặc chia cho các thành viên trong hội. Dù được tổ chức ngày càng quy củ hơn, hoạt động hội trong làng khó phát triển vì “dân trí ta hẹp hòi, chỉ biết có tiền thì lo ngày đến một mảnh danh giá... lấy cái tên ghi trong đồ sử thần” mà không “gây lấy một cái vốn to rồi chung nhau mà mở một nghề buôn bán to tát, hoặc công xưởng gì cho có lợi ích to” (ibid, 193-4). Thêm vào đó, hoạt động của hội bách nghệ ở các làng khác nhau và ở các thành thị khác nhau thường có tính cạnh tranh hơn là hợp tác phát triển. Theo Nguyễn Thanh Nhã (2013, tr.203), một số quy định điển hình của hội như “cấm không được hành nghề ngoài địa phận của làng, cấm con gái của làng lập gia đình với người ở các địa phương khác, hay chỉ

được truyền nghề cho con trai...” phản ánh sự né tránh hợp tác của hội trong các làng khác nhau (Xem thêm Hình 3.1 trong Chương 3). Trách nhiệm quản lý tuân thủ các luật định này thuộc về thợ cả.

*Nguồn gốc TCXH trong thời kì Pháp thuộc (1858-1945)*

Hệ thống “xã hội công dân” như cách hiểu của các học giả phương Tây chỉ thực sự hình thành ở Việt Nam trong giai đoạn Pháp thuộc (1858-1945). Sau khi áp đặt hệ thống cai trị thực dân ở Việt Nam, Pháp bắt đầu can dự vào việc thay đổi các thiết chế xã hội cũ ở cả nông thôn lẫn thành thị. Ở nông thôn, người Pháp gần như giữ nguyên cơ cấu tổ chức cũ như giáp, nhòong, tư văn; tuy nhiên, mức độ tổ chức chặt chẽ hơn, và tương đối gắn bó với chính quyền trong việc thực hiện các nhiệm vụ được giao như thu thuế (Nguyễn Thị Lệ Hà, 2016).

Sự mạnh mẽ phát triển của XHCD đặc biệt mạnh ở thành thị, nhất là Hà Nội và Sài Gòn-Gia Định (TP. Hồ Chí Minh hiện nay), hai đầu não về kinh tế-chính trị của chính quyền thực dân. Khi nền kinh tế mang hơi hướng tư bản được hình thành, tầng lớp trí thức thành thị ra đời, cộng với tư tưởng “khai sáng văn minh thuộc địa”, người Pháp đã ít nhiều tạo lập được một môi trường xã hội tương đối cởi mở so với giai đoạn phong kiến trước đó, và một phần nào mang nét phương Tây. Nhờ đó, báo chí độc lập lần đầu tiên xuất hiện ở Việt Nam với sự ra đời của Gia Định Báo (1865) do Trương Vĩnh Ký (Petrus Ký) sáng lập.

Đầu thế kỷ XX, Pháp tiến hành khai thác thuộc địa lần hai, làm thay đổi cơ bản đời sống kinh tế-xã hội ở Việt Nam. Đồng thời với kinh tế-xã hội, những tư tưởng phương Tây, trong đó đặc biệt quan trọng là tư tưởng “Khai sáng” của chính nước Pháp, du nhập và phát triển trong lòng xã hội thuộc địa Đông Dương.

Đây chính là nền tảng để các phong trào, TCXH mang hơi hướng “xã hội công dân” kiểu phương Tây hình thành ở Việt Nam, điển hình là phong trào Đông Du (Phan Bội Châu), Duy Tân (Phan Chu Trinh),

và Đông Kinh Nghĩa Thục (Lương Văn Can). Những phong trào cải cách văn hóa theo hướng “khai dân trí, chấn dân khí, hậu dân sinh” này tạo ra một không gian xã hội hoàn toàn mới: nếu như các cộng đồng, không gian xã hội thời kì phong kiến tập trung vào mối quan hệ làng-xã, dòng tộc (nông thôn), nghề nghiệp, dòng tộc (thành thị), thì các phong trào xã hội mới đã mở ra một không gian chung nằm giữa nhà nước, gia đình, và thị trường cho tất cả những đối tượng quan tâm tham dự. Đó có thể là những “buổi diễn thuyết người đông như hội/kì bình văn khách đến như mưa” (Đông Kinh Nghĩa Thục), hay tham gia vào Minh xã (Duy Tân), hay Âm xã (Đông Du). Theo như định nghĩa của Habermas (1991), ở Việt Nam đầu thế kỷ XX đã thực sự tồn tại một “không gian công cộng” (public sphere) cho XHCD hoạt động, dù vẫn chịu rất nhiều o ép từ chính quyền thực dân.

Giai đoạn phát triển mạnh về XHCD ở Việt Nam thời thuộc địa diễn ra trong thời kỳ phong trào dân chủ Đông Dương (1936-1939). Trong thời kì này, phong trào cánh tả ở Pháp đang có sức mạnh chính trị lớn, đã tạo sức ép buộc chính quyền Pháp đưa ra nhiều chính sách tự do hơn ở thuộc địa. Nhờ vậy, trong giai đoạn này, rất nhiều các tổ chức “xã hội công dân” đã được thành lập và hoạt động rầm rộ ở Việt Nam. Cụ thể, ngay trong Mặt trận Dân chủ Đông Dương, một liên minh do Đảng Cộng sản Đông Dương lãnh đạo, có các tổ chức: Đoàn thanh niên phản Đế, Hội cứu tế bình dân, Công hội, Nông hội. Tại nông thôn, các hình thức tổ chức như Hội cấy, Hội lợn nhà, Hội chèo được phát triển rộng khắp, tập hợp được hàng triệu quần chúng (xem Mặt trận Tổ quốc, 2016; Phạm Thị Nhung, 2014). Đây có thể coi là giai đoạn mà “xã hội công dân” phát triển mạnh nhất ở Việt Nam thời thuộc địa, với việc nhiều tổ chức với các quan điểm chính trị, tôn giáo, quyền lợi khác nhau được thành lập, biểu tình, đình công, bãi khóa... được cho phép, cũng như quyền tự do ngôn luận, trong giới hạn nào đó, được tạo điều kiện.

Bước sang thời kỳ Chiến tranh Thế giới thứ hai (1939-1945), khi chính phủ Vichy lên nắm quyền, các quyền tự do của thời phong trào dân chủ Đông Dương bị rút lại, không gian XHCD từ đó thu hẹp. Các tổ chức hoặc giải tán, hoặc lui vào hoạt động bí mật như Việt Nam Độc lập Đồng minh hội (Việt Minh).

*Hoạt động của TCXH sau thời kì 1945*

Sau khi Việt Minh lãnh đạo thành công Cách mạng tháng Tám (1945), nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa độc lập cũng đã tuyên bố trong Hiến pháp 1946 quy định công dân có quyền tự do tổ chức và hội họp (Điều 10, Chương II). Do đó, giai đoạn trước kháng chiến chống Pháp (1945-1946) cũng là thời gian các tổ chức xã hội được phép hoạt động, đặc biệt là các hội phục vụ các mục tiêu chống nội xâm như diệt giặc đói, giặc dốt.

Cuộc chiến sau đó với thực dân Pháp đã phá vỡ đi không gian XHCD có được sau cách mạng. Chỉ đến khi sau chiến thắng Điện Biên Phủ và Hiệp định Geneva, tạo ra nền hòa bình mới ở miền Bắc Việt Nam, vấn đề liên quan đến tổ chức hội mới bắt đầu được xem xét. Ngày 20/5/1957, Sắc lệnh Số 102/SL-L004 về quyền lập hội được ban hành, trong đó có Điều 1 quy định quyền lập hội của nhân dân được tôn trọng và bảo đảm. Hiến Pháp 1959 của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa quy định “Công dân nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa có các quyền tự do ngôn luận, báo chí, hội họp, lập hội và biểu tình. Nhà nước bảo đảm những điều kiện vật chất cần thiết để công dân được hưởng các quyền đó” (Điều 25). Ngay trong giai đoạn 1954-1975, trong thời kỳ chiến tranh, việc tham gia của người dân vào hoạt động chính trị-xã hội được Đảng và nhà nước khuyến khích bằng khẩu hiệu “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”.

Tuy vậy, do đặc thù của cuộc kháng chiến chống Mỹ, không gian XHCD ở miền Bắc trên thực tế bị thu hẹp, với đa số các hoạt động



mang tính XHCD được thực hiện bởi các tổ chức đoàn thể, quần chúng, nhằm mục tiêu duy nhất là phục vụ cho cuộc chiến tranh thống nhất đất nước. Các “tổ chức đại diện” mang tính chất giai cấp theo chủ nghĩa Lenin được tập trung phát triển, thay vì bao gồm cả những nhóm XHCD đại diện lợi ích của những nhóm dân số bé hơn.

Tình hình XHCD ở miền Bắc khác biệt so với miền Nam. Chính quyền Sài Gòn, tuy có nhiều hạn chế về quản trị như nạn tham nhũng và quân phiệt, nhưng dưới sức ép của Mỹ có thi hành nhiều chính sách cởi mở và thông thoáng về xã hội. Trong giai đoạn này, ở miền Nam có đến hơn 100 đảng phái chính trị, tôn giáo khác nhau hoạt động (Nguyễn Ngọc Dung, 2008). Các phong trào phản chiến của “lực lượng thứ ba” diễn ra công khai, rầm rộ, cũng cho thấy phần nào sự phát triển của không gian XHCD ở miền Nam trước 1975.

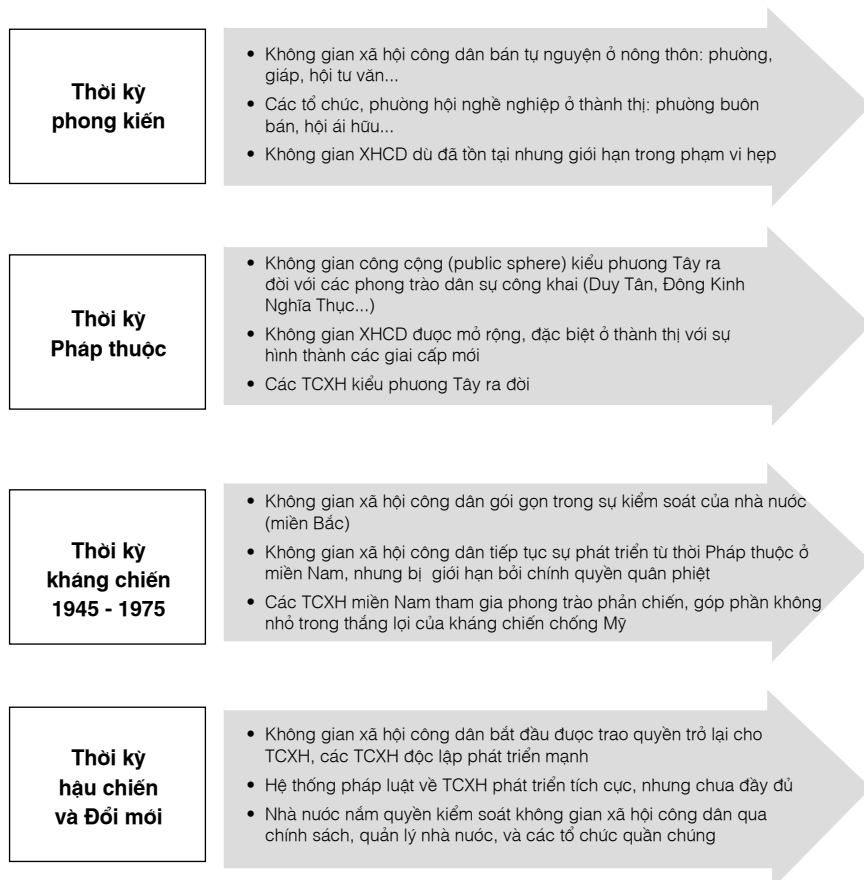
Vào giai đoạn sau thống nhất đến trước Đổi mới (1975-1986), hoạt động XHCD, hay sự tham gia của người dân vào các vấn đề xã hội, còn có nhiều hạn chế, do đất nước đang trải qua nhiều mối nguy cơ đến từ chiến tranh (với Cambodia và biên giới phía Bắc với Trung Quốc), cũng như gặp rất nhiều khó khăn về mặt kinh tế do hậu quả của chiến tranh, chính sách kinh tế chỉ huy, và việc bị cộng đồng quốc tế cấm vận.

Trong thời kì Đổi mới, với điều kiện kinh tế - xã hội ổn định hơn, không gian XHCD ở nước ta bắt đầu hồi sinh. Đảng và nhà nước xây dựng một hệ thống chính sách nhằm tăng cường xây dựng dân chủ cơ sở, tạo điều kiện cho người dân tham gia sâu rộng hơn vào công tác xây dựng xã hội, phản biện chính sách.

Để tạo được điều đó, Đảng và nhà nước Việt Nam xây dựng một hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hoặc chỉ thị, chỉ đạo từ Đảng để tạo lập nền tảng cho nền “dân chủ cơ sở”, trong đó quy định trách nhiệm của người lãnh đạo các cấp, đặc biệt là cấp cơ sở (phường, xã)

phải thông báo cho người dân. Thêm vào đó, người dân cũng có quyền được biết, được tham gia các quá trình đối thoại chính sách có ảnh hưởng đến cuộc sống của mình.

**Hình 1.5. Lược sử không gian xã hội công dân ở Việt Nam**



*Nguồn: Tác giả tổng hợp*

Nghị quyết số 8B-NQ/HNTW (khóa VI-1986) của Đảng Cộng sản Việt Nam chủ trương: “Trong giai đoạn mới, cần thành lập các hội đáp ứng nhu cầu chính đáng về nghề nghiệp và đời sống nhân dân hoạt động theo hướng ích nước, lợi nhà, tương thân, tương ái. Các tổ chức hội quần chúng được thành lập theo nguyên tắc tự nguyện, tự quản và tự trang trải về tài chính trong khuôn khổ pháp luật.” Nghị quyết Đại

hội IX (2001) của Đảng tiếp tục khẳng định: “Mở rộng và đa dạng hóa các hình thức tập hợp nhân dân tham gia các đoàn thể nhân dân, các TCXH, các hội nghề nghiệp, văn hóa, hữu nghị, từ thiện-nhân đạo...” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2001).

Để thực hiện được điều đó, chính quyền nhận ra rằng chỉ với sự tham gia của các tổ chức đoàn thể là chưa đủ, mà cần phải có thêm sự xuất hiện của các nhóm TCXH độc lập để gắn kết mạnh hơn mối quan hệ giữa người dân với chính quyền trong bối cảnh mới. Qua nhận thức đó, Chính phủ đã ban hành Nghị định 35/HDBT vào năm 1992 về một số biện pháp khuyến khích phát triển khoa học công nghệ, và sau đó là Nghị định 177/1999/NĐ-CP liên quan đến hoạt động của quỹ xã hội và từ thiện (Bạch Tân Sinh, 2001).

Khoảng thời gian sau đó, liên tục có những thay đổi về mặt chính sách tích cực, tạo điều kiện cho các TCXH độc lập hoạt động, khởi đầu từ các chỉ đạo của Đảng (quan trọng nhất là Chỉ thị số 42-CT/TW, ngày 6/10/1998 của Ban Chấp hành TW Đảng Cộng sản Việt Nam về việc tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với tổ chức và hoạt động của các hội quần chúng). Việc thống nhất về đường lối của Đảng tạo điều kiện cho hệ thống văn bản dưới luật để ra những quy định cho phép các TCXH hoạt động. Cụ thể, có Nghị định số 88/2003/NĐ-CP Quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý Hội, Nghị định số 148/2007/NĐ-CP về tổ chức, hoạt động của quỹ xã hội, quỹ từ thiện, Quyết định số 97/2009/QĐ-TTg về việc ban hành Danh mục các lĩnh vực cá nhân được thành lập tổ chức nghiên cứu khoa học, tổ chức nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, tổ chức dịch vụ khoa học và công nghệ, hay Nghị định số 45/2010/NĐ-CP, ban hành năm 2010, Quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội.

Những điều kiện pháp lý vững chắc hơn đã tạo điều kiện để TCXH tăng cường hoạt động mạnh mẽ hơn bao giờ hết trong giai đoạn những năm 2000 trở lại đây, đặc biệt với sự trợ giúp đáng kể từ các tổ chức phi chính phủ và chính phủ nước ngoài.

Cho đến nay (2018), nếu coi TCXH là tập hợp các hội, tổ chức không được nhà nước hỗ trợ kinh phí, tổ chức phi chính phủ Việt Nam (VNGOs), và tổ chức cộng đồng (CBOs) thì số lượng TCXH ở Việt Nam có thể lên đến hàng trăm nghìn. Cụ thể, Quỹ Châu Á cho rằng có khoảng 2.000 VNGOs ở Việt Nam (The Asia Foundation, 2012), tờ trình gửi Quốc hội về Luật về Hội của Chính phủ vào năm 2015 cho biết tính đến năm 2014, có 43.773 hội hoạt động trên địa bàn cả nước mà không nhận kinh phí hỗ trợ của nhà nước (Chính phủ CHXHCN Việt Nam, 2015). Với CBOs, theo Thayer (2009), ở Việt Nam có ít nhất 140.000 CBOs cùng với 3000 tổ chức hợp tác (về nông nghiệp, nghề cá, xây dựng, vệ sinh-y tế).<sup>1</sup>

Theo báo cáo của Norlund và cộng sự (2006), nếu các đoàn thể quần chúng, các tổ chức chính trị-xã hội được gộp vào nhóm XHCD, có đến 74% công dân Việt Nam là thành viên của một TCXH và 62% là thành viên của ít nhất hai TCXH. Theo đó, Việt Nam, trên lý thuyết, là một trong những nhóm nước có tỷ lệ người tham gia các TCXH cao nhất ở châu Á: trung bình mỗi người Việt Nam là thành viên của 2,33 tổ chức, trong khi con số này ở Trung Quốc là 0,39 và Singapore là 0,86.

Một thành phần rất quan trọng trong sự phát triển XHCD ở Việt Nam là NGOs quốc tế. Nhóm này hỗ trợ quỹ hoạt động cho các TCXH Việt Nam, hỗ trợ đào tạo thành viên, hoặc hợp tác với TCXH Việt Nam để triển khai các dự án thực địa. Theo iSEE (2013) trích nguồn từ Ủy ban điều phối viện trợ nhân dân (PACCOM), số lượng INGOs hoạt động tại Việt Nam tính đến 2013 là hơn 900 tổ chức.

---

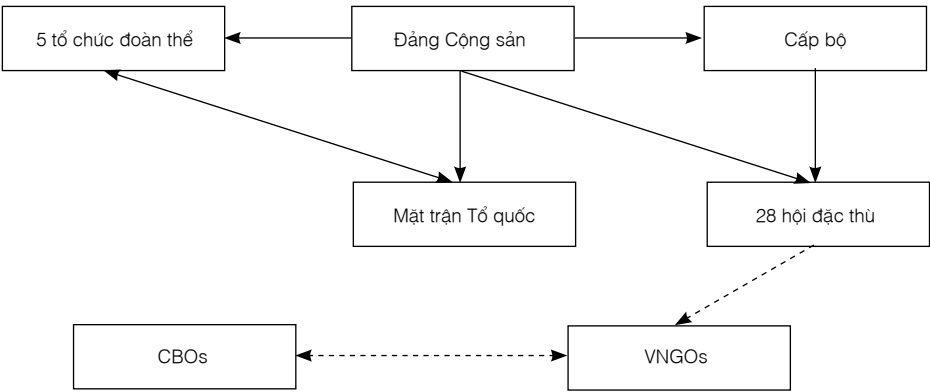
1. Đây là số liệu ông Thayer thu thập vào năm 2005. Với giả định chính sách có phần thông thoáng hơn cộng với sự phát triển ngày càng mạnh của xã hội công dân ở Việt Nam, con số này có lẽ đã tăng lên một mức đáng kể.

**Vị trí và vai trò của TCXH trong giai đoạn phát triển mới**

XHCD, với tư cách là một định nghĩa “phương Tây”, đòi hỏi những điều kiện mà ở Việt Nam trên thực tế chưa tồn tại. Việc có một “không gian công cộng” hoàn toàn tách biệt khỏi nhà nước, và thậm chí đối lập với nó, ở điều kiện của Việt Nam hiện tại là không thể. Chính vì thế, cần phải xét “xã hội công dân” và “TCXH” ở Việt Nam với góc nhìn đặc trưng hơn, và có những cách đánh giá mang tính thực tế hơn (Hannah, 2007).

Reis (2013) cũng đồng tình với nhận định trên khi cho rằng “xã hội công dân” ở Việt Nam mang tính đặc thù của một xã hội “hài hòa”, đề cao tính cộng đồng lên trên cá nhân, và không tồn tại một không gian XHCD hoàn toàn độc lập với nhà nước như ở các nước phương Tây.

**Hình 1.6. Vị trí của một số TCXH trong hệ thống chính trị Việt Nam**



*Nguồn: Nguyễn Đức Thành, Nguyễn Khắc Giang, và Vũ Sỹ Cường (2015)*

Wells-Dang (2013) thì cụ thể hơn, nhận xét XHCD ở Việt Nam không nên nhìn dưới góc độ “đấu trường” giữa TCXH độc lập với nhà nước theo cách tiếp cận của Gramsci, mà nên được xem xét thành những “mạng lưới” kết nối giữa TCXH, cá nhân, báo chí, và nhà nước.

Dù không gian độc lập bị giới hạn, XHCD ở Việt Nam đã có sự ảnh hưởng nhất định đến vấn đề chính sách, đặc biệt là các chính sách liên quan đến môi trường, nguồn nước, vấn đề có tính khoa học... nhờ khả năng liên kết các thành viên có tư duy đổi mới trong chính quyền, nhà báo, và công chúng (thông qua độ phủ Internet rất rộng) để tạo ra áp lực thay đổi chính sách (Wells-Dang, 2013).

Vị trí của TCXH trong hệ thống chính trị, vì vậy, có thể coi là một “tấm nệm” nằm giữa thị trường và nhà nước, như mô tả trong Hình 1.2.

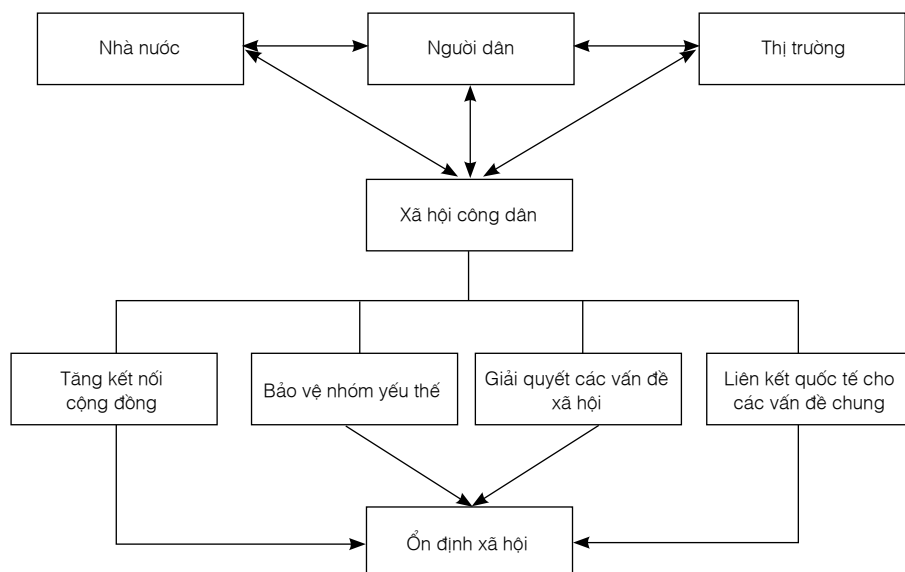
Chính sách Đổi mới (1986) đã thúc đẩy sự ra đời của rất nhiều các TCXH với nhiều lĩnh vực hoạt động khác nhau, đặc biệt là ở các vấn đề phát triển. Sự xuất hiện của các nhóm tổ chức này, một mặt thúc đẩy sự đa dạng về hoạt động và tư tưởng của các nhóm lợi ích khác nhau trong xã hội, mặt khác khiến nhà nước gặp nhiều khó khăn trong việc ứng xử với các TCXH.

Về vai trò, trong thời kì mới, các TCXH có những đóng góp rất quan trọng.

Tầm quan trọng của XHCD trong hệ thống chính trị nằm ở chỗ nó nằm bên ngoài cảnh giới nghiêm ngặt của quyền lực thị trường và lợi ích nhà nước. Đối với Jürgen Habermas, XHCD được tạo thành từ các hội, hiệp hội, các tổ chức, các phong trào một cách tự nguyện, nhằm tìm thấy, đưa lên, ngưng tụ và khuếch đại của các vấn đề xã hội trong cộng đồng của mình, từ đó tạo thành những “đường truyền dẫn” đến các lĩnh vực chính trị hoặc lĩnh vực công cộng (Habermas, 1991). Ralf Dahrendorf coi khái niệm XHCD như một phần của một truyền thống tự do cổ điển, và được đặc trưng bởi sự tồn tại của các tổ chức tự trị nhưng không phải là quốc doanh hay được điều chỉnh từ quyền lực chính trị trung tâm (Dahrendorf, 1995). Hay nói cách khác, XHCD vừa là cầu nối, vừa là nơi trú ẩn cho những cá thể trong xã hội, mà nếu

đứng một mình họ sẽ không thể bảo vệ quyền lợi hay tiếng nói của mình trước nhà nước.

**Hình 1.7. Vai trò của TCXH trong xã hội Việt Nam**



Nguồn: Đinh Tuấn Minh và cộng sự (2016)

Về mặt an sinh-xã hội, với đặc điểm là tổ chức mang tính cộng đồng, TCXH cũng có thể tiếp cận những khu vực bị tổn thương, những nhóm yếu thế trong xã hội mà bị nhà nước hay thị trường bỏ quên. Với đặc điểm này, TCXH có thể trở thành “vùng đệm” (buffer zone) cho những đối tượng nói trên trong xã hội. Sự xuất hiện và trưởng thành của TCXH, vì thế, chính là hệ thống bảo hiểm tốt nhất cho sự ổn định xã hội.

Ở Việt Nam, vai trò của TCXH cũng không khác nhiều so với TCXH hoạt động ở nhiều nơi khác trên thế giới. Tất nhiên, với đặc thù chính trị của Việt Nam, việc trở thành nơi “trú ẩn” hay “đối kháng” với nhà nước là những đặc tính chưa phù hợp với đặc điểm đặc thù của hệ thống chính trị.

Như Hình 1.7 đề cập, TCXH giữ vai trò trung tâm trong không gian công cộng, là điểm kết nối giữa nhà nước, người dân và thị trường. Theo đó, vai trò của TCXH có thể được gói gọn trong bốn nhiệm vụ sau:

Thứ nhất, TCXH *tăng cường khả năng kết nối cộng đồng*. Sức mạnh của cộng đồng phụ thuộc nhiều vào việc cộng đồng đó kết nối ra sao, có những nguyên tắc chung như thế nào, và có đủ niềm tin lẫn nhau để cùng phụng sự cho một mục tiêu chung hay không (Putnam, 1995). Khả năng hoạt động của chính quyền và thể chế đi kèm chịu ảnh hưởng rất lớn bởi sự tham gia của người dân vào công việc chung, hay còn được Putnam (1993, 1995) gọi là “vốn xã hội”. TCXH chính là chất keo gắn kết “vốn xã hội” lại với nhau thành tổ chức hoạt động vì một mục tiêu chung, qua đó thúc đẩy tính kết nối của cộng đồng. Còn theo lý thuyết kinh tế, như Fukuyama (2001) chỉ ra, TCXH qua việc xây dựng niềm tin và mạng lưới kết nối cộng đồng làm giảm đi chi phí giao dịch (transaction cost) trong không gian chính trị.

Thứ hai, hoạt động của TCXH, như định nghĩa của Tocqueville (1945), nâng cao khả năng *tương trợ của các thành viên yếu thế* trong cộng đồng (CBOs), hay trợ giúp từ những nhóm người thiện nguyện (NGOs). Ví dụ như Việt Nam, sự hình thành của các nhóm tự lực trong lĩnh vực phòng chống HIV/AIDS đóng góp vai trò rất quan trọng trong việc giảm thiểu tác hại và phòng ngừa đại dịch ở Việt Nam. Trong khi đó, sự phát triển mạnh mẽ của NGOs trong công tác xóa đói giảm nghèo, bảo vệ người yếu thế (LGBT, dân tộc thiểu số, nông dân...) cũng tạo thành một “vùng đệm” cần thiết để trợ giúp những nhóm này trong nền kinh tế thị trường. Thực tế hoạt động của TCXH cho thấy bảo vệ quyền cho các nhóm yếu thế như người nghèo, những gia đình gặp rủi ro, những người thất nghiệp, có bệnh tật, hoàn cảnh sống khó khăn, có những thương tật hoặc khuyết tật bẩm sinh, những phụ nữ nghèo khổ... là nhiệm vụ chính của TCXH ở Việt Nam (Đỗ Thị Ngọc Phương, 2015). Bảo vệ nhóm yếu thế cũng bao gồm vai trò



giám sát của TCXH với hoạt động của cơ quan nhà nước trong các chính sách liên quan đến các đối tượng trên.

Thứ ba, TCXH cũng giúp *giải quyết được các vấn đề xã hội* mà nhiều khi cả nhà nước và thị trường không giải quyết được hoặc giải quyết không ổn thỏa. Vai trò này thường liên quan đến vai trò “bảo vệ nhóm yếu thế”, tuy nhiên, cũng có nhiều vấn đề thuộc phạm trù hàng hóa công mà nếu không có sự tham gia mạnh mẽ của TCXH, thì phúc lợi của toàn xã hội có thể bị tổn hại. Ví dụ điển hình là hoạt động tích cực của TCXH trong phong trào bảo vệ môi trường trong thời gian qua (phong trào 6.700 cây xanh ở Hà Nội năm 2015, phong trào chống lấp sông Đồng Nai 2015, hay phong trào bảo vệ biển miền Trung 2016).

Thứ tư, sự phát triển của XHCD và các TCXH cũng là nền tảng tốt để phối hợp *giải quyết các vấn đề mang tính xuyên quốc gia và khu vực*. Đặc biệt với hoàn cảnh của Việt Nam, sử dụng kênh XHCD để giải quyết bài toán như quản lý nguồn nước sông Mekong là một giải pháp có tính khả thi cao. TCXH, với cách tiếp cận từ dưới lên, có khả năng liên kết được nhiều các tổ chức, cá nhân có cùng mục đích ở các quốc gia khác để giải quyết vấn đề xuyên quốc gia. Mạng lưới Sông ngòi Việt Nam và mạng lưới Save the Mekong là một ví dụ thành công của việc tăng cường liên kết quốc tế của TCXH (Wells-Dang, 2013).

Những vai trò trên của TCXH phần nào tương thích với sự kỳ vọng của chính quyền về vai trò của các TCXH. Trong một bài phát biểu vào năm 2005, Thủ tướng Chính phủ lúc đó là ông Phan Văn Khải đã khẳng định:

“Mục tiêu xã hội hóa là huy động sự đóng góp về vật chất, trí tuệ, tinh thần của toàn xã hội để đáp ứng nhu cầu ngày càng cao về giáo dục, y tế, văn hóa, thể dục thể thao đồng thời thực hiện công bằng xã hội. Thủ tướng yêu cầu việc thực hiện xã hội hóa phải đồng bộ trên cả bốn mặt: Tăng cường vai trò chủ đạo của Nhà nước; đổi mới cơ

chế hoạt động của các cơ sở công lập; phát triển các cơ sở ngoài công lập; và mở rộng vai trò thanh tra giám sát của các tầng lớp nhân dân.”

Thủ tướng Phan Văn Khải, Phát biểu tại Hội nghị triển khai Nghị quyết số 05/2005/NQ-CP về đẩy mạnh xã hội hóa.

Quan điểm của bộ máy lãnh đạo nhà nước nhìn chung ít có sự thay đổi về đường hướng chỉ đạo “xã hội hóa”, theo cách tiếp cận tăng cường sự tham gia của người dân và TCXH vào các công việc chung của đất nước.

Theo Nghị quyết số 25-NQ/TW ngày 3/6/2013 về “Tăng cường và đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác dân vận trong tình hình mới”, Đảng Cộng sản Việt Nam nhấn mạnh mục tiêu:

“Phát triển các tổ chức quần chúng theo nguyên tắc tự nguyện, tự quản và tự trang trải, tạo môi trường và điều kiện để nhân dân phát huy sức lực, trí tuệ sáng tạo theo nguyện vọng trên cơ sở pháp luật... Xây dựng cơ chế phối hợp giữa Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể chính trị - xã hội với các hội quần chúng, với chính quyền, lực lượng vũ trang trong công tác dân vận. Phát huy vai trò của người có uy tín trong cộng đồng. Phát huy vai trò công tác đối ngoại nhân dân và vận động người Việt Nam ở nước ngoài giữ gìn bản sắc dân tộc, hình ảnh con người, đất nước Việt Nam và hướng về xây dựng quê hương, đất nước; tranh thủ sự đồng tình và ủng hộ của bạn bè và các tổ chức quốc tế.”

Dưới nhiệm kỳ của Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng (2006-2016), Chính phủ đã ban hành Nghị định số 69/2008/NĐ-CP ngày 30/5/2008, và sau đó là Nghị định số 59/2014/NĐ-CP sửa đổi một số điều của Nghị định 69, cho phép các tổ chức ngoài công lập tham gia bảy lĩnh vực “xã hội hóa”, bao gồm: Giáo dục-đào tạo, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể dục thể thao, môi trường, và giám định tư pháp.

Như vậy, có thể thấy quan điểm chung của bộ máy chính quyền là ủng hộ hoạt động của các TCXH. Tuy vậy, dường như nhà nước vẫn

đang gặp khó khăn trong việc định danh chính xác XHCD và hoạt động của các TCXH, phân cấp ra thành những cặp phạm trù đối lập như tốt-xấu, hợp pháp-không hợp pháp ... để dựa vào đó tìm cách quản lý. Cách tiếp cận này nhấn mạnh vào việc quản lý tổ chức, thay vì tạo ra không gian cho hoạt động XHCD phát triển. Với sự đa dạng và biến hóa của nó, sẽ rất khó để có một chính sách về XHCD hiệu quả dựa trên cách tiếp cận như vậy, đặc biệt trong bối cảnh kinh tế thị trường và sự trỗi dậy của tầng lớp trung lưu khiến nhu cầu liên kết, hoạt động xã hội của công dân càng mạnh.

Nhìn chung, quá trình phát triển của XHCD – cùng với thái độ dè dặt của cơ quan quản lý-tương đồng với sự phát triển của kinh tế tư nhân ở nước ta. Trong những năm 1990 sau Đổi mới, kinh tế tư nhân cũng luôn bị nghi ngại, bị khoác lên mình những suy diễn quá đà về tác động tiêu cực của nó đến sự ổn định của chế độ. Tuy vậy, thực tế chứng minh điều ngược lại: sự phát triển của kinh tế tư nhân là một trong những thành công lớn nhất của quá trình Đổi mới, nâng cao mức sống của người dân, tăng nguồn thu thuế, đồng thời tạo ra nền tảng kinh tế vững chắc cho đất nước. XHCD, cũng như kinh tế thị trường và kinh tế tư nhân, là thành tựu kết tinh của nhân loại và mang những đặc tính tốt đẹp không thuộc độc quyền của bất kì chế độ, lý tưởng nào. Một XHCD phát triển lành mạnh sẽ đem lại lợi ích không chỉ cho người dân, mà còn cho những chính thể biết tận dụng nó để phục vụ cho những mục đích phát triển.

## CHƯƠNG 2

### PHÂN LOẠI CÁC TCXH Ở VIỆT NAM

Được quan tâm rất nhiều trong thời gian gần đây, “xã hội công dân” là một khái niệm phổ biến nhưng lại ít được hiểu rõ. Trên phương diện học thuật, khái niệm xã hội công dân cũng còn gây nhiều tranh luận, thậm chí là các ý kiến trái chiều. “Khu vực thứ ba” này có thể coi là một không gian, cách thức quản trị công, hay tổ chức có hoạt động kinh tế ở một mức nhất định... dựa trên những cách tiếp cận khác nhau.

Mỗi một cách tiếp cận đều có những điểm tích cực, hạn chế riêng. Không gian hay môi trường XHCD là một khái niệm mang tính trừu tượng, khó lượng hóa trong hoàn cảnh cụ thể. Trong khi đó, phương pháp gắn XHCD với quá trình quản trị công sẽ không đánh giá hết sự phát triển tự thân của khu vực này. Cách tiếp cận coi XHCD với tư cách là tổ chức và phân loại theo hoạt động lại khiến việc xếp các nhóm hoạt động đa lĩnh vực gặp vấn đề, khó xác định chính xác quy mô hoạt động của từng nhóm XHCD.

Phân loại và định vị XHCD thực sự là một vấn đề phức tạp, đôi khi gây nhiều tranh cãi; tuy nhiên, không vì thế mà chúng ta lảng tránh. Vì khi chưa định danh được “xã hội công dân” là gì, sẽ rất khó để biết được vai trò và tầm ảnh hưởng của XHCD, thậm chí rơi vào những thiên kiến cực đoan: lý tưởng hóa vai trò của XHCD hay tiêu cực hóa những hoạt động của nó.

Nhằm tránh rơi vào những tranh luận như vậy, nghiên cứu sẽ đi tìm cách thức xác định “xã hội công dân” phù hợp ở Việt Nam. Mục đích chính nhằm phần nào lượng hóa được XHCD trong tổng thể không gian kinh tế-xã hội; từ đó đưa ra những nhận định cụ thể về vai trò của nó với hai trụ cột còn lại đó là: chính trị và kinh tế.

## MỘT SỐ PHƯƠNG PHÁP PHÂN LOẠI XHCD TRÊN THẾ GIỚI

Với cách định nghĩa khác nhau, đã có nhiều hệ thống nghiên cứu phân loại “xã hội công dân” và đánh giá sự phát triển của khu vực này trên toàn cầu. Chúng tôi lựa chọn bốn nghiên cứu tiêu biểu để tìm hiểu vấn đề này: (i) Dự án Nghiên cứu So sánh các Ngành Phi lợi nhuận (CNP); (ii) Chỉ số Đánh giá Quản trị Thế giới (WGA); (iii) Chỉ số Xã hội công dân (CSI); và (iv) Chỉ số Xã hội công dân bền vững (CSOSI). Về tổng quan, các dự án này có cách tiếp cận khác nhau về định nghĩa “xã hội công dân”. Trong khi CNP và USAID xem NPIs/NGOs là thành phần chính của XHCD, CSI và WGA kêu gọi một cách tiếp cận toàn diện hơn bao gồm các yếu tố khác như văn hóa và môi trường.

### **Dự án nghiên cứu so sánh các ngành phi lợi nhuận**

#### *Phương pháp chung*

Dự án Nghiên cứu So sánh các Ngành Phi lợi nhuận của Đại học Johns Hopkins (CNP) là hệ thống nghiên cứu XHCD chi tiết với nỗ lực bản đồ hóa dữ liệu của các tổ chức “phi lợi nhuận” hoặc “tự nguyện” ở hơn 40 quốc gia khác nhau (Salamon, 2016). Hệ thống nghiên cứu này coi “tổ chức phi lợi nhuận” (NPIs) là đại diện của các TCXH. NPIs có thể được sử dụng tương đương với hiệp hội tình nguyện, tổ chức từ thiện, tổ chức phi chính phủ hoặc tổ chức thuộc khu vực thứ ba (Anheier, 2005). Anheier cũng cho rằng thuật ngữ này thiên về “bản chất kinh tế”, tính toán thu nhập của NPIs và không cho phép NPIs phân phối lại lợi ích về mặt tài chính cho chủ sở hữu, đơn vị kiểm soát hoặc nhà

tài trợ. NPIs cũng có thể được phân loại dựa trên Hệ thống Tài khoản Quốc gia (SNA). Salamon & Anheier (1999) định nghĩa một tổ chức phi lợi nhuận phải đảm bảo năm yếu tố sau:

- *Có tính tổ chức nhất định.* Các tổ chức có thể chưa đăng kí chính thức/có tính pháp nhân, nhưng cần phải có thể chế hoạt động nhất định. Điều này có thể đánh giá qua cấu trúc tổ chức nội bộ, tính thống nhất của mục tiêu hoạt động, và tính hợp pháp. Như vậy, đối tượng nghiên cứu sẽ là các tổ chức chính thức (có pháp nhân) hoặc phi chính thức (chưa có tính pháp nhân), chỉ loại trừ các nhóm hoạt động tạm thời mà không có tổ chức thực sự.
- *Tự nhân, độc lập với nhà nước:* đây là những tổ chức mang tính tự nhân, không gắn kết với nhà nước. Điều này không có nghĩa NPIs không nhận hỗ trợ từ chính quyền, hay thậm chí là có sự góp mặt của đại diện cơ quan nhà nước trong hội đồng quản trị, nhưng nhà nước không đóng vai trò sở hữu trong tổ chức.
- *Lợi nhuận không được phân phối:* lợi nhuận không chuyển lại cho chủ sở hữu hoặc ban giám đốc, có thể tích lũy thặng dư trong một năm nhất định, nhưng phải được tái đầu tư cho hoạt động của tổ chức.
- *Tự quản, độc lập khi ra quyết định:* một số tổ chức vẫn có thể bị kiểm soát chặt chẽ bởi chính phủ, nhưng hoạt động của chúng phải nằm riêng biệt và độc lập tương đối so với các bên liên quan. Để đáp ứng được tiêu chí này, các tổ chức phải kiểm soát các hoạt động của họ ở một mức độ đáng kể, có quy trình quản trị nội bộ của riêng mình, và có một mức độ tự chủ hợp lý.
- *Tự nguyện, tình nguyện:* có mức độ tham gia tình nguyện nhất định, dựa trên hai tiêu chí: thứ nhất, tổ chức phải có các thành

viên hoặc trong hội đồng quản trị tham gia hoạt động một cách tự nguyện, sử dụng các nhân viên tình nguyện, và có các khoản đóng góp tự nguyện. Thứ hai, “tự nguyện” cũng mang ý nghĩa “không bắt buộc”, không có những rào cản đáng kể để thành viên thực hiện quyền lợi của mình: tham gia hay rút khỏi tổ chức.

Tổ chức phi lợi nhuận được Salamon (2016) coi là một trong bốn thể chế chính trong nền kinh tế, bao gồm (i) doanh nghiệp; (ii) cơ quan nhà nước; (iii) hộ gia đình; và (iv) tổ chức phi lợi nhuận (NPIs). Điều này khiến NPIs tương thích với định nghĩa về XHCD của Heinrich & Malena (2008).

Từ định nghĩa về “tổ chức phi lợi nhuận” của Salamon & Anheier (1999), Liên hợp quốc (2003) đã giới thiệu hai phương pháp phân loại NPIs trong nền kinh tế, dựa theo (1) hoạt động kinh tế và (2) chức năng của tổ chức; trong đó, phương pháp thứ nhất được áp dụng rộng rãi hơn. Để làm rõ phương pháp này, Liên hợp quốc đề xuất sử dụng các hoạt động kinh tế phù hợp nằm trong Hệ thống Phân loại hoạt động kinh tế (ISIC) phiên bản III là nền tảng hoạt động của NPIs. Các tổ chức hoạt động trong các lĩnh vực nhất định sẽ được coi là phù hợp với định nghĩa về NPIs.

Năm 2008, Liên hợp quốc đã cải tiến hệ thống ISIC phiên bản IV với nhiều chú ý tới các lĩnh vực mà NPIs hoạt động. Theo đó, về lý thuyết, NPIs tập trung hoạt động ở các lĩnh vực dịch vụ như giáo dục, sức khỏe cộng đồng, hỗ trợ không tập trung, và hỗ trợ thành viên; tuy nhiên, NPIs có thể tìm thấy ở tất cả các phân lớp của ISIC (Liên hợp quốc, 2008).

Cùng từ cách tiếp nhận này, Anheier & Salamon (1996) xây dựng một hệ thống phân loại đặc biệt, Hệ thống Phân loại NPIs (ICNPO), để thống kê NPIs ở các quốc gia. Liên hợp quốc cũng đề xuất sử dụng hệ thống này thay cho ISIC do ICNPO chi tiết hóa các hoạt động kinh

tế có tính chất phi lợi nhuận. Một số nước phát triển, như Canada hay Italia, đã thực hiện riêng một chương trình khảo sát XHCD và sử dụng ICNPO (Liên hợp quốc, 2008).

ICNPO phân loại NPIs theo hoạt động của tổ chức, bao gồm 12 nhóm:

- i. Văn hóa và sáng tạo, gồm ba thành phần: văn hóa nghệ thuật, thể thao và các hoạt động sáng tạo, và câu lạc bộ thể thao khác;
- ii. Giáo dục và nghiên cứu, gồm bốn thành phần: giáo dục cấp I và cấp II, giáo dục cấp III, các loại hình giáo dục khác, và nghiên cứu;
- iii. Y tế, gồm bốn thành phần: bệnh viện và phục hồi chức năng, nhà dưỡng lão, tâm thần và điều trị tâm lý, và các dịch vụ y tế khác;
- iv. Dịch vụ xã hội, gồm ba thành phần: dịch vụ xã hội, khẩn cấp và cứu trợ, trợ cấp xã hội;
- v. Môi trường, gồm hai thành phần: môi trường, và bảo vệ động vật;
- vi. Hỗ trợ phát triển và nhà ở, gồm ba hoạt động: phát triển cộng đồng kinh tế và xã hội, nhà ở, việc làm và đào tạo;
- vii. Luật, vận động chính sách và chính trị, gồm ba thành phần: các tổ chức vận động và dân sự, luật và dịch vụ hướng dẫn luật, và các tổ chức chính trị;
- viii. Hỗ trợ trung gian và tình nguyện;
- ix. Hoạt động phi lợi nhuận quốc tế;
- x. Tôn giáo;
- xi. Liên đoàn, hiệp hội ngành nghề và kinh doanh;
- xii. Khác, không được xếp vào 11 loại trên.



Theo ước tính ban đầu từ phương pháp phân loại này, Salamon (2016) cho rằng “khu vực thứ ba” có thể đạt doanh thu 4.109 tỷ USD vào năm 2012 và sử dụng 5,5% trong tổng lực lượng lao động ở các nước được khảo sát.

Trên thực tế, do sự khác nhau về đặc điểm kinh tế, các nước lựa chọn các lĩnh vực khác nhau mà NPIs tham gia. Dưới đây nghiên cứu phân tích hai trường hợp phân loại NPIs của hai nước New Zealand (nước phát triển) và Thái Lan (nước đang phát triển).

#### *New Zealand*

New Zealand lựa chọn hệ thống ICNPO để xây dựng Hệ thống tài khoản tổ chức phi lợi nhuận (NPISA). Do tiếp cận của CNP đối với XHCD chủ yếu theo hướng tổ chức hoạt động kinh tế, cách thức phân loại của dự án này không đưa ra các nhóm riêng dành cho nhóm cộng đồng dân cư như hội phụ nữ hay hội người khuyết tật. Mặc dù trên thực tế, các nhóm này hoàn toàn phù hợp với tiêu chí phi lợi nhuận của dự án (Statistics New Zealand, 2015). New Zealand xếp các tổ chức này vào các nhóm phù hợp của ICNPO, tùy thuộc vào hoạt động của tổ chức. Đối với NPIs hoạt động trên nhiều lĩnh vực, Statistics New Zealand (2015) phân loại theo hoạt động kinh tế cơ bản của NPIs, được đo lường thông qua tỷ trọng lớn nhất về (i) giá trị gia tăng, (ii) tổng sản lượng (nếu giá trị gia tăng không tính được), hoặc (iii) quy mô lao động (nếu cả (i) và (ii) không so sánh được). Cách thức đo lường này cũng có một số điểm bất cập:

“Số lượng NPIs có thể bị đếm thiếu do không thể tính đến các tổ chức phi chính thức. Ví dụ các nhóm với nhiều hội viên tham gia nhưng được tổ chức khá lỏng lẻo (hội làm vườn, hội trồng cây, đi bộ và các hội thành lập trực tuyến). Ngược lại, tổng thể số lượng NPIs có thể vượt quá những con số thống kê do không thể loại bỏ các tổ chức bị trùng lặp hay bao gồm cả các tổ chức không thỏa mãn các điều kiện phi lợi nhuận (do thiếu thông tin).”

(Statistics New Zealand, 2015, tr.67).

Về mặt kết quả, tính theo năm tài khóa cuối tháng 3/2013, NPIs đóng góp 5,96 tỷ USD vào GDP New Zealand, tương đương 2,7%. Trong đó, lao động tình nguyện chiếm tỷ trọng cao nhất với 3,46 tỷ USD. Phân theo ICNPO, dịch vụ xã hội đóng góp nhiều nhất vào GDP New Zealand. Tiếp đến là văn hóa và sáng tạo, giáo dục và nghiên cứu, và nhóm hoạt động y tế (Statistics New Zealand, 2015).

#### *Thái Lan*

Ở Thái Lan, Cơ quan Phát triển Xã hội và Kinh tế Quốc gia (NESDB) đã phối hợp với Trung Tâm Nghiên cứu Xã hội công dân của Đại học Johns Hopkins (JHU/CCSS) xây dựng Hệ thống Tài khoản tổ chức phi lợi nhuận cho Thái Lan (NESDB & JHU/CCSS, 2011). Dưới hướng dẫn của JHU/CCSS và những gợi ý của Liên hợp quốc (2008), nghiên cứu này chia NPIs thành bốn loại trong hệ thống ISIC III.

Trên thực tế, pháp luật Thái Lan chỉ công nhận ba loại hình tổ chức phi chính phủ được đăng ký với chính phủ: Hiệp hội (Associations), công đoàn - liên đoàn công nhân (Labor unions and federations), và các quỹ (Foundations). Hội đồng (Councils) và nhóm liên minh (Leagues) phải đăng ký dưới một trong ba loại hình hợp pháp trên. Tất cả các nhóm tổ chức đăng ký này đều phải cam kết không hoạt động vì mục đích chính trị. Các nhóm tổ chức không đăng ký, bao gồm các tổ chức tôn giáo và phát triển, dù có được công nhận bởi chính phủ hay không, đều được tính là một thực thể thuộc khu vực phi lợi nhuận.

Theo NESDB & JHU/CCSS (2011), năm 2006, tại Thái Lan có tổng cộng 72.792 NPIs, được chia làm bốn nhóm hoạt động chính với đặc điểm như sau:

- Giáo dục - nghiên cứu, mã ngành 85: Bao gồm các trường tư thực chính thống và không chính thống, cụ thể là các tổ chức giáo dục cộng đồng, các nghiên cứu tôn giáo, các tổ chức giáo dục đặc biệt và một số trường đại học tư thực khác. Đây là

nhóm tạo ra lợi nhuận kinh tế thấp nhất trong nhóm NPIs, thể hiện ở số lượng các tổ chức ít nhất trong bốn nhóm và sự sở hữu, tham gia của chính phủ trong lĩnh vực giáo dục vẫn chiếm tỷ lệ chủ yếu ở Thái Lan.

- Sức khỏe cộng đồng, mã ngành 86: Là các trung tâm, bệnh viện tự cung cấp dịch vụ y tế, chăm sóc sức khỏe bao gồm 18 bệnh viện tư và các cơ sở trực thuộc Hội chữ Thập đỏ Thái Lan. Các tổ chức này được xếp vào nhóm các tổ chức phi chính phủ thị trường. Tuy chiếm số lượng ít nhất (0,03%) trong tổng số các TCXH tại Thái Lan nhưng đây lại là nhóm tạo ra lợi nhuận nhiều thứ hai sau nhóm các tổ chức hoạt động xã hội.
- Hoạt động xã hội, mã ngành 88: Bao gồm các tổ chức, đoàn thể, các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức phúc lợi cộng đồng... hoạt động chủ yếu trong lĩnh vực phúc lợi xã hội.
- Hoạt động phục vụ thành viên, mã ngành 94: Bao gồm các tổ chức, hiệp hội nghề nghiệp và người lao động, các tổ chức tôn giáo, các hiệp hội mai táng công cộng và các tổ chức phục vụ lợi ích thành viên khác, trong đó chiếm tỷ lệ nhiều nhất là các tổ chức tôn giáo và các nhóm vận động. Đây là nhóm đóng góp nhiều thứ ba trong NPIs cho nền kinh tế Thái Lan.

NPIs ở Thái Lan còn được chia làm hai khu vực: NPIs phi thị trường (non-market NPIs) và NPIs thị trường. Theo đó:

- NPIs phi thị trường (NPIs phục vụ cộng đồng) là những tổ chức cung cấp sản phẩm và dịch vụ cho cộng đồng miễn phí hoặc với mức giá rất rẻ. Những tổ chức thuộc nhóm này ở Thái Lan bao gồm các quỹ, liên hiệp, các tổ chức tôn giáo và các đảng phái chính trị...
- NPIs thị trường là NPIs hoạt động tạo ra lợi nhuận như một mục tiêu chính của tổ chức. Các tổ chức này bán dịch vụ và

sản phẩm ra thị trường với mức giá phải chăng. Tại Thái Lan, các tổ chức ở nhóm này bao gồm các trường học, đại học tư thục và các bệnh viện tư nhân.

Theo cách phân loại trên, NPIs thuộc cả nhóm thị trường và phi thị trường gồm có: các tổ chức giáo dục và các tổ chức sức khỏe cộng đồng. Trong khi đó, các tổ chức hoạt động xã hội và các tổ chức hoạt động vì thành viên chỉ hoạt động trong khu vực phi thị trường.

Đây là một nỗ lực đáng kể trong việc kết nối NPIs với hệ thống ISIC ở các nước đang phát triển, để hiện thực hóa các so sánh về NPIs ở các nước phát triển và đang phát triển. Bên cạnh đó, phương pháp này cũng phù hợp với các nước đang phát triển trong quá trình thu thập và xử lý số liệu, nơi mà không có nhiều số liệu tổng hợp về NPIs.

Một điểm lợi của các nước như Thái Lan, và New Zealand là các tổ chức đều được đăng ký theo mã ngành của ISIC. Điều này giúp cho quá trình thống kê NPIs không gặp nhiều khó khăn. Tại Việt Nam, NPIs, theo nghĩa các TCXH, được quy định tại các văn bản pháp quy khác nhau, không đăng ký và chịu sự quản lý của một cơ quan thống nhất (xem Chương 3).

Định nghĩa XHCD theo hướng tổ chức khó đánh giá mức độ tham gia chính trị của khu vực này, mà thiên về khía cạnh kinh tế của XHCD. Tuy nhiên, đo lường cụ thể quy mô hoạt động của NPIs có thể được coi là bước đầu tiên để xem xét tác động của nó tới xã hội và chính trị của các nước.

### **Chỉ số Đánh giá Quản trị Thế giới**

Một hệ thống nghiên cứu khác cũng đưa ra đo lường về mức hoạt động của XHCD là Hệ thống Đánh giá Quản trị Thế giới (WGA). Theo WGA, XHCD là “nơi mà người dân có thể nhận thức và bàn luận những vấn đề nhằm tác động tới cơ quan công quyền” (Hyden, Court,

& Mease, 2003, tr.5). Trong giai đoạn đầu của dự án, chỉ số này tập trung nghiên cứu tại 10 nước đang phát triển (Hyden, Mease, Foresti, & Fritz, 2008). Mục đích chính của nghiên cứu này là đánh giá các khía cạnh về quản trị tại các quốc gia trên thế giới (Hyden, Court, & Mease, 2003). Do đó, WGA đưa ra mức độ phát triển XHCD trong tương quan với quản trị công thông qua sáu tiêu chí cụ thể sau:

- i. Sự tham gia: Mức độ tự do của các hội;
- ii. Công bằng: Xã hội công dân không có sự phân biệt;
- iii. Tính hợp lý: Mức độ tự do biểu đạt;
- iv. Giải trình: Được tôn trọng trong các quyết định quản trị;
- v. Minh bạch: Tự do truyền thông;
- vi. Hiệu quả: Đầu vào cho quá trình ra quyết định chính sách;

Đối tượng khảo sát của dự án là “những người thông thạo” (well-informed persons-WIPs) trong lĩnh vực này của 10 nhóm tổ chức: Chính phủ, doanh nghiệp, tổ chức phi chính phủ, quốc hội, chuyên gia luật, các tổ chức quốc tế, tham gia cung cấp dịch vụ dân sự, chuyên gia, tổ chức tôn giáo, và truyền thông (Hyden và cộng sự, 2008). Do đó, kết quả nghiên cứu có thể chỉ phản ánh ý kiến chủ quan, phụ thuộc và quan điểm của các đối tượng tham gia.

Có thể thấy, các khía cạnh của “xã hội công dân” liên quan tới chính trị được quan tâm trong chỉ số này. Định vị “xã hội công dân” với vai trò của nó trong nền quản trị công sẽ bỏ qua các khía cạnh khác của khu vực này như: Sự hỗ trợ lẫn nhau của các thành viên, hoặc tính kinh tế khi tham gia hội. Đó cũng là những vai trò rất quan trọng của XHCD.

### **Chỉ số Xã hội công dân**

Chỉ số Xã hội công dân Civicus (CSI) là một nỗ lực của CIVICUS kết hợp dữ liệu về các TCXH từ 44 quốc gia để phân tích thể mạnh và tác

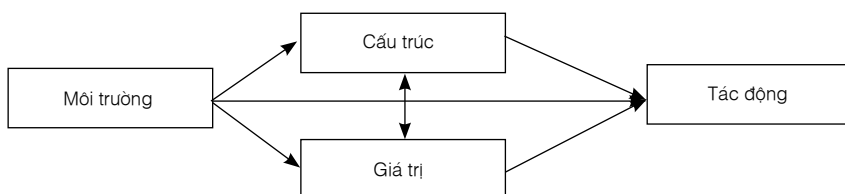
động của TCXH đối với xã hội. Dự án này định nghĩa XHCD là “khu vực ngoài gia đình, nhà nước và thị trường, nơi dân chúng liên kết lại để đề xuất và thúc đẩy các lợi ích chung” (Heinrich & Malena, 2008, tr.7). Nhằm đánh giá thực trạng XHCD ở các nước, chỉ số này đánh giá trên bốn phương diện: môi trường (các điều kiện bên ngoài), cấu trúc, giá trị (năng lực của XHCD) và tác động (đóng góp của khu vực này), cụ thể:

- Phương diện cấu trúc xem xét quy mô, cấu phần và xem xét các chủ thể của không gian XHCD, đặc điểm, và mối quan hệ của chúng.
- Phương diện môi trường đánh giá các nhân tố ảnh hưởng tới XHCD, bao gồm: Các nhân tố chính trị, luật pháp, thể chế, xã hội, văn hóa, và kinh tế, cũng như thái độ và hành vi của chính quyền và các chủ thể tư nhân đối với XHCD.
- Phương diện giá trị nhấn mạnh vào các nguyên tắc và giá trị mà xã hội thừa nhận, thực hiện, và ủng hộ. Trước đây, khía cạnh này không nhận chú ý, một phần là do các giá trị của XHCD thường được mặc định là tích cực, tiến bộ, hoặc dân chủ, tùy thuộc vào khái niệm về XHCD. CSI cho rằng điểm mấu chốt để đánh giá thực trạng chung của XHCD là mức độ các chủ thể của XHCD khoan dung với tính bảo thủ... Các giá trị về sự dân chủ, minh bạch, bình đẳng giới, và những vấn đề về môi trường, nghèo đói cũng là thước đo quan trọng đối với uy tín và tính chính danh của XHCD.
- Phương diện tác động đánh giá đóng góp của XHCD tới quá trình quản trị và phát triển. Nhận diện được những thách thức cố hữu khi nói về tác động, CSI vận dụng quan điểm mở về tác động, quan tâm không chỉ tới kết quả cuối cùng, hay mức độ ảnh hưởng của XHCD trong một lĩnh vực cụ thể, mà

tới cả quá trình, hay mức độ chủ động tham gia của XHCD vào một lĩnh vực cụ thể.”

(Heinrich & Malena, 2008, tr.7-8)

**Hình 2.1. Quan hệ nhân quả trong các thành phần của CSI**



*Nguồn: Anheier (2008, Hình 3.1)*

Dự án thành lập hai nhóm điều phối (NIT) và thực hiện (NAG) khảo sát tại bàn ở các nước trước khi khảo sát lấy số liệu sơ cấp. Tùy thuộc vào đặc điểm của từng nước, dự án lựa chọn các bên liên quan tham gia tư vấn, và đối tượng khảo sát về mức độ tham gia XHCD cũng như trải nghiệm của họ đối với các TCXH trong cộng đồng. Mặc dù dự án này thu thập được khối lượng rất lớn số liệu sơ cấp về TCXH ở nhiều quốc gia, nhược điểm lớn của phương pháp này là cách thức đánh giá, do điểm số của nó phần lớn phụ thuộc vào hệ thống tiêu chuẩn và nhận thức khác nhau của người dân (Biekart, 2008).

### **Chỉ số Xã hội công dân bền vững**

Chỉ số xã hội công dân bền vững (CSOSI), do USAID tổ chức thực hiện, đánh giá mức độ lớn mạnh và khả năng tồn tại của khu vực XHCD, tập trung vào các nước kém phát triển ở châu Á, châu Phi và các nước thuộc khối Liên Xô - Đông Âu cũ. Dựa trên đối tượng khảo sát của USAID (2018), có thể thấy dự án này coi bảy nhóm tổ chức sau nằm trong không gian XHCD:

- i. Trung tâm hỗ trợ TCXH địa phương;

- ii. TCXH địa phương, tổ chức cộng đồng (CBOs), tổ chức tôn giáo tham gia cung cấp dịch vụ và/hoặc vận động chính sách;
- iii. Nhóm các chuyên gia liên quan tới XHCD và tính bền vững của khu vực này;
- iv. Đối tác của TCXH từ chính phủ, doanh nghiệp, hoặc đơn vị truyền thông;
- v. Tổ chức nghiên cứu hoạt động trong lĩnh vực phát triển XHCD;
- vi. Hội thành viên như tổ hợp tác, hội luật gia, và các nhóm sử dụng tài nguyên thiên nhiên;
- vii. Nhà tài trợ quốc tế ủng hộ XHCD và TCXH, và các đối tác địa phương khác.
- viii. Dự án đánh giá mức độ bền vững của XHCD của một nước dựa trên bảy khía cạnh:
- ix. Môi trường pháp lý;
- x. Năng lực tổ chức;
- xi. Khả năng tài chính;
- xii. Vận động chính sách;
- xiii. Cung ứng dịch vụ;
- xiv. Cơ sở hạ tầng;
- xv. Hình ảnh trước công chúng.

CSOSI sử dụng đối tượng phỏng vấn khá tương đồng với CSI; tuy nhiên, mục đích đánh giá XHCD có phần khác biệt. CSOSI thiên về hướng đánh giá năng lực nội hàm của khu vực XHCD, quan tâm lớn tới khả năng tự phát triển của khu vực này hơn chỉ số CSI. Thêm vào đó, CSOSI cũng không chú trọng tới việc phân loại các loại hình tổ chức nào nằm trong khu vực XHCD, chỉ xem xét tới các tổ chức nằm trong quần thể không gian



XHCD. Điều này sẽ không đánh giá chi tiết được vai trò của từng loại hình TCXH tới hoạt động kinh tế-xã hội của các nước nghiên cứu.

**Bảng 2.1. Tổng quan một số dự án nghiên cứu xã hội công dân**

|                    | <b>CNP</b>                            | <b>USAID</b>                     | <b>WGA</b>                       | <b>CSI</b>                       |
|--------------------|---------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| Tiếp cận lý thuyết | Chính sách xã hội/kinh tế học         | Dân chủ hóa                      | Quản trị                         | Dân chủ và phát triển            |
| Mục đích           | Giải thích/mô tả                      | Đánh giá chính sách và hành động | Đánh giá chính sách và hành động | Đánh giá chính sách và hành động |
| Nền tảng tiếp cận  | Khu vực phi lợi nhuận/xã hội công dân | Khu vực tổ chức phi chính phủ    | Xã hội công dân                  | Xã hội công dân                  |
| Số nước khảo sát   | Hơn 40*                               | 29                               | 16                               | Xấp xỉ 50                        |

Ghi chú: Heinrich (2005) thống kê 36 quốc gia, tác giả cập nhật số liệu theo Salamon (2016) với hơn 40 quốc gia được khảo sát trong CNP.

*Nguồn:* Tác giả chỉnh sửa dựa trên Heinrich (2005, Bảng 2)

Các dự án này, ngoài trừ CNP, đều có xu hướng đánh giá chính sách quản lý XHCD (Bảng 2.1). Tuy nhiên, các dự án đều không mang tính toàn cầu, chỉ lựa chọn những quốc gia mà dự án quan tâm. Tổng kết của Heinrich (2005) cho thấy, ngoại trừ CNP, ba dự án còn lại tập trung đánh giá XHCD ở các nước có nền kinh tế chuyển đổi. Trong khi USAID hướng tới các nước sau chế độ kinh tế tập trung nhằm phục vụ cho các chiến lược tài trợ của tổ chức này, CSI thực hiện khảo sát ở quy mô rộng hơn, tập trung vào các nước khu vực châu Phi, Mỹ Latin, Châu Á, các nước Á-Âu sau chế độ kinh tế tập trung (Heinrich, 2005). Với quy mô nhỏ hơn, WGA lựa chọn 16 quốc gia chuyển đổi để thực hiện khảo sát. Dự án CNP, với cách tiếp cận khác với ba dự án trên, yêu cầu sự sẵn có của nhiều số liệu sơ cấp; do đó, chỉ thực hiện được ở các nước tại Châu Âu và một số nước Mỹ Latin.

## PHÂN LOẠI XÃ HỘI CÔNG DÂN Ở VIỆT NAM

### **Nghiên cứu về xã hội công dân tại Việt Nam**

Phân loại và định vị TCXH tại Việt Nam cũng được nhiều nghiên cứu quan tâm. Helvetas (1996) là một trong những nghiên cứu đầu tiên phân loại TCXH từ sau Đổi mới. Theo đó, XHCD được chia làm năm nhóm: (i) Tổ chức quần chúng, (ii) tổ chức xã hội nghề nghiệp, (iii) tổ chức địa phương, (iv) tổ chức nghiên cứu và phát triển khoa học và công nghệ, và (v) nhóm phi chính thức. Có hai điểm đáng lưu ý trong cách thức phân loại này. Thứ nhất, nghiên cứu coi các tổ chức quần chúng là TCXH. Thứ hai, NGOs chưa được coi là một thành phần của XHCD. NGOs trong giai đoạn đầu của Đổi mới là vấn đề “không thể đưa ra để thảo luận” (Norlund và cộng sự, 2006, tr.28). Chính vì vậy, có thể coi nhóm (iv) là một dạng phôi thai của NGOs ở Việt Nam.

Những năm đầu của thế kỷ XXI chứng kiến nhiều hơn các cuộc khảo sát về XHCD ở Việt Nam, được thực hiện dựa vào các dự án nghiên cứu trên thế giới. Đáng kể nhất phải kể đến dự án CSI thực hiện tại Việt Nam giai đoạn 2005 - 2006. Dự án đã đánh giá tổng thể thực trạng khu vực xã hội công dân cũng như tác động của nó tới chính trị-xã hội Việt Nam. Báo cáo dự án CSI do Nørlund và cộng sự (2006) thực hiện phân loại TCXH Việt Nam thành bảy nhóm:

- i. Tổ chức quần chúng, gồm các tổ chức thuộc (và bao gồm) Mặt trận Tổ quốc. Đây là các tổ chức mang tính chính trị-xã hội. Các tổ chức còn lại bao gồm: Hội phụ nữ, Hội nông dân, Liên đoàn lao động, Đoàn thanh niên, Hội cựu chiến binh, với tổng số hơn 30 triệu lượt thành viên<sup>2</sup>;
- ii. Các tổ chức được bảo trợ bởi Mặt trận Tổ quốc, gồm Hội chữ thập đỏ, VUSTA, các hiệp hội kinh doanh, Hội người

---

2. Con số này chỉ tính 5,1 triệu thành viên của Thành đoàn Thành phố Hồ Chí Minh. Số liệu tổng hợp chưa tính tới sự trùng lặp của một người nằm ở nhiều tổ chức khác nhau.

cao tuổi, Hội văn học nghệ thuật, Liên hiệp các tổ chức hữu nghị VUFO, và Liên minh Hợp tác xã. Các hội này cũng có chi nhánh rộng khắp cả nước, với tổng cộng hơn 32 triệu lượt thành viên.

- iii. Hiệp hội ngành nghề, VNGOs về khoa học và công nghệ với ước tính khoảng 320 hiệp hội cấp quốc gia và 2.150 hiệp hội địa phương. Trong các hiệp hội này, Hội sinh viên thành phố Hồ Chí Minh hàng năm thu hút hơn 400.000 sinh viên tham gia mùa hè tình nguyện.
- iv. VNGOs, thực hiện gây quỹ hỗ trợ người nghèo, người có hoàn cảnh khó khăn. Một số tổ chức trong loại hình này có thể bị tính trùng lặp ở các nhóm khác. Tổng hợp lại có 332 tổ chức ở Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, 200 quỹ xã hội và khoảng 800 tổ chức khoa học công nghệ thuộc loại hình này.
- v. Các nhóm phi chính thức, bao gồm quỹ tín dụng vi mô, hợp tác xã tín dụng và các tổ chức phi chính thức khác.
- vi. Các tổ chức tôn giáo đăng ký với Mặt trận Tổ quốc hoặc không.
- vii. Các tổ chức phi chính phủ quốc tế, với khoảng 530 tổ chức hoạt động tại Việt Nam.

Có thể thấy, hoạt động của các TCXH dưới hình thức tổ chức quần chúng công và tổ chức bảo trợ của Mặt trận tổ quốc chiếm tỷ trọng cao nhất trong không gian XHCD, với tổng cộng hơn 60 triệu lượt thành viên. Các loại hình hoạt động khác rất khó để tính toán được con số tổng thể do (i) hoạt động của chúng là phi chính thức và (ii) sự quản lý có tính tách biệt, gây khó khăn khi thống kê.

Cách thức phân loại này có tính trùng lặp đối với VNGOs khi đưa vào hai nhóm (iii) và (iv). Thêm vào đó, nghiên cứu coi tổ chức quần chúng nằm trong XHCD khiến con số về mức độ tham gia XHCD

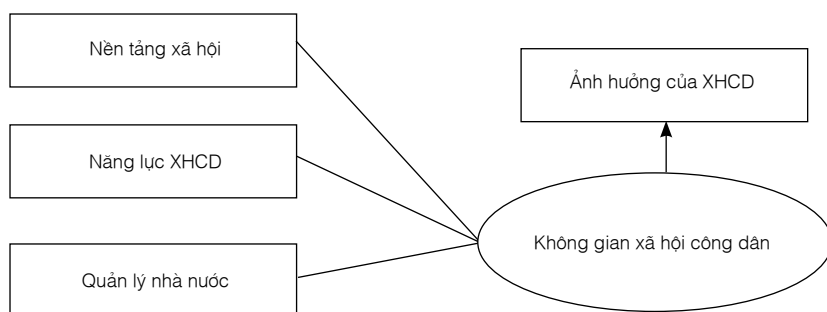
của người dân Việt Nam rất cao (2,33). Sự tham gia của người dân trong các nhóm cộng đồng địa phương, nhóm phúc lợi xã hội, tổ chức nghề nghiệp và công đoàn cũng cao hơn rất nhiều so với Trung Quốc và Singapore. Norlund và cộng sự (2006, tr.44) lý giải vấn đề này là do truyền thống lâu đời của Việt Nam về tinh thần hiệp hội và chính quyền khuyến khích người dân tham gia các tổ chức công dân. Tuy nhiên, Norlund và cộng sự (2006) sử dụng số liệu của World Values Survey 1999-2002 và phương pháp của Dalton (2006); trong đó, sự tham gia vào XHCD tính đến cả Đảng Cộng sản (chiếm 2-3% dân số) và các tổ chức quần chúng. Tại Việt Nam, sự thành lập của nhiều nhóm cộng đồng, đặc biệt là công đoàn cơ sở ở các địa phương chịu sự chi phối và quản lý từ các tổ chức quần chúng công. Do đó, nghiên cứu cho rằng, con số này ở các nhóm nhỏ ở Việt Nam cao như vậy phần lớn vẫn là do sự can thiệp sâu rộng của các tổ chức chính trị-xã hội hơn là hai lý do mà Norlund và cộng sự (2006) đã nêu.

Theo hướng tiếp cận về hoạt động của TCXH hơn là cơ sở hình thành của các tổ chức này, Wischermann (2010) chia khu vực XHCD Việt Nam thành bốn loại: (i) tổ chức quần chúng (Hội Phụ nữ, Công Đoàn, Đoàn Thanh niên, Hội Nông dân, Hội Cựu chiến binh, Mặt trận Tổ quốc), (ii) hội nghề nghiệp, (iii) NGOs và các tổ chức định hướng giải quyết một vấn đề (gọi chung là “NGOs”), và (iv) tổ chức của các doanh nghiệp. Hoạt động của các tổ chức này đặt mục tiêu cộng đồng hơn mục tiêu cá nhân, chú trọng tới giải quyết vấn đề xã hội và ảnh hưởng chính sách. Với cách phân loại này, Wischermann (2010) tính toán có 1.453 TCXH tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, tính đến 15/4/2009. Các nhóm mà Wischermann (2010) đưa ra hầu hết là các TCXH quy mô lớn, được đăng ký chính thức hoặc bán chính thức với chính quyền. Do đó, một điểm thiếu sót của nghiên cứu khi tìm hiểu về XHCD Việt Nam đó là chưa xét tới khu vực CBOs hay các nhóm phi chính thức trong cộng đồng. Các nhóm này, xét về

khía cạnh hoạt động, có đặc tính XHCD cao nhất tại Việt Nam (xem phân tích ở phần sau của Chương này). Các nhóm này khiến hệ sinh thái XHCD của Việt Nam bền vững hơn, bởi đây là các nhóm nhỏ, đi sâu vào trong hoạt động của công chúng và có thể giải quyết trực tiếp các vấn đề cộng đồng.

Phát triển cách tiếp cận về không gian công dân của CIVICUS và USAID, Lê Quang Bình, Nguyễn Thị Thu Nam, Phạm Thanh Trà, & Phạm Quỳnh Hương (2016) điều tra chọn mẫu cảm nhận của cá nhân về không gian xã hội công dân tại Việt Nam. Nghiên cứu này đưa ra ba khía cạnh đo lường trực tiếp không gian XHCD của Việt Nam: (i) nền tảng xã hội; (ii) năng lực của XHCD; và (iii) sự quản lý của nhà nước; và một khía cạnh giá tiếp là “ảnh hưởng của XHCD”.

**Hình 2.2. Các cấu phần phản ánh không gian xã hội công dân tại Việt Nam**



*Nguồn:* Tác giả chỉnh sửa dựa trên Lê Quang Bình và cộng sự (2016, Mô hình 5)

Chúng tôi cho rằng nghiên cứu trên có tính kế thừa đối với khung phân tích của CIVICUS. Điểm giống nhau của hai khung phân tích này ở chỗ các khía cạnh về môi trường và năng lực XHCD đều ảnh hưởng tới vai trò của XHCD đối với xã hội. Tuy nhiên, so sánh hai khung phân tích này, có thể thấy, Lê Quang Bình và cộng sự (2016) đưa ra ba cải tiến về phương pháp nhằm phù hợp với “bối cảnh Việt

Nam” (Lê Quang Bình và cộng sự, 2016, tr.24). Thứ nhất, đó là sự phân tách không gian trực tiếp và gián tiếp của XHCD. Trong khi CSI đưa ảnh hưởng của XHCD như một nhân tố trực tiếp nằm trong không gian XHCD, nghiên cứu chuyển khía cạnh này sang nhân tố gián tiếp, sau đó phân tích ba nhân tố của không gian XHCD tới khía cạnh này. Thứ hai, xét về cách thức phân loại không gian XHCD, nghiên cứu tách môi trường của XHCD thành hai thành phần: (i) nền tảng xã hội và (ii) quản lý nhà nước; trong khi đó, gộp hai khía cạnh nội hàm của XHCD trong CSI là “cấu trúc” và “giá trị” thành “năng lực xã hội công dân” với hai chỉ số khác phù hợp hơn với Việt Nam là (i) tính đa dạng và năng lực tài chính và (ii) chất lượng nguồn nhân lực và khả năng liên kết. Thứ ba, theo như phân tích tại Mô hình 5 của nghiên cứu, các tác giả dành mối quan tâm lớn tới sự tác động của “môi trường” và “năng lực XHCD” tới những “ảnh hưởng của XHCD” hơn là các tương tác giữa hai khía cạnh này trong không gian XHCD (xem thêm Hình 2.1 về các tương tác này trong phương pháp của CSI).

Những phân tích này cho thấy, điểm cốt yếu mà Lê Quang Bình và cộng sự (2016) chú trọng là những ảnh hưởng của không gian XHCD hiện tại ở Việt Nam tới hoạt động (thực hành văn hóa trong xã hội) và quyền lợi (bảo vệ quyền con người, tiếng nói của nhóm thiểu số, bình đẳng giới, giảm nghèo, và trách nhiệm giải trình của chính quyền) của người dân. Thêm vào đó, tác động của quản lý nhà nước tới XHCD được nhấn mạnh hơn so với khung phân tích của CSI. Đây là một sự thay đổi hợp lý khi phân tích XHCD ở Việt Nam, nơi thể chế nhà nước đóng vai trò chi phối tới sự phát triển của không gian XHCD.

Đối tượng phỏng vấn của nghiên cứu này giống với dự án của USAID, dựa trên đánh giá của chính các thành phần trong XHCD. Theo thống kê của Lê Quang Bình và cộng sự (2016), thành phần XHCD đã được phỏng vấn bao gồm:

- Cá nhân hoạt động độc lập;
- NGO;
- CBO, câu lạc bộ, nhóm;
- Diễn đàn, mạng lưới;
- Hội độc lập.

Có thể thấy, đối tượng phỏng vấn chưa phản ánh hết mức độ bao phủ của không gian XHCD Việt Nam như đề xuất của Norlund và cộng sự (2006), nhưng phần nào bổ sung thêm những loại hình XHCD của Wischermann (2010). Chúng tôi cho rằng, nghiên cứu hoàn toàn có thể phỏng vấn các tổ chức quần chúng công và các tổ chức do họ bảo trợ, phân tách những phân tích về nhóm này và nhóm đã phỏng vấn để có cái nhìn toàn diện hơn về không gian công dân tại Việt Nam.

### **Xã hội công dân dưới góc độ quản lý nhà nước**

Trong các văn bản pháp quy của nhà nước, Việt Nam chưa chính thức định vị khu vực XHCD, chỉ có những quy định về các loại hình có liên quan tại các văn bản khác nhau. Trong một báo cáo của Bộ Nội vụ năm 2015 về thực trạng tổ chức, hoạt động của các hội, cơ quan này chia hội thành bốn loại: (i) tổ chức chính trị-xã hội và chính trị-xã hội nghề nghiệp; (ii) tổ chức xã hội, nhân đạo, từ thiện; (iii) tổ chức xã hội-ngề nghiệp; và (iv) hội các tổ chức kinh tế. Các thành phần trong từng loại được báo cáo liệt kê một số hội điển hình kèm theo thực trạng hoạt động. Điều này thể hiện sự khó khăn trong xác định quy mô của từng loại hình hội mà báo cáo nêu ra. Dựa trên hoạt động thực tế, nghiên cứu đưa ra một số đặc điểm chính của từng loại này (Bảng 2.2).

**Bảng 2.2. Tổng hợp báo cáo của Bộ Nội vụ về hoạt động của các hội**

| Phân theo tính chất và đặc điểm của TCXH |                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Loại hình                                | (i) Hội chính trị - xã hội và chính trị-xã hội nghề nghiệp                                                                                                                                                                                                                                                   | (ii) Hội xã hội, nhân đạo, từ thiện                                                                                                                                                                | (iii) Hội xã hội-ngề nghiệp                                                                                                                                                     | (iv) Hội các tổ chức kinh tế                                                                                                                                                                                                                                    |
| Đặc điểm                                 | <p>Các hội có tính chất đặc thù:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Tập hợp, hướng dẫn thành viên làm tròn trách nhiệm với đất nước;</li><li>• Xây dựng và phân bổ chính sách;</li><li>• Bảo vệ hội viên;</li><li>• Cung ứng dịch vụ công;</li><li>• Hợp tác quốc tế, đối ngoại nhân dân.</li></ul> | <p>Một số hội có tính chất đặc thù:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Giải quyết các vấn đề xã hội;</li><li>• Tư vấn và phân bổ chính sách;</li><li>• Cung ứng dịch vụ xã hội.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Bảo vệ lợi ích hội viên, nâng cao năng lực hội viên;</li><li>• Tư vấn và phân bổ chính sách;</li><li>• Cung ứng dịch vụ công;</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Liên kết cùng sản xuất ngành hàng: hỗ trợ và hợp tác nhằm tăng sức mạnh cộng đồng doanh nghiệp, cung cấp thông tin, giải quyết tranh chấp thương mại; hỗ trợ đào tạo, nâng cao năng lực quản lý của hội viên.</li></ul> |



|          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Số lượng | <ul style="list-style-type: none"><li>• VUSTA: khoảng 1,8 triệu hội viên; 125 tổ chức thành viên, gồm 70 hội ngành Trung ương, 55 liên hiệp hội địa phương;</li><li>• Hội Văn học, Nghệ thuật: 35 nghìn hội viên;</li><li>• Tổ chức hữu nghị: 110 tổ chức thành viên;</li><li>• VCCI: 65.000 doanh nghiệp hội viên;</li><li>• Liên minh Hợp tác xã: 20.000 hợp tác xã và 54 liên hiệp hợp tác xã;</li><li>• Hội Nhà báo: 20.176 hội viên là nhà báo;</li><li>• Hội Sinh viên: 700.000 hội viên;</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Hội Người cao tuổi: hơn 7,1 triệu thành viên;</li><li>• Hội Chữ thập đỏ: trên năm triệu hội viên và tình nguyện chữ thập đỏ;</li><li>• Hội Khuyến học: hơn 7,5 triệu hội viên;</li><li>• Hội Người mù: hơn 60.000 hội viên; đội ngũ cán bộ gần 2.000 người;</li><li>• Hội Bảo trợ người tàn tật và trẻ mồ côi: 4.118 hội viên tập thể và hơn 0,5 triệu hội viên cá nhân;</li><li>• Hội Bảo vệ quyền trẻ em: 525 hội viên;</li><li>• Hội Tiêu chuẩn và Bảo vệ người tiêu dùng: 25.000 hội viên</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Liên đoàn thể dục thể thao: 22 liên đoàn;</li><li>• Tổng hội Y học: 43 Hội chuyên khoa;</li><li>• Tổng hội Xây dựng: hơn 10 nghìn hội viên trực tiếp; 108 hội chuyên ngành và tập thể khác;</li><li>• Tổng hội Địa chất: hơn năm nghìn hội viên;</li><li>• Hội Khoa học lịch sử: hơn 3,5 nghìn hội viên;</li><li>• Hội Khoa học kinh tế: hai nghìn hội viên;</li><li>• Hội Đông y: 60,7 nghìn hội viên;</li><li>• Hội Kế hoạch hóa gia đình: 146 nghìn hội viên;</li><li>• Hội Điều dưỡng: 60 nghìn hội viên;</li><li>• Hội Bảo vệ Thiên nhiên và Môi trường: chục vạn hội viên cá nhân;</li><li>• Hội An toàn và Vệ sinh lao động: 1.000 hội viên;</li></ul> | <p>Các hiệp hội (hội viên): Chế biến và Xuất khẩu Thủy sản (280); Cà phê – Ca cao (130); Điều (gần 200); Hồ tiêu (trên 100); Mía – Đường (39); Cao su (106); Thép (89); Ngân hàng Việt Nam (52); Công nghiệp Kỹ thuật Điện tử Việt Nam (145); Doanh nghiệp đầu tu nước ngoài (370); Hiệp hội Lương thực;</p> <p>Các hội khác: không liệt kê và thống kê cụ thể</p> |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                              |                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                      |
|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
|                              | <ul style="list-style-type: none"><li>• Hội Luật gia: 40.500 hội viên;</li><li>• Các hội khác: không liệt kê và thống kê cụ thể.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Hội chống hàng giả và bảo vệ thương hiệu, Hội Giáo dục chăm sóc sức khỏe cộng đồng;</li><li>• Các hội khác: không liệt kê và thống kê cụ thể.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Hội Lâm vườn: 0,8 triệu hội viên;</li><li>• Hội Sinh vật cảnh: 150.000 hội viên;</li><li>• Hiệp hội các Đô thị: 90 tổ chức hội viên;</li><li>• Hội làng nghề: 1.000 hội viên;</li><li>• Hội Thủy lợi; Hội Khoa học tâm lý và Giáo dục; Tổng hội cơ khí;</li><li>• Các hội khác: không liệt kê và thống kê cụ thể.</li></ul> | Khoảng 1.575 lượt thành viên tổ chức |
| Lượt thành viên <sup>3</sup> | Gần 2,6 triệu lượt thành viên cá nhân                                                                                                      | Khoảng 20,2 triệu lượt thành viên cá nhân                                                                                                                                                       | Khoảng 1,3 triệu lượt thành viên cá nhân                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                      |

3. Tổng lượt thành viên tại các hội khác nhau được Bộ Nội vụ thống kê. Đối với hội các tổ chức kinh tế: tổng lượt thành viên là tổ chức; các loại hình còn lại là tổng lượt thành viên cá nhân. Một cá nhân, tổ chức có thể tham gia nhiều hội khác nhau.

|                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Một số vấn đề tồn tại | <ul style="list-style-type: none"><li>• Đóng góp chưa tương xứng với tiềm năng, số lượng thành viên đông;</li><li>• Chưa tập hợp đủ thành phần trong xã hội (VUSTA mới tập hợp được 30% trí thức khoa học);</li><li>• Xu hướng hành chính hóa theo cấp hành chính nhà nước;</li><li>• Hạn chế trong đại diện, bảo vệ quyền lợi của hội viên.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Nhiều hội có xu hướng là quỹ xã hội hơn là một hội quần chúng;</li><li>• Kết nối với INGOs, chưa chú trọng tới an ninh, chính trị đất nước.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Tu tưởng “nhà nước hóa” tổ chức, chờ đợi bao cấp Nhà nước;</li><li>• Cán bộ chuyên trách thiếu ổn định, chưa được đào tạo để phục vụ công việc lâu dài;</li><li>• Quá trình phân biện nội bộ trong hội còn hạn chế.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Số lượng hội viên trên tổng số doanh nghiệp chưa cao;</li><li>• Phối hợp với cơ quan quản lý chậm;</li><li>• Cạnh tranh thiếu lành mạnh giữa các hội viên;</li><li>• Liên kết với tổ chức khoa học công nghệ yếu;</li><li>• Một số hiệp hội kinh tế bị lũng đoạn bởi các doanh nghiệp lớn;</li></ul> |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ báo cáo của Bộ Nội vụ (2015)

Nghị định 45/2010/NĐ-CP và Quyết định 68/2010/QĐ-TTg đưa ra đặc điểm và liệt kê 28 hội có tính chất đặc thù (tạm gọi là “hội đặc thù”) tại Việt Nam. Theo đó, điểm quan trọng nhất đối với hội đặc thù là được Nhà nước giao biên chế, hỗ trợ về kinh phí, điều kiện hoạt động đối với loại hình (i), (iii), và (iv) ở Bảng 2.2; hoặc được Nhà nước hỗ trợ về kinh phí, điều kiện hoạt động đối với loại hình (ii) nhằm thực hiện nhiệm vụ Nhà nước giao. Tất cả các hội của loại hình (i) đều là hội đặc thù. Một số hội loại (ii) trong báo cáo cũng được coi là hội đặc thù. Nếu theo Quyết định 68/2010/QĐ-TTg, một số hội thuộc loại hình (iii) và (iv) cũng là hội đặc thù như Hội Đông Y, Tổng hội Y học...; tuy nhiên, dường như các hội đặc thù chiếm tỷ trọng ít hơn và không được nhắc tới ở hai loại hình này trong báo cáo.

Báo cáo đã tách biệt các hội theo đặc điểm, mục đích hoạt động: chính trị-xã hội; xã hội; ngành nghề của người dân; và ngành hàng. Đây là báo cáo về thực trạng hoạt động của các hội tại Việt Nam do đó tất nhiên chưa bao phủ hoàn toàn hệ thống XHCD. Tuy nhiên, nó cũng phần nào phản ánh xu hướng hoạt động của các TCXH Việt Nam. Các hội chủ yếu hoạt động trong lĩnh vực xã hội, từ thiện, nhân đạo, với hơn 20 triệu lượt thành viên cá nhân, cao hơn khoảng 10 lần so với hai loại hình (i) và (iii). Hiệp hội các tổ chức kinh tế đã quy tụ được một số doanh nghiệp tham gia (khoảng 1.575 lượt thành viên), tuy nhiên ít hơn rất nhiều so với quy mô hoạt động của hội đặc thù (VCCI với hơn 65.000 doanh nghiệp thành viên).

Xét trên khía cạnh là một tài liệu phục vụ cho dự án Luật về Hội, chúng tôi cho rằng, báo cáo cần nhắc tới những đơn vị phi chính thức không được công nhận là hội do những hạn chế của quy định hiện tại; tuy nhiên, xét trên khía cạnh tinh thần hoạt động, chúng hoàn toàn phù hợp trở thành một hội. Điều này sẽ giúp chính thức hóa hoạt động các hội, đặt nền móng vững chắc cho sự phát triển XHCD ở Việt Nam.

Trong báo cáo này, các hội đặc thù và hội tự chủ được gộp chung trong nhiều nhóm. Cách phân loại này khiến cho đánh giá hiệu quả hoạt động của hội trong từng nhóm còn chung chung, không cụ thể. Năng lực của các hội độc lập cần được xem xét trong bối cảnh khả năng tiếp cận nguồn lực nhà nước chỉ tiêu cho các dịch vụ công hạn chế hơn hội đặc thù. Ngược lại, các hội đặc thù được nhà nước trực tiếp hỗ trợ kinh phí và chỉ định thực hiện các nhiệm vụ nhà nước giao. Do đó, hiệu quả của các hội đặc thù cần được đánh giá theo mức độ hoàn thành nhiệm vụ trong tương quan kết quả do các hội độc lập thực hiện nếu được giao một nhiệm vụ tương tự, với nguồn lực tài chính tương tự. So sánh này đặt ra tính cần thiết của sự trợ cấp cho các hội đặc thù với tình hình kinh tế-chính trị-xã hội Việt Nam.

Một khi vẫn còn được giao biên chế, và được hỗ trợ hoạt động từ nhà nước, sự tồn tại của các hội đặc thù là không cần bàn cãi. Xu hướng trở thành hội đặc thù, với mục tiêu “nhà nước hóa” hoặc “hành chính hóa” mà báo cáo nêu ra, giúp nhiều hội duy trì được một bộ máy cơ bản. Tuy nhiên, cơ chế này ảnh hưởng tiêu cực tới động lực hoạt động, đặc biệt đối với các hội mang tính xã hội, nhân đạo, nghề nghiệp. Điều này sẽ khác nếu các hội này tự chủ khi chính hoạt động sẽ quyết định tính bền vững của hội trong xã hội. Các hội độc lập cần được đặt ngang hàng với hội đặc thù trên khía cạnh hỗ trợ tài chính giải quyết các vấn đề xã hội. Như vậy, nhà nước chỉ cần quy định các lĩnh vực mà hội không được tham gia một cách rõ ràng; kèm theo đó, tạo một cơ chế thông thoáng để hội cạnh tranh, thu hút nguồn lực dựa trên hiệu quả hoạt động. Qua đó, năng lực của các hội ở Việt Nam sẽ được cải thiện đáng kể.

Một số học giả, tổ chức cũng có cách phân loại khác về TCXH ở Việt Nam. Được trích lại từ Đinh Thị Thúy Hằng, Nguyễn Thành Lợi, Nguyễn Thị Minh Hiền & Vũ Thị Phương Thảo, (2011), chuyên gia Phạm Bích San phân loại các TCXH ở Việt Nam gồm: (i) Các tổ

chức được nhà nước tài trợ hoàn toàn gồm: Công đoàn, Hội Phụ nữ, Đoàn Thanh niên, Hội Nông dân, Hội Cựu chiến binh; (ii) các tổ chức được nhà nước tài trợ một phần như VUSTA, Hội Nhà báo...; và (iii) các TCXH như các tổ chức phi chính phủ, các quỹ tự trang trải, các tổ chức cộng đồng. Phân loại của chuyên gia Phạm Bích San đứng trên khía cạnh nguồn tài chính cho khu vực XHCD. Thêm vào đó, khác với Norlund và cộng sự (2006), Phạm Bích San không xếp Mặt trận Tổ quốc vào khu vực XHCD.

ADB (2009) cũng đưa ra một hình thức phân loại khi soạn thảo tài liệu phục vụ các quan hệ hợp tác của tổ chức này với các TCXH; sau đó, được Đinh Thị Thúy Hằng và cộng sự (2011) sử dụng, bao gồm chín loại hình: (i) NGOs; (ii) hiệp hội nghề nghiệp; (iii) các quỹ; (iv) các viện nghiên cứu độc lập; (v) các tổ chức cộng đồng (CBOs); (vi) các tổ chức tín ngưỡng; (vii) các tổ chức nhân dân, (viii) các phong trào xã hội; và (ix) công đoàn. Tuy nhiên, khi áp dụng cho trường hợp Việt Nam, ADB (2011) cũng thừa nhận rằng các tổ chức quần chúng công đang “có liên kết ở cấp cơ sở rất mạnh và đông hội viên, đồng thời đang trở nên ngày càng độc lập kể từ giai đoạn Đổi mới. Đây chính là trường hợp của Hội Nông dân, Hội Phụ nữ, và Đoàn thanh niên” (ADB, 2011, tr.2). Do đó, việc không đưa các tổ chức này vào khu vực XHCD là một thiếu sót trong quá trình chuyển đổi xã hội của Việt Nam hiện nay.

Một phân tích ở Chương 6 về sự tham gia hiệp hội của SMEs cho thấy sự lúng túng của chính các nhà thống kê và doanh nghiệp trong quá trình phân loại các TCXH Việt Nam. Trong bảng hỏi và kết quả khảo sát của Bộ Điều tra doanh nghiệp SMEs thực hiện năm 2013, thống kê kết quả trả lời từ một câu hỏi đưa ra hàm ý rằng “tổ chức quần chúng công” là một phần của “hiệp hội kinh doanh” nhưng câu hỏi khác lại tách “tổ chức quần chúng công” nằm ngoài khu vực “hiệp hội kinh doanh” (chi tiết xem Chương 6, mục “Mức độ tham gia các TCXH của

SMEs”). Thêm vào đó, nhiều doanh nghiệp liệt kê “Sở Công Thương”, “Tổng Công ty” là một loại hình “hiệp hội kinh doanh”.

Nhìn chung, khi phân tích các nghiên cứu về XHCD Việt Nam, chúng tôi nhận thấy bốn vấn đề còn tồn tại, đó là:

- Thứ nhất, các nghiên cứu đánh giá ảnh hưởng của XHCD tới các khía cạnh đời sống xã hội, cũng như phân tích hoạt động của nhóm này thường chưa định vị cụ thể và sâu sắc các loại hình XHCD trong không gian đó;
- Thứ hai, khi phân loại các TCXH lại nhóm quá nhiều loại hình tổ chức có đặc điểm khác xa nhau (ví dụ: Sở hữu, bộ máy vận hành) vào cùng một nhóm;
- Thứ ba, thực hiện phân chia các TCXH quá nhỏ, dễ gây chồng lấn hoặc khó xếp loại một tổ chức nào đó vào loại gì;
- Thứ tư, sự xuất hiện của định nghĩa về “hội đặc thù” theo Nghị định 45/2010/NĐ-CP khiến nhiều cách thức phân loại không còn phù hợp.

Nhằm đưa ra một phân loại chuẩn tắc nhất có thể về các TCXH tại Việt Nam, nghiên cứu lựa chọn cách tiếp cận thể chế “phi lợi nhuận”, dựa trên mục đích hoạt động của các tổ chức tại Việt Nam. Điều này không hàm nghĩa rằng tác giả không ủng hộ các quan điểm và cách tiếp cận khác đối với XHCD. Cách tiếp cận thể chế sẽ dễ dàng hơn khi nghiên cứu khu trú và định vị khu vực thứ ba này ở Việt Nam, tách biệt chúng với lĩnh vực kinh tế tạo ra lợi nhuận, lĩnh vực chính trị và khu vực hộ gia đình.

## PHÂN LOẠI XÃ HỘI CÔNG DÂN DƯỚI GÓC NHÌN THỂ CHẾ

### Nhóm các TCXH

Theo những nguyên tắc thể chế về một tổ chức phi lợi nhuận, tác giả cho rằng các TCXH ở Việt Nam bao gồm năm nhóm sau:

- *Nhóm tổ chức quần chúng công (mass organizations, MOs)*: bao gồm Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Hội Nông dân, Hội Phụ nữ, Hội Cựu chiến binh, Đoàn Thanh niên, và Công đoàn (Đoàn thể); và 28 hội đặc thù (xem Phụ lục 1). Các hội này hoạt động rộng khắp trên cả nước và được nhà nước hỗ trợ kinh phí hoạt động và/hoặc định biên chế theo 68/2010/QĐ-TTg. Theo Chính phủ CHXHCN Việt Nam (2015), tính đến tháng 12/2014, Việt Nam có 8.792 hội có tính chất đặc thù hoạt động. Nếu trừ đi 28 hội đặc thù hoạt động ở cấp Trung ương, trung bình có 139 hội có tính chất đặc thù hoạt động tại một tỉnh ở Việt Nam (gồm cả các hội hoạt động ở cấp tỉnh, huyện, và xã). Nhóm này có tính lưỡng thể (hybrid) với đặc điểm “tự nhân” và “độc lập khi ra quyết định” không thực sự đáp ứng tiêu chí của một tổ chức phi lợi nhuận.
- *Nhóm hội, hiệp hội (Associations)*: được thành lập một cách tự nguyện, quản lý theo Nghị định quản lý hội 45/2010/NĐ-CP. Đây là những tổ chức không nằm trong hệ thống tổ chức chính trị-xã hội, chính trị-xã hội-nghe nghiệp, và xã hội-nghe nghiệp do Đảng và nhà nước sáng lập và hỗ trợ kinh phí (đoàn thể và các hội đặc thù). Theo đó, số lượng các tổ chức hội độc lập như vậy ở Việt Nam là 43.773 hoạt động trên phạm vi cả nước và địa phương (Chính phủ CHXHCN Việt Nam, 2015). Các hội này hoạt động dựa trên hai mục đích: (i) Hỗ trợ thành viên cá nhân và (ii) hỗ trợ doanh nghiệp trong các ngành nghề.
- *Nhóm tổ chức phi chính phủ Việt Nam (VNGOs)* được thành lập dưới danh nghĩa các tổ chức khoa học công nghệ, quỹ xã hội từ thiện, nhân đạo hoặc danh nghĩa pháp lý khác, đăng ký dưới sự bảo hộ của các tổ chức mẹ (umbrella organizations) như VUSTA hay các hiệp hội đặc thù khác. Tổ chức khoa



học - công nghệ cũng có thể đăng ký với UBND một số địa phương. Trong khi đó, quỹ xã hội từ thiện, nhân đạo chịu sự điều chỉnh theo Nghị định số 30/2012/NĐ-CP về thành lập quỹ từ thiện, Nghị định 68/2008/NĐ-CP về thành lập cơ sở bảo trợ xã hội.

- *Nhóm tổ chức cộng đồng (CBOs)*: được thành lập một cách tự phát và tự nguyện từ cấp cơ sở, chưa có tư cách pháp nhân hoàn chỉnh, nhưng hoạt động hợp pháp và nằm dưới sự quản lý của chính quyền. Lĩnh vực và quy mô hoạt động của nhóm này rất đa dạng. Chúng tôi tạm chia hình thức hoạt động của các tổ chức cộng đồng thành hai dạng nhỏ: (i) dạng truyền thống; và (ii) dạng trực tuyến (online). CBOs truyền thống, theo Norlund và cộng sự (2006) định danh, bao gồm nhiều tổ chức phi chính thức khác nhau như: Hội tín dụng, hợp tác xã nhỏ, nhóm cộng đồng... nhằm hỗ trợ cộng đồng và các nhóm yếu thế trong xã hội. Trong khi đó, CBOs trực tuyến, được Lê Quang Bình và cộng sự (2016) nhắc tới, là các mạng lưới, diễn đàn kết nối các thành viên trên mạng xã hội cùng quan tâm tới một vấn đề nhất định trong đời sống xã hội. CBOs dạng này ngày càng đóng vai trò quan trọng trong kết nối và chia sẻ thông tin thời đại công nghệ, và cần được coi là một loại hình TCXH “mới”, thay đổi cách nhìn của xã hội về khu vực thứ ba này. Trên thực tế, số lượng thành viên của các nhóm này rất lớn, thậm chí cao hơn rất nhiều các nhóm truyền thống (ví dụ tính đến 16/4/2018, trên facebook, nhóm “otofun” có hơn 0,6 triệu lượt tài khoản thành viên tham gia; cộng đồng “webtretho”, “nguồn thông tin đáng tin cậy của phụ nữ trưởng thành” (Webtretho, 2017), có khoảng 1,5 triệu lượt tài khoản thành viên chính thức.)

- *Nhóm doanh nghiệp phi lợi nhuận (NPEs)*: bao gồm doanh nghiệp xã hội và doanh nghiệp hoạt động dịch vụ “phi lợi nhuận”.

Thứ nhất, các doanh nghiệp xã hội được quy định tại Điều 10 của Luật Doanh nghiệp 2014 và Nghị định 96/2015/NĐ-CP Quy định chi tiết một số điều của Luật Doanh nghiệp 2014. Quá trình thành lập và hoạt động của doanh nghiệp xã hội đang gặp hai vấn đề khó khăn. Thứ nhất, tính pháp lý và chính danh của doanh nghiệp xã hội chưa thực sự rõ ràng. Doanh nghiệp để được công nhận là một doanh nghiệp xã hội phải đăng ký và làm theo “Cam kết thực hiện mục tiêu xã hội, môi trường” (Điều 5) và chịu sự giám sát của Chính quyền địa phương (Điều 11, Nghị định 96/2015/NĐ-CP). Tuy nhiên, để phân biệt với doanh nghiệp thông thường, doanh nghiệp xã hội “có thể bổ sung thêm từ “xã hội” vào tên riêng của doanh nghiệp” (Khoản 2, Điều 4, Nghị định 96/2015/NĐ-CP). Theo Lê Nhật Bảo (2017), đây là một quy định có tính “tùy nghi”, không bắt buộc. Nhiều doanh nghiệp và nhà đầu tư có thể lợi dụng điển thêm cụm từ “xã hội” vào trong tên doanh nghiệp của mình. Tức là, họ hoàn toàn có thể không cần thực hiện các thủ tục đăng ký phức tạp trở thành doanh nghiệp xã hội, nhưng vẫn coi mình là doanh nghiệp xã hội để thu hút viện trợ, hỗ trợ nhằm thực hiện hoạt động kinh doanh, tạo ra môi trường cạnh tranh không lành mạnh. Một điểm bất cập khác về mặt pháp lý đó là DNXH được coi là pháp nhân thương mại, theo điều 75, Bộ Luật Dân sự; nhưng cũng được coi là pháp nhân phi thương mại, theo Điều 76, Bộ Luật Dân sự. Thêm vào đó, các điều khoản về trợ cấp đối với doanh nghiệp xã hội chưa được quy định rõ tại Luật Doanh nghiệp 2014 cũng như Nghị định 96/NĐ-CP. Doanh nghiệp xã hội chính là các tổ chức chia sẻ gánh nặng của nhà nước trong quá trình giải quyết các vấn đề xã hội. Do đó, nhà nước cần có những chính sách cụ thể tạo điều kiện cho các doanh nghiệp xã hội phát triển (Lê Nhật Bảo, 2017).

Một mặt, đăng ký doanh nghiệp xã hội yêu cầu nhiều điều kiện hơn các doanh nghiệp thông thường; mặt khác, ưu đãi cho loại hình doanh nghiệp này chưa thực sự rõ ràng. Điều này lý giải vì sao số lượng đăng ký doanh nghiệp xã hội còn hạn chế. Tính đến 16/4/2018, Báo cáo điện tử của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2018) ghi nhận 13 doanh nghiệp đăng ký loại hình doanh nghiệp xã hội kể từ khi Nghị định 96/2015/NĐ-CP có hiệu lực. Doanh nghiệp xã hội đầu tiên thực hiện báo cáo vào ngày 11/5/2017, tức là sau gần một năm rưỡi từ khi Nghị định 95/2015/NĐ-CP có hiệu lực (08/12/2015). 13 doanh nghiệp này phân bố chủ yếu ở các Thành phố lớn, 10 doanh nghiệp đăng ký tại Hà Nội; ba doanh nghiệp còn lại rải đều tại ba tỉnh/thành phố Đà Nẵng, TP. Hồ Chí Minh và Hưng Yên. Loại hình đăng ký đó là TNHH (10 doanh nghiệp) và công ty cổ phần (ba doanh nghiệp). Nếu so sánh với việc hình thành các TCXH khác, thủ tục thành lập doanh nghiệp xã hội đơn giản hơn rất nhiều. Tuy nhiên, các loại hình TCXH khác cũng khó thực hiện đăng ký theo hình thức doanh nghiệp xã hội do rào cản về tính “chính danh” của TCXH (xem Chương 3).

Thứ hai, quy định về loại hình doanh nghiệp xã hội còn mới, quy mô của các doanh nghiệp xã hội trên chưa phản ánh được quy mô thực tế của các doanh nghiệp tham gia các hoạt động có tính phi lợi nhuận ở Việt Nam. Để bổ sung vào nhóm các tổ chức này, chúng tôi nghiên cứu và lọc thêm các doanh nghiệp khác có thể coi là các doanh nghiệp phi lợi nhuận, hoạt động trong các lĩnh vực dịch vụ “phi lợi nhuận”. Quy trình lọc này dựa trên phương pháp nghiên cứu của Dự án CNP, và đo lường NPIs của NESDB & JHU/CCSS (2011) ở Thái Lan.<sup>4</sup> Cụ thể, các doanh nghiệp phi lợi nhuận là các doanh nghiệp hay tổ chức tư nhân đăng kí hoạt động chính trong hệ mã 85 cho lĩnh vực giáo dục, mã 86 cho lĩnh vực sức khỏe cộng đồng; mã 88 cho lĩnh vực hoạt

---

4. Chi tiết về phương pháp lọc này, xem Nguyễn Khắc Giang và cộng sự (2017).

động xã hội (không có trụ sở), mã 94 cho lĩnh vực hoạt động phục vụ thành viên theo mã doanh nghiệp VSIC 2007. Ở Việt Nam, có rất nhiều doanh nghiệp phi lợi nhuận do nhà nước sở hữu, do đó, để lựa chọn ra doanh nghiệp tư nhân, các doanh nghiệp do nhà nước chi phối hoạt sở hữu sẽ không được tính tới.<sup>5</sup> Theo tính toán của chúng tôi tại Nguyễn Khắc Giang, Nguyễn Quang Thái & Nguyễn Thanh Tùng (2017), số lượng doanh nghiệp phi lợi nhuận tại Việt Nam đang tăng trưởng nhanh chóng, từ 3.370 năm 2011 lên tới 6.048 năm 2014, hoạt động chủ yếu trong lĩnh vực giáo dục. Phần lớn những phân tích trong Chương 5 và 6 của cuốn sách này sử dụng dữ liệu này đại diện cho quy mô nhóm NPEs do quy mô của doanh nghiệp xã hội còn quá nhỏ.

Có hai nhóm tổ chức mà trong các nghiên cứu khác đưa vào các TCXH, nhưng chưa được nhắc tới trong bài, đó là: (i) nhóm hoạt động tôn giáo; và (ii) các tổ chức phi chính phủ quốc tế. Đối với hai nhóm này, tùy vào mục đích hoạt động mà nghiên cứu đưa vào các nhóm thích hợp. Nếu các tổ chức này hoạt động dưới chức năng như các quỹ từ thiện, nhóm nghiên cứu coi như một VNGO. Mặt khác, nếu tổ chức này có xu hướng hỗ trợ cộng đồng, nhóm yếu thế, nghiên cứu sẽ xếp vào hoạt động tương tự như CBOs. Các tổ chức chỉ đóng vai trò cung cấp nguồn vốn cho XHCD sẽ không được chúng tôi xếp vào hệ thống TCXH của Việt Nam.

Tổng kết lại, cách phân loại này giúp đưa ra góc nhìn toàn cảnh hơn về XHCD; đồng thời khiến quá trình phân tích về nguồn lực và tác động của các tổ chức này tới nhiều khía cạnh khác nhau của xã hội Việt Nam trở nên dễ dàng hơn. Đặc điểm hình thành của từng nhóm XHCD phần nào phản ánh không gian hoạt động và tầm ảnh hưởng của chúng. Trong phần tiếp theo, chúng tôi cố gắng phân tích những

---

5. Các loại hình doanh nghiệp loại bỏ bao gồm: Doanh nghiệp nhà nước sở hữu, doanh nghiệp nhà nước chi phối và doanh nghiệp chính quyền địa phương chi phối.

đặc điểm và vai trò chung nhất của các nhóm trong tổng thể không gian XHCD của Việt Nam.

Đặc tính của các nhóm xã hội công dân

Chúng tôi đánh giá đặc tính XHCD của các nhóm tổ chức vừa được phân loại theo khung lý thuyết về NPIs của Salamon & Anheier (1999) (Bảng 2.3).

Bảng 2.3. Đặc tính của các nhóm TCXH tại Việt Nam

| Đặc tính của xã hội công dân      | Mức độ                  |                         |                  |                         |                         |
|-----------------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------|-------------------------|-------------------------|
|                                   | Cao                     |                         |                  |                         | Thấp                    |
| Có tính tổ chức, được thể chế hóa | Tổ chức quần chúng công | Hiệp hội đăng ký        | NPEs             | VNGOs                   | CBOs                    |
| Tính tư nhân                      | NPEs                    |                         | VNGOs            | Hiệp hội đăng ký        | Tổ chức quần chúng công |
|                                   | CBOs                    |                         |                  |                         |                         |
| Phân phối phi lợi nhuận           | CBOs                    | VNGOs                   | Hiệp hội đăng ký | Tổ chức quần chúng công | NPE                     |
| Độc lập khi ra quyết định         | CBOs                    | NPEs                    | VNGOs            | Hiệp hội đăng ký        | Tổ chức quần chúng công |
| Hoạt động tình nguyện             | CBOs                    | Hiệp hội đăng ký        |                  | VNGOs                   | NPEs                    |
|                                   |                         | Tổ chức quần chúng công |                  |                         |                         |

Nguồn: Tác giả tự xây dựng

Về tính tổ chức, thể chế hóa, trong năm nhóm XHCD, các tổ chức quần chúng công được thể chế hóa và hợp pháp hóa một cách rõ ràng nhất. Quy định về hoạt động của tổ chức quần chúng công đã

được luật hóa cụ thể từ Hiến pháp tới các văn bản điều hành của Việt Nam (chi tiết trình bày trong Chương 4). Tiếp đến, hội và hiệp hội đăng ký được quy định tại các Nghị định khác nhau; doanh nghiệp phi lợi nhuận cũng có một số quy định, mặc dù chưa cụ thể và chi tiết. Cuối cùng, pháp luật Việt Nam chưa có những quy định cụ thể về CBOs. Bản thân CBOs cũng hoạt động một cách tự phát với những thể chế có nội hàm không được rõ ràng.

Về tính tư nhân, độc lập với nhà nước, các doanh nghiệp phi lợi nhuận và CBOs có tính sở hữu tư nhân nhất cao nhất, do đó, có tính độc lập cao nhất đối với nhà nước. VNGOs cũng có tính độc lập với nhà nước khá cao do không có mối quan hệ về tài chính duy trì bộ máy và các nguồn lực khác với chính quyền.

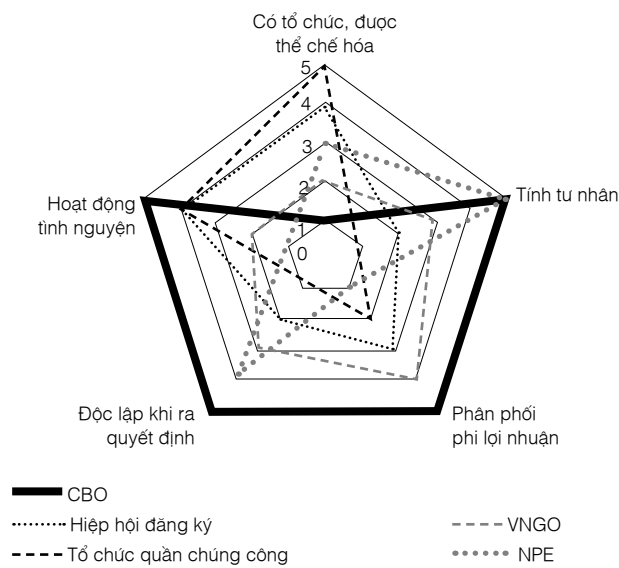
Với nhóm hội, hiệp hội đăng ký, tổ chức nào có mối quan hệ gắn kết cao với chính quyền sẽ thuận lợi trong quá trình thành lập và vận hành, đặc biệt là với các hội có xu hướng thực hiện dịch vụ công hoặc hội có hoạt động mật thiết với nhà nước, thành viên hội là cán bộ của nhà nước. Một số hội, hiệp hội không nằm trong danh sách 28 hội có tính chất đặc thù cấp Trung ương vẫn có thể được sự hỗ trợ từ chính quyền địa phương. Báo cáo của Bộ Nội vụ (2015) cũng cho thấy mong muốn “hành chính hóa” của nhiều hiệp hội, hội đăng ký, tức trở thành một cơ quan nhà nước về mặt thực tế, có ngân sách hoạt động. Tính tư nhân thấp nhất trong nhóm XHCD, tất nhiên thuộc về các tổ chức quần chúng công. Các tổ chức này được định biên chế, hỗ trợ kinh phí và thực hiện nhiều nhiệm vụ mà nhà nước giao.

*Về tính phân phối phi lợi nhuận*, chúng tôi sắp xếp mức độ từ cao xuống thấp lần lượt là: CBOs, VNGOs, hiệp hội đăng ký, tổ chức quần chúng công, và doanh nghiệp phi lợi nhuận. Cách thức sắp xếp này phần lớn dựa trên nhìn nhận của chúng tôi từ hoạt động trên phương diện danh nghĩa (de jure) của các tổ chức này hơn là thực tế (de facto).

Nguyên nhân là do việc tiếp cận báo cáo tài chính một cách tổng quan của từng nhóm tổ chức hiện nay chưa thực hiện được.

Theo quan điểm của chúng tôi, CBOs sẽ có tính phân phối phi lợi nhuận cao nhất do đây thường là tổ chức phục vụ thành viên hoặc hỗ trợ nhóm yếu thế. Tính phân phối phi lợi nhuận của VNGOs và hiệp hội đăng ký cũng khá cao nếu nhìn nhận về sự minh bạch và vai trò của tổ chức này trong mối quan hệ xã hội. Nhóm các tổ chức quần chúng công có tính phân phối phi lợi nhuận thấp hơn do chịu ít áp lực về tính minh bạch từ dân chúng đối với quá trình cung cấp dịch vụ công mà nhà nước giao. Cuối cùng, doanh nghiệp phi lợi nhuận có tính phân phối phi lợi nhuận thấp nhất. Loại hình tổ chức này về cơ bản được hình thành trên cơ sở “doanh nghiệp”, do đó có thể được phép phân phối một phần nhỏ lợi nhuận của mình tới chủ sở hữu mà không cần đưa toàn bộ lợi nhuận phục vụ phát triển hoạt động của tổ chức (ví dụ doanh nghiệp xã hội có thể phân phối tới 49% tổng lợi nhuận tới chủ sở hữu).

Hình 2.3. So sánh đặc tính của các TCXH Việt Nam



Nguồn: Tác giả xây dựng

*Về tính độc lập khi ra quyết định*, tính sở hữu tổ chức sẽ quyết định sự độc lập của tổ chức khi ra quyết định. Ở Việt Nam, chúng tôi sắp xếp mức độ độc lập khi ra quyết định của các tổ chức gần giống với mức độ tính tư nhân, từ cao đến thấp, như sau: CBOs, doanh nghiệp phi lợi nhuận, VNGOs, hiệp hội đăng ký, và tổ chức quần chúng công. Trong khi tính tư nhân của CBOs và doanh nghiệp phi lợi nhuận được xếp tương đương, CBOs có tính độc lập khi ra quyết định cao hơn do ít có ràng buộc về mặt phân phối lợi nhuận.

*Về hoạt động tình nguyện*, hoạt động của CBOs có nhiều sự tham gia tình nguyện nhất. Tiếp đến là các hiệp hội đăng ký và tổ chức quần chúng công. Một số tổ chức trong tổ chức quần chúng công có nhiệm vụ thu hút hoạt động tình nguyện nhằm hỗ trợ giải quyết các vấn đề xã hội (như Đoàn Thanh niên, Hội Phụ nữ...). Cuối cùng, VNGOs và doanh nghiệp phi lợi nhuận có khả năng thu hút hoạt động tình nguyện thấp hơn ba nhóm tổ chức trên. VNGOs vẫn có thể duy trì một lượng tình nguyện viên nhất định trong các hoạt động cụ thể của tổ chức; tuy nhiên, nhóm này ít thực hiện các hoạt động tình nguyện trên quy mô rộng.

Hình 2.3 mô tả không gian mạng theo thang điểm 1-5 về mức độ tăng dần trong đặc tính của XHCD do Salamon & Anheier (1999) xây dựng. Trong năm nhóm tổ chức, CBOs thể hiện nhiều đặc tính quan trọng nhất của một TCXH, đó là: (i) tính tư nhân; (ii) phân phối phi lợi nhuận; (iii) độc lập khi ra quyết định; và (iv) hoạt động tình nguyện. Tuy nhiên, CBOs cũng gặp khó khăn nhất trong quá trình thể chế hóa nội bộ tổ chức và tính hợp pháp. Đây chính là điểm cần được nhà nước lưu ý khi xây dựng khung pháp lý cho CBOs để vừa không mất tính tự chủ, vừa thể chế hóa và hợp pháp hóa được loại hình tổ chức này nhằm giúp CBOs phát triển bền vững. Với tính thể chế cao hơn, VNGOs có thiên hướng là tổ chức phân phối phi lợi nhuận và có tính tự chủ trong hệ thống XHCD Việt Nam. Các doanh nghiệp phi lợi nhuận, mang

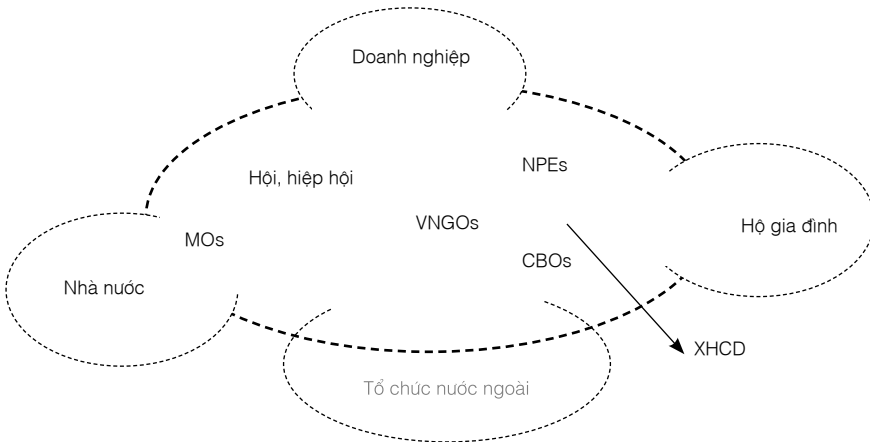


màu sắc sở hữu tư nhân và độc lập khi ra quyết định nhiều hơn so với VNGOs. Mặc dù vậy, quá trình phân phối phi lợi nhuận và thu hút tình nguyện của các doanh nghiệp này không cao.

Hai nhóm tổ chức còn lại là tổ chức quần chúng công và hội, hiệp hội đăng ký có xu hướng nghiêng về các đặc điểm mang tính thể chế hóa, hợp pháp hóa, và hoạt động tình nguyện.

Thay lời kết luận, chúng tôi đưa ra một nhận định về thiên hướng hoạt động/hỗ trợ của năm nhóm XHCD đối với ba khu vực khác của xã hội, theo định nghĩa từ CSI (Heinrich & Malena, 2008, tr.7) và phân loại các thể chế của Salamon (2016, Slide 5), đó là: tổ chức nhà nước, doanh nghiệp và hộ gia đình. Nghiên cứu đưa thêm các tổ chức nước ngoài như một khu vực tách biệt trong xã hội nhằm cho thấy tác động của nó trong việc thay đổi cấu trúc xã hội và không gian công dân của Việt Nam (Hình 2.4).

**Hình 2.4. Xu hướng hoạt động của các TCXH Việt Nam**



*Nguồn:* Tác giả xây dựng dựa trên Heinrich & Malena (2008, tr.7), Salamon (2016, Slide 5) và Norlund và cộng sự (2006)

Các tổ chức quần chúng công, được sử dụng nguồn lực từ nhà nước, sẽ mở rộng các hoạt động của mình theo hướng phục vụ lợi ích của nhà nước. Hội, hiệp hội đăng ký phát triển dựa trên nhu cầu thị

trường và doanh nghiệp; tuy nhiên, một số hội vẫn có thể thực hiện các dịch vụ và yêu cầu mà nhà nước đặt ra.

VNGOs, với vai trò là các tổ chức khoa học-công nghệ, dường như là trung tâm của khu vực XHCD, tham gia giải quyết hầu hết các vấn đề của nhà nước, thị trường, cho tới các vấn đề xã hội nảy sinh trong gia đình. Với các quỹ từ thiện, nhân đạo trong hội, hiệp hội đăng ký, nhóm này có xu hướng hỗ trợ hoạt động của khu vực hộ gia đình như xóa đói giảm nghèo, phát triển bền vững... Doanh nghiệp phi lợi nhuận có xu hướng tập trung vào các vấn đề phát sinh từ phía thị trường như các khuyết tật của thị trường, đồng thời phát triển các dịch vụ phục vụ cho hoạt động gia đình như y tế, giáo dục... Cuối cùng, CBOs có mục đích chính phát triển cộng đồng, bảo vệ các nhóm yếu thế trong xã hội; do đó, phần nào phát triển dựa trên nền tảng của các hộ gia đình. Xét một mức độ nào đó, CBOs kết nối hộ gia đình với nhà nước thông qua quá trình bảo vệ thành viên, giảm thiểu các tác động tiêu cực có thể có do chính sách đưa ra.

#### PHỤ LỤC 2.1. DANH SÁCH 28 HỘI ĐẶC THÙ (THEO QUYẾT ĐỊNH 68/2010/QĐ-TTG)

|            |                                                 |
|------------|-------------------------------------------------|
| <b>1.</b>  | Liên hiệp các hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam |
| <b>2.</b>  | Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam         |
| <b>3.</b>  | Liên hiệp các hội văn học nghệ thuật Việt Nam   |
| <b>4.</b>  | Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam        |
| <b>5.</b>  | Hội Nhà văn Việt Nam                            |
| <b>6.</b>  | Hội Nhà báo Việt Nam                            |
| <b>7.</b>  | Hội Luật gia Việt Nam                           |
| <b>8.</b>  | Liên minh hợp tác xã Việt Nam                   |
| <b>9.</b>  | Hội Chữ thập đỏ Việt Nam                        |
| <b>10.</b> | Hội Sinh viên Việt Nam                          |
| <b>11.</b> | Hội Văn nghệ dân gian Việt Nam                  |
| <b>12.</b> | Hội Nhạc sĩ Việt Nam                            |

|            |                                                      |
|------------|------------------------------------------------------|
| <b>13.</b> | Hội Điện ảnh Việt Nam                                |
| <b>14.</b> | Hội Nghệ sĩ múa Việt Nam                             |
| <b>15.</b> | Hội Kiến trúc sư Việt Nam                            |
| <b>16.</b> | Hội Mỹ thuật Việt Nam                                |
| <b>17.</b> | Hội Nghệ sĩ sân khấu Việt Nam                        |
| <b>18.</b> | Hội Văn học nghệ thuật các dân tộc thiểu số Việt Nam |
| <b>19.</b> | Hội Nghệ sĩ nhiếp ảnh Việt Nam                       |
| <b>20.</b> | Hội Người cao tuổi Việt Nam                          |
| <b>21.</b> | Hội Người mù Việt Nam                                |
| <b>22.</b> | Hội Đông y Việt Nam                                  |
| <b>23.</b> | Hội Nạn nhân chất độc da cam/dioxin Việt Nam         |
| <b>24.</b> | Tổng hội Y học Việt Nam                              |
| <b>25.</b> | Hội Cựu thanh niên xung phong Việt Nam               |
| <b>26.</b> | Hội Bảo trợ người tàn tật và trẻ mồ côi Việt Nam     |
| <b>27.</b> | Hội Cứu trợ trẻ em tàn tật Việt Nam                  |
| <b>28.</b> | Hội Khuyến học Việt Nam                              |

---

CHƯƠNG 3

---

MỐI QUAN HỆ GIỮA NHÀ NƯỚC  
VÀ CÁC TCXH Ở VIỆT NAM<sup>6</sup>

## VẤN ĐỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỚI TCXH

Việc hình thành các TCXH, như đã thảo luận ở các chương trước, mang tính tất yếu trong những xã hội phát triển nhằm đảm bảo lợi ích cho những nhóm dân số nhất định, hoặc thể hiện nhu cầu phục vụ lợi ích cho cộng đồng của một số cá nhân, tổ chức. Sự xuất hiện của các TCXH tất yếu dẫn đến nhu cầu quản lý nhà nước đối với các tổ chức này.

Ở Việt Nam thời phong kiến, khi các phường, hội kinh doanh (tổ chức mang tính phôi thai của các hiệp hội ngành nghề, kinh doanh), phường hát... được hình thành, triều đình cũng đã có những biện pháp quản lý tập trung. Ví dụ như trong quy định công việc sáu bộ trong hệ thống nhà nước cuối triều Lê, Đại Việt Sử ký Toàn thư miêu tả vai trò của Bộ Lễ:

“Bộ Lễ giữ các việc lễ nghi, cúng tế, chúc tụng, yến ẩm, học đường, các nghi thức về áo mũ, ấn phù, chương biểu, cống sứ, triều cận,

---

6. Phần “Tình trạng pháp lý của các TCXH Việt Nam” và “Hệ thống ưu đãi cho các mô hình TCXH” của chương này được tác giả hoàn thành dưới sự đóng góp ý tưởng và hỗ trợ nghiên cứu của Nguyễn Quốc Tấn Trung, nghiên cứu viên trao đổi tại Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách từ tháng 9/2016 – 12/2016. Tác giả xin chân thành cảm ơn những đóng góp trên.

kiểm coi các việc về thiên văn, thuốc men, bói toán, và tăng đạo, giáo phường, đồng văn, nhã nhạc...”

(Ngô Sĩ Liên, 1993, tr.708)

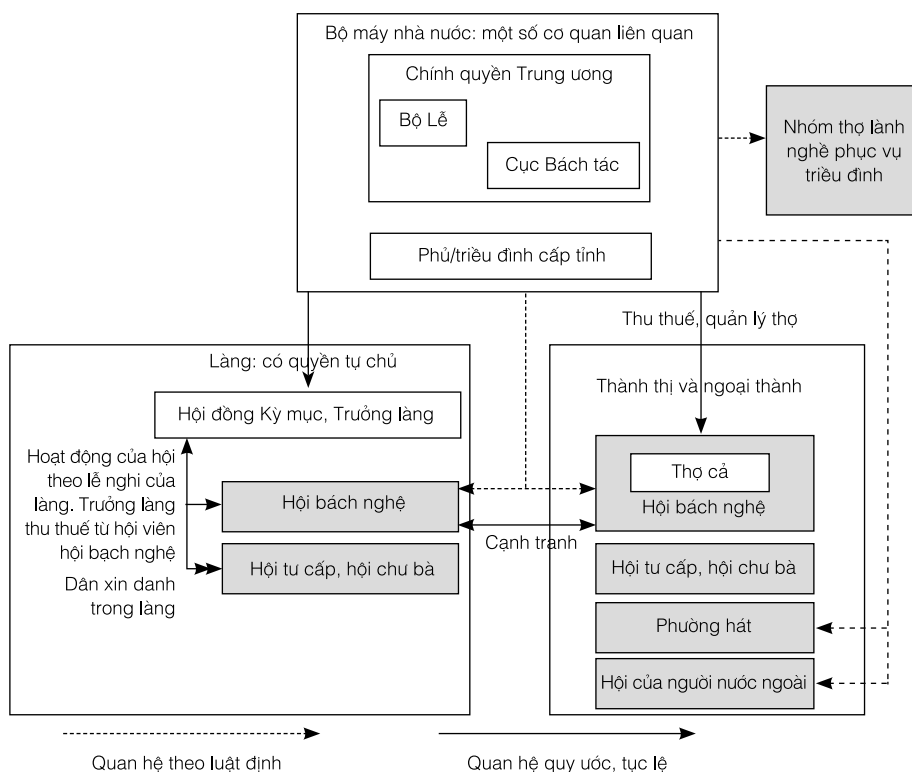
Những hoạt động xã hội thuộc trách nhiệm quản lý của Bộ Lễ đều mang tính tập thể, và có xu hướng tập trung thành những hội nhóm như đã nói ở trên. Khi hiệp hội phát triển, nhà nước phong kiến nhìn chung để lại một khoảng không gian tự do cho các tổ chức này phát triển, và chỉ quản lý thông qua người đứng đầu (ví dụ thợ cả trong hội bách nghệ).

Cũng xuất phát từ triều Lê, việc quản lý phường, hội thủ công được chú trọng bằng việc thành lập cục Bách tác, cơ quan chuyên chăm lo đời sống cung đình, tuyển dụng các thợ thủ công lành nghề trên toàn quốc vào những phường hội nhà nước. Các quy tắc quản lý dần được thể chế hóa, khi luật tục dần thiết lập để quy định về hoạt động của các phường, hội, đặt ra tên gọi mới cho các tập hợp ngành nghề cụ thể (Nguyễn Thanh Nhã, 2013).

Ở khu vực làng xã, các hội, hiệp hội như hội chũr bà, hội tư bách mang tính tự phát, tự quản. Trong khi đó, hội bách nghệ chịu sự quản lý chặt hơn từ nhà nước liên quan tới quá trình thu thuế và phát triển sản xuất của đất nước. Do đặc tính tự trị của làng lớn, triều đình thường cai quản các công việc của làng thông qua trưởng làng (Lê Thành Khôi, 2014), trong đó có các hoạt động của hội bách nghệ (Phan Kế Bính, 1915/2014). Triều đình sẽ đàm phán và giao cho trưởng làng chủ động thu một lượng thuế nhất định trong làng bao gồm cả thu từ các thợ trong hội bách nghệ thông qua thợ cả. Ngoài ra, nhà nước phong kiến cũng tuyển chọn các thợ giỏi từ các hội này để đưa vào nhóm thợ lành nghề phục vụ triều đình.

Bộ máy quản lý và hoạt động của các TCXH phôi thai dưới các triều đại phong kiến có thể phác họa như Hình 3.1.

**Hình 3.1. Các quan hệ chính về thể chế đối với phường hội xã hội trung cận đại**



Nguồn: Tác giả tổng hợp

Soi chiếu dưới góc nhìn lịch sử, có thể thấy yêu cầu quản lý nhà nước và xử lý mối quan hệ giữa nhà nước và các TCXH luôn được coi là cần thiết ở bất kỳ chế độ nào. Việc hình thành các TCXH thời hiện đại, đặc biệt là sau năm 1986, vì thế tất yếu dẫn đến những động thái quản lý nhất định từ phía nhà nước. Từ khi nhà nước Việt Nam hiện đại hình thành (1945), đã xuất hiện nhiều văn bản pháp luật đưa ra quy định điều chỉnh các mặt khác nhau của XHCD (Hộp 3.1).

Có thể thấy, các văn bản trong Hộp 3.1 chủ yếu nhấn mạnh đến hai yếu tố chính. Thứ nhất là khẳng định quyền phổ quát về việc tổ chức, thành lập các hiệp hội, hội, tổ chức thiện nguyện phi lợi nhuận

của người dân, quy định trong các văn bản có giá trị pháp lý cao nhất (Hiến pháp). Thứ hai là các văn bản mang tính điều hành, dưới luật, nhấn mạnh đến vai trò quản lý nhà nước, trách nhiệm hỗ trợ của nhà nước cho một số tổ chức cụ thể (ví dụ, Nghị định 45/2010). Hệ thống văn bản trên, tuy nhiều về mặt số lượng, nhưng lại thiếu sót một bộ luật quy định rõ ràng về việc thực hành quyền lập hội, khiến cho việc thực hiện quyền trên thực tế gặp phải nhiều trở ngại. Nói như Nguyễn Thanh Tuấn (2007) trên Tạp chí Cộng sản, Việt Nam đã “bước đầu xây dựng được khung pháp lý để Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật; nhưng lại chưa xây dựng, phát triển được các thể chế luật pháp và xã hội, để bảo đảm cho các tầng lớp nhân dân và các cơ quan công quyền cùng thực hiện nghiêm minh pháp luật [liên quan đến các TCXH].”

### **Hộp 3.1. Một số văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến TCXH ở Việt Nam**

Hiến pháp 1946. Điều 10, Chương II của Hiến pháp 1946 quy định rằng công dân có quyền tự do tổ chức và hội họp.

Sắc lệnh Số 102/SL-L004 Ngày 20-5-1957 về quyền lập hội. Điều 1 quy định quyền lập hội của nhân dân được tôn trọng và bảo đảm.

Hiến Pháp 1959 của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa. Điều 25 quy định “Công dân nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa có các quyền tự do ngôn luận, báo chí, hội họp, lập hội và biểu tình. Nhà nước bảo đảm những điều kiện vật chất cần thiết để công dân được hưởng các quyền đó.”

Hiến Pháp 1980 của Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam. Điều 67 quy định “Công dân có các quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tự do hội họp, tự do lập hội, tự do biểu tình, phù hợp với lợi ích của chủ nghĩa xã hội và của nhân dân.”

Hiến pháp 1992 của Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam. Điều 69 quy định “Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí; có quyền được thông tin; có quyền hội họp, lập hội, biểu tình theo quy định của pháp luật.”

Nghị định số 88/2003/NĐ-CP Quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý Hội.

Quyết định số 21/2003/QĐ-TTg về việc ngân sách nhà nước hỗ trợ cho các tổ chức chính trị-xã hội nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội-ngành nghiệp đối với những hoạt động gắn với nhiệm vụ của nhà nước.

Quyết định số 247/2006/QĐ-TTg ngày 30 tháng Mười năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định số 21/2003/QĐ-TTg ngày 29 tháng Một năm 2003 của Thủ tướng Chính phủ.

Bộ Luật Dân sự 2005. Theo Điều 85, Chương IV của Bộ Luật Dân sự 2005, các cá nhân, tổ chức có quyền thành lập pháp nhân. Khoản 4, Điều 100 có quy định các tổ chức Tổ chức chính trị xã hội-ngành nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội-ngành nghiệp là pháp nhân.

Nghị định số 148/2007/NĐ-CP về tổ chức, hoạt động của quỹ xã hội, quỹ từ thiện.

Quyết định số 97/2009/QĐ-TTg về việc ban hành Danh mục các lĩnh vực cá nhân được thành lập tổ chức nghiên cứu khoa học, tổ chức nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, tổ chức dịch vụ khoa học và công nghệ.

Nghị định số 45/2010/NĐ-CP, ban hành năm 2010, Quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội.

Quyết định số 68/2010/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ: Về việc quy định hội có tính chất đặc thù.

Quyết định số 71/2011/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ: Về bảo đảm, hỗ trợ kinh phí từ ngân sách nhà nước đối với các hội có tính chất đặc thù.

Hiến pháp sửa đổi 2013. Điều 25 quy định “Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình.”

Thông tư 03/2013/TT-BNV Quy định chi tiết thi hành nghị định 45/2010/NĐ-CP và nghị định 33/2012/NĐ-CP.

*Nguồn: Tác giả tổng hợp*



Luật về Hội là một trong những vấn đề tồn đọng lâu năm, nhưng cho đến thời điểm 2018 vẫn chưa có lời giải. Xuất phát từ yêu cầu quản lý các tổ chức xã hội, hội quần chúng được Trung ương Đảng đề ra vào cuối thập niên 90 của thế kỷ XX, đề án về luật này đã được soạn thảo và đề ra từ đầu những năm 2000 và tiếp tục được bàn thảo cho đến Quốc hội khóa XIV. Một dự thảo Luật về Hội được đệ trình vào kì họp thứ tư (cuối năm 2016), tuy vậy 90% đại biểu Quốc hội bỏ phiếu chưa thông qua, cho rằng có nhiều quy định chưa phù hợp với thực tiễn (Thúy Hạnh, 2016).

## TÌNH TRẠNG PHÁP LÝ CỦA CÁC TCXH Ở VIỆT NAM

Điều kiện tất yếu để phục vụ yêu cầu quản lý là phải định danh rõ ràng các TCXH, với những đặc điểm và phạm vi hoạt động cụ thể. Tuy vậy, việc đưa ra một định nghĩa rõ ràng về mặt pháp lý cũng gặp phải không ít khó khăn. Bởi thế, cho đến nay, hầu như chưa có quốc gia nào ghi nhận chính thức khái niệm pháp lý dành cho các TCXH, mà tập trung định danh những tổ chức cụ thể nằm trong nhóm XHCD.

Trong hệ thống pháp luật Việt Nam, hiện chưa có định nghĩa cụ thể về các TCXH. Tuy nhiên, dựa trên cách tiếp cận thể chế mà nhóm tác giả đề ra trong Chương 2 cuốn sách này, có thể liệt kê các nhóm TCXH được pháp luật điều chỉnh rải rác trong các văn bản quy phạm bao gồm: Quỹ, hội, tổ chức khoa học công nghệ và doanh nghiệp xã hội. Trong đó có thể coi tổ chức khoa học công nghệ và quỹ tư nhân thuộc nhóm VNGOs. Tất nhiên, những hình thức tổ chức được giới thiệu ở phía dưới chưa bao gồm các loại hình TCXH khác chưa/không đăng ký, do khó khăn về thủ tục hoặc đặc thù tự nhiên là những tổ chức có mức độ liên kết lỏng lẻo (các tổ chức cộng đồng-CBOs, các hội theo sở thích, độ tuổi...).

Phần phân tích dưới đây cũng không bao gồm các vấn đề pháp lý cho các tổ chức quần chúng công, vốn nhận được những hỗ trợ trực

tiếp và gián tiếp nhất định từ nhà nước. Đặc điểm của nhóm các tổ chức quần chúng công sẽ được phân tích cụ thể trong chương khác.

## Hội

So với các loại hình TCXH khác, hội có một bộ khung pháp lý tương đối rõ ràng, với Nghị định 45/2010/NĐ-CP về Tổ chức, hoạt động và quản lý hội cùng với các văn bản hướng dẫn đi kèm. Theo Nghị định 45, hội được hiểu là “tổ chức tự nguyện của công dân, tổ chức Việt Nam cùng ngành nghề, cùng sở thích, cùng giới, có chung mục đích tập hợp, đoàn kết hội viên, hoạt động thường xuyên, không vụ lợi nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội, hội viên, của cộng đồng; hỗ trợ nhau hoạt động có hiệu quả, góp phần vào việc phát triển kinh tế-xã hội của đất nước”. Hội có tư cách pháp nhân với mô hình hoạt động hoàn chỉnh.

Nhìn chung, hội mang bản chất xã hội tự nhiên và đặc thù nhất trong hầu hết các mô hình hoạt động XHCD pháp luật công nhận bởi tính liên kết, hợp tác của một nhóm hoặc một số lượng đông đảo cá nhân, tổ chức; cùng hoạt động để hướng tới lợi ích chung. Tuy nhiên, đây cũng chính là hình thức gặp nhiều trở ngại pháp lý nhất để được phép thành lập (nếu không tính đến yêu cầu tài chính của Quỹ).

Trước tiên có thể kể đến yêu cầu về thành viên. Quy định hiện hành yêu cầu hội phải có tối thiểu 100 thành viên rải rác ở trên các tỉnh thành (đối với hội hoạt động trong phạm vi cấp tỉnh, cấp quốc gia) và tối thiểu ở mức 10 thành viên (đối với hội hoạt động trong phạm vi cấp xã), và buộc có sẵn đơn đăng ký tham gia thành lập hội của toàn bộ thành viên.

Điểm thứ hai là các quy định về điều kiện thành lập hội. Theo Khoản 1, Điều 5, Nghị định 45 về Hội, các hội mới được thành lập sẽ không được phép trùng lặp “lĩnh vực hoạt động chính” với những hội đã được thành lập hợp pháp trên cùng địa bàn. Điều này triệt tiêu tính

cạnh tranh cần thiết cho môi trường các TCXH. Kết quả là nhiều đơn đề nghị đăng ký thành lập hội bị từ chối vì “không cần thiết”, hoặc đã có hội khác đang hoạt động trong lĩnh vực đó.

Điểm thứ ba, và cũng là biện pháp khiến cho mô hình hội kém hấp dẫn là quy trình xin phép thành lập. Không chỉ một mà có đến hai quy trình xin phép thành lập hội, bao gồm quy định thành lập Ban Vận động Thành lập Hội và sau đó mới là đơn xin thành lập hội. Ban Vận động Thành lập Hội có những yêu cầu và tiêu chuẩn riêng biệt. Thậm chí, hồ sơ đề nghị công nhận Ban Vận động Thành lập Hội là hoàn toàn khác với bộ hồ sơ cho bước thành lập hội. Việc công nhận ban thành lập hội thuộc thẩm quyền của Bộ, cơ quan ngang Bộ (chuyên ngành) hoặc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã tùy vào quy mô hoạt động hội.

### **Quỹ<sup>7</sup>**

Quỹ, trên danh nghĩa pháp lý, được quy định là loại mô hình được tổ chức và hoạt động nhằm mục đích hỗ trợ và khuyến khích phát triển văn hóa, giáo dục, y tế, thể dục, thể thao, khoa học, từ thiện, nhân đạo và các mục đích phát triển cộng đồng khác, không vì lợi nhuận.

Quỹ hoạt động một cách độc lập, có tư cách pháp nhân, với hai loại hình chính gồm:

Quỹ xã hội: được tổ chức, hoạt động với mục đích chính nhằm hỗ trợ và khuyến khích phát triển văn hóa, giáo dục, y tế, thể dục thể thao, khoa học và các mục đích phát triển cộng đồng, không vì mục đích lợi nhuận;

Quỹ từ thiện: được tổ chức, hoạt động với mục đích chính nhằm khắc phục khó khăn do thiên tai, hỏa hoạn, sự cố nghiêm trọng, các

---

7. Các thông tin về quy định liên quan đến quỹ trong phần này được trích dẫn từ Nghị định số 30/2012/NĐ-CP của Chính phủ về Tổ chức, hoạt động của quỹ xã hội, quỹ từ thiện.

bệnh nhân mắc bệnh hiểm nghèo và các đối tượng khác thuộc diện khó khăn cần sự trợ giúp của xã hội, không vì mục đích lợi nhuận.

Các rào cản pháp lý liên quan đến việc thành lập quỹ tại Việt Nam thường mang tính kỹ thuật, với mục đích ban đầu nhằm đảm bảo quỹ hoạt động hiệu quả và không bị lợi dụng cho các mục tiêu phi pháp (chẳng hạn như trốn thuế). Một trong những rào cản đặc trưng chính là số lượng tài sản pháp định của quỹ. Kể là các quy định liên quan đến mô hình tổ chức với các chức danh bắt buộc như giám đốc, hội đồng quản lý quỹ, ban kiểm soát quỹ hay phụ trách kế toán Quỹ.

Tuy nhiên, không dừng lại ở các quy định chung, pháp luật Việt Nam đặt ra thêm các điều kiện và chế độ quản lý riêng dành cho quỹ, như việc giới hạn quyền thành lập chỉ dành cho tổ chức, cá nhân có quốc tịch Việt Nam. Cá nhân, tổ chức nước ngoài chỉ được phép góp tài sản, vốn để thành lập quỹ. Thêm vào đó, giá trị nguồn tài sản pháp định cũng có chênh lệch rất lớn giữa không có hoặc có sự tham gia của tổ chức, cá nhân nước ngoài. Các quỹ cũng phải chịu hai lớp kiểm soát, bao gồm quản lý thủ tục hành chính chung (Bộ trưởng Bộ Nội vụ - Chủ tịch tỉnh hoặc huyện – Điều 16, Điều 22) và quản lý chuyên ngành (Do cơ quan quản lý chuyên ngành của từng địa phương đảm nhiệm – Khoản 2, Điều 30); chưa kể các vấn đề liên quan đến thuế và miễn giảm thuế. Quỹ còn cần phải trải qua những thủ tục hành chính khác như thủ tục “công nhận thành viên hội đồng quản lý quỹ”.

### **Tổ chức khoa học công nghệ**

Như đã chỉ ra ở Chương 1, ở Việt Nam có nhiều TCXH hoạt động trong những lĩnh vực rất đa dạng, từ văn hóa-giáo dục, môi trường, sức khỏe-y tế, giới tính, dân tộc, cho đến nghiên cứu khoa học. Tuy vậy, do pháp luật không có quy định về “tổ chức phi chính phủ”, những tổ chức muốn hoạt động trong các lĩnh vực phi lợi nhuận nói trên buộc

phải tính đến các hình thức đăng ký pháp lý khác, trong đó có lựa chọn đăng ký thành “tổ chức KH&CN”.

Là một thành tố quan trọng trong Luật Khoa học và Công nghệ 2013 và được hướng dẫn chi tiết tại Nghị định 08/2014/NĐ-CP, tổ chức KH&CN *“có chức năng chủ yếu là nghiên cứu khoa học, nghiên cứu triển khai và phát triển công nghệ, hoạt động dịch vụ khoa học và công nghệ, được thành lập và đăng ký hoạt động theo quy định của pháp luật”*.

Tổ chức KH&CN có các hình thức như sau:

- Tổ chức nghiên cứu khoa học, tổ chức nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ được tổ chức dưới hình thức viện hàn lâm, viện, trung tâm, phòng thí nghiệm, trạm nghiên cứu, trạm quan trắc, trạm thử nghiệm và hình thức khác do Bộ trưởng Bộ KH&CN quy định;
- Cơ sở giáo dục đại học được tổ chức theo quy định của Luật Giáo dục đại học;
- Tổ chức dịch vụ KH&CN được tổ chức dưới hình thức trung tâm, văn phòng, phòng thử nghiệm và hình thức khác do Bộ trưởng Bộ KH&CN quy định.

Với hình thức tổ chức KH&CN có vốn nước ngoài (phần vốn nước ngoài tối thiểu 10%), quy trình thành lập tổ chức có thêm nhiều điều kiện phức tạp hơn, ví dụ như phải có Lý lịch tư pháp của người đứng đầu của tổ chức KH&CN có vốn nước ngoài, có Đề án thành lập tổ chức KH&CN, bao gồm phần thuyết minh về sự cần thiết thành lập; tính phù hợp với chiến lược, quy hoạch phát triển KH&CN, phát triển kinh tế-xã hội của Việt Nam; mục tiêu, nội dung, lĩnh vực, phạm vi hoạt động KH&CN tại Việt Nam; quy mô đầu tư; dự kiến về nguồn nhân lực KH&CN; phân tích tài chính.

Trong bộ hồ sơ đăng ký hoạt động cũng cần phải có văn bản của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương nơi tổ

chức đặt trụ sở chính, chấp thuận về địa điểm đặt trụ sở của tổ chức KH&CN. Đây là quy định khó, vì Ủy ban nhân dân thường yêu cầu có căn cứ xác định tính hợp pháp của tổ chức KH&CN mới cho phép đặt địa điểm.

Tương tự, các loại hình tổ chức KH&CN do cá nhân thành lập cũng có nhiều rào cản, tập trung vào giới hạn hoạt động và trách nhiệm của tổ chức theo mô hình này, ghi nhận tại Quyết định 97/2009/QĐ-TTg.

Thứ nhất, nếu cá nhân thành lập tổ chức KH&CN “có ý kiến phản biện về đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước; cần gửi ý kiến đó cho cơ quan Đảng, Nhà nước có thẩm quyền, *không được công bố công khai với danh nghĩa hoặc gắn với danh nghĩa* của tổ chức KH&CN”.

Thứ hai, cá nhân thành lập tổ chức KH&CN “chịu trách nhiệm toàn diện về hoạt động của tổ chức khoa học, công nghệ do mình thành lập”, mang hơi hướng cá nhân có trách nhiệm vô hạn đối với các vấn đề hoạt động và tài chính phát sinh. Giống như thành lập doanh nghiệp, các cá nhân cần có thêm lựa chọn về loại hình tổ chức KH&CN “trách nhiệm hữu hạn” ngoài việc hình thành tổ chức KH&CN “tư nhân”.

Về số lượng, tính đến đầu năm 2013, Bộ Khoa học và Công nghệ đã cấp hơn 1.000 giấy chứng nhận đăng ký mới và gần 2.000 lượt đăng ký thay đổi, trong đó có 2.038 tổ chức khoa học công nghệ công lập và 1.661 tổ chức khoa học công nghệ ngoài công lập (Nguyễn Bích Thủy (TTXVN), 2015).

### **Doanh nghiệp xã hội**

Doanh nghiệp xã hội là một loại hình doanh nghiệp được quy định trong Luật Doanh Nghiệp 2014. Có hai yếu tố cơ bản để phân biệt giữa doanh nghiệp xã hội và loại hình doanh nghiệp thương mại khác, bao gồm:

- Mục tiêu hoạt động nhằm giải quyết vấn đề xã hội, môi trường, vì lợi ích cộng đồng
- Sử dụng ít nhất 51% tổng lợi nhuận hằng năm của doanh nghiệp để tái đầu tư nhằm thực hiện mục tiêu xã hội, môi trường như đã đăng ký.

Các doanh nghiệp xã hội cần phải lập Cam kết thực hiện mục tiêu xã hội, môi trường. Bản Cam kết được lập theo mẫu bao gồm nhiều nội dung, trong đó có các thông tin về vấn đề xã hội, môi trường hay phương thức mà doanh nghiệp dự định giải quyết và thực hiện, thời hạn thực hiện; mức tỷ lệ lợi nhuận giữ lại hằng năm để đầu tư giải quyết các vấn đề xã hội.

Mô hình doanh nghiệp xã hội có lợi thế hơn với các mô hình TCXH khác do thủ tục nhanh hơn rất nhiều theo quy định của Luật Doanh nghiệp. Một doanh nghiệp xã hội chỉ mất ba ngày để có giấy phép chính thức hoạt động. Thực tế cũng cho thấy ngay cả trước khi quy định về doanh nghiệp xã hội được bổ sung vào Luật Doanh nghiệp 2014, nhiều TCXH cho biết đã đăng ký thành lập công ty trách nhiệm hữu hạn để thực hiện các hoạt động của mình, do việc đăng kí các hình thức khác là quá khó khăn (Lê Quang Bình và cộng sự, 2016).

Ngoài ra, gần như không có bất kỳ các trở ngại nào khác được đặt ra cho doanh nghiệp xã hội về số lượng tổ chức trong cùng phạm vi hoạt động, quy trình thành lập hai lớp thủ tục, số lượng thành viên sáng lập (như thành lập hội); hay bị đặt ra hạn mức vốn điều lệ thành lập (tương tự quy định về quỹ xã hội, quỹ từ thiện; trừ trường hợp doanh nghiệp kinh doanh ngành nghề yêu cầu vốn pháp định hay có điều kiện).

Điểm bất lợi của hình thức hoạt động này là vấn đề “chính danh”: Việc trở thành doanh nghiệp sẽ khiến nhiều tổ chức khó thu hút được những nguồn hỗ trợ, đóng góp từ bên ngoài hơn, và cũng phải tuân thủ những quy định kiểm toán-kế toán và các ràng buộc hành chính

của một doanh nghiệp. Điều này tất yếu sẽ làm gia tăng chi phí thành lập và duy trì tổ chức. Thêm vào đó, vì đặc thù hoạt động XHCD vô cùng đa dạng, hình thức doanh nghiệp xã hội khó có thể đáp ứng yêu cầu của từng mảng hoạt động cụ thể.

## HỆ THỐNG ƯU ĐÃI CHO CÁC MÔ HÌNH TCXH

Tiếp sau mô hình, thủ tục và phương thức hoạt động; vấn đề pháp lý về tài chính là một trong những yếu tố sống còn của các TCXH. Nói cách khác, nếu các quy định liên quan đến mô hình, thủ tục ảnh hưởng đến khả năng ra đời của các TCXH, những quy định về tài chính ảnh hưởng đến quá trình tồn tại và phát triển của các TCXH. Thực tế, do các mô hình tổ chức của TCXH tồn tại với những mục tiêu là hỗ trợ cộng đồng và đem lại lợi ích chung dành cho xã hội, phần lớn các nhà nước đều hỗ trợ nhóm này dưới một số hình thức nhất định. Nhưng ngược lại, một cơ chế hỗ trợ không hiệu quả cũng có thể tạo lỗ hổng cho gian lận thuế, thất thoát nguồn thu nhà nước và những lợi ích xã hội kèm theo.

Nhìn chung, có thể phân loại mô hình ưu đãi cho các TCXH dựa trên hai hướng tiếp cận theo danh nghĩa pháp lý và bản chất của từng hoạt động cụ thể.

- Theo danh nghĩa pháp lý

Hiểu một cách đơn giản, các ưu đãi sẽ được căn cứ vào danh nghĩa pháp lý mà TCXH đó đăng ký để phân bổ. Ví dụ như luật Pháp ghi nhận hai hình thức của danh nghĩa pháp lý mà họ gọi là “lợi ích công”: (1) Lợi ích chung (*General Interest Status*) - trong đó những nhà hảo tâm, người đóng góp cho tổ chức sẽ đủ điều kiện hưởng ưu đãi thuế cho khoản đóng góp đó; và (2) tiện ích công cộng (*Public Utility Status*) – ngoài việc được hưởng ưu đãi tương tự như nhóm (1), tổ chức có danh nghĩa “tiện ích công cộng” được hưởng thêm nhiều ưu đãi thuế



và tài chính khác. Tuy nhiên, điều này đồng nghĩa với việc loại hình này bị ràng buộc thêm nhiều điều kiện, và có các quy định quản lý chặt chẽ hơn trong vấn đề sử dụng quỹ của tổ chức hay và phân chia tài sản sau khi giải thể (xem Breen, 2007 và Moore, 2004).

- Theo bản chất của từng loại hoạt động

Ưu đãi thuế không gắn liền với loại hình TCXH, mà gắn với từng loại hoạt động được chính phủ khuyến khích ghi nhận trong Luật. Ở Việt Nam, căn cứ để ưu đãi TCXH là khái niệm về “*tổ chức có chức năng huy động tài trợ*”, được ghi nhận trong Thông tư 78/2014/TT-BTC Hướng dẫn thi hành Luật Thuế Thu nhập Doanh nghiệp. Khái niệm này quy định một số vấn đề về ưu đãi thuế cho doanh nghiệp đóng góp vào các hoạt động xã hội. Tuy vậy, văn bản này lại không xác định rõ “*tổ chức có chức năng huy động tài trợ*” là những tổ chức nào.

Trong các văn bản khác, các TCXH có danh nghĩa pháp lý, Quỹ, Hội và các Doanh nghiệp xã hội được coi là những “*tổ chức có chức năng huy động tài trợ*”.

Quỹ được quyền “*vận động quyền góp, tài trợ cho quỹ; tiếp nhận tài sản do các cá nhân, tổ chức trong nước và ngoài nước tài trợ, hiến tặng hoặc bằng các hình thức khác theo đúng tôn chỉ, mục đích của quỹ và quy định của pháp luật*” (Khoản 3, Điều 5, Nghị định 30/2012/ND-CP).

Hội được phép “*nhận các nguồn tài trợ hợp pháp của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước theo quy định của pháp luật*” (Khoản 12, Điều 23, Nghị định 45/2010/ND-CP).

DNXH được “*huy động và nhận tài trợ dưới các hình thức khác nhau từ các cá nhân, doanh nghiệp, tổ chức phi chính phủ và các tổ chức khác của Việt Nam và nước ngoài để bù đắp chi phí quản lý và chi phí hoạt động của doanh nghiệp*” (Điều 10, Luật Doanh Nghiệp 2014).

Tuy vậy, không có quy định nào cho phép các tổ chức KH&CN (bản chất là NGOs) huy động vốn, dù đa phần tổ chức mô hình này đều tiến hành huy động theo nhiều cách khác nhau. Cụ thể về vấn đề huy động nguồn lực tài chính cho các TCXH sẽ được miêu tả kỹ hơn trong chương sau.

### **Các biện pháp ưu đãi tài chính trực tiếp**

Ưu đãi tài chính trực tiếp được hiểu là các biện pháp pháp lý mang đến những nguồn thu trực tiếp cho các TCXH. Có hai hình thức ưu đãi chính: Ưu đãi thuế trực thu và ưu đãi thực hiện dịch vụ công.

#### *Ưu đãi thuế trực thu*

Thuế trực thu ở đây được hiểu là khoản thuế đánh vào thu nhập, doanh thu của TCXH. Dù có văn bản điều chỉnh riêng, pháp luật về Hội, Doanh nghiệp xã hội và Quỹ đều không ghi nhận rõ thông tin về việc miễn giảm khoản thuế, nguồn thu nào được ưu đãi và nguồn thu nào không, mà chỉ ghi nhận chung là “theo quy định của pháp luật”.

Trên lý thuyết, có thể coi thu nhập được miễn thuế được căn cứ theo Luật Thuế Thu Nhập Doanh Nghiệp 2008, trong đó ghi rõ miễn thuế “*khoản tài trợ nhận được để sử dụng cho hoạt động giáo dục, nghiên cứu khoa học, văn hóa, nghệ thuật, từ thiện, nhân đạo và hoạt động xã hội khác tại Việt Nam*” (Khoản 7, Điều 4).

Đối với các nguồn thu phát sinh từ hoạt động thương mại, mọi tổ chức tham gia vào hoạt động này đều trở thành đối tượng nộp thuế theo quy định của pháp luật, kể cả các TCXH, theo Điều 2 thuộc Thông tư 78/2014, xác định phạm vi người nộp thuế. Quy định này đồng nghĩa với việc được hưởng ưu đãi sẽ chỉ phụ thuộc vào phạm vi hoạt động của tổ chức. Một số ưu đãi dựa trên cơ sở phạm vi hoạt động có thể kể đến theo quy định của Thông tư 96/2015/TT-BTC như:

- *Thuế suất ưu đãi:* Thuế suất ưu đãi 10% trong suốt quá trình hoạt động như: Phần thu nhập của tổ chức từ hoạt động xã hội hóa trong lĩnh vực giáo dục-đào tạo, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao và môi trường.
- *Thu nhập được miễn thuế:* Thu nhập từ việc thực hiện hợp đồng nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ/Thu nhập từ hoạt động sản xuất, kinh doanh hàng hóa, dịch vụ của doanh nghiệp có số lao động là người khuyết tật, người sau cai nghiện ma túy, người nhiễm HIV bình quân trong năm chiếm từ 30% trở lên trong tổng số lao động bình quân trong năm của doanh nghiệp/Thu nhập từ hoạt động dạy nghề dành riêng cho người dân tộc thiểu số, người khuyết tật, trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn, đối tượng tệ nạn xã hội, người đang cai nghiện, người sau cai nghiện, người nhiễm HIV/AIDS...

Tuy vậy, pháp luật thuế thu nhập doanh nghiệp cũng chưa giải quyết câu trả lời về ranh giới của nhiều loại hoạt động có thể mang cả tính chất thương mại lẫn phi thương mại, như cung cấp một loại sản phẩm, dịch vụ nhằm gây quỹ hoạt động của các TCXH. Điều này đồng nghĩa với việc tất cả các hoạt động nhằm gây quỹ (tự phát) hiện nay đều là thu nhập chịu thuế.

Ngoài ra, khoản thu nhập phát sinh từ hợp đồng nghiên cứu KH&CN, theo Khoản 3, Điều 4, Luật Thuế Thu nhập doanh nghiệp, được nằm trong đối tượng miễn thuế. Cũng cần lưu ý rằng, theo cách phân loại “hợp đồng KH&CN” của Luật Khoa học và Công nghệ, chúng ta có đến ba loại hợp đồng là:

- Nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ,
- Hợp đồng chuyển giao công nghệ,
- Hợp đồng dịch vụ khoa học công nghệ.

Như vậy, chỉ có một trong ba nguồn thu nhập phát sinh từ hợp đồng KH&CN được hưởng cơ chế ưu đãi.

Nhìn chung, các văn bản pháp luật hiện hành chưa chỉ ra ưu đãi cho các tổ chức có mục tiêu xã hội, phát triển cộng đồng; so với các doanh nghiệp thông thường. Nhà nước trên thực tế có thể cải thiện điều này bằng cách điều chỉnh một số quy định, bao gồm cải thiện thủ tục nhận tài trợ và miễn giảm thuế thu nhập cho những nguồn tài trợ các hoạt động xã hội.

Về nguồn thu thương mại, có thể ưu đãi thuế cho khoản thu thương mại phục vụ hoạt động xã hội. Việc ưu đãi này cần thận trọng để tránh việc lạm dụng cho những mục tiêu phi pháp như rửa tiền, bằng cách phân chia nhóm thu nhập của các TCXH làm căn cứ áp dụng mức độ quản lý và biện pháp kiểm soát ưu đãi thuế. Ví dụ, nhà nước có thể tìm ra một định mức thu nhập phù hợp và miễn thuế cho các TCXH tạo ra nguồn thu nhập bằng hoặc dưới mức này. Phần doanh thu vượt mức sẽ bị đánh thuế thông thường như các nguồn thu thương mại khác.

#### *Ưu đãi thực hiện dịch vụ công*

Xét về mặt danh nghĩa pháp lý, có các quy định tạo điều kiện cho hệ thống TCXH tham gia những hoạt động dịch vụ do nhà nước đứng ra tổ chức. Nếu xét theo các văn bản hiện hành, quỹ có thể được phép thực hiện các dịch vụ công, để tài nghiên cứu khoa học, các chương trình mục tiêu do nhà nước đặt hàng (Nghị định 30/2012 về Quỹ). Hội và tổ chức KH & CN, tương tự, cũng có thể được nhà nước hỗ trợ kinh phí đối với những hoạt động gắn với nhiệm vụ do nhà nước giao. Duy chỉ có doanh nghiệp xã hội là chưa được ghi nhận quyền này.

**Bảng 3.1. Các loại hình hợp tác tài trợ giữa nhà nước và TCXH**

| <b>Mức độ trực tiếp</b> | <b>Mô hình</b>                                                                                                                                    |                                          |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
|                         | <b>Cho TCXH</b>                                                                                                                                   | <b>Cho người thụ hưởng</b>               |
| Cao                     | Nguồn tài trợ trực tiếp từ nhà nước                                                                                                               |                                          |
| Trung bình              | Thầu theo tiêu chuẩn mô hình dự án<br>(Contracts - design standards)<br>Thầu theo tiêu chuẩn kết quả dự án<br>(Contracts - performance Standards) | Chứng từ trợ cấp<br>Trợ cấp chi phí thuế |
| Thấp                    | Tài trợ theo ngành<br>Tài trợ theo khối<br>Phân bổ theo khối                                                                                      | Bảo đảm cho vay                          |

*Nguồn: VEPR (2016)*

Nhưng trên thực tế, các quy định trên gần như không được đề cập đến trong mối quan hệ giữa các TCXH và cơ quan chính phủ (Lê Quang Bình và cộng sự, 2016).

Tại các quốc gia phát triển, hợp tác TCXH – chính phủ là nguồn thu chính yếu của các hỗ trợ tài chính dành cho TCXH, với cách thức và mức độ gắn kết khác nhau (xem Bảng 3.1).

Sự góp sức của nhà nước, thông qua việc tạo điều kiện cung cấp dịch vụ công cho các TCXH, là cần thiết trong bối cảnh “vốn xã hội” tại các nước đang phát triển không mạnh mẽ được như những quốc gia phát triển. Tuy vậy, mối quan hệ giữa nhà nước – TCXH dưới góc độ hỗ trợ thực hiện dịch vụ công cũng có một số nguy cơ.

Có thể thấy rõ, chúng tạo ra chia rẽ bên trong lòng cộng đồng các TCXH. Sự chia rẽ này chủ yếu giữa nhóm TCXH yếu và những tổ chức được ưu tiên hợp tác. Điều này cũng dễ khiến cho các tổ chức có nguồn gốc hoặc khuynh hướng thân chính phủ có lợi thế hơn trong việc tiếp cận các chương trình hợp tác, thực hiện dịch vụ công.

Nhiều chuyên gia tại các quốc gia đang phát triển đã bày tỏ quan ngại trước những tác động chia rẽ có thể xảy ra khi nhà nước quyết định chuyển giao các loại dịch vụ công để TCXH cung cấp (Manor, 2002). Dịch vụ công thường được đảm nhiệm bởi các TCXH có quy mô lớn và tổ chức quy củ, và vì vậy, loại bỏ sự tham gia và năng lực của các tổ chức nhỏ, mới thành lập, hay thiếu nguồn lực hoạt động.

Mục tiêu khác nhau của các TCXH cũng có thể tạo ra chia rẽ, kể cả đối với các TCXH lớn. Trong khi một số TCXH có hoạt động tập trung vào mảng cung cấp dịch vụ công, cũng có nhiều TCXH khác thiên về định hướng minh bạch ngân sách, pháp luật, hỗ trợ hoạt động dân sự cơ sở và các loại hình vận động khác. Các hoạt động hợp tác với nhà nước đôi khi cũng sẽ khiến những TCXH bị lệ thuộc và xem nhẹ mục tiêu ban đầu mà họ hướng đến như vận động chính sách, phản biện, và giám sát chính quyền. Vấn đề “đồng hóa” các TCXH có thể là kết quả có hoặc không có chủ đích. Nhiều nơi tận dụng mối liên hệ và các lợi ích các TCXH nhận được để buộc họ từ bỏ những chương trình được coi là nhạy cảm. Ngay cả khi đây không phải là mục tiêu của nhà nước, những TCXH cũng sẽ trở nên dè dặt hơn khi đưa ra phản biện chính sách với “nhà tài trợ” của mình.

Ngoài ra, một số học giả còn lo ngại mối quan hệ này làm mất đi tính độc đáo và năng động của các TCXH, khi các tổ chức dồn sức cung cấp dịch vụ công, biến đổi mô hình thành hệ thống hành chính thứ bậc nặng nề (Leon, Salamon, & Karla, 2009).

### **Các biện pháp ưu đãi tài chính gián tiếp**

Các khoản ưu đãi tài chính gián tiếp ở đây được hiểu là ưu đãi cho những nhà tài trợ cung cấp nguồn tài chính cho các TCXH. Ưu đãi gián tiếp bao gồm ưu đãi cho doanh nghiệp và ưu đãi cho cá nhân.

### *Về thuế thu nhập doanh nghiệp*

Thông tư 96/2015/TT-BTC, quy định chi tiết về những khoản được trừ và không được phép trừ khi tính thuế dành cho doanh nghiệp, liên quan đến các khoản chi hỗ trợ, tài trợ và thiện nguyện. Trong đó bao gồm:

- i. Chi tài trợ giáo dục,
- ii. Chi tài trợ y tế,
- iii. Chi tài trợ cho việc khắc phục hậu quả thiên tai,
- iv. Chi tài trợ làm nhà cho người nghèo
- v. Chi tài trợ nghiên cứu khoa học, thông qua các tổ chức trực tiếp (như trường học, bệnh viện, cơ sở y tế được thành lập hợp pháp) hoặc các “tổ chức có chức năng nhận tài trợ.”

Tương tự như đã đề cập ở các phần trước, tổ chức KH&CN không được coi là một tổ chức có chức năng nhận tài trợ, do vậy khoản hỗ trợ cho nhóm này sẽ khó nhận được ưu đãi thuế.

Các văn bản pháp luật hiện hành không đặt ra giới hạn tỉ lệ hay khoản được phép khấu trừ, nghĩa là trên lý thuyết doanh nghiệp hoàn toàn có thể đóng góp đến 70 hoặc 80% lợi nhuận trước thuế. Tuy vậy, thực tế áp dụng không đơn giản như vậy. Cơ quan thuế thường rà soát lại và không chấp nhận nhiều khoản tài trợ dù có đủ chứng từ và biên nhận từ các tổ chức có chức năng với lý do hoạt động không phù hợp và không nằm trong chương trình của nhà nước. Mặt khác, với quy mô lớn và mục tiêu hoạt động khác nhau của các TCXH, phạm vi được quy định ở trên bó hẹp các hoạt động tài trợ được hưởng ưu đãi.

### *Về thuế thu nhập cá nhân*

Theo Điều 20, Luật Thuế Thu Nhập Cá Nhân (*bản hành 2007, sửa đổi bổ sung 2014*), các khoản đóng góp vào tổ chức, cơ sở chăm sóc, nuôi

dưỡng trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn, người tàn tật, người già không nơi nương tựa hoặc khoản đóng góp vào quỹ từ thiện, quỹ nhân đạo, quỹ khuyến học sẽ được giảm trừ.

Tương tự với cách tiếp cận của các khoản được trừ khi tính thuế của các doanh nghiệp, phạm vi và loại hình tổ chức thiện nguyện được giảm trừ thuế thu nhập cá nhân là khá hạn chế. Thậm chí, chỉ có các khoản thu nhập xuất phát từ hoạt động sản xuất, kinh doanh; tiền lương, tiền công được tính để giảm trừ. Mọi khoản thu nhập khác như thu nhập từ đầu tư vốn, chuyển nhượng vốn, chuyển nhượng bất động sản hoặc thu nhập từ trúng thưởng đều bị loại bỏ cho dù thỏa mãn các yếu tố đóng góp nhân đạo, thiện nguyện kể trên.

Ở một mức độ nhất định, pháp luật hiện hành cung cấp khung khổ pháp lý tương đối ổn định cho các hoạt động thiện nguyện, nhân đạo. Tuy nhiên, về lâu dài, với cách tiếp cận tăng cường vai trò, vị trí và tính hiệu quả của hệ thống TCXH, mô hình hiện nay không giúp được gì nhiều về mặt tài chính cho TCXH tại Việt Nam. Thậm chí, như đã trình bày ở trên, khung pháp lý này sẽ tiếp tục đẩy các TCXH có năng lực và tiềm năng lệ thuộc vào tài trợ nước ngoài, thay vì tìm kiếm nội lực trong nước. Vì vậy, nghiên cứu có thể đề ra một số đề xuất như sau:

*Thứ nhất*, cần thống nhất khung pháp lý về các hoạt động mà cả tổ chức và cá nhân có thể được miễn trừ khi tính thuế. Hiện tại, các cá nhân được hưởng ưu đãi thuế theo loại hình tổ chức (mà họ từ thiện), trong khi doanh nghiệp lại được hưởng ưu đãi theo loại hình hoạt động thiện nguyện. Việc thống nhất mô hình ưu đãi (đặc biệt nên xem xét theo hướng hưởng ưu đãi khi đóng góp cho một tổ chức được pháp luật thừa nhận – như “có chức năng huy động tài trợ”) sẽ giúp cho cơ quan thuế dễ dàng quản lý mảng thu chi trong hoạt động xã hội, đồng thời loại bỏ các khiếm khuyết như việc doanh nghiệp đóng góp cho các tổ chức bảo trợ người tàn tật thì không được hưởng ưu đãi, trong khi cá nhân thì lại được hưởng. Thêm vào đó, các hoạt động xã hội quan



trọng khác, như bảo vệ quyền LGBT, các hỗ trợ dân tộc thiểu số... nhưng không được hưởng hỗ trợ cũng là một thiệt thòi lớn cho các TCXH trong những lĩnh vực này.

*Thứ hai*, cần cân nhắc về phương pháp chọn tỷ lệ ưu đãi. Thông thường, các nhà hảo tâm lớn thường có phản ứng tích cực hơn khi mức ưu đãi dành cho các khoản đóng góp tăng lên; trong khi các nhà hảo tâm nhỏ hơn thường không bị tác động bởi chính sách này (Fack & Landais, 2010). Điều này gợi ý rằng khung ưu đãi thuế lũy tiến dành cho các khoản đóng góp lớn thường sẽ hiệu quả hơn là một mức ưu đãi cố định.

Đối với các khoản đóng góp dành cho các TCXH có mục tiêu hoạt động xã hội nói chung, nên cho phép khoản được trừ áp dụng trong một giới hạn nhất định. Ví dụ, có thể đặt giới hạn giá trị được trừ khi tính thuế khi doanh nghiệp đóng góp ủng hộ các TCXH hợp pháp không được quá 10% tổng thu nhập chịu thuế của doanh nghiệp cùng kỳ, và đối với cá nhân là không được vượt quá 20% tổng thu nhập chịu thuế của cá nhân đó.

#### *Các loại thuế gián thu khác*

Ưu đãi dành cho các loại thuế gián thu là tương đối phức tạp, bởi dù cho một chủ thể khác trực tiếp đóng, chủ thể sử dụng hàng hóa dịch vụ mới là người gánh chịu khoản chi phí này. Vì vậy, các nhà lập pháp cần xác định rõ mục tiêu chính sách: Muốn thúc đẩy sự giao dịch và sử dụng một loại hàng hóa, dịch vụ nhất định hay hỗ trợ bản thân người cung cấp dịch vụ, hay hỗ trợ người sử dụng dịch vụ. Trong trường hợp các TCXH, cũng cần xem xét việc TCXH sẽ là đối tượng được ưu đãi thuế (tức sẽ có liên quan đến các thủ tục hoàn thuế) hay tùy theo loại dịch vụ mà họ cung cấp.

Pháp luật Việt Nam lựa chọn cân nhắc từng loại hàng hóa, dịch vụ và mục tiêu sử dụng để ưu đãi VAT. Đáng tiếc là trong các mục tiêu

sử dụng được liệt kê, gần như lại không có bất kỳ loại hàng hóa, dịch vụ nào liên quan đến các hoạt động từ thiện, nhân đạo hay xã hội trong nước. Vì vậy, một trong những vấn đề cần xem xét trước tiên là các hoạt động xã hội nào (có thể liệt kê từng loại chi tiết) nên được hưởng chế độ ưu đãi dành cho các loại thuế gián thu.

Cách thức hiện thực hóa các ưu đãi này có thể chia ra làm hai nhóm:

*Ưu đãi thuế gián thu dành cho hàng hóa dịch vụ được các TCXH sử dụng*

Điều này tương đương với câu hỏi liệu một TCXH mua văn phòng phẩm, mua dịch vụ cung cấp internet hoặc mua các sản phẩm hàng hóa dịch vụ khác để lại sử dụng cho mục tiêu hành chính hoặc các các hoạt động xã hội của mình thì có nên được hưởng ưu đãi thuế hay không (phải làm các thủ tục quyết toán thuế và hoàn thuế)? Hoặc những mặt hàng đó có được coi là miễn thuế hay không (ngay khi cung cấp cho những tổ chức được quy định là ưu đãi thì đương nhiên miễn thuế)? Đây là vấn đề mà các loại hình thuế gián thu tại Việt Nam chưa giải quyết. Trên thực tế, hiện nay các tổ chức, cá nhân sử dụng hàng hoá-dịch vụ trên lãnh thổ Việt Nam đều phải đóng thuế, dù mục tiêu sử dụng của họ là gì.

*Các hàng hóa dịch vụ mà TCXH cung cấp một cách thương mại nhưng nhằm gây quỹ, cung cấp hàng hóa dịch vụ giá thấp dành cho các đối tượng yếu thế*

Khác với trường hợp trên, người thụ hưởng là người sử dụng hàng hóa dịch vụ do TCXH cung cấp. Cách này giúp cho hàng hóa do TCXH cung cấp rẻ hơn so với hàng hóa ngoài thị trường, tăng nhu cầu và doanh thu cho các hàng hóa dịch vụ này, từ đó có thể giúp đạt mục tiêu gây quỹ nhanh hơn.

Cả hai dạng ưu đãi trên đều có những rủi ro quản lý và gian lận thuế rất cao. Trong trường hợp thứ nhất, nếu chỉ cân nhắc dựa trên danh nghĩa pháp lý mà cung cấp ưu đãi, các doanh nghiệp có thể tạo

ra những TCXH giả danh, sau đó mua hàng hóa, dịch vụ và để TCXH bán lại cho doanh nghiệp của mình, từ đó giúp họ loại bỏ phần giá trị VAT vừa đóng. Trong khi trường hợp thứ hai sẽ biến TCXH trở thành những đại diện thương mại núp bóng từ thiện và cạnh tranh không lành mạnh trên thị trường.

Vì lý do này, đối với vấn đề dựa trên danh nghĩa pháp lý, có thể kèm theo quy định về việc chỉ những hàng hóa dịch vụ sử dụng cho một dự án hoạt động xã hội thì TCXH mới được hưởng ưu đãi thuế gián thu. Ví dụ như nước uống sử dụng trong hoạt động tình nguyện tại một địa phương thì sẽ được ưu đãi thuế VAT, nhưng chai nước uống thông thường sử dụng văn phòng làm việc của tổ chức thường ngày thì không được xét.

Luật cũng có thể xem xét giới hạn số lần cung cấp dịch vụ, hàng hóa một cách thương mại ra công chúng của các TCXH (như chỉ 10 lần trong một năm) kết hợp với hệ thống kiểm soát chặt chẽ thực tế sử dụng của khoản lợi nhuận thu được sau các đợt vận động tương tự.

Nghiên cứu nhận thấy được tính phức tạp và đòi hỏi kỹ thuật lập pháp cao đối với các vấn đề nói trên. Tuy nhiên, với thực tế khó khăn về huy động vốn cho hoạt động xã hội như hiện tại; việc xem xét những sửa đổi liên quan đến vấn đề ưu đãi cho các TCXH là cần thiết.

## CHÍNH SÁCH NHÀ NƯỚC VỀ NGUỒN TÀI TRỢ NƯỚC NGOÀI CỦA TCXH

Nửa cuối thế kỷ 20 là sự bùng nổ của các tổ chức phi chính phủ quốc tế, vốn được coi là “ý tưởng lớn của thế kỷ”, và là công cụ hữu hiệu thúc đẩy sự phổ biến của các giá trị phổ quát và quyền con người. Sau Chiến tranh lạnh và sự sụp đổ của khối các nước Đông Âu và Liên Xô, xu hướng này ngày càng lan rộng, với việc các tổ chức như Oxfam, World Vision, Care International, ActionAid mở rộng hoạt động tại các nước đang phát triển.

Điều này tất yếu dẫn đến một yêu cầu khác: Quản lý nhà nước đối với hoạt động của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài và các nguồn tài trợ nước ngoài. Trong phạm vi nghiên cứu của chương, tác giả sẽ chỉ tập trung vào việc quản lý các nguồn tài trợ nước ngoài.

Các quốc gia đang phát triển thường có thái độ dè dặt trước những hình thức tài trợ nước ngoài vào hệ thống TCXH địa phương, và thường áp dụng những quy định quản lý hết sức nghiêm ngặt, nhằm hạn chế những lo ngại liên quan đến vấn đề an ninh và rửa tiền. Một số ví dụ có thể kể đến là Azerbaijan, Mexico, Pakistan, Nga, Sudan, Hungary và Venezuela. Việt Nam cũng không nằm ngoài xu hướng này.

Như đã phân tích ở các phần trước, việc nhận được khoản tài trợ của cá nhân, tổ chức được thành lập hợp pháp trong nước là khá khó khăn. Nhận viện trợ từ nguồn nước ngoài cũng không đơn giản.

Việc nhận nguồn viện trợ phi chính phủ nước ngoài phải thông qua quy trình thẩm định và phê duyệt phức tạp, tốn kém (vấn đề vốn đối ứng, tính cần thiết của nguồn tài trợ...), trong khi sau đó vẫn phải chịu sự kiểm soát của và có trách nhiệm báo cáo với cơ quan nhà nước. Ngay cả phương pháp thực hiện cũng bị kiểm soát về phương pháp và cách thức thực hiện dự án, với hình thức “ban quản lý dự án” bắt buộc. Chương tiếp theo đi sâu về nguồn lực tài chính cho các TCXH sẽ bàn sâu về chi tiết những khó khăn trong việc tiếp cận nguồn tài trợ nước ngoài.

Ưu điểm duy nhất của khung pháp lý dành cho việc tiếp nhận nguồn viện trợ nước ngoài, từ góc nhìn của các TCXH, chính là sự thống nhất của hệ thống quy định. Không rời rạc và phải tập hợp thủ công như các vấn đề trước, quy chế về nhận viện trợ phi chính phủ nước ngoài được ghi nhận chung tại Nghị định 93/2009/NĐ-CP, hướng dẫn bởi Thông tư 07/2010/TT-BKH. Hiện nay (2018), Nghị định này đang được đề nghị sửa đổi, tuy vậy vẫn còn nhiều tranh cãi

xung quanh những dự thảo được đưa ra thảo luận. Xét về mặt lập pháp, có thể nhận thấy một số vấn đề kỹ thuật cần xử lý như sau:

- Gộp chung các quy định cho tổ chức quần chúng công với các TCXH
- Sự khác biệt rõ ràng về mục tiêu, cách kiểm soát cũng như trách nhiệm giải trình khiến cho việc dùng chung thủ tục quản lý cho hai loại tổ chức này là bất hợp lý. Ví dụ, với các tổ chức mang tính nhà nước, việc tiếp nhận các nguồn tài trợ phi chính phủ cần phải cực kỳ chặt chẽ vì nó thể hiện quan điểm và thái độ của nhà nước; quy trình thẩm tra, phê duyệt là cần thiết. Ngược lại, các TCXH độc lập chịu điều chỉnh bởi các nguyên tắc hành chính, hình sự. Trong trường hợp họ thực hiện hành vi vi phạm pháp luật thì còn nhiều công cụ khác để xử lý. Vì thế, việc can thiệp sâu vào các hoạt động của họ là không hiệu quả cho cả quản lý nhà nước lẫn các TCXH.
- Không xem xét năng lực tài chính, năng lực chuyên môn của TCXH
- Chỉ cần so sánh quy trình đăng ký nhận tài trợ nước ngoài với quy trình đăng ký doanh nghiệp 100% vốn đầu tư nước ngoài thành lập lần đầu tại Việt Nam, có thể thấy những TCXH ít vốn, thiếu kinh nghiệm lại phải trải qua nhiều quy trình đăng ký hơn, chịu sự kiểm soát phức tạp hơn là không hợp lý.
- Không có sự phân biệt nhu cầu quản lý tùy theo quy mô và tính chất viện trợ
- Nghị định 93 phân loại các nhóm chủ thể theo cấp độ khác nhau để phê duyệt, nhưng thủ tục thực hiện lại hoàn toàn giống nhau, bất kể quy mô và độ phức tạp của dự án viện trợ.
- Nguy cơ độc quyền nguồn lực tài trợ nước ngoài

- Các quy định về viện trợ nước ngoài tính đến tháng 5/2018 có thể coi là “rào cản gia nhập ngành”. Những tổ chức lớn thường quen thuộc với các trình tự thủ tục nên việc xin phép phê duyệt nguồn viện trợ nước ngoài có thể dễ dàng hơn. Trong khi đó, các tổ chức có quy mô nhỏ sẽ gặp nhiều khó khăn hơn trong việc tiếp cận nguồn lực nước ngoài.

Với những vấn đề đã nêu trên, nghiên cứu đề xuất một số cách tiếp cận khác biệt đối với việc kiểm soát nguồn tài trợ phi chính phủ nước ngoài.

Thứ nhất, cần nhắc luật hóa quy định về vấn đề tiếp nhận tài trợ nước ngoài, hoặc ít nhất, kiểm soát phạm vi thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật của chính phủ. Nếu để ý căn cứ của Nghị định 93, căn cứ duy nhất là “Luật Tổ Chức Chính Phủ 2001”, mà không có văn bản pháp luật chuyên ngành để điều chỉnh. Vì thế, xây dựng luật khung liên quan đến vấn đề này là yêu cầu cấp thiết.

Phân tách rõ ràng quy trình thủ tục của các TCXH đặc thù, trực thuộc nhà nước với các TCXH độc lập cũng là một yêu cầu quan trọng, bởi sự khác biệt giữa hai nhóm tổ chức về tính chính trị, cơ quan quản lý, định hướng hoạt động, nguồn ngân sách hoạt động...

Nhà nước cần xác định một giới hạn tài trợ khung để phân loại yêu cầu thủ tục tùy theo từng đối tượng. Ví dụ, một dự án có mức viện trợ phi chính phủ nước ngoài ở mức từ 100 triệu đồng trở xuống đều chỉ cần thông qua thủ tục thông báo cho cơ quan chủ quản. Các dự án có giá trị cao hơn phải thông qua quy trình đăng ký một lần cho cơ quan nhà nước quản lý.

Trái ngược với phương pháp tiền kiểm, nhà nước cũng có thể cân nhắc cơ chế hậu kiểm. Trước tiên, thủ tục cho mọi hình thức và giá trị nguồn tài trợ đều chỉ dừng lại ở mô hình thông báo, các TCXH chỉ cần thông báo cho cơ quan quản lý về số tiền viện trợ, thay vì áp

dụng các biện pháp quản lý ngặt nghèo như hiện tại. Nhưng những TCXH có nguồn thu tài trợ từ nước ngoài hằng năm vượt quá mức đề ra, ví dụ 40% tổng nguồn thu tài trợ, có thể có cơ chế quản lý chặt chẽ hơn. Cách làm này, một mặt giúp các cơ quan nhà nước có thể giám sát những TCXH quá phụ thuộc vào nguồn thu nước ngoài; mặt khác khuyến khích hệ thống TCXH Việt Nam tìm kiếm các nguồn thu “thuần Việt” hơn.

## QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỚI TCXH – ĐÁNH GIÁ TỪ MỘT SỐ ĐỊA PHƯƠNG<sup>8</sup>

### Về quan hệ của các TCXH với chính quyền địa phương

Mối quan hệ giữa các TCXH và chính quyền địa phương phụ thuộc vào loại hình đăng ký của từng tổ chức cũng như địa phương đăng ký.

Với nhóm tổ chức hội, hiệp hội, tổ chức nào có mối quan hệ càng chặt chẽ với chính quyền thì càng thuận lợi trong hoạt động (đăng ký, quản lý, nhận các nhiệm vụ nhà nước giao,...), đặc biệt là với các hội hoạt động dịch vụ công ích (hội bảo vệ người tiêu dùng, hội người khuyết tật) hoặc hội có thành viên là những người là viên chức hoặc có gắn bó với các hoạt động của nhà nước (hội điều dưỡng, hội cựu giáo chức). Với các quy định liên quan đến việc hỗ trợ các TCXH chưa rõ ràng (từ các văn bản luật như Luật Ngân sách Nhà nước 2015 đến các quy định trong việc công nhận hội đặc thù theo Quyết định 68/2010/QĐ-TTg), việc chính quyền địa phương ra quyết định hỗ trợ tổ chức nào là tùy nghi, không nhất thiết phải theo nguyên tắc “trung ương được hỗ trợ thì tỉnh hội cũng được hỗ trợ”. Điều này một mặt giúp cho địa phương có thể chủ động trong việc hỗ trợ các tổ chức tùy theo

---

8. Phỏng vấn sâu của phần này được thực hiện trong khuôn khổ nghiên cứu thực địa dự án “Hướng tới sự phát triển bền vững của các Tổ chức xã hội nhìn từ góc độ tài chính”, thực hiện bởi VEPR và BQLDA VUSTA về phòng chống HIV/AIDS vào năm 2016. Chi tiết về đối tượng phỏng vấn có thể xem thêm ở Chương 5.

nhu cầu thực tế tại địa bàn, nhưng mặt khác lại tạo ra sự tùy tiện, thiếu nguyên tắc trong việc phân bổ nguồn lực hỗ trợ của nhà nước.

Tuy nguồn hỗ trợ trực tiếp dành cho từng tổ chức là không lớn, nhưng khi tính tổng nguồn ngân sách hỗ trợ (tính cả các hội được công nhận là đặc thù của địa phương) cho các tổ chức trên thì con số trở nên khá đáng kể. Ví dụ như tỉnh Sóc Trăng, trong năm 2015, UBND tỉnh đã hỗ trợ hơn 19 tỷ đồng cho nhóm các TCXH (trên tổng số hơn 100 tỷ đồng nguồn lực tài chính dành cho nhóm các tổ chức này) (phỏng vấn SNV1).

Ở các địa phương vùng biên, tổ chức hội là dạng thức TCXH hoạt động chính, NGOs và CBOs hầu như không có hiện diện đáng kể ngoại trừ những nhóm nhỏ phục vụ lợi ích thành viên trong phạm vi hẹp (hội đồng niên, hội chim-cá cảnh, hội đồng hương...). Ví dụ như tỉnh Điện Biên, trong vòng sáu năm 2011-2016 chỉ có năm tổ chức xin phép thành lập dưới hình thức hội, hiệp hội; chủ yếu là các tổ chức hội địa phương của những hội có quy mô hoạt động toàn quốc (Hội người khuyết tật, Hội Hiệp hội Du lịch tỉnh Điện Biên). Các hội này, dù không được công nhận là hội đặc thù, gắn liền với các chương trình, hoạt động của nhà nước vẫn chịu sự chỉ đạo chặt chẽ từ chính quyền địa phương, và được nhận hỗ trợ gián tiếp thông qua một số chương trình của các cơ quan cụ thể (ví dụ Hội điều dưỡng thực hiện các chương trình đào tạo dưới ủy quyền của Sở Y tế, Hội bảo vệ người tiêu dùng phối hợp thực hiện các chiến dịch do Sở Công thương phát động), hoặc hỗ trợ văn phòng hoạt động. Các tổ chức đăng ký dưới dạng tổ chức xã hội hoặc tổ chức khoa học-công nghệ, vốn phổ biến ở các địa phương lớn như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh hay Thừa Thiên - Huế, hầu như không đăng ký hoạt động tại các địa phương nhỏ.

Như vậy, với loại hình TCXH là hội, hiệp hội, mối quan hệ với chính quyền địa phương là rất chặt chẽ, không chỉ là quan hệ quản lý mà còn là quan hệ mang tính cơ hữu liên quan đến các nguồn lực hỗ



trợ của địa phương. Điều này tuy đảm bảo cho các hội, hiệp hội địa phương có chỗ dựa cần thiết để tồn tại và hoạt động; tuy nhiên, có thể khiến các tổ chức này mất đi tính độc lập trong các chương trình hoạt động.

“Từ năm 2010 đến nay, có khoảng năm sáu hội [đăng ký], cũng không nhiều. Cơ bản ngoài chín hội [đặc thù] trước kia, lúc đó có thêm các hội: Hội chữ thập đỏ, Hội văn học, Hội điều dưỡng. Thực ra cái này xưa nếu mà đúng ra gọi tên là hội như vậy nhưng chẳng khác gì là đơn vị sự nghiệp đâu.”

SNV3

Với nhóm VNGOs và CBOs, mối quan hệ với chính quyền địa phương là độc lập hơn, do nhóm các tổ chức này không có mối quan hệ về tài chính và các nguồn lực khác với chính quyền. Với các nhóm tổ chức có pháp nhân (NGOs), chính quyền địa phương có tạo điều kiện, hoặc ít nhất là không cản trở, các hoạt động xã hội của nhóm các tổ chức này trên địa bàn của mình, với điều kiện NGOs chủ động phối hợp với các cơ quan chức năng trong việc thực hiện các dự án cộng đồng.

### **Vấn đề về quy trình quản lý**

Một số tổ chức cho rằng việc tổ chức quản lý nhà nước về hoạt động của các TCXH còn cứng nhắc, nhiều thủ tục, chưa tạo điều kiện để các tổ chức hoàn thành tốt nhất hoạt động của mình. Hai khó khăn lớn nhất với nhóm các TCXH gặp phải là đăng ký thành lập (với nhóm CBOs) và thủ tục phê duyệt dự án (nhóm VNGOs).

Về vấn đề đăng ký thành lập, hai CBOs mà nhóm khảo sát phỏng vấn sâu cho biết việc đăng ký tư cách pháp nhân cho họ là khó khăn, và kéo dài. Thậm chí đại diện một CBO về người khuyết tật cho biết họ đã cố gắng hơn tám năm để đăng ký pháp nhân với nhiều cơ quan nhà nước khác nhau nhưng chưa có kết quả. Lý do từ chối của các cơ quan

chức năng bao gồm: Chưa cần thiết thành lập (để nghị sáp nhập vào hội bảo trợ người khuyết tật hoặc hội thanh niên khuyết tật có sẵn), trùng với hội đã tồn tại và hoạt động trên địa bàn, thiếu người đứng đầu đủ năng lực hành vi và uy tín, hay chỉ đơn giản là không phúc đáp đơn xin thành lập (SGC1).

Một nhóm CBOs khác ở Hà Nội thì cho biết đã qua hai lần nộp đơn xin thành lập hội thành viên, tuy nhiên bị từ chối.

“Chúng tôi bắt đầu xin năm 2010, xin hai lần. Năm tiếp theo khoảng 2014. Anh chủ tịch mới có nói hai lần này do anh chủ tịch cũ đứng ra xin, năm ngoài mới bầu chủ tịch mới và chưa đứng ra xin lại.”

HNC1

Tương tự như nhóm CBOs ở TP. Hồ Chí Minh, lý do từ chối Sở Nội vụ đưa ra là bởi “không có người lãnh đạo đủ học vấn, uy tín, kinh nghiệm”, “không có văn phòng làm việc”, và “khó khăn cho công tác quản lý”.

“Họ nói muốn thành lập hội thì người đứng đầu phải có học thức và yêu cầu có bằng đại học, văn phòng làm việc phải có 10 người, vấn đề hạn chế là người khuyết tật không nhiều người có được bằng cấp như thế. Và Sở cũng nói bây giờ tách ra [thành lập hội mới] họ không thể quản lý nổi quá nhiều hội, nên họ muốn chúng tôi là hội trực thuộc thì dễ quản lý hơn.”

HNC1

Việc không được thành lập, đồng nghĩa với việc không có tư cách pháp nhân, tạo ra nhiều khó khăn cụ thể về hoạt động cho CBOs, đặc biệt liên quan đến việc đảm bảo nguồn lực tài chính, bởi có tư cách pháp nhân đồng nghĩa với việc CBOs có thể tiếp cận được những nguồn lực từ cộng đồng (cá nhân, doanh nghiệp, các tổ chức quốc tế...) dễ dàng hơn.

“Vấn đề lớn nhất chúng tôi gặp là khi chúng tôi muốn xin dự án thì chúng tôi không thể xin, vì họ sẽ hỏi bạn có tư cách pháp nhân không, và họ chỉ cung cấp cho những nơi có con dấu thôi. Khi chúng tôi xin được dự án, thì phí quản lý hội cấp trên giữ khá là nhiều, và có những cái hội chúng tôi cần đưa ra quyết định thì không thể vì phải xin ý kiến cấp trên, là những người không hiểu văn hóa và đặc thù của những người khuyết tật như chúng tôi.”

HNC1

Việc không có tư cách pháp nhân hoàn chỉnh cũng sẽ dễ bóp méo hoạt động. Như trường hợp của HNC1, do không có tư cách pháp nhân, chi hội này phải trực thuộc sự quản lý của một hội được đăng ký khác. Khi nhận một dự án, hội được đăng ký sẽ thay mặt hội chưa đăng ký để nhận vốn và quản lý tài chính, tạo ra sự thiếu minh bạch trong cơ chế quản lý và tăng thêm chi phí giao dịch.

“Thường có những dự án [về nhóm người yếu thế] của chúng tôi, họ không có tổng kết dự án, báo cáo tài chính. Vì chúng tôi trực thuộc nên không có quyền tham dự vào các vấn đề tài chính của hội bên trên.”

HNC1

Với các tổ chức đã có pháp nhân, vấn đề chung mà nhiều tổ chức gặp phải là việc phê duyệt dự án, đặc biệt là với các dự án sử dụng nguồn vốn nước ngoài.

VNGOs được khảo sát đều cho biết thủ tục phê duyệt các dự án nước ngoài là tương đối lâu (ngắn nhất từ một đến ba tháng, dài nhất đến hơn một năm), khiến cho các tổ chức gặp khó khăn trong các vấn đề liên quan đến quản lý tài chính tổ chức, giải ngân với nhà tài trợ, và các kế hoạch thực hiện dự án.

Hầu hết các tổ chức được hỏi đều cho biết, phần lớn các dự án xin phê duyệt đều được thông qua, ngoại trừ các dự án được thực hiện trên nhiều địa phương khác nhau hoặc ở khu vực được coi là nhạy cảm. Xin

phê duyệt dự án trên nhiều địa bàn khác nhau là vấn đề lớn với các tổ chức chỉ đăng kí phạm vi hoạt động trên một địa bàn, nhưng muốn mở rộng hoạt động sang địa bàn khác theo yêu cầu của dự án. Như trường hợp của một VNGO làm về phát triển cộng đồng ở TP. Hồ Chí Minh, và muốn thực hiện dự án tại tỉnh Long An cho biết:

“[Chúng tôi] mất tới bốn tháng [xin phê duyệt], nhưng tỉnh Long An từ chối vì họ nói căn cứ vào Nghị định 93 thì mình không hợp pháp để làm điều đó, vì Sở Khoa học - Công nghệ cấp phép nên mình chỉ làm cho thành phố [Hồ Chí Minh] chứ mình không được làm với Long An. Nếu mình chuyển chủ dự án đó cho bên Sở Tư pháp của họ thì họ nhận, còn mình làm chủ dự án thì họ không nhận.”

SGN1

Một TCXH ở Huế cũng gặp phải vấn đề tương tự, khi muốn thực hiện một dự án trên nhiều địa phương khác nhau. Tổ chức này đăng ký thành lập tại HUSTA (Liên hiệp các hội Khoa học - Kỹ thuật Thừa thiên Huế), phạm vi hoạt động được quy định trên địa bàn Thừa Thiên Huế.

“Trường hợp [dự án] mà em nhắc là nó không được phê duyệt vì thuộc địa bàn liên tỉnh, mà liên tỉnh thì nộp tuyến này cũng từ chối mà nộp tuyến kia cũng từ chối, tức là nó không hoàn toàn thuộc một tỉnh nên không phê duyệt được hoặc là trung tâm của chị không nằm trên địa bàn của tôi nên tôi không phê duyệt được.”

HNGO1

Với các tổ chức đăng kí phạm vi hoạt động trên địa bàn cả nước thì ít gặp phải những vấn đề về phê duyệt các dự án thực hiện trên nhiều địa phương khác nhau hơn.

Một vấn đề về quản lý mà VNGOs gặp phải khi làm việc với các cơ quan quản lý là các thủ tục hành chính có liên quan đến phê duyệt. Thủ tục này bao gồm đến quy trình phê duyệt dự án và các loại giấy tờ phục vụ quá trình này.

Về quy trình phê duyệt, một số tổ chức cho biết cơ chế quản lý hiện tại buộc họ phải kinh qua nhiều cửa khác nhau để dự án được phê duyệt, khi hoạt động này gắn với nhiều cơ quan quản lý riêng biệt. Điều này khiến cho các tổ chức nhiều khi phải làm hai bộ hồ sơ độc lập – một là dùng để đi xin nhà tài trợ, hồ sơ còn lại để báo cáo cho nhà nước.

“Những năm gần đây lại qua một cái quy trình là qua Sở Kế hoạch - Đầu tư. Để thẩm định thì Sở lại bắt làm bảy hồ sơ để thông qua các sở ban ngành khác, qua công an, qua Sở Tư pháp, qua Sở Lao động, Thương Binh & Xã hội, Sở Khoa học - Công nghệ... Họ góp ý và mình về mình phải điều chỉnh. Mình điều chỉnh xong mình nộp lại, xong mình phải chờ thời gian họ đọc lại, hồ sơ quay đi quay lại mà nhiều khi chỉ sửa một vài từ thôi... Cứ thế nên đôi khi mất rất nhiều thời gian.”

SGN1

“Nó có một vài cái hay bị kẹt, việc thứ nhất là mình viết dự án thì mình viết theo cái format của bên nhà tài trợ, nhưng khi mình phê duyệt tài trợ thì mình phải viết theo cái format của chính phủ... Đúng ra thì chính phủ OK thì mình mới đi xin tài trợ. Nhưng mà mình rải hồ sơ như mình đi rải tờ rơi cho nên khi người ta thống nhất tài trợ cho mình rồi thì mình mới một mặt hoàn chỉnh với nhà tài trợ về cái hồ sơ, một mặt nữa thì mình phải viết lại gần như hoàn toàn một cái hồ sơ nhận tài trợ nước ngoài theo mẫu của chính phủ... Cái kiểu hành chính nhà nước này nó lằng nhằng.”

SGN2

Hoạt động về hội ở các vùng biên hoặc vùng nhạy cảm (đa dạng về dân tộc, tôn giáo) được kiểm soát rất chặt chẽ. Các TCXH độc lập ở địa phương gặp nhiều khó khăn trong việc đăng ký với nhiều lớp khác nhau (thông qua chính quyền – Sở Nội vụ và UBND, và Đảng – Thường vụ Tỉnh ủy). Đây là trường hợp ở tỉnh Điện Biên, khi một TCXH muốn được đăng ký thành lập và hoạt động trên địa bàn. Ở địa

phương này, ngay CBOs, tức về mặt bản chất không cần đăng ký hoạt động, cũng chịu sự quản lý của UBND tỉnh.

## KẾT LUẬN

Với một nền kinh tế phát triển ở tốc độ cao và xã hội thịnh vượng hơn, sự xuất hiện của nhiều TCXH ở Việt Nam là một xu hướng tất yếu. Xu hướng này buộc các cơ quan quản lý nhà nước phải nhìn nhận lại vai trò của mình trong công tác quản lý TCXH. Từ những văn bản pháp lý trong lĩnh vực này, có thể nhận thấy hai vấn đề nổi trội. Thứ nhất, vấn đề quản lý các TCXH còn chưa được coi trọng, thể hiện ở sự nghèo nàn và lỏng lẻo của các văn bản quy định pháp luật. Thứ hai, với những văn bản hiện có, sẽ không quá lời khi cho rằng tư duy của cơ quan quản lý về XHCD vẫn dừng ở mức trước thời kì Đổi mới: nặng về kiểm soát hành chính, thay vì tạo điều kiện cho những tổ chức này thực hiện đúng những mục tiêu của mình.

Vấn đề trên có thể nảy sinh từ những khoảng trống về mặt lý luận liên quan đến XHCD. Thực tế, có nhiều quan điểm cho rằng XHCD có nguồn gốc phương Tây, phục vụ cho xã hội tư bản chủ nghĩa, và có thể tạo ra mầm mống bất ổn cho nhà nước và chế độ. Quan điểm đó có thể xuất phát từ chính nhận định của giới học giả phương Tây về vai trò của XHCD trong “Làn sóng Dân chủ thứ Ba” diễn ra vào cuối thế kỷ XX, với những ví dụ kinh điển như Phong trào Đoàn kết ở Ba Lan hay những nhóm vận động khác ở Đông Âu, phong trào tôn giáo và sinh viên ở Hàn Quốc và Đài Loan...

Mối lo ngại trên không hẳn là không có cơ sở, tuy nhiên, nó mắc phải hai khuyết sót lớn. Thứ nhất, tác động chính trị thường được chỉ dẫn cho XHCD, thực ra không phải là “thành quả” đơn nhất của nó. Như Howard (2003) chỉ ra, XHCD nằm trong tập hợp rộng lớn của mối quan hệ với “xã hội kinh tế” (thị trường, doanh nghiệp, người tiêu dùng) và “xã hội chính trị” (thượng tầng chính trị, nhóm hoạt động

chính trị...). Mục đích chính của XHCD, về mặt bản chất, không mang tính chính trị và không nhằm mục đích chính trị, mà chỉ cố gắng bảo vệ lợi ích chung của nhóm dân số mà nó đại diện. Những tác động dân chủ hóa, nếu có, chỉ mang tính gián tiếp và không phải là sản phẩm trực tiếp của các hoạt động XHCD. Những ví dụ được nêu ra ở Đông Âu hay Đông Bắc Á thực chất là những phong trào có bản chất thuộc “xã hội chính trị” hơn là “xã hội công dân”.

Thứ hai, nguồn gốc lâu đời và phức tạp của XHCD cho thấy nó không phải là một sản phẩm đặc trưng của bất kì giai đoạn phát triển nào, mà gắn liền với sự thịnh vượng của kinh tế thị trường và gia tăng quyền làm chủ của người dân. Bởi vậy, XHCD có thể thích ứng và bổ sung cho vai trò nhà nước trong bất kì thể chế nào. Những nhà lý thuyết cánh tả tên tuổi nhất, từ Karl Marx cho đến Gramsci và Tromski, đều nhấn mạnh vai trò quan trọng của XHCD. Phạm Xuân Nam (2009) nhận xét rằng có sự tương thích nhất định trong quan điểm về XHCD trong chế độ dân chủ, chủ nghĩa Marx, và những tư tưởng gần gũi của Chủ tịch Hồ Chí Minh. Chính vì vậy, việc thừa nhận XHCD sẽ “tạo điều kiện và chăm lo cho sự phát triển của XHCD theo định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam vững chắc, bảo đảm cho sự thành công của công cuộc đổi mới toàn diện đất nước”. Một nhà nghiên cứu khác còn cho rằng “nếu không hoặc chưa có XHCD phát triển đích thực thì cũng chưa thể có Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân thực sự.” (Dương Xuân Ngọc, 2008, tr.520)

Như thế, thay vì chối bỏ, nhà nước cần nhìn nhận XHCD dưới góc nhìn cởi mở hơn, nhằm định khung mối quan hệ nhà nước-xã hội một cách rõ ràng hơn, tạo điều kiện để các TCXH hoạt động hiệu quả, đóng góp vào sự phát triển và thịnh vượng chung của quốc gia, đồng thời hạn chế những tiêu cực có thể phát sinh. Vấn đề quan trọng nhất để “định khung” mối quan hệ đó là đảm bảo trạng thái pháp lý ổn định cho các TCXH trong thời gian tới.

### PHỤ LỤC 3.1. TỔNG HỢP VĂN BẢN PHÁP LUẬT VIỆT NAM THAM KHẢO

Nghị định 30/2012/NĐ-CP về tổ chức, hoạt động của quỹ xã hội, từ thiện

Thông tư 02/2013/TT-BNV hướng dẫn Nghị định 30/2012/NĐ-CP về tổ chức, hoạt động của quỹ xã hội, quỹ từ thiện

Nghị định 45/2010/NĐ-CP quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội

Thông tư 03/2013/TT-BNV hướng dẫn Nghị định 45/2010/NĐ-CP quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội và và Nghị định số 33/2012/NĐ-CP ngày 13 tháng Tư năm 2012 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của nghị định số 45/2010/NĐ-CP

Thông tư 01/2011/TT-BTC quy định việc hỗ trợ kinh phí từ ngân sách nhà nước cho hội

Luật Doanh nghiệp 2014.

Nghị định 96/2015/NĐ-CP hướng dẫn Luật Doanh nghiệp.

Luật Khoa học và Công nghệ 2013.

Thông tư 03/2014/TT-BKHCN.

Quyết định 97/2009/QĐ-TTg.

Nghị định 08/2014/NĐ-CP.

Nghị định 64/2008/NĐ-CP về vận động, tiếp nhận, phân phối và sử dụng các nguồn đóng góp tự nguyện hỗ trợ nhân dân khắc phục khó khăn do thiên tai, hỏa hoạn, sự cố nghiêm trọng, các bệnh nhân mắc bệnh hiểm nghèo.

Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp 2008, sửa đổi.

Nghị định 218/2013/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật thuế thu nhập doanh nghiệp.



Thông tư 78/2014/TT-BTC hướng dẫn thi hành Nghị định 218/2013/NĐ-CP hướng dẫn Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp.

Thông tư 96/2015/TT-BTC hướng dẫn về thuế thu nhập doanh nghiệp tại Nghị định số 12/2015/NĐ-CP ngày 12/2/2015 của chính phủ quy định chi tiết thi hành luật sửa đổi, bổ sung một số điều của các luật về thuế và sửa đổi bổ sung một số điều của các nghị định về thuế và sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 78/2014/TT-BTC ngày 18/6/2014, Thông tư số 119/2014/TT-BTC ngày 25/8/2014, Thông tư số 151/2014/TT-BTC ngày 10/10/2014 của bộ tài chính.

Luật Thuế thu nhập cá nhân 2007, sửa đổi bổ sung năm 2012.

Nghị định 65/2013/NĐ-CP hướng dẫn Luật thuế thu nhập cá nhân và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế thu nhập cá nhân.

Nghị định 91/2014/NĐ-CP Sửa đổi, bổ sung một số điều tại các Nghị định quy định về thuế.

Nghị định 12/2015/NĐ-CP hướng dẫn Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của các Luật về thuế và sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định về thuế.

Luật Thuế Giá Trị Gia Tăng 2008 sửa đổi bổ sung lần hai năm 2016.

Nghị Định 209/2013/NĐ-CP hướng dẫn Luật thuế giá trị gia tăng.

Nghị Định 12/2015/NĐ-CP hướng dẫn Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của các Luật về thuế và sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định về thuế.

---

CHƯƠNG 4VAI TRÒ CỦA CÁC TỔ CHỨC  
QUẦN CHÚNG CÔNG TRONG KHU VỰC  
XÃ HỘI CÔNG DÂN VIỆT NAM<sup>9</sup>

## TỔNG QUAN VỀ CÁC TỔ CHỨC QUẦN CHÚNG CÔNG

Các tổ chức chính trị-xã hội, hay còn được gọi là các tổ chức đoàn thể quần chúng (mass organizations), là tổ chức được sáng lập bởi đảng Cộng sản nhằm tiếp cận và vận động quần chúng tham gia, ủng hộ các chính sách của đảng (Tạp chí Xây dựng Đảng, 2013). Tổ chức quần chúng ra đời dựa trên ý tưởng của V. I. Lenin trong bài viết “Làm gì?” xuất bản năm 1902, dịch sang tiếng Anh và tái bản năm 1973, với mục đích gây dựng những tổ chức có cơ sở thành viên rộng rãi trong công chúng, có liên kết thành viên lỏng lẻo hơn so với tổ chức đảng, để tạo thành những “vòng tròn” liên kết tất cả các thành phần trong dân chúng (Lenin, 1902/1973).

Các tổ chức quần chúng, với đặc điểm được sáng lập và nằm dưới sự chỉ đạo của đảng cầm quyền, được ban cho quyền độc quyền trong lĩnh vực hoạt động của nó (Kornai, 1992). Mặc dù về danh nghĩa, các

---

9. Một phần kết quả của nghiên cứu này được trích lược từ nghiên cứu “Đánh giá chi phí kinh tế của xã hội cho các tổ chức quần chúng công”, thực hiện bởi VEPR và iSEE trong năm 2015, dưới sự tài trợ của Irish Aid.

tổ chức quần chúng độc lập với chính quyền và người lãnh đạo tổ chức được các thành viên bầu ra, tuy vậy, trên thực tế, các ứng viên cho vị trí này phải được tổ chức đảng thông qua (ibid.). Nhiệm vụ chính của các tổ chức này, nói như Lenin, là “đường dây truyền tải” ý tưởng và chính sách của đảng đến từng nhóm quần chúng trong xã hội mà họ phụ trách (Lenin, 1902/1973).

Các tổ chức quần chúng và chính quyền (đảng và nhà nước), vì vậy, là một thể gắn kết với nhau. Lãnh đạo của các tổ chức quần chúng có thể được bổ nhiệm vào các vị trí chức năng của đảng hoặc nhà nước, và ngược lại (Kornai, 1992). Các tổ chức chính trị-xã hội tại Việt Nam được coi là thành phần cấu thành của hệ thống chính trị, được tính vào nhóm đơn vị sự nghiệp công lập;<sup>10</sup> do vậy trên lý thuyết, được nhà nước cung cấp toàn bộ ngân sách hoạt động.<sup>11</sup>

Ngoài các tổ chức quần chúng này, hệ thống các TCXH được nhà nước hỗ trợ kinh phí ở Việt Nam còn có các “*hội đặc thù*” theo Quyết định 68/QĐ-CP ban hành năm 2010. Các tổ chức đó đều là thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, và là nỗ lực để nhằm thực hiện hai mục đích: thứ nhất, tăng mối liên hệ giữa chính quyền với các thành phần dân sự khác nhau (doanh nghiệp, công nhân, viên chức các ngành nghề...) trong một xã hội đa dạng hơn sau Đổi mới; và thứ hai, đảm bảo vai trò lãnh đạo của Đảng trong một môi trường mới. Theo Quyết định số 71/2011/QĐ-TTG ngân sách nhà nước đảm bảo các hoạt động chi thường xuyên của các tổ chức này ở cấp trung ương và địa phương (gồm chi lương và các khoản có tính chất tiền lương, chi thực hiện nhiệm vụ thường xuyên). Khoản này được tính vào nguồn tài trợ trực tiếp từ ngân sách.

10. Theo Nghị định Số: 41/2012/NĐ-CP, Quy định về vị trí việc làm trong đơn vị sự nghiệp công lập.

11. Điều 10, Luật Ngân sách Nhà nước 2002.

Nhìn nhận dưới góc độ nguồn lực ngân sách và tính chất quy tụ các thành phần dân số khác nhau trong xã hội, chúng tôi đưa ra khái niệm “tổ chức quần chúng công” bao gồm hai nhóm tổ chức: Các tổ chức quần chúng (Mặt trận Tổ quốc và năm tổ chức chính trị-xã hội) và các hội đặc thù (28 hội được quy định là hội đặc thù ở trung ương, một số tổ chức khác được các địa phương tự quy định).

### **Lịch sử hình thành và phát triển của các tổ chức quần chúng công**

Các tổ chức chính trị-xã hội ở Việt Nam hầu hết được thành lập trong giai đoạn trước Cách mạng tháng Tám (1945) bởi Đảng Cộng sản Việt Nam, nhằm vận động quần chúng ủng hộ và tham gia phong trào chính trị của Đảng, chủ yếu là phong trào giành độc lập dân tộc (Sakata, 2006).

Các tổ chức này có vai trò hết sức to lớn cho sự nghiệp cách mạng của Đảng Cộng sản và nhân dân Việt Nam kể từ khi ra đời. Mặt trận Tổ quốc, dưới nhiều tên gọi khác nhau, đã tập hợp lực lượng quần chúng tham gia các phong trào cách mạng từ các thời kì 1930-1931, 1936-1939 (Phong trào dân chủ Đông Dương), đến Cách mạng tháng Tám (1945). Tùy theo từng thời điểm, các tổ chức chính trị-xã hội có mục tiêu hoạt động khác nhau, phụ thuộc vào chỉ đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị-xã hội được coi là những “thành viên chiến lược quan trọng” trong hệ thống chính trị Việt Nam (Tạp chí Xây dựng Đảng, 2013). Bởi do Đảng sáng lập và lãnh đạo, về mặt bản chất, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị-xã hội là các tổ chức quần chúng của Đảng, là phương tiện để tổ chức thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng trong các tầng lớp nhân dân.

Các tổ chức trong danh sách hội đặc thù phần lớn ra đời sau năm 1954, đặc biệt là trong thời kỳ Đổi mới từ sau 1986, và có mối liên kết ít chặt chẽ hơn với Đảng và chính quyền (Trần Ngọc Hiền, 2011),

và thực hiện các nhiệm vụ ít tính “chính trị” hơn. Ví dụ có thể kể đến như Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) (thành lập năm 1963), Liên hiệp các hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam (VUSTA) (thành lập năm 1983), hay các hội, đoàn nghề nghiệp (Hội luật sư, Hội Nhà báo...). Các hội này được thành lập bởi các cơ quan nhà nước, nhưng một số trên danh nghĩa là các tổ chức độc lập, không thuộc chính phủ (VCCI), còn một số chịu sự quản lý trực tiếp của nhà nước (Hội Nhà báo, VUSTA).

Dựa trên đặc điểm “chính trị”, hội đặc thù được chia ra làm hai nhóm chính:

Nhóm các tổ chức chính trị-xã hội-ngề nghiệp gồm chín tổ chức: Liên hiệp các hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam (VUSTA), Liên hiệp các hội văn học nghệ thuật Việt Nam (VULA), Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam (VUFO), Liên minh Hợp tác xã Việt Nam (VCA), Hội Chữ thập đỏ, Liên hiệp các hội văn học và nghệ thuật Việt Nam, Hội Nhà báo, Hội Luật gia Việt Nam, và Hội Nhà văn. Chức năng của các tổ chức này là tập hợp nhân dân theo một số nghề nghiệp, hoặc hoạt động đặc thù có khả năng tác động lớn đến sự ổn định xã hội. Các tổ chức trên đều có đảng đoàn (chi bộ Đảng và Đoàn thể), chịu sự chỉ đạo của Ban Dân vận thuộc Ban chấp hành TW Đảng và cán bộ lãnh đạo cũng do Đảng cử ra. Nhóm các tổ chức chính trị-xã hội-ngề nghiệp trên phần lớn được bao cấp ở hai cấp: trung ương và cấp tỉnh. Cá biệt có một số tổ chức được bao cấp ở cấp huyện như Hội Chữ thập đỏ.

Nhóm các tổ chức xã hội-ngề nghiệp, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội khác: 19 tổ chức hội đặc thù khác theo Quyết định số 68/2010/QĐ-TTg, ví dụ như Hội Khuyến học Việt Nam, Hội Nghệ sĩ múa Việt Nam, Hội Đông y, Hội Nhiếp ảnh, Hội Sinh viên Việt Nam... Đây là những hội không yêu cầu phải có tổ chức đảng đoàn (không yêu cầu có chi bộ Đảng, chi bộ đoàn thể), và mức độ quản lý từ Đảng cũng bớt chặt chẽ hơn.

Các tổ chức quần chúng công hiện diện lớn trong đời sống kinh tế xã hội Việt Nam. Theo TCTK (2013), tính đến năm 2012, cả nước có 246.144 người làm việc cho 34.378 cơ sở của tổ chức chính trị, đoàn thể, xã hội được nhà nước đãi ngộ theo chế độ. Số cán bộ, công chức làm việc cho các tổ chức chính trị, đoàn thể, xã hội được nhà nước trả lương chiếm 7,2% nhân lực làm việc cho nhà nước và 1,1% tổng lực lượng lao động xã hội. Đây là con số chưa bao gồm số cán bộ không chuyên trách phục vụ cho các tổ chức này. Trích theo Nguyễn Đức Thành và cộng sự (2015), Ủy ban Về các vấn đề xã hội của Quốc hội năm 2014 công bố toàn quốc có khoảng 229.592 cán bộ không chuyên trách ở cấp xã, trong đó trung bình có ít nhất bảy chức vụ không chuyên trách trên tối thiểu 18 chức danh không chuyên trách hoạt động đoàn thể (tỉ lệ khoảng 40%). Ước tính với số lượng đơn vị hành chính cấp xã, có khoảng 91.837 cán bộ không chuyên trách hoạt động cho đoàn thể, hội đặc thù tại cấp cơ sở. Như vậy, tổng số người hoạt động trong lĩnh vực đoàn thể, hội đặc thù được nhà nước hỗ trợ (có biên chế và không có biên chế), ước tính vào khoảng 337.981 người.

### **Địa vị pháp lý của các tổ chức quần chúng công**

Với các tổ chức chính trị-xã hội, quyền lợi và nghĩa vụ của các tổ chức này được quy định trong Hiến pháp (Điều 9 và Điều 10) và hầu hết đều được điều chỉnh cụ thể bởi từng văn bản pháp luật riêng như Luật Mặt trận Tổ quốc 2015, Luật Công đoàn 2012, Luật Thanh niên 2005, Pháp lệnh số 27/2005/PL-UBTVQH1 điều chỉnh Hội Cựu chiến binh, Luật Bình đẳng giới 2006, Nghị định số 56/2012/NĐ-CP ngày 16/7/2012 của Chính phủ về việc quy định trách nhiệm của Bộ, Ngành, UBND các cấp trong việc bảo đảm cho các cấp Hội LHPN Việt Nam tham gia quản lý nhà nước, Nghị định số 70/2008/NĐ-CP ngày 04/6/2007 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Bình đẳng

giới,... Ngoài ra, nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác có các điều khoản điều chỉnh các tổ chức chính trị-xã hội này, ví dụ như Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Bầu cử Đại biểu Quốc hội (Mặt trận Tổ quốc), hay Luật Cán bộ, Công chức 2008.

Đối với hội đặc thù, nhóm này chưa được điều chỉnh bởi một bộ luật cụ thể, mà bởi các văn bản dưới luật, cụ thể là các nghị định, quyết định của chính phủ, quyết định của UBND các cấp, hay thông tư của các bộ (ví dụ như Thông tư 11/2010/TT-BNV Quy định thi hành Nghị định 45/2010/NĐ-CP). Văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực cao nhất điều chỉnh nhóm trên cho đến thời điểm này là Nghị định 45/2010/NĐ-CP Quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội ban hành và có hiệu lực năm 2010, cùng với Nghị định 33/2012/NĐ-CP sửa đổi một số điều trong Nghị định 45 ban hành năm 2012. Trường hợp ngoại lệ duy nhất là Liên minh Hợp tác xã Việt Nam, được điều chỉnh bởi Luật Hợp tác xã Việt Nam 2012. Ngoài ra, các tổ chức này hoạt động dựa trên điều lệ hoạt động được các cơ quan quản lý nhà nước (thường là Thủ tướng chính phủ hoặc Bộ Nội vụ) phê duyệt.

### **Vai trò chính trị của các tổ chức quần chúng công**

Các tổ chức chính trị-xã hội, với tư cách là cơ sở cho quyền lực của nhân dân, có quyền lực theo luật định rất lớn, đặc biệt là với tư cách tập thể là thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, trong đó quan trọng nhất là giới thiệu người ứng cử tham gia đại biểu Quốc hội, tổ chức tiếp xúc vận động cử tri, tổ chức các hội nghị hiệp thương để cơ cấu thành phần tham gia Quốc hội và HĐND các cấp. Mặt trận là nơi lập danh sách các ứng cử viên đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND các cấp.

Trên thực tế, giám sát là chức năng được thể hiện rõ ràng nhất của các tổ chức chính trị-xã hội, với tổng số cuộc giám sát của các ban

thanh tra nhân dân ở cơ sở (năm 2013) là: 51.077; số vụ, việc kiến nghị xử lý: 17.089; số vụ, việc được cơ quan có thẩm quyền xử lý, giải quyết: 13.317. Tổng số hiện vật thu hồi: 76.072,3 m<sup>2</sup> đất, tiền thu về: 15.371.843.000 VND (Nguyễn Thiện Nhân, 2014). Đây có thể là kết quả của hàng loạt các quy định nhằm thể chế hóa nhiệm vụ giám sát của các tổ chức này, thông qua các bộ luật riêng (như Luật Mặt trận Tổ quốc sửa đổi 2015, Luật Công đoàn 2012, Luật Thanh niên 2005...) và các chỉ thị khác của Đảng (cụ thể là Quyết định số 217-QĐ/TW và Quyết định số 218-QĐ/TW ngày 12/12/2013 của Bộ Chính trị về Quy chế giám sát và phản biện xã hội và cơ chế tham gia góp ý xây dựng Đảng, xây dựng chính quyền). Tuy vậy, vai trò này trên thực tế là tương đối mờ nhạt và hạn chế, do chưa có các quy định dưới luật cụ thể, cơ sở pháp lý, và điều kiện cần thiết để hoạt động.

Tuy không có nhiều quyền lực thực tế, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị-xã hội đóng vai trò quan trọng trong hệ thống chính trị của Đảng Cộng sản. Người đứng đầu các tổ chức này luôn nằm trong danh sách Ủy viên Trung ương Đảng, thể chế có vai trò quan trọng nhất trong hệ thống chính trị Việt Nam. Tùy theo từng thời kì, lãnh đạo Mặt trận Tổ quốc có thể còn có tên trong danh sách Ủy viên Bộ Chính trị hoặc Ban bí thư Đảng Cộng sản, cơ quan đầu não ra quyết định chính sách của đất nước. Cán bộ lãnh đạo của các tổ chức này cũng được thường xuyên luân chuyển vào các tổ chức khác trong Đảng hoặc các cơ quan thuộc chính phủ.

Đối với các hội đặc thù, các tổ chức này hầu như không có quyền lực chính trị đáng kể nào trong hệ thống (không có lãnh đạo nào của các hội đặc thù là Ủy viên Ban chấp hành Trung ương Đảng). Trên thực tế, ngoài các vai trò pháp định được đề cập ở trên, các hội đặc thù còn có chức năng làm “tổ chức mẹ” để nhiều tổ chức xã hội khác đứng tên. Cụ thể vai trò này sẽ được phân tích kĩ hơn ở mục tiếp theo.



## MỐI QUAN HỆ GIỮA TỔ CHỨC QUẦN CHÚNG CÔNG VÀ TCXH ĐỘC LẬP

### Một số đánh giá tổng quát

Về mặt lý thuyết, một trong những nhiệm vụ trọng yếu của các tổ chức quần chúng công là tổ chức thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng trong các tầng lớp nhân dân. Với yêu cầu đó, các tổ chức quần chúng công cũng cần phải gắn bó mật thiết với các tổ chức xã hội khác (không phải là thành viên của MTTQ). Trên thực tế, một số tổ chức quần chúng công còn giữ vai trò quản lý với các TCXH. Mối quan hệ giữa hai nhóm tổ chức này, vì thế, phụ thuộc rất nhiều vào đặc điểm tổ chức, yếu tố lịch sử, yêu cầu quản lý, và mục tiêu hoạt động của từng tổ chức.

Với các TCXH dưới dạng hội, hiệp hội, do đặc thù liên kết về quản lý và nguồn lực với các cơ quan nhà nước, nên có quan hệ hợp tác tương đối chặt chẽ và chủ động với các đoàn thể chính trị-xã hội trên địa bàn hoạt động. Trong các nhiệm vụ được giao mà chính quyền địa phương phân bổ cho các tổ chức hiệp hội, hội hoạt động trên địa bàn, thường sẽ có yêu cầu phối hợp với các đoàn thể chính trị ở địa phương.

Về VNGOs, trong một khảo sát của nhóm tác giả tại địa bàn các tỉnh Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Sóc Trăng, Thừa Thiên - Huế, và Điện Biên, NGOs được khảo sát đều cho biết có mối quan hệ tương đối tốt với các tổ chức quần chúng công, đặc biệt là nhóm đoàn thể chính trị-xã hội như Hội Nông dân và Hội Phụ nữ để cùng thực hiện những dự án phát triển cộng đồng. Tuy vậy, phần lớn các tổ chức chưa có những hỗ trợ/phối hợp tài chính từ các tổ chức này.

Ngoài mối quan hệ hợp tác theo dạng đối tác như với các tổ chức chính trị-xã hội, NGOs có quan hệ quản lý với một số hội đặc thù có chức năng đăng ký NGOs làm tổ chức trực thuộc. Trong đó nổi bật là vai trò của VUSTA, là tổ chức đăng ký cho gần 1000 tổ chức KH & CN ngoài công lập trực thuộc, chiếm hơn 50% số tổ chức KH & CN

ngoài công lập trên cả nước (Bùi Kim Tuyến, 2017). Với hoạt động này, trên thực tế một số hội đặc thù đã trở thành mạng lưới liên kết các TCXH, với cấu trúc giống mô hình nghiệp đoàn và kiểm soát lỏng về mặt chính trị (Wells-Dang, 2011). Nhiệm vụ chính của các tổ chức “mẹ” như VUSTA với các tổ chức thành viên mang tính giám sát nhiều hơn quản lý. Trong phần lớn thời gian, NGOs sẽ thực hiện những hoạt động của mình, phần lớn là tự chủ về tài chính, tự quản về chương trình hành động, và tự đưa ra các quyết định về bộ máy, tổ chức. Nhưng khi tiếp nhận những dự án lớn, có yếu tố nước ngoài, NGOs này cần được VUSTA phê duyệt để có cơ sở trình lên các cơ quan quản lý nhà nước. Ở một số dự án có yếu tố nhà nước, VUSTA cũng sẽ tham gia vai trò kiểm toán hoạt động của NGOs thành viên. Đối lại những quyền lợi trên (bao gồm cả đăng ký hoạt động), NGOs thành viên sẽ phải đóng góp một khoản phí cho các tổ chức “mẹ”. Với VUSTA, chi phí này rơi vào khoảng 15 triệu đồng/năm (thời điểm 2017).

Khác với NGOs và hội, hiệp hội, mối quan hệ giữa CBOs và các tổ chức quần chúng công khá lỏng lẻo. Trong khảo sát của tác giả ở Hà Nội, ngoại trừ một CBO, hiện đang là chi hội (chưa có tư cách pháp nhân) trực thuộc một hội đặc thù, ba tổ chức khảo sát còn lại ở các địa phương cho biết không có mối liên hệ nào với Mặt trận Tổ quốc hay các tổ chức quần chúng công khác.

Thực tế này khẳng định xu hướng mối quan hệ giữa các tổ chức quần chúng công với các TCXH khác càng giảm khi xuống dần đến cấp cơ sở. Khảo sát của Wischermann & Nguyễn Quang Vinh (2003, tr.10-11) cho thấy khoảng hơn một nửa TCXH ở Hà Nội có quan hệ với tổ chức quần chúng công cấp trung ương, 1/3 có quan hệ với các tổ chức quần chúng tại cấp tỉnh, và chỉ ít hơn 1/5 có liên lạc với cấp cơ sở. Có nhiều nguyên nhân giải thích cho tình trạng này.

Thứ nhất, chưa có cơ chế phối hợp rõ ràng nào giữa các tổ chức quần chúng công và các TCXH khác, đặc biệt là ở cấp cơ sở. Những

TCXH có đăng ký thường có xu hướng tiếp cận hoặc hợp tác với các tổ chức quần chúng công với mục đích “chính danh hóa” những hoạt động của mình, tránh những phiền hà về mặt thủ tục và giám sát của chính quyền. Nhưng với các tổ chức cơ sở, ví dụ như CBOs, vốn được thành lập một cách tự phát và không đăng ký, nhu cầu được “chính danh hóa” không còn quá nặng nề. Khi đó, sự hợp tác phụ thuộc rất nhiều vào tính chủ động của cả hai bên. Một trường hợp điển hình là nhóm CBO tự lực của những người nhiễm HIV ở Bắc Ninh. Đại diện của CBO này cho biết những hỗ trợ, hợp tác từ các tổ chức quần chúng công địa phương như Hội phụ nữ, Đoàn Thanh niên, và Hội Nông dân chỉ đến sau quá trình dài thuyết phục các tổ chức trên về ý nghĩa hoạt động của nhóm.

Thứ hai, mặc dù được Đảng Cộng sản giao cho nhiệm vụ làm “đường dây truyền tải” với các nhóm cộng đồng dân cư, các tổ chức quần chúng công chú trọng nhiều hơn đến công tác “dân vận” trực tiếp với các nhóm dân số, thay vì liên hệ qua các tổ chức đại diện. Thực tế này có thể bắt nguồn từ biến chuyển nhanh của đời sống công cộng tại Việt Nam sau quá trình Đổi mới, với sự hình thành của nhiều nhóm cộng đồng, NGOs... khiến các tổ chức quần chúng công chưa dịch chuyển được theo tình hình.

Thứ ba, các tổ chức quần chúng công có độ xơ cứng nhất định trong quy trình ra quyết định, nguyên tắc làm việc, và nguồn ngân sách hỗ trợ, khó phối hợp hoạt động với các nhóm rất linh hoạt như CBOs và NGOs. Ví dụ điển hình là ngân sách hỗ trợ: qua khảo sát một số tổ chức quần chúng công, chi thường xuyên để duy trì bộ máy của các tổ chức này có thể lên đến 85-90% tổng nguồn chi, khiến các tổ chức này không còn nhiều dư địa cho các hoạt động khác. Về quy trình ra quyết định, kế hoạch hành động của các tổ chức quần chúng công được thiết kế rất kỹ lưỡng và thường được lên kế hoạch từ đầu năm, dự toán cho năm nay thậm chí còn phải được thảo luận và phê duyệt từ năm trước.

Điều này làm hạn chế khả năng phối hợp với những hoạt động linh hoạt, và nhiều khi theo trường hợp (case by case) của các TCXH độc lập. Hơn nữa, một số tổ chức quần chúng công khi phối hợp còn yêu cầu đối tác phải có giấy phép/đăng ký, điều kiện rất khó và nhiều lúc là không cần thiết với một số CBO.

Những đặc điểm trên khiến nhóm tổ chức quần chúng công và TCXH độc lập, với nhiều tôn chỉ và mục đích hoạt động giống nhau, nhưng lại thành hai nhóm hành động riêng rẽ với nhau.

Tình trạng đó chỉ được cải thiện ít nhiều trong bối cảnh hiện tại, khi ngân sách bị hạn chế và chủ trương “xã hội hóa” các hoạt động của các tổ chức quần chúng công theo Chỉ thị 42/CT-TW năm 2012 của Trung ương Đảng. Theo đó, các tổ chức quần chúng công, đặc biệt là những nhóm hội đặc thù, sẽ phải từng bước tự chủ động nguồn ngân sách hoạt động. Hiện các tổ chức quần chúng công, dù ít hay nhiều, đều có những dự án hợp tác với các tổ chức phi chính phủ cả trong và ngoài nước về những vấn đề chung. Những dự án này một mặt nâng cao hoạt động, mặt khác đóng góp thêm về mặt tài chính cho hoạt động của các tổ chức quần chúng công. Một ví dụ đáng chú ý là nghiên cứu xây dựng bộ Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh (Public Administration Performance Index-PAPI) phối hợp thực hiện giữa Mặt trận Tổ quốc với Trung tâm Nghiên cứu phát triển và Hỗ trợ cộng đồng (CECODES) và Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) từ năm 2009. Các tổ chức quần chúng công khác hầu hết đều có những hoạt động hợp tác với các TCXH ngoài công lập và các tổ chức quốc tế, nổi bật là Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam. Tổ chức này phối hợp với các hiệp hội doanh nghiệp để thành lập các hiệp hội nữ doanh nhân các cấp, đồng thời đẩy mạnh các hoạt động hỗ trợ hội viên qua hình thức tín dụng vi mô (với các tổ chức tài chính vi mô), như phản ánh trong Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành TW Hội LHPN Việt Nam khóa XI (2012-2017) (TW Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, 2017).

Xu hướng phối hợp giữa hai nhóm tổ chức quần chúng công và TCXH ngoài công lập, tuy vậy, lại không được phát huy nhiều ở các cấp cơ sở. Phần sau của chương sẽ thảo luận kỹ hơn về chủ đề này, thông qua nghiên cứu trường hợp hoạt động của các tổ chức quần chúng công ở một số địa phương.

### **Quan hệ giữa tổ chức quần chúng công và TCXH ở cấp cơ sở**

Hoạt động hợp tác giữa các tổ chức quần chúng công và TCXH ở cấp trung ương, về mặt lý thuyết, tạo ra khung khổ hợp tác ở cấp cơ sở. Tuy vậy, thực tiễn cho thấy mối hợp tác giữa hai nhóm tổ chức này ở cấp địa phương còn chưa thực sự đáp ứng được kỳ vọng. Phỏng vấn thực địa một số tổ chức quần chúng công và các TCXH trên địa bàn các tỉnh Hà Nội, Điện Biên, TP. Hồ Chí Minh, Huế, Sóc Trăng, Kiên Giang, và Bình Định cho thấy việc phối hợp hợp tác giữa hai bên là hầu như không đáng kể.

Một số đoàn thể ở Bình Định cho biết có hợp tác với các tổ chức phi chính phủ, nhưng chủ yếu là huy động nguồn vốn vay dành cho các vấn đề về môi trường, phát triển sinh kế... Tuy nhiên, các cơ quan này chỉ hợp tác với INGOs có nguồn lực tài chính, nhưng chưa có hoạt động phối hợp với VNGOs. Ở Kiên Giang, địa bàn có nhiều phụ nữ kết hôn với người nước ngoài, Hội Phụ nữ tỉnh và một số huyện có các chương trình hợp tác với NGOs để trợ giúp cho các cá nhân có nhu cầu. Ở Huế, NGOs địa phương được khảo sát cho biết đã có một số phối hợp với các tổ chức quần chúng công để tiếp cận địa bàn cũng như cộng đồng yếu thế, tuy vậy phần lớn hai nhóm hoạt động độc lập với nhau. Ở các địa phương khác như Sóc Trăng và Điện Biên, hầu như không có hoạt động phối hợp nào.

Thực trạng trên xuất phát từ những nguyên nhân chính sau đây.

Thứ nhất, chưa có cơ chế phối hợp hiệu quả giữa hai nhóm tổ chức. Các chương trình hợp tác chủ yếu mang tính tùy nghi, riêng biệt,

thay vì đến từ những khung khổ được quy định từ trước. Có một số nghị quyết của Đảng và các tổ chức quần chúng công đều nhắc đến việc phối hợp với các thành phần khác trong xã hội, tuy nhiên, không có các hướng dẫn cụ thể cho hoạt động này. Trong khi đó, các tổ chức quần chúng công, với cơ cấu tổ chức như một cơ quan hành chính nhà nước, không có nhiều động lực trong việc mở rộng hợp tác khi họ bị giới hạn vào rất nhiều nhiệm vụ chính trị-xã hội được giao phó.

Thứ hai, vẫn có nhiều tâm lý nghi ngại về hoạt động của các TCXH độc lập, không chỉ ở trong chính quyền địa phương mà ở ngay trong các tổ chức quần chúng công. Mặc dù Đảng và nhà nước đã nhiều lần nhất mạnh tính cần thiết của sự tham gia rộng rãi hơn của quần chúng vào các TCXH để thực hiện các nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội, các tổ chức quần chúng công ở một số địa phương còn lo ngại về tính “nhạy cảm” trong việc phối hợp hoạt động. Như ý kiến của một TCXH độc lập dưới đây, khi đề xuất hợp tác với Hội Nông dân của một địa phương trong vận động chính sách:

“Các anh [trong Hội Nông dân địa phương] quan tâm đến quyền lợi của hội viên, của nông dân, hiện nay hội viên đang có rất nhiều vấn đề về đất đai trong đền bù, thiếu công bằng. Các anh cùng với chúng tôi, chúng ta cùng nâng cao tiếng nói. Thế nhưng khi nghiên cứu xong, khi tôi có cả bằng chứng và sự tham gia của Hội Nông dân, họ mắt thấy tai nghe, từ đó họ tự tin hơn để đưa ra những kiến nghị. Thế nhưng họ lại bảo ‘Thôi thôi, bác tha cho em. Bác bỏ tên em ra khỏi tổ chức này, không thì nguy hiểm lắm.’”

Đại diện một TCXH về đất đai, 2017

Thứ ba, các tổ chức quần chúng công có xu hướng chỉ hợp tác với các tổ chức có đăng ký – có pháp nhân và con dấu. Điều này khiến việc hợp tác trở nên không khả thi ở những địa phương có ít VNGOs hoạt động – như Điện Biên và Sóc Trăng. Với CBOs ở địa phương, quá trình xin phối hợp cùng các tổ chức quần chúng công thường kéo dài,

nhiều khi lên đến vài năm, bởi nó liên quan đến quá trình “xây dựng niềm tin” giữa hai bên.

Thực tế hai nhóm tổ chức trên đều có những lợi thế nhất định, và có thể bổ sung để hoàn thành những mục tiêu chung. Nhóm các tổ chức quần chúng công có cơ sở quần chúng rộng rãi nhờ mạng lưới hoạt động trải dài từ trung ương đến địa phương, khả năng tiếp cận cộng đồng tốt, có mối quan hệ gắn kết mật thiết với chính quyền và Đảng, và có nguồn nhân lực cũng như tài chính tương đối ổn định. Trong khi đó, nhóm các TCXH ngoài công lập, đặc biệt là CBOs, có lợi thế cạnh tranh trong việc tiếp cận những nhóm yếu thế ở địa phương, cơ chế và khả năng vận hành linh hoạt hơn, đồng thời thấu hiểu hơn nhu cầu thực tế của cộng đồng dân cư cấp cơ sở. Xây dựng một cơ chế hợp tác hợp lý, hiệu quả giữa hai nhóm tổ chức trên, bởi vậy, là nhiệm vụ quan trọng trong việc đổi mới phong trào xã hội của Việt Nam trong thời gian tới.

## VAI TRÒ CỦA CÁC TỔ CHỨC QUẦN CHÚNG CÔNG TRONG QUẢN TRỊ CÔNG

### Mục tiêu

Như phần trước đã phân tích, các tổ chức quần chúng công vừa có chức năng tiếp cận và vận động quần chúng tham gia, ủng hộ các chính sách của Đảng và nhà nước; vừa là cơ sở cho quyền lực của nhân dân. Họ phải đảm nhiệm cùng một lúc hai nhiệm vụ (i) hỗ trợ chính quyền truyền đạt chính sách của nhà nước tới người dân và (ii) hỗ trợ người dân kiểm tra, giám sát hoạt động của chính quyền. Với một hệ thống phủ rộng từ trung ương đến địa phương và chi phí duy trì rất lớn, một câu hỏi được thảo luận rất nhiều trên các diễn đàn chính sách ở Việt Nam trong thời gian qua là hiệu quả của các tổ chức quần chúng công. Đây là một vấn đề chính sách gây tranh cãi, tuy vậy, hầu như chưa có đánh giá một cách khoa học, khách quan nào để phục vụ cho tranh

luận, mà phần lớn các bên đều dựa vào lý lẽ cảm tính để chứng thực quan điểm của mình.

Trong nỗ lực nhằm lượng hóa vai trò của các tổ chức quần chúng công trong xã hội, tác giả cố gắng đưa ra những phân tích bước đầu các tổ chức này trên hai khía cạnh:

- Hỗ trợ chính quyền trong củng cố tính chính danh và sự phù hợp của các chính sách từ chính quyền cho người dân; và
- Hỗ trợ người dân trong giám sát chính quyền;

### **Số liệu**

Một trong những vấn đề cốt yếu là xác định các biến số đại diện cho hoạt động của tổ chức quần chúng công theo nhiệm vụ nhà nước giao, tính chính danh của chính quyền cũng như năng lực quản trị của chính quyền. Xây dựng được các chỉ số phù hợp đo lường các yếu tố này sẽ giúp những đánh giá về vai trò của các tổ chức quần chúng công chuẩn xác hơn. Các chỉ số không những cần tương thích với vấn đề mà còn phải quan sát được trong một khoảng thời gian đủ dài, tại nhiều địa phương khác nhau. Dựa trên những yêu cầu đó, nghiên cứu lựa chọn ba biến đại diện tương ứng như sau: (i) Chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công cấp tỉnh, (ii) thu ngân sách cấp tỉnh, và (iii) Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh (PAPI).

### **Chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công cấp tỉnh**

Có thể thấy, việc xác định tài sản, chi phí kinh tế, số lượng lao động trong các tổ chức quần chúng công là không hề dễ dàng. Các tổ chức quần chúng công không bắt buộc phải thực hiện công khai và rộng rãi báo cáo về tình hình tổ chức, trong khi các cơ quan quản lý nhà nước cũng không đưa ra số liệu chi tiết về vấn đề này. Khi tổng quan tài liệu, chúng tôi cũng nhận thấy chưa có nghiên cứu định lượng nào đánh giá chi tiết về các tổ chức quần chúng công.



Một trong những nghiên cứu gần nhất liên quan tới định lượng quy mô tổ chức quần chúng công đó là cuối sách “*Ước lượng chi phí kinh tế cho tổ chức quần chúng công ở Việt Nam*” của Nguyễn Đức Thành và cộng sự (2015). Nghiên cứu này sử dụng nhiều giả định và phương pháp thống kê khác nhau để đưa ra được con số ước lượng về chi phí kinh tế cho các tổ chức quần chúng công được nhà nước tài trợ, tại một thời điểm cụ thể (quyết toán ngân sách năm 2014). Cách tiếp này khó có thể xây dựng được một bộ số liệu đủ lớn đánh giá cụ thể vai trò của các TCXH này theo thời gian và không gian.

Tuy nhiên, Nguyễn Đức Thành và cộng sự (2015) cho thấy việc tổng hợp số liệu về tổng chi ngân sách các tỉnh cho các tổ chức quần chúng công là có thể thực hiện được. Theo quy định của Nhà nước, các tổ chức này đều được Nhà nước cấp biên chế, cấp kinh phí, và hỗ trợ đầu tư nhằm thực hiện các nhiệm vụ được giao. Thống kê về các khoản chi này sẽ được bố cáo công khai trong quyết toán thu chi ngân sách của Chính quyền trung ương và chính quyền địa phương các cấp. Khoản 1, Điều 15, Luật Ngân sách Nhà nước 2015 cũng nêu rõ quyết toán ngân sách cấp tỉnh được Hội đồng nhân dân phê duyệt, phải được công khai chậm nhất 30 ngày kể từ ngày văn bản được ban hành. Một trong các hình thức công khai ngân sách đó là đưa lên trang thông tin điện tử, thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng.

Dựa trên những thông tin đó, nghiên cứu sử dụng tổng chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công ở cấp tỉnh đại diện cho hoạt động của các tổ chức này ở cấp tỉnh. Biến số này, tuy chưa phản ánh hết quy mô hoạt động của các tổ chức quần chúng công tại một tỉnh (các tổ chức tương ứng cấp huyện, xã chưa được xem xét), nhưng phần nào phản ánh nỗ lực của chính quyền cấp tỉnh trong việc hỗ trợ các tổ chức quần chúng công thực hiện các nhiệm vụ được giao.

Số liệu về chi ngân sách địa phương hàng năm cho các tổ chức quần chúng công được lọc từ các báo cáo quyết toán ngân sách các

tỉnh, thành phố công khai trên trang tin điện tử của Bộ Tài chính tính đến ngày 31/10/2017.<sup>12</sup> Số liệu được thu thập trong 5 năm, giai đoạn 2010-2014, của tất cả 63 tỉnh ở Việt Nam. Sau khi truy cập và tải tất cả quyết toán ngân sách cấp tỉnh trong giai đoạn tương ứng, nghiên cứu nhận thấy không có tổ chức quần chúng công nào (gồm Mặt trận Tổ quốc, năm tổ chức chính trị-xã hội và 28 hội đặc thù) được công bố số liệu về chi ngân sách địa phương cho họ ở tất cả các tỉnh; đồng thời, cũng không có tỉnh nào công bố toàn bộ số liệu về chi ngân sách địa phương cho tất cả các tổ chức quần chúng công. Điều này nghĩa là trong thống kê quyết toán ngân sách cấp tỉnh, số liệu về chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công chưa có tính đồng bộ và thống nhất.

Để tạo ra một dữ liệu mảng phù hợp, nghiên cứu phải lựa chọn tổng hợp các khoản chi ngân sách địa phương cấp tỉnh cho một số tổ chức quần chúng công mang tính đại diện cao. Nếu chỉ chọn quá ít các tổ chức quần chúng công để lọc số liệu, biến đại diện sẽ không phản ánh đầy đủ quy mô ngân sách cho các này; tuy nhiên, nếu chọn quá nhiều, số quan sát sẽ quá ít, không đảm bảo độ khả tin cho phân tích định lượng.

Một điểm đáng lưu ý đó là quyết toán ngân sách địa phương hầu như chỉ công bố số liệu chi cho Mặt trận Tổ Quốc, bốn tổ chức chính trị-xã hội (Đoàn Thanh viên, Hội Nông dân, Hội Cựu chiến binh, và Hội Phụ nữ) và một hội đặc thù (Liên minh Hợp tác xã Việt Nam). Tuy nhiên, số liệu đối với Liên minh Hợp tác xã khá rời rạc theo năm và theo tỉnh. Thêm vào đó, trong năm tổ chức-xã hội, số liệu chi cho bộ máy Công đoàn cấp tỉnh không xuất hiện trong các quyết toán ngân sách địa phương.

---

12. Chi tiết xem thêm đường dẫn: <http://www.mof.gov.vn/webcenter/portal/btc/r/lvtc/slnsn/sltm/quyettoan>

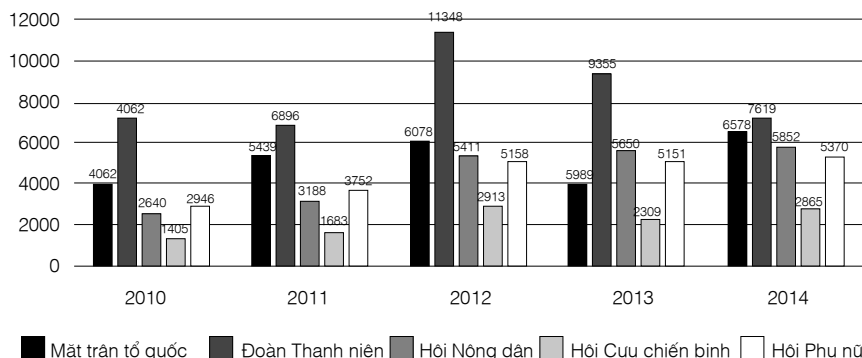
Do đó, nghiên cứu quyết định lựa chọn biến đại diện cho hoạt động của các tổ chức quần chúng công là chi ngân sách cấp tỉnh cho Mặt trận Tổ quốc và bốn tổ chức chính trị xã hội nêu trên.

Với mảng dữ liệu này, nghiên cứu lọc ra có 11 tỉnh không năm nào trong giai đoạn 2010-2014 công bố đầy đủ số liệu chi ngân sách địa phương cho tất cả năm tổ chức trên, bao gồm: Tuyên Quang, Hòa Bình, Hải Dương, Hải Phòng, Hà Tĩnh, Quảng Trị, Thừa Thiên Huế, Ninh Thuận, Trà Vinh, Vĩnh Long và Sóc Trăng. Đồng thời, cũng chỉ có số ít các tỉnh công bố đầy đủ dữ liệu này trong 5 năm. Do đó, tổng số quan sát nhận được là 171.

Số liệu chi ngân sách cấp tỉnh cho các tổ chức này bao gồm cả chi thường xuyên, chi đầu tư và cho các chương trình Mục tiêu quốc gia (nếu được thống kê). Nhìn chung, hầu hết các tỉnh chỉ cấp chi thường xuyên cho năm tổ chức trên. Một số tỉnh có những khoản chi khác ngoài chi thường xuyên cho hệ thống này. Ví dụ, ngân sách tỉnh Bạc Liêu năm 2014 chi đầu tư xây dựng cơ bản cho Tỉnh Đoàn 2,98 tỷ VND, chiếm 44% tổng chi của ngân sách cho tổ chức này; chi 20 triệu từ nguồn thu vốn xổ số kiến thiết; ngân sách tỉnh Đà Nẵng năm 2014 chi 300 triệu VND cho Hội Nông dân trong Chương trình Mục tiêu Quốc gia...

Tính toán từ số liệu cho thấy, trung bình chi ngân sách cấp tỉnh đang có xu hướng phân bổ đồng đều nguồn lực cho cả năm tổ chức trên (Hình 4.1). Trung bình, chi ngân sách cấp tỉnh cho Đoàn Thanh niên luôn chiếm tỷ trọng cao nhất giai đoạn 2011-2014. Nhận định này tương đồng với những kết luận của Nguyễn Đức Thành và cộng sự (2015, tr.50). Con số này tăng nhanh trong giai đoạn 2010-2012, đạt đỉnh ở mức 11.348 triệu VND năm 2012, sau đó có xu hướng giảm về mức 7.619 triệu VND. Con số này cao là do ở một số tỉnh, Đoàn Thanh niên thường có thêm khoản hỗ trợ chi đầu tư.

**Hình 4.1. Trung bình chi ngân sách cấp tỉnh cho một số tổ chức\*, 2011-2014 (Triệu VND)**



Ghi chú: \* Số liệu được chiết suất từ Quyết toán ngân sách các tỉnh trên trang điện tử của Bộ Tài chính (<http://www.mof.gov.vn>) cập nhật tới ngày 31/10/2017.

*Nguồn:* Tính toán của tác giả

Ngoại trừ chi cho Đoàn Thanh niên, các khoản chi cho các tổ chức khác có xu hướng tăng. Đáng kể nhất là các khoản chi cho Hội Nông dân và Hội Cựu chiến binh, tăng khoảng gấp hai lần trong giai đoạn 2010-2014. Chi ngân sách cho Mặt trận Tổ quốc và Hội Phụ nữ tăng ở mức tương ứng khoảng 60%, 80% trong vòng 05 năm.

Xét về điểm ước lượng, tổng chi ngân sách cấp tỉnh cho năm tổ chức này trên cả nước ước đạt 1,95 nghìn tỷ VND trong năm 2012. So sánh với ước lượng của Nguyễn Đức Thành và cộng sự (2015), con số này chiếm 48% các khoản chi tương ứng cho các tổ chức quần chúng công trừ Công đoàn (khoảng 4,07 nghìn tỷ VND). Điều này cho thấy, các khoản chi ngân sách cấp tỉnh cho hội đặc thù nhỉnh hơn tổng chi cho năm tổ chức quần chúng công được nghiên cứu lựa chọn. Tổng chi ước lượng cho năm tổ chức này ở ngân sách cấp tỉnh giảm nhẹ xuống khoảng 1,8 nghìn tỷ VND năm 2014.

Trong một nghiên cứu về chính quyền địa phương ở Trung Quốc, quốc gia có hệ thống chính trị tương tự Việt Nam, Lü &

Landry (2014) đã chỉ ra những ảnh hưởng của số lượng các tổ chức cấp dưới (cấp huyện) tới hiệu quả thu ngân sách của chính quyền cấp trên (cấp tỉnh). Theo đó, khi một tỉnh có nhiều huyện, khả năng thu ngân sách của chính quyền tăng. Đồng thời, theo cơ chế định biên hiện tại ở các tổ chức quần chúng công, chi cho các tổ chức này cũng tăng. Như vậy, nếu sử dụng biến tổng chi ngân sách cấp tỉnh cho các tổ chức quần chúng công làm biến độc lập, tác động mà nghiên cứu sẽ ước lượng có thể là tương tác giả, do một yếu tố khác (số lượng huyện trong tỉnh) tạo nên. Để loại bỏ tương tác này, nghiên cứu sử dụng biến đại diện cuối cùng (MOA) là chi ngân sách cấp tỉnh cho năm tổ chức: Mặt trận Tổ quốc, Đoàn Thanh niên, Hội phụ nữ, Hội Cựu chiến binh, Hội Nông dân chia cho số lượng huyện của tỉnh trong cùng năm.

### **Thu ngân sách cấp tỉnh**

Đối với vai trò hỗ trợ chính quyền, nghiên cứu cho rằng quá trình này giúp nhà nước có thể tăng nguồn lực để thực hiện các công việc của nhà nước. Đại diện cho hoạt động này nên là khả năng thu ngân sách của Nhà nước từ người dân và doanh nghiệp. Lü & Landry (2014) cũng đề xuất tính toán khả năng thu ngân sách của chính quyền thông qua tổng thu ngân sách chia cho tổng số dân trong vùng. Do đó, nghiên cứu sử dụng biến đo lường là tổng thu ngân sách tỉnh chia cho tổng số dân trong tỉnh tại cùng một năm.

### **Chỉ số PAPI**

Đối với vai trò hỗ trợ người dân, nghiên cứu sử dụng Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh (PAPI) đánh giá năng lực quản trị của chính quyền.

“PAPI là khảo sát xã hội học lớn nhất tại Việt Nam, tập trung tìm hiểu hiệu quả công tác điều hành, thực thi chính sách, cung ứng dịch vụ công dựa trên đánh giá và trải nghiệm của người dân, với dữ liệu được

thu thập thường niên... [PAPI] là sản phẩm của hoạt động hợp tác nghiên cứu giữa Trung tâm Nghiên cứu Phát triển-Hỗ trợ Cộng đồng (CECODES) thuộc Liên hiệp các hội khoa học - kỹ thuật Việt Nam và Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP) tại Việt Nam từ năm 2009 cho tới nay [2018], cùng với sự hỗ trợ của các đối tác trong suốt quá trình triển khai thực hiện nghiên cứu, gồm Trung tâm Công tác lý luận và Tạp chí Mặt trận thuộc Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (từ năm 2009-2012), Ban Dân nguyện thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội (trong năm 2012), và Trung tâm Bồi dưỡng cán bộ và Nghiên cứu khoa học Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (từ năm 2013)."

(CECODES, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam,  
& UNDP Việt Nam, 2018)

Từ năm 2011, PAPI được thực hiện trên tất cả các tỉnh thành của Việt Nam. PAPI gồm sáu trục nội dung: (i) tham gia của người dân ở cấp cơ sở (PA); (ii) công khai, minh bạch (TR); (iii) trách nhiệm giải trình của người dân (VE); (iv) kiểm soát tham nhũng (CO); (v) thủ tục hành chính công (PUA); và (vi) cung ứng dịch vụ công (PUS).

Với số liệu trên, hai giả thuyết được đưa ra để kiểm định vai trò của các tổ chức quần chúng công đó là:

*H1. Chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công cấp tỉnh sẽ giúp chính quyền ở tỉnh đó tăng thu ngân sách.*

*H2. Chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công cấp tỉnh làm tăng PAPI và các chỉ số thành phần tại tỉnh đó.*

### Mô hình nghiên cứu

Mô hình nghiên cứu được xác định dưới dạng tổng quát như sau:

$$\text{Ln}(\text{EXT}_{it}) = \beta_0 + \beta_1 \text{LnQT}_{it} + \delta \mathbf{X}_{it} + \theta_i + u_{it} \quad (a)$$

Trong đó

- $i$  và  $t$  tương ứng là chỉ số theo tỉnh và năm;

- $Ln(EXT_{it})$  loga tự nhiên của thu ngân sách trên đầu người của tỉnh  $i$  vào năm  $t$ ;
- $Ln(QT_{it})$  là loga tự nhiên của biến độc lập chính, bao gồm:  $MOA_{it}$  là chi ngân sách cho năm tổ chức quần chúng công/huyện tại tỉnh  $i$  năm  $t$ ;  $PAPI$  và các chỉ số thành phần của  $PAPI$  ở tỉnh  $i$  năm  $t$ ;
- $X_{it}$  là tập hợp các biến kiểm soát, bao gồm: Một biến về nhân khẩu học  $UR_{it}$ , chênh lệch về tỷ lệ dân thành thị tại tỉnh  $i$  trong năm  $t$  và năm  $t-1$ ; và một biến phản ánh tăng trưởng kinh tế của tỉnh,  $FIREV_{it}$ , loga tự nhiên của (doanh thu các doanh nghiệp/người năm  $t$ , chia cho doanh thu của các doanh nghiệp/người năm  $t-1$  tại tỉnh  $i$ );
- $\theta_i$  là các hiệu ứng không quan sát được tại tỉnh  $i$ .

Nghiên cứu sử dụng loga tự nhiên các biến chính để tính toán tác động tương đối có thể có giữa chúng trong mô hình. Ngoài những biến chính, nghiên cứu sử dụng thêm hai biến kiểm soát  $UR_{it}$  và  $FIREV_{it}$ . Các biến liên quan tới nhân khẩu học và kinh tế được cho là có tác động tới khả năng thu ngân sách và hiệu quả quản trị của chính quyền, được sử dụng trong các mô hình định lượng của Ángeles Castro & Ramírez Camarillo (2014) về khả năng thu ngân sách; và Do & Campante (2009) về hiệu quả quản trị của chính quyền. Các biến này cũng được tính toán để đảm bảo tính dừng, tránh quá trình hồi quy giả đối với số liệu có chiều thời gian.

Thống kê mô tả các biến được thể hiện ở Bảng 4.1. Trung bình thu ngân sách trên đầu người tại một tỉnh khoảng 9,3 triệu VND. Con số cao nhất là 122,8 triệu VND tại tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu năm 2012; trong khi đó, con số thấp nhất là 1,5 triệu VND tại tỉnh Nam Định năm 2010.

**Bảng 4.1. Thống kê mô tả các biến**

| <b>Biến</b>                                                                 | <b>Số<br/>quan<br/>sát</b> | <b>Trung bình</b> | <b>S.D.</b> | <b>Min</b> | <b>Max</b> | <b>Đơn vị</b>          |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------------------------|-------------------|-------------|------------|------------|------------------------|
| <i>Thu<br/>ngân<br/>sách/<br/>người<br/>(EXT)</i>                           | 171                        | 9.302,136         | 16.998,79   | 1.520,037  | 122.796,6  | Nghìn<br>VND/<br>người |
| <i>Chi cho<br/>tổ chức<br/>quần<br/>chúng<br/>công/<br/>huyện<br/>(MOA)</i> | 171                        | 3.286,416         | 3.203,792   | 566,7015   | 29.691,8   | Triệu<br>VND/<br>huyện |
| <i>Tăng tỷ<br/>lệ dân<br/>thành thị<br/>(UR)</i>                            | 171                        | 0,5466055         | 2,745616    | -1,848339  | 33,18359   | Phần<br>trăm           |
| <i>Doanh<br/>thu của<br/>các<br/>doanh<br/>nghiệp<br/>(REV)</i>             | 171                        | 49.715,68         | 93.811,19   | 0,1882074  | 630.817,1  | Triệu<br>VND/<br>người |

Nguồn: Tính toán của tác giả

Ngoài ra, trung bình chi ngân sách cấp tỉnh cho các tổ chức quần chúng công/huyện là 3,3 tỷ VND. Con số nhỏ nhất và lớn nhất cũng có sự chênh lệch lớn.



**Bảng 4.2. Kiểm định tính dừng**

| Biến    | Inverse normal, Z | Inverse logit t, L* |
|---------|-------------------|---------------------|
| Ln(EXT) | -8,9438***        | 23,0176***          |
| Ln(MOA) | -9,9188***        | -22,3984***         |
| UR      | -6,2462***        | -14,5021***         |
| FIREV   | -3,2214***        | -3,3961***          |

Ghi chú: Giá trị của sai số được thể hiện trong ngoặc kép; \*, \*\* và \*\*\* tương ứng thể hiện mức ý nghĩa 10%, 5%, và 1%.

*Nguồn:* Tính toán của tác giả

Để tránh hồi quy giả với chuỗi số liệu có chiều thời gian, nghiên cứu sử dụng phương pháp kiểm định nghiệm đơn vị của Choi (2001) với hai thống kê Z và L\* (Bảng 4.2). Kết quả cho thấy, với mức ý nghĩa 1%, các chuỗi số liệu hồi quy, sau khi được nghiên cứu hiệu chỉnh, đều có tính dừng. Nghiên cứu không kiểm tra tính dừng của PAPI và các chỉ số thành phần. Điều này là do các biến này đều có giá trị ngưỡng (cao nhất, thấp nhất), nên có thể coi là có tính dừng (không thể vượt qua hoặc đi xuống dưới một mốc nào đó).

### Phương pháp nghiên cứu và Kết quả

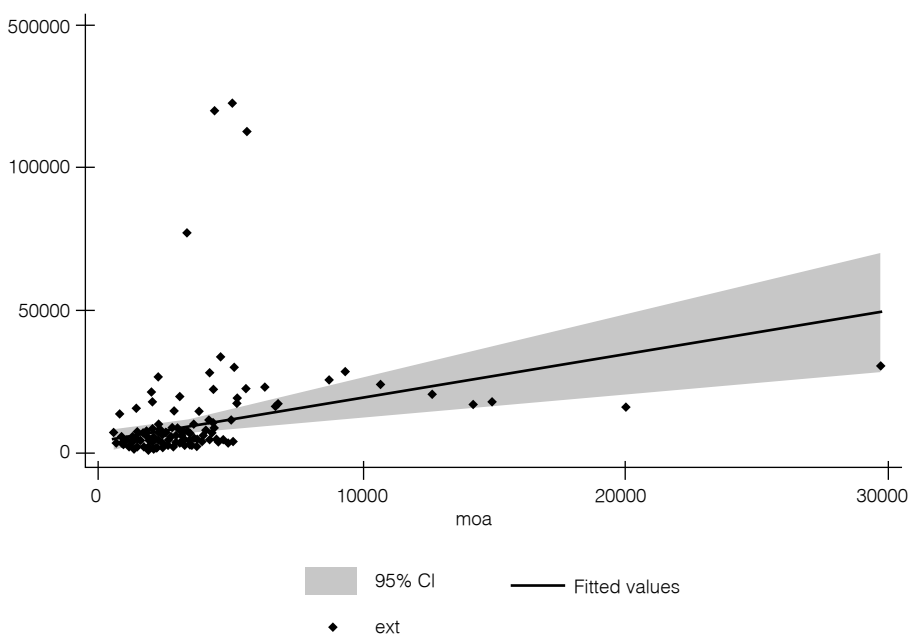
*Chi ngân sách cấp tỉnh cho các tổ chức quần chúng công và thu ngân sách*

Trước khi thực hiện hồi quy phương trình (a), nghiên cứu mô tả tương quan giữa thu ngân sách/người dân (EXT) với chi cho các tổ chức quần chúng công cấp tỉnh/huyện (MOA) (Hình 4.2). Kết quả dự báo tương quan dương giữa hai đại lượng này.

Để kết quả hồi quy đáng tin cậy, nghiên cứu lựa chọn ba phương pháp ước lượng khác nhau: hồi quy gộp (POLS), hiệu ứng ngẫu nhiên (RE), và hiệu ứng cố định (FE) nhằm tìm ra phương pháp ước lượng tốt nhất cho mô hình thực nghiệm. Kết quả của các mô hình

và kiểm định được trình bày tại Bảng 4.3. Đầu tiên, nghiên cứu sử dụng phương pháp POLS. Tuy nhiên, cần chú ý rằng phương pháp ước lượng POLS tạo ra một vài bất hợp lý khi áp dụng cho dữ liệu mảng. Khi hồi quy dữ liệu mảng, Wooldridge (2002) cho rằng có thể tồn tại các nhân tố không quan sát được theo vùng () ảnh hưởng tới các biến trong mô hình, được gọi là tính không đồng nhất không quan sát được (unobserved heterogeneity).

**Hình 4.2. Tương quan giữa thu ngân sách đầu người và chi cho các tổ chức quần chúng công/huyện cấp tỉnh**



Nguồn: Tính toán của tác giả

Cụ thể với mô hình hồi quy trong bài, khi thực hiện POLS với dữ liệu mảng, nghiên cứu phải giả định rằng các hiệu ứng không quan sát được không tương quan với các biến độc lập. Để kiểm định giả thuyết này, Breusch & Pagan (1980) xây dựng giả thuyết  $H_0$ : các hiệu ứng không quan sát được không tương quan với biến độc lập của mô hình. Nếu giả thuyết này bị bác bỏ, tức là hiệu ứng không

quan sát được tương quan với biến độc lập, nghiên cứu cần chuyển sang các phương pháp ước lượng có tính đến các hiệu ứng này như RE và FE. Kết quả kiểm định cho thấy, giả thuyết H0 bị bác bỏ với mức ý nghĩa 1%.

**Bảng 4.3. Mối quan hệ giữa chi cho các tổ chức quản chứng công và thu ngân sách cấp tỉnh, 2010-2014**

| Mô hình                                           | POLS                | Hiệu ứng ngẫu nhiên | Hiệu ứng cố định                | Sai số chuẩn Driscoll và Kraay |
|---------------------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------------------|--------------------------------|
| Biến phụ thuộc                                    | Ln(EXT)             |                     |                                 |                                |
| Ln(MOA)                                           | 0,724***            | 0,398***            | 0,366***                        | 0,366***                       |
|                                                   | (0,0967)            | (0,0467)            | (0,0473)                        | (0,0245)                       |
| UR                                                | 0,0146              | -0,00263            | -0,00310                        | -0,00310                       |
|                                                   | (0,0211)            | (0,00553)           | (0,00543)                       | (0,00222)                      |
| FIREV                                             | 0,00697             | 0,000354            | 0,00117                         | 0,00117                        |
|                                                   | (0,0248)            | (0,00594)           | (0,00584)                       | (0,00522)                      |
| Hằng số                                           | 2,880***            | 5,424***            | 5,714***                        | 5,714***                       |
|                                                   | (0,760)             | (0,379)             | (0,371)                         | (0,191)                        |
| Số quan sát                                       | 171                 | 171                 | 171                             | 171                            |
| R-squared                                         | 0,269               | 0,373               | 0,373                           | 0,373                          |
| Hiệu ứng với tỉnh                                 | Không               | RE                  | FE                              | FE                             |
| Số lượng tỉnh                                     | 52                  | 52                  | 52                              | 52                             |
| Thống kê F hoặc                                   | F(3,167) = 20,46*** | (3) = 81,84***      | F(3,116) = 22,97***             | F(3, 4) = 686,66***            |
| Kiểm định Breusch và Pagan: Chibar2(01)=219,46*** |                     |                     |                                 |                                |
| Kiểm định Hausman:                                |                     |                     | (3)= 10,22**                    |                                |
| Kiểm định Modified Wald về SSTD:                  |                     |                     | (52) = 5,4.10 <sup>28</sup> *** |                                |
| Kiểm định Wooldridge về tự tương quan:            |                     |                     | F(1,36) = 43,331***             |                                |

Ghi chú: Giá trị của sai số chuẩn được thể hiện trong ngoặc đơn; \*, \*\* và \*\*\* tương ứng thể hiện mức ý nghĩa 10%, 5%, và 1%.

Nguồn: Tính toán của tác giả

Việc lựa chọn phương pháp FE hay RE dựa vào kiểm định xác định mô hình của Hausman (1978). Giả thuyết  $H_0$  không có sự khác nhau mang tính hệ thống giữa phương pháp RE và FE. Nếu  $H_0$  không được bác bỏ, điều đó nghĩa là phương pháp RE có tính phù hợp khi ước lượng. Ngược lại, bác bỏ giả thuyết  $H_0$  tức là nghiên cứu nên sử dụng phương pháp FE. Kết quả kiểm định cho thấy giả thuyết  $H_0$  bị bác bỏ với mức ý nghĩa 5%.

Đối với phương pháp FE, nghiên cứu kiểm tra khuyết tật phương sai sai số thay đổi (SSTD) thông qua tính toán thống kê Wald hiệu chỉnh (Modified Wald) của Greene (2000). Kiểm định cho thấy mô hình hồi quy theo phương pháp ước lượng FE có hiện tượng phương sai SSTD với mức ý nghĩa 1%. Thêm vào đó, nghiên cứu sử dụng kiểm định về tự tương quan đối với dữ liệu mảng của Wooldridge (2002). Kết quả cho thấy mô hình nghiên cứu có hiện tượng tự tương quan ở mức ý nghĩa 1%. Để khắc phục các khuyết tật này, nghiên cứu sử dụng phương pháp FE ước lượng sai số chuẩn của Driscoll & Kraay (1998). Sai số chuẩn Driscoll và Kraay phù hợp với mô hình hồi quy dữ liệu mảng gặp vấn đề về phương sai SSTD và tự tương quan.

Với mức ý nghĩa 1%, kết quả hồi quy sai số chuẩn Driscoll và Kraay cho thấy, tăng các chi ngân sách cấp tỉnh cho năm tổ chức: Mặt trận Tổ quốc, Đoàn Thanh niên, Hội Phụ nữ, Hội Cựu chiến binh, và Hội Nông dân trong tương quan với số huyện sẽ làm tăng thu ngân sách/người dân ở tỉnh đó. Xét về điểm ước lượng, nếu MOA tăng 1%, thì EXT ở tỉnh đó tăng tương ứng 0,37 điểm phần trăm. Như vậy, xét ở một mức độ nào đó, các khoản chi đối với các tổ chức này đã phát huy được hiệu quả, đạt được mục tiêu nhà nước giao đó là nâng cao nhận thức của người dân về tính chính danh và sự phù hợp trong các chính sách của chính quyền, ít nhất trên phương diện tuyên truyền cho người dân về sự hợp lý các khoản thu ngân sách. Điều này giúp chính quyền

các tỉnh có thêm nguồn thu, và cải thiện tiềm lực tài chính, tạo nhiều dư địa thực hiện các hoạt động chi của chính quyền.

Tổng các khoản chi từ ngân sách đối với các tổ chức quần chúng công là khá nhỏ so với các khoản chi khác, chiếm 0,24% tổng chi ngân sách (Nguyễn Đức Thành và cộng sự, 2015). Tuy nhiên, tăng các khoản chi này lại tạo đòn bẩy tài chính khá cao so với thu ngân sách cấp tỉnh trên đầu người.

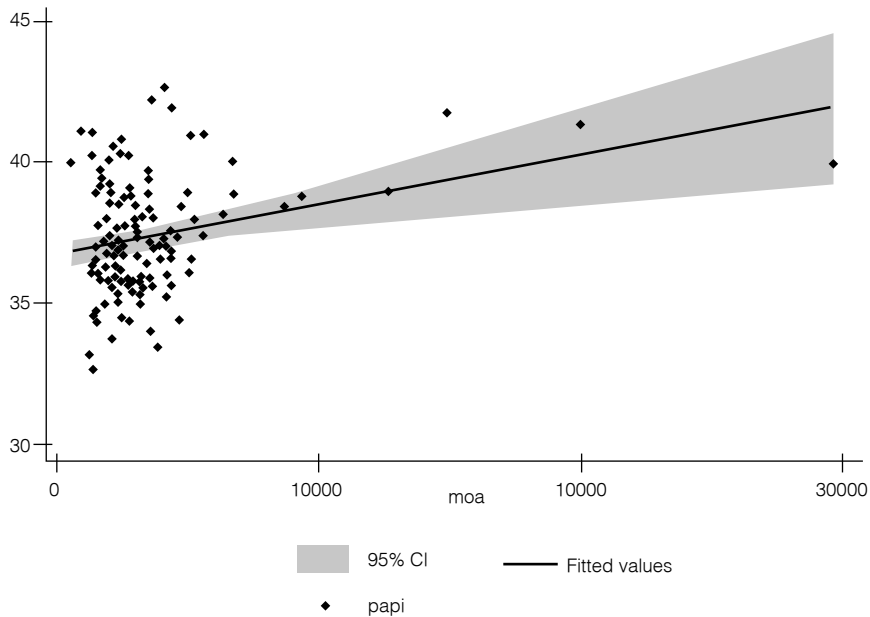
Ước lượng này cho thấy vai trò của các tổ chức quần chúng công với hoạt động của chính quyền là rất lớn. Các TCXH như Đoàn Thanh niên, Hội Nông dân, Hội Phụ nữ, và Hội Cựu chiến binh có mạng lưới thành viên rộng khắp, hỗ trợ đáng kể chính quyền trong quá trình tuyên truyền, truyền bá đường lối, tư tưởng, chính sách của Đảng và nhà nước, trong đó có các chính sách vận động tăng nguồn thu cho chính quyền.

### **Chi ngân sách cấp tỉnh cho các tổ chức quần chúng công và PAPI**

Hình 4.3 dự báo tương quan dương giữa PAPI và chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công cấp tỉnh.

Nghiên cứu tiếp tục sử dụng phương pháp hồi quy sai số chuẩn Driscoll và Kraay, ước lượng  $\ln(\text{MOA})$  với PAPI có trọng số và sáu chỉ số thành phần. Đối với PAPI, hệ số góc của  $\ln(\text{MOA})$  dương và có ý nghĩa thống kê ở mức 5% (Bảng 4.4). Xét theo ước lượng điểm, nếu tăng MOA lên 1%, PAPI có trọng số sẽ tăng được 0,038 điểm phần trăm.

Xét theo các chỉ số thành phần, nghiên cứu chia các trục chính của PAPI thành ba loại, theo chiều hướng tác động của MOA: (i) tác động dương, (ii) tác động âm, và (iii) chưa thể kết luận là có tác động.

**Hình 4.3. Tương quan giữa PAPI và MOA**

*Nguồn: Tính toán của tác giả*

*Thứ nhất*, với mức ý nghĩa 5%, bốn chỉ số mà *MOA* tác động dương đó là: (i) công khai, minh bạch (*TR*); (ii) trách nhiệm giải trình của người dân (*VE*); (iii) kiểm soát tham nhũng (*CO*), và (iv) cung ứng dịch vụ công (*PUS*) (các cột (3), (4), (5), và (7) của Bảng 4.4). Xét về ước lượng điểm, tác động mạnh nhất của *MOA* đó là tới các chỉ số liên quan tới (i) công khai minh bạch, và (ii) kiểm soát tham nhũng, tương ứng tăng 0,083 và 0,099 điểm phần trăm nếu *MOA* tăng 1%. Mức độ tác động nhẹ hơn đối với (i) trách nhiệm giải trình và (ii) cung ứng dịch vụ công, hệ số góc tương ứng là 0,027 và 0,046.

Điều này có nghĩa là, với các khoản chi của ngân sách cấp tỉnh cho một số tổ chức quần chúng công thông qua cấp biến chế và hỗ trợ đầu tư, các tổ chức này có thể chủ động hoạt động, thực hiện các nhiệm vụ của mình, khiến chính quyền cấp tỉnh phải nâng cao chất lượng quản trị trong nhiều mặt.

Bảng 4.4. Mối quan hệ giữa chi cho các tổ chức quản chứng công và PAPI, 2011-2014

| Biến           | Phương pháp sai số chuẩn Driscoll-Kraay |                  |                    |                    |                  |                |                    |
|----------------|-----------------------------------------|------------------|--------------------|--------------------|------------------|----------------|--------------------|
|                | Ln(PAPI)                                | Ln(PA)           | Ln(TR)             | Ln(VE)             | Ln(CO)           | Ln(PUA)        | Ln(PUS)            |
|                | (1)                                     | (2)              | (3)                | (4)                | (5)              | (6)            | (7)                |
| Ln(MOA)        | 0,0379**                                | -0,0405*         | 0,0833**           | 0,0274**           | 0,0985**         | -0,000616      | 0,0455**           |
|                | (0,0111)                                | (0,0143)         | (0,0160)           | (0,00665)          | (0,0195)         | (0,00590)      | (0,00869)          |
| UR             | 0,000718***                             | -0,000841        | 0,00265***         | 0,00109**          | -0,00116         | -0,000987*     | 0,000298*          |
|                | (0,000060)                              | (0,000635)       | (0,000129)         | (0,000308)         | (0,00120)        | (0,000407)     | (0,000121)         |
| FIREV          | 0,00285*                                | -0,00129         | 0,00163**          | 0,000542           | 0,00455***       | 0,00251**      | 0,00173*           |
|                | (0,00110)                               | (0,00104)        | (0,000349)         | (0,000512)         | (0,000771)       | (0,000710)     | (0,000698)         |
| Hàng số        | 3,312***                                | 1,984***         | 1,078***           | 1,510***           | 0,994***         | 1,935***       | 1,547***           |
|                | (0,0897)                                | (0,114)          | (0,130)            | (0,0514)           | (0,162)          | (0,0452)       | (0,0722)           |
| Số quan sát    | 133                                     | 133              | 133                | 133                | 133              | 133            | 133                |
| FE với tỉnh    | Có                                      | Có               | Có                 | Có                 | Có               | Có             | Có                 |
| Số lượng tỉnh  | 52                                      | 52               | 52                 | 52                 | 52               | 52             | 52                 |
| R <sup>2</sup> | 0,188                                   | 0,045            | 0,226              | 0,035              | 0,192            | 0,072          | 0,251              |
| Thống kê F     | F(3,3) = 226,52***                      | F(3,3)= 48,17*** | F(3,3) = 596,93*** | F(3,3) = 100,11*** | F(3,3) = 18,51** | F(3,3) = 6,74* | F(3,3) = 101,31*** |

Ghi chú: Giá trị của sai số được thể hiện trong ngoặc đơn; \*, \*\* và \*\*\* tương ứng thể hiện mức ý nghĩa 10%, 5%, and 1%.

Nguồn: Tính toán của tác giả

Đối với quá trình công khai minh bạch, chính quyền đã phải minh bạch hơn về danh sách hộ nghèo; quy mô thu, chi ngân sách cấp xã/phường; và quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất, khung giá đền bù. Đối với kiểm soát tham nhũng (KSTN), các hoạt động liên quan tới KSTN trong chính quyền, KSTN trong cung ứng dịch vụ công, công bằng trong tuyển dụng vào nhà nước và quyết tâm chống tham nhũng của chính quyền cấp tỉnh được đẩy mạnh. Đối với trách nhiệm giải trình, chính quyền phải tăng cường hiệu quả tương tác với các cấp chính quyền, đáp ứng kiến nghị của người dân, và hiệu quả của Ban Thanh tra Nhân dân. Cuối cùng, cung ứng dịch vụ công từ chính quyền có bước cải thiện, như tăng chất lượng y tế công lập, giáo dục tiểu học công lập, cơ sở hạ tầng căn bản, và an ninh, trật tự. Trên thực tế, các hoạt động này thường gắn liền với vai trò gần đây của Mặt trận Tổ quốc.

*Thứ hai*, với mức ý nghĩa 10%, hệ số góc của  $Ln(MOA)$  đối với  $Ln(PA)$  âm, ước lượng điểm là -0,041. Tức là nếu  $MOA$  tăng 1% thì chỉ số về sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở giảm 0,041 điểm phần trăm. Xét về mặt trung bình, điều này có nghĩa là chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công cấp tỉnh ảnh hưởng tiêu cực tới một số vấn đề như: Tri thức công dân; cơ hội tham gia của người dân; chất lượng bầu cử; và đóng góp tự nguyện của người dân.

Một điểm đáng lưu ý đó là hoạt động của các tổ chức quần chúng công dường như làm giảm chất lượng bầu cử và những khoản đóng góp tự nguyện của người dân. Điều này đặt ra hai vấn đề về hoạt động của các tổ chức quần chúng công. Thứ nhất, Mặt trận Tổ quốc, với tư cách là đơn vị tham gia vào quá trình bầu cử, cần nâng cao chất lượng của quá trình này, để những người được lựa chọn đúng là những đại biểu mà người dân tin nhiệm bỏ phiếu. Thứ hai, cần xem lại cách thức và hiệu quả của các khoản đóng góp tự nguyện từ người dân, đặc biệt thông qua các tổ chức quần chúng công.



*Cuối cùng*, không thể khẳng định rằng các khoản chi cho ngân sách cấp tỉnh có thể nâng cao chất lượng thủ tục hành chính công, bao gồm các thủ tục chứng thực/xác nhận; cấp giấy phép xây dựng; giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; và thủ tục hành chính cấp xã/phường.

Đối với các biến kiểm soát, với mức ý nghĩa 1%, *UR* có tác động dương tới *PAPI*. Tức là quá trình đô thị hóa sẽ tác động tích cực tới hiệu quả quản trị của chính quyền. Cùng với đó, sự phát triển kinh tế cũng đem lại những hiệu ứng tích cực, nâng cao chất lượng quản trị công. Hệ số góc của *FIREV* đối với  $\ln(PAPI)$  dương và có ý nghĩa thống kê ở mức 10%. Tuy nhiên, mức độ tác động của hai biến kiểm soát này thấp hơn  $\ln(MOA)$ .

Ở một mức tương đối, tác động của *MOA* (tăng 1%) đối với tăng thu ngân sách (*EXT* tăng 0,37 điểm phần trăm) cao hơn rất nhiều so với tăng hiệu quả quản trị công (*PAPI* tăng 0,038 điểm phần trăm). Các khoản chi ngân sách cấp tỉnh cho các tổ chức công có tính hỗ trợ chính quyền nhiều hơn là hỗ trợ người dân.

Một điểm đáng lưu ý cần nhắc lại, chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công cấp tỉnh giúp tăng Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh *PAPI*.

Liệu điều đó có hàm ý rằng người dân nên ủng hộ các khoản chi này?

Câu trả lời còn phụ thuộc vào các yếu tố khác. Thứ nhất, tổ chức quần chúng công sử dụng ngân sách, và vì thế, việc chứng minh được tác động tích cực tới *PAPI* là chưa đủ. Bởi trong hoạt động xã hội, ngoài các tổ chức nói trên còn có bốn loại hình TCXH độc lập; gồm các hiệp hội đăng ký, VNGOs, CBOs, và NPEs. Đây là những nhóm có thể đảm đương vai trò trên của các tổ chức quần chúng công, nhưng lại không sử dụng ngân sách. Một nghiên cứu của chúng tôi đã chỉ ra tác động tích cực của sự phát triển NPEs tới công khai, minh bạch ngân

sách (Nguyễn Khắc Giang và cộng sự, 2017). Chương 6 tiếp tục có thêm những nhận định về vai trò của NPEs tới PAPI. Thứ hai, những TCXH khác, ví dụ như NPEs, cũng phần nào phần nào khiến nguồn thu ngân sách giảm, hàm ý rằng chính phủ chi tiêu hiệu quả hơn hoặc chịu giám sát chặt chẽ hơn trong việc thu thuế (xem Chương 6). Điều này hoàn toàn trái ngược với các tổ chức quần chúng công. Thứ ba, dường như các tổ chức quần chúng công có thiên hướng hỗ trợ chính quyền tăng thu ngân sách hơn hỗ trợ người dân nâng cao hiệu quả quản trị của chính quyền, khiến vai trò “truyền dẫn” thực sự của những tổ chức này bị giảm sút.

## CHƯƠNG 5

# CƠ CẤU VÀ HIỆU QUẢ THU HÚT NGUỒN LỰC CỦA CÁC TCXH: MỘT SỐ ĐÁNH GIÁ TỪ THỰC TIỄN

## PHƯƠNG PHÁP TIẾP CẬN

Kể từ sau khi chính sách Đổi mới được thực thi, các TCXH nắm giữ vai trò ngày càng quan trọng trong đời sống kinh tế xã hội của đất nước. Theo thống kê của Chính phủ CHXHCN Việt Nam (2015), tính đến cuối năm 2014, Việt Nam có hơn 43.000 hội, hiệp hội không hưởng ngân sách, hơn 2.000 VNGOs, 6.000 doanh nghiệp phi lợi nhuận và hàng trăm nghìn CBOs (chi tiết về đặc điểm các TCXH xem Chương 2 của sách này). Các tổ chức này góp phần không nhỏ thực hiện công tác an sinh xã hội, trợ giúp người yếu thế, và là kênh truyền thông hiệu quả giữa nhà nước và người dân. Sự hình thành và phát triển của nhóm các tổ chức này là một yếu tố quan trọng trong việc xây dựng ba mũi nhọn trong định hướng phát triển ở Việt Nam, bao gồm chính phủ kiến tạo, kinh tế thị trường, và xã hội công dân.

Tuy vậy, trong khoảng vài năm trở lại đây, nhóm các TCXH đang phải đối diện với nhiều thách thức sinh tồn, đặc biệt là vấn đề thiếu hụt nguồn lực tài chính để hoạt động. Nhằm xác định cơ cấu và quy mô nguồn thu của TCXH trong thời điểm hiện tại, nghiên cứu áp dụng khung tính toán do Dự án Nghiên cứu So sánh các Ngành Phi lợi nhuận

(John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project – CNP) phát triển, để ước lượng quy mô kinh tế của TCXH và nguồn thu để đáp ứng quy mô đó. CNP phân loại TCXH thành các nhóm cụ thể và dựa vào đặc tính của từng nhóm để đưa ra cách tính toán khác nhau. Nhóm nghiên cứu dựa vào phương pháp này phân loại và đưa ra đặc tính của các nhóm TCXH ở Việt Nam trong Chương 2, qua đó phân tích cơ cấu nguồn thu phù hợp với đặc điểm của từng nhóm trong Chương này.

Sau khi phân định rõ cơ cấu nguồn thu và quy mô nguồn thu, nghiên cứu sử dụng phương pháp hạch toán để tính toán và xem xét cụ thể cơ cấu các nguồn thu nhập và chi phí phát sinh của TCXH trong năm tài chính. Nguồn thu nhập của TCXH được tính toán theo mô hình nguồn thu được trình bày trong Hình 5.1.

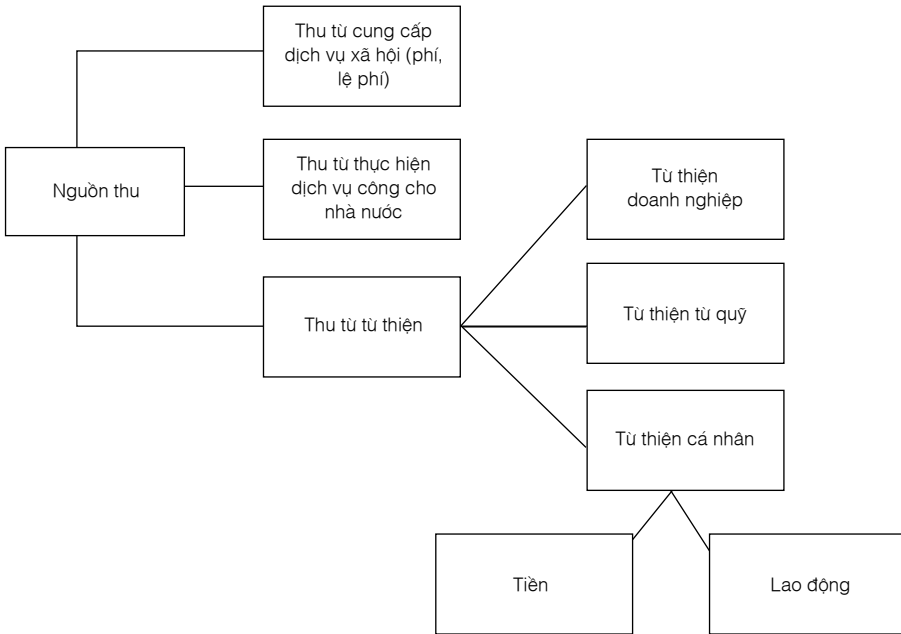
Để tính toán cơ cấu tài chính, hiệu quả huy động nguồn lực của các TCXH, nhóm sẽ phân tích ba thành tố chính: chi tiêu, việc làm, và nguồn thu của TCXH theo khung của CNP (JHU/CCSS, 2004).

*Chi tiêu.* Trong chương này, thuật ngữ “chi tiêu” được sử dụng với nghĩa “chi phí vận hành”, tức là các chi phí phát sinh trong các hoạt động chung của tổ chức. Chi tiêu bao gồm tiền lương, phúc lợi, và các chi phí cá nhân khác; mua hàng không vốn, vật tư, dịch vụ; và bất kỳ khoản phí và lệ phí phải thanh toán. Tuy nhiên, phần chi tiêu này loại trừ “chi phí vốn”, tức chi phí phát sinh trong việc thu hồi đất, xây dựng công trình, mua thiết bị chính...

*Việc làm.* Do sự khác biệt giữa các quốc gia trong mức lương và chi tiêu, việc làm được coi là một cơ sở tốt để so sánh quy mô của khu vực phi lợi nhuận giữa các nước với nhau. Đặc thù của việc làm tại TCXH là thường gắn liền với các công việc bán thời gian, vì vậy, để ước đoán chính xác lượng nhân lực làm việc cho TCXH, công việc bán thời gian sẽ được quy đổi thành công việc toàn thời gian tương đương (Full-time equivalence – FTEs).

*Tình nguyện viên.* Ngoài số lượng lao động có lương, chúng tôi cũng cố gắng thu thập dữ liệu về số lượng tình nguyện viên làm việc cho các TCXH. Những dữ liệu này sẽ được chuyển đổi thành FTEs và được tính như một phần đầu vào của TCXH.

**Hình 5.1. Sơ đồ nguồn thu của TCXH**



Nguồn: Tác giả tổng hợp từ khung phân tích của JHU/CCSS (2004)

*Nguồn thu.* Ngoài việc đo lường chi phí và việc làm của TCXH, chúng tôi sẽ ước tính nguồn thu hỗ trợ cho các khoản chi tiêu và mức độ hoạt động của TCXH. Với mục đích này, chúng tôi xử lý các khoản thu là các nguồn lực có thể sử dụng hằng năm của TCXH. Khoản này gồm ba phần:

- *Phí và lệ phí dịch vụ,* trong đó bao gồm lệ phí thành viên; phí dịch vụ thanh toán trực tiếp của khách hàng để trao đổi với các dịch vụ; thu nhập từ đầu tư; và thu nhập từ việc bán hàng hóa và dịch vụ, có thể có hoặc không liên quan đến nhiệm vụ của tổ chức.

- *Thanh toán từ khu vực công cộng*: Thu từ việc cung cấp dịch vụ công cho nhà nước, hoặc khoản tiền được nhà nước tài trợ để thực hiện nhiệm vụ được giao
- *Từ thiện, hoặc hiến tặng tư nhân*, trong đó bao gồm doanh thu nhận được từ ít nhất ba loại nguồn:
  - a. Các khoản đóng góp của cá nhân;
  - b. Các khoản tài trợ từ quỹ thiện nguyện;
  - c. Sự đóng góp của doanh nghiệp, bao gồm từ các quỹ của doanh nghiệp.

Phần đóng góp của cá nhân có thể bao gồm đóng góp bằng tiền mặt, hoặc đóng góp bằng sức lao động, vốn sẽ được quy đổi thành tiền.

Nghiên cứu sử dụng thông tin từ phỏng vấn và khảo sát thực địa, thực hiện bởi Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách phối hợp với BQLDA Quỹ Thành phần VUSTA từ tháng 5/2016 đến tháng 12/2016 tại năm địa phương (Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Sóc Trăng, Thừa Thiên - Huế, và Điện Biên).

## THỰC TRẠNG NGUỒN LỰC CỦA CÁC TCXH

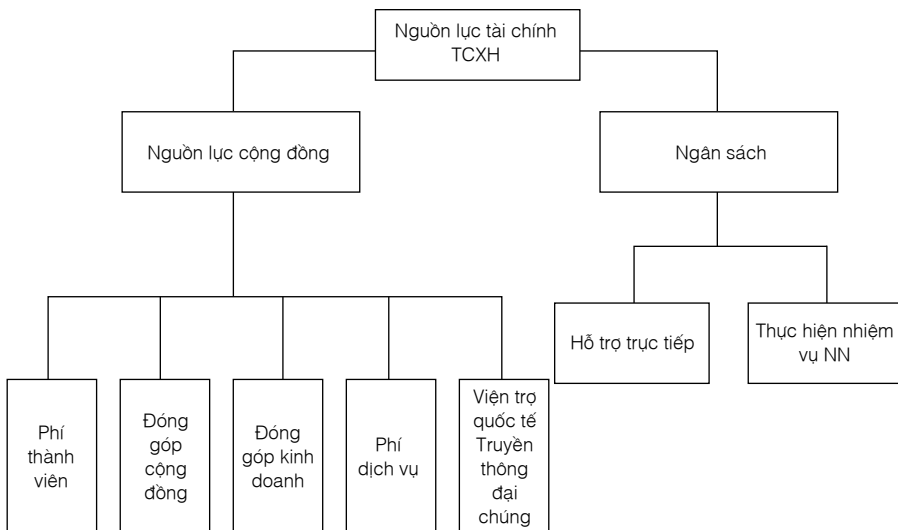
Các TCXH khác nhau thì có những đặc điểm khác nhau về nguồn lực tài chính. Tuy vậy, các nhóm TCXH ở Việt Nam đều đang phải đối diện với những khó khăn chung về việc thiếu hụt các nguồn lực tài chính để tồn tại và phát triển.

Những thách thức về tài chính gắn liền với với đặc điểm hình thành và hoạt động của các nhóm tổ chức trên, vốn bắt đầu phát triển mạnh ở Việt Nam từ những năm 1990.

Với các nhóm hội, hiệp hội, số lượng các tổ chức này tăng mạnh, từ chỉ vài trăm tổ chức chính thức vào cuối những năm 1980 lên đến gần 43 nghìn tổ chức trên cả nước tính đến cuối năm 2014 (Chính

phủ CHXHCN Việt Nam, 2015). Các hiệp hội mới được thành lập, tuy vậy, ít nhiều gắn với các yếu tố nhà nước: do các cơ quan nhà nước đỡ đầu hoặc quản lý (ví dụ như hội bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, hội cựu giáo chức...) hoặc có lãnh đạo từng làm việc cho cơ quan nhà nước. Thậm chí ở một số hội cấp địa phương, trụ sở chính của các hội (không phải là tổ chức chính trị-xã hội hay hội đặc thù) nằm trong trụ sở của UBND hay HĐND. Mối quan hệ mật thiết với nhà nước dù hỗ trợ nhiều cho nhóm các hội, hiệp hội trên, nhưng mặt khác khiến cho hội phụ thuộc nhiều nguồn lực tài chính ít ỏi từ nhà nước. Với nhiều thay đổi về mặt đường lối của Đảng (theo Chỉ thị 42 và Kết luận 102 của Ban Chấp hành TW) cũng như chính sách thắt chặt chi tiêu của chính phủ, các hội đang dần bị cắt bớt ngân sách hoạt động, và từ đó gặp nhiều khó khăn để đảm bảo nguồn lực tài chính.

**Hình 5.2. Nguồn lực tài chính cho TCXH.**



*Nguồn: VEPR (2016)*

NGOs và CBOs, phát triển mạnh từ những năm 2000, sau khi INGOs và chính phủ quốc tế đẩy mạnh đầu tư vào lĩnh vực này, với niềm tin rằng một xã hội với nhiều TCXH mạnh đồng nghĩa với một

chính phủ hiệu quả hơn, và một nhà nước dân chủ hơn (Diamond, 1994; Norlund và cộng sự, 2006). Đặc biệt trong các lĩnh vực nhận được ưu tiên từ các tổ chức quốc tế, ví dụ như phòng chống HIV/AIDS hay xóa đói giảm nghèo, nhiều TCXH được thành lập dựa trên vốn hỗ trợ nước ngoài. Riêng trong lĩnh vực phòng chống HIV/AIDS, nguồn viện trợ quốc tế đóng góp phần lớn kinh phí hoạt động phòng chống HIV/AIDS (BQLDA Thành phần VUSTA, 2014).

Một mặt, nguồn viện trợ dồi dào của đối tác quốc tế giúp đỡ nhiều TCXH được thành lập, vượt qua khó khăn trong giai đoạn đầu, và triển khai được nhiều chương trình giúp ích cho cộng đồng, xã hội; mặt khác, hỗ trợ tài chính khiến cho tiến trình hình thành và phát triển TCXH ở Việt Nam trở nên “nhân tạo” hơn là tự nhiên: rất nhiều các tổ chức hình thành và tồn tại chỉ nhờ vào các tổ chức quốc tế, thay vì xuất phát từ chính những sáng kiến dân sự trong xã hội.

Do đó, cùng với việc nền kinh tế Việt Nam bước sang ngưỡng thu nhập trung bình thấp, nguồn hỗ trợ tài chính quốc tế đang có dấu hiệu rút dần trong giai đoạn vừa qua. Rất nhiều TCXH gặp khó khăn và thậm chí phải giải thể. Theo kết quả nghiên cứu của VUSTA & CREATA (2015) trong nhóm CBOs hoạt động tại lĩnh vực phòng chống HIV/AIDS, 44% tổ chức được hỏi cho biết phải giảm kinh phí, trong đó 42% có mức giảm từ 21-50% so với kinh phí trước đây trong năm 2015 do sụt giảm nguồn hỗ trợ nước ngoài.

Ở các phần tiếp theo, tác giả sẽ phân tích chi tiết những khó khăn trong việc tiếp cận các nguồn lực tài chính của các TCXH.

### **Khó khăn trong việc tiếp nguồn lực ngân sách**

Theo Luật Ngân sách nhà nước 2015, ngân sách nhà nước được phân cấp thành hai nhóm chính: ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Mỗi nhóm ngân sách này sẽ có thẩm quyền nhất định trong việc phê duyệt các khoản chi trong quyền hạn của mình. Cùng với 2



nhóm này, ngân sách nhà nước có thể được tiếp cận một cách gián tiếp thông qua các tổ chức đầu mối của nhà nước với xã hội, là các tổ chức quần chúng công. Đây là ba kênh tiếp cận mà các TCXH có thể thực hiện để thu hút nguồn hỗ trợ từ ngân sách. Tuy nhiên, trên thực tế, việc tiếp cận nguồn ngân sách là rất khó khăn.

*Thứ nhất*, từ sau năm 2010 với sự ra đời của Nghị định 45 về Hội, và đặc biệt là từ Kết luận số 102-KL/TW ngày 22/9/2014 của Bộ Chính trị về Hội quần chúng, Kết luận nhà nước luôn nhấn mạnh đến *nguyên tắc tự nguyện và tự chủ tài chính* của các TCXH, đồng nghĩa với việc nhà nước, trên nguyên tắc, sẽ không hỗ trợ tài chính cho nhóm các tổ chức này. Chính sách của Đảng và nhà nước đang thay đổi mạnh mẽ từ việc bao cấp các tổ chức đoàn thể, quần chúng, sang dần thành định biên (tức khoán một khoản kinh phí hoạt động nhất định), và giảm dần hỗ trợ ngân sách.<sup>13</sup> Do đó, khả năng tiếp cận nguồn ngân sách hỗ trợ trong thời gian tới là không khả thi.

*Thứ hai*, hệ thống pháp luật để thúc đẩy việc xã hội hóa dịch vụ công, hỗ trợ cho TCXH vẫn chưa hoàn chỉnh. Dù có một số điểm quy định về khả năng phối hợp giữa VNGOs và các cơ quan nhà nước (Nghị định 69/2008/NĐ-CP và Nghị định số 59/2014/NĐ-CP), có thể thấy các quy định này vẫn còn chưa rõ ràng, và nằm rải rác trong các văn bản quy phạm pháp luật thay vì thống nhất vào trong một văn bản cụ thể. Một số chủ trương được luật hóa, như nguyên tắc chi của ngân sách trung ương và địa phương là hỗ trợ các TCXH, lại chưa được quy định chi tiết bằng các văn bản hướng dẫn luật (nghị định, thông tư...). Hiện tại, Luật Ngân sách nhà nước 2015 sửa đổi có nói đến nhiệm vụ chi của ngân sách trung ương là chi hỗ trợ “Hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước, tổ chức chính trị và các tổ

---

13. Chi tiết xem thêm Chỉ thị số 17-CT/TW, ngày 28/8/2013 của Bộ Chính trị, Kết luận số 102-KL/TW ngày 22/9/2014 của Bộ Chính trị về hội quần chúng.

chức chính trị-xã hội; hỗ trợ hoạt động cho các tổ chức chính trị xã hội-ngề nghiệp, TCXH, TCXH – nghề nghiệp theo quy định của pháp luật” (Khoản 1, Điều 36). Nhưng trên thực tế, những khoản chi hỗ trợ này chủ yếu được dành cho trung ương hội của nhóm năm đoàn thể, Mặt trận Tổ quốc, và một số tổ chức chính trị-xã hội-ngề nghiệp quan trọng (Hội Nhà báo, Hội Chữ thập đỏ...), thay vì chia nhỏ ra cho các tổ chức cấp thấp hơn. Không có cơ chế hay quy định cụ thể để nguồn hỗ trợ này được phân bổ cho những nhóm TCXH ngoài công lập.

Điều này lý giải vì sao nguồn kinh phí từ nhà nước đóng góp hầu như không đáng kể vào hoạt động của TCXH. Khảo sát của nhóm nghiên cứu từ ĐHY phối hợp với BQLDA Quỹ Toàn cầu (VUSTA), cho thấy chỉ có 2,2% cơ quan nhà nước ở trung ương là có đóng góp vào nguồn tài chính cho hoạt động của các TCXH hoạt động trong lĩnh vực phòng chống HIV/AIDS, và chưa đến 0,5% TCXH độc lập (chủ yếu là CBOs) là được ngân sách trung ương hỗ trợ hoàn toàn kinh phí (VUSTA & CREATA, 2015).

Hai kênh tiếp cận còn lại từ ngân sách địa phương và các tổ chức quần chúng công cũng còn nhiều rào cản.

Chi từ ngân sách địa phương có thể coi là một trọng tâm từ nguồn ngân sách mà TCXH có thể hướng đến, nhưng việc phân bổ tài chính từ ngân sách địa phương cho TCXH độc lập còn hạn hẹp, bởi hoạt động này còn chưa được coi trọng, và thường chưa nằm trong chiến lược tổng thể chung của địa phương khi triển khai dự toán ngân sách hàng năm. Khảo sát các TCXH ở một số địa phương cho thấy các cơ quan nhà nước thường không chủ động trong việc tìm kiếm các đối tác “xã hội” để thực hiện nhiệm vụ được giao, và việc lựa chọn đối tác TCXH địa phương nhiều khi phụ thuộc hoàn toàn vào mối quan hệ cá nhân của lãnh đạo tổ chức đó với chính quyền.

Kênh tiếp cận từ các tổ chức quần chúng công có nhiều tiềm năng nhưng chưa được chú trọng. Đây là nhóm tổ chức được nhà nước hỗ trợ toàn phần hay một phần kinh phí hoạt động trên cả bốn cấp hành chính (trung ương, tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương, cấp thành phố/thị xã/huyện, và cấp xã). Theo Nguyễn Đức Thành và cộng sự (2015) tổng mức chi ngân sách nhà nước cho nhóm tổ chức này trên cả bốn cấp trong năm 2014 là 14,023 nghìn tỷ VND (630 triệu USD). Nếu tính thêm cả nguồn thu từ hội phí, phí uỷ thác từ VBSP, thu từ quản lý các loại quỹ an sinh-xã hội, và hợp tác quốc tế, tổng thu của nhóm các tổ chức này mỗi năm rơi vào khoảng 27,943 nghìn tỷ VND (1,25 tỷ USD). Các tổ chức quần chúng công dùng khoản thu này nhằm thực hiện những nhiệm vụ kinh tế-chính trị-xã hội theo điều lệ của tổ chức và theo yêu cầu của Đảng và nhà nước. Nếu giả định mức chi thường xuyên (để duy trì hệ thống, trả lương cho cán bộ, nhân viên...) là 80% (theo mức chi thường xuyên được khảo sát tại một số tổ chức quần chúng công ở các địa phương theo nghiên cứu nói trên), thì mức ngân sách chi hoạt động của nhóm tổ chức trên rơi vào khoảng 250 triệu USD. Rõ ràng đây là một khoản ngân sách hoạt động rất lớn, mà nếu TCXH có thể tiếp cận được thì sẽ đảm bảo được nguồn thu ổn định. Thực tế cho thấy TCXH chưa tiếp cận được nhiều từ nguồn lực này, và nếu tiếp cận được thường mang mối quan hệ cá nhân, nặng tính xin – cho, chứ chưa xây dựng được một cơ chế phối hợp ổn định và bền vững (BQLDA Thành phần VUSTA, 2014).

Trong nhóm các TCXH, các hội, hiệp hội không phải là hội đặc thù nhận được nhiều ưu đãi từ nhà nước nhất, ví dụ như được cho mượn địa điểm làm việc, nhân lực, hỗ trợ một phần kinh phí thường xuyên không liên tục... Tuy vậy, xu hướng chung về cắt giảm ngân sách cho các hội phụ thuộc vào nhà nước cũng khiến những tổ chức trên gặp nhiều khó khăn về tài chính. CBOs, với đặc điểm là các tổ chức phi pháp nhân, gần như không được hưởng hỗ trợ nào từ các cơ chế tài chính của nhà nước trong thời điểm hiện tại.

**Khó khăn trong việc tiếp cận hỗ trợ từ doanh nghiệp**

Khi nguồn lực từ các tổ chức quốc tế còn dồi dào, các TCXH Việt Nam chưa chú trọng đến việc xây dựng nguồn lực tài chính từ cộng đồng, trong đó một phần quan trọng là các doanh nghiệp. Đây là một lỗ hổng lớn, bởi Salamon, Sokolowski, Haddock, & Tice (2013) khi nghiên cứu về hoạt động của các TCXH ở nhiều quốc gia trên thế giới cho thấy nguồn hỗ trợ từ các DN, thông qua cả hỗ trợ trực tiếp và thực hiện dịch vụ, chiếm một phần lớn nguồn lực hoạt động cho các TCXH.

Thực tế cho thấy ở Việt Nam, chỉ có rất ít TCXH “mạnh” được các nhà tài trợ, doanh nghiệp, cộng đồng tìm đến và hỗ trợ tài chính (VUSTA, 2015), ngoại trừ các tổ chức về mặt bản chất là phục vụ các doanh nghiệp (hội, hiệp hội doanh nghiệp, kinh doanh).

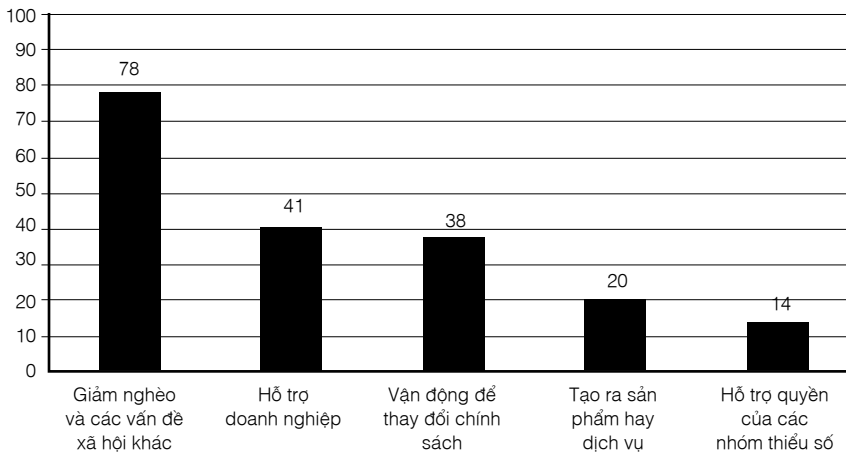
Trong các nguồn vốn cộng đồng, doanh nghiệp là nguồn tiếp cận khả dĩ nhất để thay thế cho nguồn hỗ trợ nước ngoài sụt giảm. Tuy nhiên, đây lại là khu vực chưa được các TCXH Việt Nam khai phá. Theo một khảo sát của Đặng Hoàng Giang & Phạm Minh Trí (2013), chỉ có 9% các doanh nghiệp trong mẫu nghiên cứu đã từng hợp tác với VNGOs trong các hoạt động nhân đạo, từ thiện của mình. Ngay cả trong số này, họ cũng chủ yếu hợp tác với các tổ chức có liên quan đến doanh nghiệp như Hiệp hội Doanh nghiệp trẻ hoặc VCCI.

Điều này xuất phát từ một thực tế các doanh nghiệp không hiểu nhiều về TCXH và hoạt động của TCXH. Ví dụ như với VNGOs, khi được hỏi về vai trò của nhóm các tổ chức này, doanh nghiệp có xu hướng nghiêng về các nhận định mang tính truyền thống và khá hạn hẹp. Có đến 78% doanh nghiệp được hỏi cho rằng vai trò của NGOs là ở trong lĩnh vực “giảm nghèo”. Gần 40% doanh nghiệp trả lời họ không cho rằng VNGOs “thực sự tạo ra các ảnh hưởng tích cực cho xã hội” và trên 50% không cho rằng VNGOs “làm việc một cách chuyên

ngiệp” (ibid.). CBOs, với hạn chế về mặt pháp nhân, cũng hầu như không tiếp cận được nguồn hỗ trợ từ các doanh nghiệp.

Hình ảnh tương đối mờ nhạt của TCXH với các doanh nghiệp khiến cho việc tiếp cận nguồn tài chính này không hiệu quả. Điều này là đáng tiếc, bởi dường như mục tiêu của TCXH và doanh nghiệp có khá nhiều điểm tương đồng. Theo Đặng Hoàng Giang và Phạm Minh Trí (2013), tham nhũng được 61% doanh nghiệp tham gia khảo sát cho là vấn nạn hàng đầu. Thất nghiệp đứng hàng thứ hai, được 50% số doanh nghiệp nhắc đến. Tiếp sau đó là ô nhiễm môi trường (47%), chất lượng giáo dục (39%), chăm sóc sức khỏe (27%) và tội phạm (21%). Đây là những lĩnh vực ưu tiên mà các TCXH ở Việt Nam đang hoạt động.

**Hình 5.3. Quan điểm doanh nghiệp về lĩnh vực VNGOs cần tập trung giải quyết (%)**



Nguồn: Đặng Hoàng Giang và Phạm Minh Trí (2013, Hình 21)

### **Khó khăn trong việc tiếp cận nguồn lực từ cộng đồng**

Một trong những khoản hỗ trợ kinh phí tiềm năng cho các TCXH đến từ cộng đồng dân cư. Về nguyên tắc, những người dân đồng cảm với mục đích của một TCXH nhất định có thể đóng góp tùy nghi, tương

tự như việc đóng góp các quỹ do nhà nước vận động như quỹ phòng chống thiên tai, quỹ vì người nghèo, quỹ vì biển đảo quê hương. Xét trên nguyên tắc kinh tế, đây là một điều hợp lý bởi TCXH thực hiện một nhiệm vụ công, tạo ra hàng hóa công, giữ ổn định xã hội và từ đó đem lại ngoại ứng tích cực cho tất cả các thành viên trong cộng đồng. Ở các quốc gia nơi hệ thống XHCD phát triển, việc thành lập quỹ để thu hút nguồn thiện nguyện từ người dân là rất dễ dàng. Thậm chí với thời đại Internet, các tổ chức có thể gây quỹ rất nhanh thông qua tài trợ đám đông (crowdfunding) để phục vụ mục đích của mình.

Tuy nhiên, việc thành lập quỹ tư nhân để thu hút nguồn lực cộng đồng, hay quản lý nguồn tiền tài trợ là hết sức khó khăn do rào cản từ pháp lý. Hiện TCXH, bao gồm cả VNGOs và các hiệp hội, hội, không được phép huy động vốn từ cộng đồng như các quỹ từ thiện, nên nguồn lực cộng đồng hỗ trợ là hết sức hạn chế. Với các TCXH có nhu cầu thành lập quỹ từ thiện để hỗ trợ thêm kinh phí hoạt động, việc thành lập tốn nhiều thời gian và thủ tục, dù theo quy định của Nghị định số 30/2012/NĐ-CP của Chính phủ về Tổ chức, hoạt động của quỹ xã hội, quỹ từ thiện, thời gian xét duyệt chỉ là 40 ngày, nhiều tổ chức mất vài năm để xin thành lập quỹ nhưng bất thành.

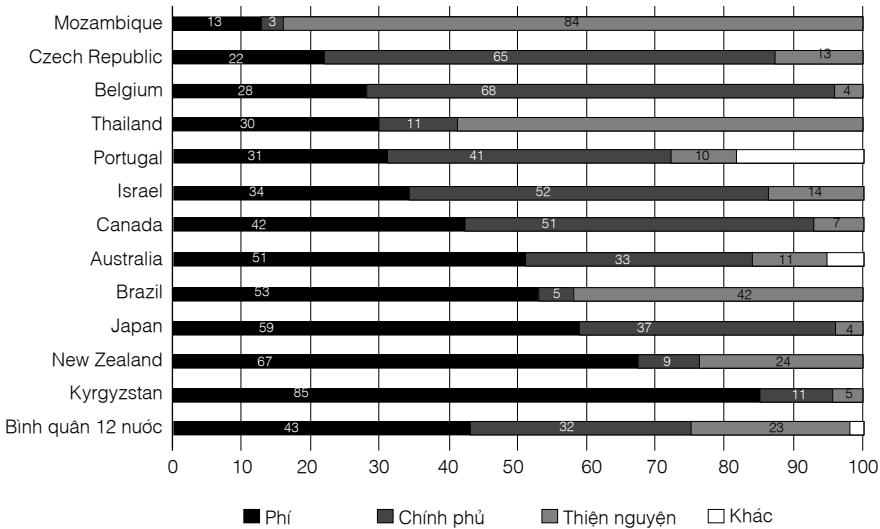
Ngoài ra, việc thu hút nguồn lực từ cộng đồng còn gặp phải rào cản tâm lý từ người dân, khi người dân trong cộng đồng chưa hiểu rõ ý nghĩa, vai trò, trách nhiệm của các TCXH. Điều này khiến cộng đồng vẫn ngần ngại đóng góp kinh phí hỗ trợ.

### **Phí dịch vụ và hội phí thành viên**

Ở nhiều quốc gia khác trên thế giới, thu phí từ cung cấp dịch vụ đóng góp phần lớn vào ngân quỹ hoạt động của TCXH. Theo khảo sát chung ở 12 nước trên thế giới của Salamon, Sokolowski, Haddock, & Tice (2013), thuộc Đại học John Hopkins, cho thấy phần lớn kinh phí hoạt động của nhóm các TCXH đến từ hỗ trợ của chính phủ (32%) và phí

dịch vụ (43%), trong đó có thể hiểu là bao gồm cả các dịch vụ mà các TCXH thực hiện cho nhà nước (dịch vụ công).

**Hình 5.4. Cơ cấu kinh phí hoạt động của TCXH trên thế giới (%)**



Nguồn: Salamon, Sokolowski, Haddock, & Tice (2013)

Ở Việt Nam, hình thức hỗ trợ tài chính bằng thu phí dịch vụ của TCXH vẫn chưa phát triển, do ba yếu tố chính. Thứ nhất, chưa có cơ chế rõ ràng về các loại hình dịch vụ mà TCXH có thể tham gia cung cấp, đặc biệt là với các dịch vụ công cộng được chính phủ “xã hội hóa”. Thứ hai, phần lớn các TCXH là CBOs ở cộng đồng và chưa có pháp nhân hay những cơ chế đảm bảo tính bền vững trong mô hình tổ chức hoạt động. Thứ ba, năng lực của TCXH còn hạn chế, chưa đáp ứng yêu cầu cung cấp sản phẩm và hàng hóa đủ chất lượng cho cộng đồng.

Phí hội viên hiện tại vẫn là phương thức đóng góp tài chính chủ yếu của CBOs hoạt động tại địa phương. Tuy nhiên, với các tổ chức hội, hiệp hội, hay VNGOs có quy mô hoạt động lớn và thể chế ổn định hơn, việc dùng hội phí để duy trì và phát triển hoạt động là chưa khả thi.

### **Viện trợ nước ngoài**

Như phân tích ở các phần trên, viện trợ nước ngoài đóng góp phần lớn cho ngân quỹ hoạt động của nhiều lĩnh vực hoạt động của TCXH. Tuy vậy, sau khi Việt Nam vượt ngưỡng nước nghèo, các hỗ trợ quốc tế sẽ có nguy cơ bị cắt giảm mạnh trong thời gian sắp tới. Ví dụ có thể kể đến chương trình phòng chống HIV/AIDS của Quỹ toàn cầu (Global Fund), các chương trình của World Bank, ADB, hay của nhiều quỹ viện trợ chính phủ khác.

Với nhiều TCXH, đây là một thách thức mang tính sống còn bởi sự phụ thuộc tài chính của họ vào đối tác quốc tế là lớn. Nếu không vượt qua được thử thách đó, những giá trị được tạo lập của TCXH có thể biến mất một cách nhanh chóng.

Đây không phải là hiện tượng cá biệt, mà đã từng xảy ra ở nhiều quốc gia đang phát triển trên thế giới, trong một vài lĩnh vực hoạt động của TCXH hay là toàn bộ hệ thống XHCD khi những nhà tài trợ quốc tế rút vốn. Ví dụ điển hình là trường hợp Quỹ toàn cầu ở Trung Quốc. Quốc gia này là một trong những nước nhận được nhiều hỗ trợ nhất của Quỹ Toàn cầu trong công tác phòng chống HIV/AIDS, lên tới gần 2 tỷ USD từ năm 2003 đến năm 2011 (Huang & Ping, 2014). Hoạt động trên 2/3 địa phương ở Trung Quốc, đây là quỹ về y tế lớn nhất tại quốc gia này. Sau khi Quỹ Toàn cầu quyết định không xem xét Trung Quốc và một số quốc gia thuộc nhóm G20 vào giai đoạn hỗ trợ tiếp theo, chính phủ Trung Quốc tiếp quản để trở thành nhà hỗ trợ chính cho chiến lược phòng chống HIV/AIDS.

Việc Quỹ Toàn cầu rút khỏi Trung Quốc để lại những hệ quả tiêu cực cho hệ thống TCXH hoạt động trong lĩnh vực này, đặc biệt là CBOs. Theo Huang & Ping (2014), khi được hỏi về tác động lớn nhất của Quỹ Toàn cầu ở nước này, một số lãnh đạo XHCD ở Trung Quốc nói đùa rằng đó là sự bùng nổ của hàng loạt TCXH “thật và



giả” lẫn lộn. Tuy nhiên, hỗ trợ của Quỹ Toàn cầu không tập trung vào việc xây dựng năng lực cho TCXH, khiến cho khả năng của nhóm này không được cải thiện nhiều. Theo Huang (2013), một lãnh đạo XHCD cho rằng 99% các lãnh đạo CBOs ở đây không nói được tiếng Anh, và hầu hết trụ sở không trang bị máy tính kết nối mạng. CBOs cũng chỉ tận dụng nguồn lực của Quỹ Toàn cầu cho các hoạt động tạm thời của mình hơn là chiến lược lâu dài, dẫn đến việc gặp nhiều bất ổn trong tương lai khi không được hỗ trợ. Có đến hơn 75% TCXH ở Trung Quốc, phần lớn là CBOs, phụ thuộc hoàn toàn vào nguồn tài chính của Quỹ Toàn cầu (Nanfang Dushi Bao, 2011), trích theo Huang & Ping (2014) .

Khi Quỹ Toàn cầu không còn, có hai hệ quả đáng kể nhất đối với TCXH ở đây. Thứ nhất là suy giảm hoạt động của các TCXH, ước tính của một lãnh đạo XHCD cho rằng số lượng CBOs hoạt động trong phòng chống HIV/AIDS ở nước này suy giảm hơn một nửa sau khi Quỹ Toàn cầu chấm dứt hỗ trợ (Kaufman, 2009). Các TCXH còn tồn tại được nhờ được hỗ trợ thay thế từ nhà nước, gặp phải một vấn đề lớn là cân bằng mối quan hệ với chính quyền. Khi chấp nhận nguồn ngân sách và chưa có cơ chế rõ ràng, TCXH đứng trước nguy cơ đánh mất tính độc lập, và qua đó là vị trí đặc biệt của mình trong cộng đồng với tư cách đại diện cho các thành viên (Huang & Ping, 2014).

Vấn đề về tiếp cận nguồn quỹ hỗ trợ của nước ngoài còn gặp phải cản trở rất lớn về mặt chính sách. Việc tiếp nhận nguồn viện trợ bị bó buộc vào những quy định ngặt nghèo của Nghị định 93/2009/NĐ-CP quy chế quản lý sử dụng viện trợ phi Chính phủ, và ngay cả văn bản sửa đổi của Nghị định này cũng theo hướng thắt chặt quản lý thay vì tạo điều kiện cho các TCXH tiếp cận nguồn trên. Ngoài ra, chính sách của nhiều địa phương, nơi các TCXH hoạt động, cũng rất tùy nghi trong việc quản lý nguồn viện trợ phi chính phủ, gây khó khăn cho hoạt động của các dự án sử dụng nguồn vốn này.

Như vậy, có thể thấy tìm kiếm nguồn tài chính bền vững, ổn định là yêu cầu hết sức cấp thiết với TCXH Việt Nam. Đây cũng sẽ là khúc ngoặt quyết định để xác định đường hướng phát triển lâu dài cho các TCXH.

Các nghiên cứu trường hợp điển hình ở một số quốc gia trên thế giới cho thấy, khi nhận diện được đúng đắn khả năng, nhu cầu, và cơ hội của mình, TCXH hoàn toàn có vượt qua áp lực về tài chính, xóa bỏ lệ thuộc vào vốn hỗ trợ nước ngoài để tồn tại một cách bền vững. Tuy nhiên, điều này đòi hỏi các tổ chức này cần nhận được những hỗ trợ cả từ nhà nước, nhà tài trợ, và cộng đồng. Nghiên cứu của Wedin (2009) ở Nam Phi cho biết, để vượt qua những khó khăn và hạn chế, CBOs cần được nâng cao năng lực, đặc biệt trong các vấn đề liên quan đến quản lý tài chính, kiện toàn hoạt động tổ chức một cách chuyên nghiệp, thay vì chỉ hỗ trợ tài chính.

Ở phần tiếp theo, tác giả đi sâu phân tích đặc điểm nguồn lực của các TCXH. Với nhóm hội-hiệp hội, VNGOs và CBOs, thông tin chủ yếu được lấy từ nghiên cứu thực địa sẽ được trình bày ở phần dưới. Thông tin về các doanh nghiệp phi lợi nhuận (NPEs) sẽ được phân tích từ Số liệu VEC.

## NGUỒN LỰC CỦA CÁC TCXH – MỘT SỐ KẾT QUẢ TỪ THỰC ĐỊA

Nhằm đánh giá cụ thể hơn tình hình huy động và sử dụng nguồn lực tài chính của các TCXH trên thực tiễn, nhóm nghiên cứu đã tiến hành khảo sát một số TCXH điển hình. Kết quả của khảo sát không nhằm tổng quan hóa toàn bộ bức tranh rất đa dạng của hệ thống các TCXH ở Việt Nam, mà nhằm điểm xuyết và làm rõ một số phần quan trọng trong bức tranh đó.

Khảo sát được tiến hành trong giai đoạn 27/09/2016-22/10/2016, tại năm địa phương: Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Sóc Trăng, Huế, và

Điện Biên. Đoàn nghiên cứu khảo sát 35 cơ quan nhà nước và tổ chức có liên quan, được thống kê tại Bảng 5.1.

**Bảng 5.1. Danh sách các tổ chức khảo sát thực địa**

|                | <b>Cơ quan quản lý</b>          | <b>Hiệp hội, hội</b>                                                                                                                                                                        | <b>VNGO</b>                                                                                                                                                                           | <b>CBO</b>                                                                                              |
|----------------|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Tổng số</b> | <b>5</b>                        | <b>16</b>                                                                                                                                                                                   | <b>10</b>                                                                                                                                                                             | <b>4</b>                                                                                                |
| Hà Nội         |                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hội Thu viện Việt Nam</li> <li>- Hội Phòng chống HIV/AIDS Hà Nội</li> </ul>                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Trung tâm CCRD</li> <li>- Trung tâm CDI</li> <li>- Trung tâm nghiên cứu phát triển Y tế cộng đồng (CCRD)</li> <li>- Trung tâm SRD</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Chi hội người diếc Hà Nội</li> </ul>                           |
| TP. HCM        |                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hiệp hội Chế biến và Xuất khẩu thủy sản Việt Nam</li> <li>- Hội Bảo vệ NTD</li> <li>- Hội Nghiên cứu – dịch thuật TP HCM</li> </ul>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Trung tâm SDRC</li> <li>- Trung tâm CCHS</li> <li>- Trung tâm LIN</li> </ul>                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cộng đồng diếc câm</li> <li>- CLB Học thuật lan tỏa</li> </ul> |
| Sóc Trăng      | Sở Nội vụ                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hiệp hội DN</li> <li>- Hội Khoa học lịch sử</li> <li>- Hội Bảo vệ người tiêu dùng</li> <li>- Hội Nghề cá</li> <li>- Hội Đồng y/châm cứu</li> </ul> |                                                                                                                                                                                       |                                                                                                         |
| Huế            | Sở Nội vụ<br>VUSTA<br>Huế       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hội Bảo vệ NTD</li> <li>- Hội DN Huế</li> <li>- Hội Nghề cá Huế</li> </ul>                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Quỹ Trái tim của Huế</li> <li>- Trung tâm Nghiên cứu Phát triển Xã hội</li> </ul>                                                            |                                                                                                         |
| Điện Biên      | Sở Nội vụ<br>VUSTA<br>Điện Biên | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hội Điều dưỡng</li> <li>- Hội Cựu giáo chức</li> <li>- Hội Bảo trợ trẻ em mồ côi và người khuyết tật</li> </ul>                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Quỹ Phụ nữ Phát triển TP Điện Biên Phủ</li> </ul>                                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>Nhóm cộng đồng Hoa Hướng Dương</li> </ul>                        |

Nguồn: Thông tin từ khảo sát

Khảo sát được thực hiện trong khuôn khổ dự án nghiên cứu “Hướng tới sự phát triển của các tổ chức xã hội dưới góc độ tài chính”, thực hiện bởi VEPR và Ban Quản lý dự án VUSTA - Dự án Quỹ Toàn cầu phòng, chống HIV/AIDS.

Cụ thể, có: 16 hội, hiệp hội; 10 tổ chức phi chính phủ Việt Nam (VNGOs), và bốn tổ chức cộng đồng (CBOs). Ngoài ra, có một hội và bốn VNGOs trả lời phỏng vấn qua e-mail. Để đảm bảo bí mật thông tin cho đối tượng phỏng vấn, các tổ chức khảo sát thực địa được mã hóa với các mã số đại diện như Bảng 5.2.

**Bảng 5.2. Loại hình tổ chức khảo sát thực địa**

| TT | Loại hình tổ chức                            | Mã tổ chức |
|----|----------------------------------------------|------------|
| 1  | Sở Nội vụ các địa phương                     | SNV        |
| 2  | VUSTA các địa phương                         | VUS        |
| 3  | Hội, hiệp hội có trụ sở ở Hà Nội             | HNH        |
| 4  | Hội, hiệp hội có trụ sở tại Sóc Trăng        | STH        |
| 5  | Hội, hiệp hội có trụ sở tại TP. Hồ Chí Minh  | SGH        |
| 6  | Hội, hiệp hội có trụ sở tại Thừa Thiên - Huế | HH         |
| 7  | Hội, hiệp hội có trụ sở tại tỉnh Điện Biên   | ĐBH        |
| 8  | VNGOs có trụ sở tại Hà Nội                   | HNN        |
| 9  | VNGOs có trụ sở tại TP. Hồ Chí Minh          | SGN        |
| 10 | VNGOs có trụ sở tại Thừa Thiên - Huế         | HNGO       |
| 11 | VNGOs có trụ sở tại Điện Biên                | ĐBN        |
| 12 | CBOs có trụ sở tại Hà Nội                    | HNC        |
| 13 | CBOs có trụ sở tại Tp. Hồ Chí Minh           | SGC        |
| 14 | CBOs có trụ sở tại Điện Biên                 | ĐBC        |

*Nguồn: Thông tin từ Khảo sát*

Khảo sát bao gồm những nội dung tìm hiểu như sau:

- Đặc điểm chung về tổ chức: Loại hình đăng ký, lĩnh vực hoạt động, số lượng lao động/thành viên, mô hình quản lý, thời gian hoạt động tại địa phương.

- Đặc điểm về nguồn lực hoạt động: Phân loại nguồn thu và cơ cấu nguồn thu (tính trên %).
- Đặc điểm về lao động: Toàn thời gian, bán thời gian, và tình nguyện; Giá trị quy đổi thành tiền của lao động (Full-time Equivalence – FTE).
- *Khả năng tiếp cận nguồn lực nhà nước.*
- *Khả năng đảm bảo kinh phí hoạt động của tổ chức:* Nhận định của tổ chức về những thuận lợi/khó khăn về vấn đề tài chính cho hoạt động trong thời gian sắp tới.
- *Nhận định của các tổ chức về những khó khăn của các TCXH trong thời gian tới.*

### **Về hiệp hội, hội không phải là hội đặc thù**

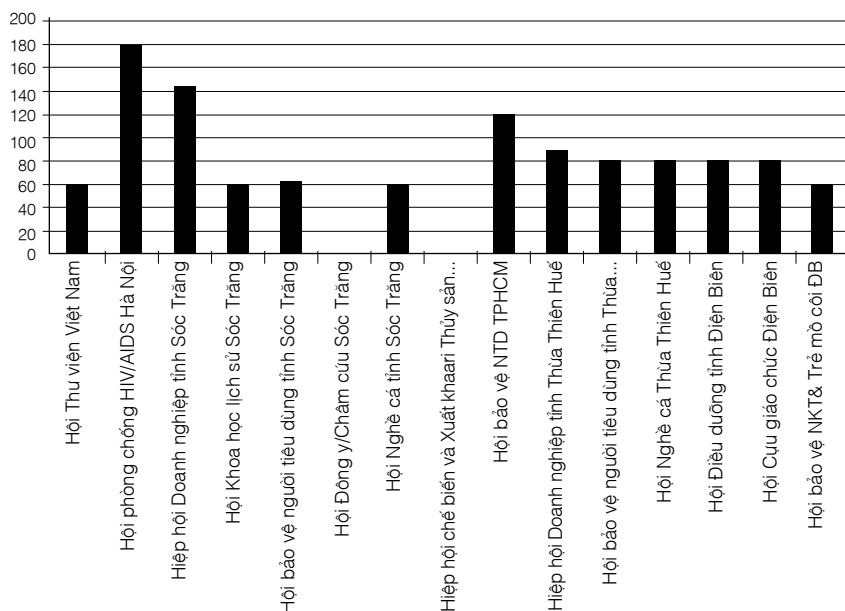
Các hiệp hội, hội không phải là hội đặc thù chiếm số lượng chủ yếu (75%) trong số gần 60 nghìn tổ chức hội có giấy phép và đang hoạt động trên lãnh thổ Việt Nam. Về mặt nguyên tắc, những hội này được thành lập theo quy định của Nghị định 45/2010/NĐ-CP cũng như các văn bản tiền thân của nó, phải đảm bảo các nguyên tắc: tự nguyện, tự quản, tự đảm bảo kinh phí hoạt động. Như vậy, về mặt lý thuyết, các hội được thành lập và tồn tại trên cơ sở của những cá nhân độc lập, không gắn liền với chỉ đạo hay nhiệm vụ của nhà nước.

Tuy vậy, trên thực tế việc thành lập các hội ở địa phương, đặc biệt với các hội đã có tổng hội hoạt động trên toàn quốc, thường được tiếp cận bởi hai xu hướng: (1) đề nghị thành lập từ các cán bộ chuyên ngành thuộc địa phương, và (2) đề nghị thành lập từ trung ương hội. Với cả hai cách thành lập trên, tư duy lập hội ở các địa phương đa phần là nhằm gắn liền “nhiệm vụ chính trị được giao” của Đảng và nhà nước, do đó, các tổ chức này vẫn có yêu cầu cấp kinh phí hoạt động (dù không phải là hội đặc thù). Phần lớn các tổ chức hội được khảo sát

(10/13) đều cho rằng nhà nước có trách nhiệm đảm bảo ít nhất là một phần kinh phí hoạt động của tổ chức.

Các hội nhìn chung cho biết, dù không có quy định cụ thể ở cấp trung ương (nghị định, thông tư hướng dẫn...), họ vẫn được hưởng một phần nào đó hỗ trợ từ chính quyền địa phương.

**Hình 5.5. Giá trị quy đổi ra tiền của hỗ trợ văn phòng cho các hội, hiệp hội khảo sát, 2015 (Triệu VND/năm)**



Nguồn: Tác giả ước tính

Phần lớn những hỗ trợ này dưới dạng *gián tiếp*, tức là những nguồn lực có giá trị kinh tế được chuyển giao cho hội mà không phải là tiền. Nguồn lực gián tiếp có hai loại chính:

- *Địa điểm hoạt động* (văn phòng và địa điểm tổ chức hoạt động). Phần lớn các hội, hiệp hội khảo sát, dù không thuộc diện hội đặc thù theo Quyết định 68/2010/QĐ/TTg (có ràng buộc về hỗ trợ hoạt động), được các cơ quan nhà nước cung cấp địa điểm hoạt động theo ngành dọc. Ví dụ như hội nghề cá sẽ

được Sở Nông nghiệp bố trí văn phòng làm việc và địa điểm tổ chức hội, họp; hội điều dưỡng (Sở Y tế); hội tiêu chuẩn và bảo vệ người tiêu dùng (Sở Công thương). Tùy theo địa bàn hoạt động của tổ chức mà giá trị quy đổi ra tiền (tương đương mức thuê trụ sở trên địa bàn tương tự), dao động từ 60 đến 180 triệu đồng/năm. Chính quyền địa phương cũng tạo điều kiện để các tổ chức này khi tổ chức những sự kiện lớn (hội nghị tổng kết, đại hội thành lập...) được mượn hội trường của chính quyền để hoạt động (Hình 5.5).

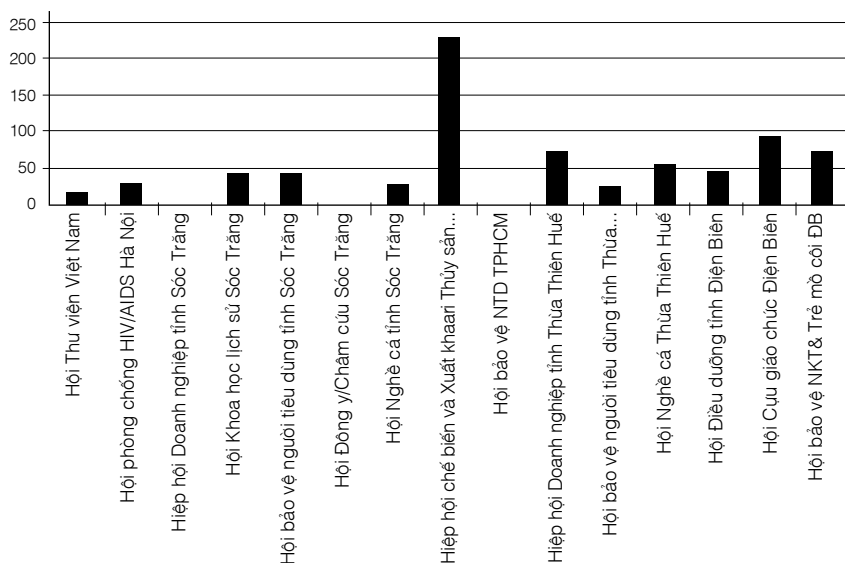
- *Về nguồn nhân lực*, nhiều tổ chức hiệp hội có lãnh đạo và thành viên chủ chốt là cán bộ cấp cao của bộ máy nhà nước. Ví dụ như các hội bảo vệ người tiêu dùng địa phương thường có phó giám đốc Sở Công thương là chủ tịch hội. Đây là công việc mà các cán bộ nhà nước không được trả lương cũng như phụ cấp, và qua khảo sát ở các hiệp hội, chiếm khoảng 10-20% thời gian làm việc của họ.

Không có quy định cụ thể về việc hỗ trợ trực tiếp của ngân sách nhà nước cho các hội, hiệp hội không phải là hội đặc thù. Tuy vậy, tùy vào thời điểm và tình hình ngân sách của địa phương, UBND cũng như các sở quản lý ngành dọc cung cấp một phần hỗ trợ tài chính trực tiếp cho hoạt động của một số tổ chức. Hỗ trợ có thể bao gồm kinh phí thực hiện nhiệm vụ nhà nước giao (tổ chức đào tạo, huấn luyện về nghiệp vụ chuyên môn của hội cho các đối tượng ưu tiên của nhà nước), hay hỗ trợ kinh phí tổ chức đại hội, hội thảo của hội (thông qua ngân sách UBND hoặc các sở đỡ đầu). Các khoản hỗ trợ này không ổn định, mang tính xin-cho thay vì có cơ chế phân bổ vốn rõ ràng.

Các hội có yếu tố nhà nước (nhưng không được công nhận là hội đặc thù) thường gặp nhiều khó khăn trong việc huy động nguồn kinh phí. Nhiều hội do không có ngân sách hoạt động nên chỉ tồn tại trên danh nghĩa (không tổ chức đại hội, không có sự kiện hoạt động cho

thành viên, không “bảo vệ thành viên” trong các trường hợp cần phải lên tiếng).

**Hình 5.6. Giá trị lao động không lương (tình nguyện) theo năm của các hội khảo sát, 2015 (Triệu VND)**



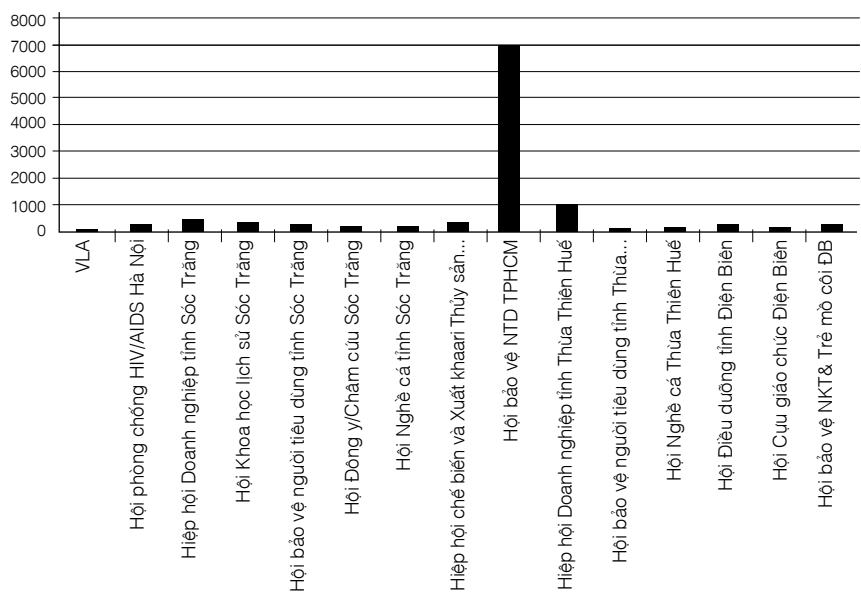
*Nguồn: Tác giả ước tính*

Trong nhiệm kỳ 2011-2016, ở một số địa phương có tình trạng các hội tự giải thể do không có kinh phí hoạt động. Ví dụ như ở Sóc Trăng có 24 hội giải thể như Hội Thanh niên Việt kiều, Hội Hỗ trợ người nghèo, Hội Y học... (thông tin từ SNV1) và một số hội đứng trước bờ vực giải thể do không có kinh phí như Hội Nghề cá. Hội phí của các hội có yếu tố nhà nước tương tự hội đặc thù, ở mức rất thấp (12-50.000VND/năm).

Ngược lại, các hội phục vụ thành viên khác gây quỹ chủ yếu từ nguồn đóng góp của hội viên (VASEP, Hội DN các tỉnh), và hoạt động kinh doanh (hội dịch thuật), có cơ cấu tài chính tương đối ổn định, chủ yếu dựa trên các nguồn lực thu hút từ thành viên và thực hiện dịch vụ cho các nhóm khác nhau trong xã hội.

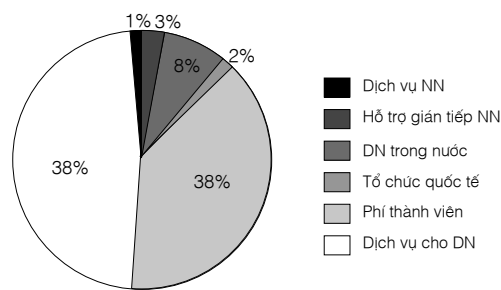


Hình 5.7. Nguồn lực tài chính của một số hội, hiệp hội khảo sát, 2015 (Triệu VND)



Nguồn: Tác giả tổng hợp

Hình 5.8. Cơ cấu nguồn lực tài chính của một số hiệp hội doanh nghiệp khảo sát, 2015



Nguồn: Tác giả tổng hợp

Nhiều hội chưa hiểu rõ về các quy định liên quan đến việc tiếp cận nguồn ngân sách địa phương. Các hội thường hiểu nhầm rằng tiếp cận ngân sách đồng nghĩa với việc xin cấp kinh phí. Đây cũng là cách hiểu cơ bản của cơ quan quản lý (Sở Nội vụ địa phương) khi nhắc đến

việc lập hội và hoạt động của hội, và là một trong những nguyên nhân khiến cho việc thành lập TCXH ở địa phương trải qua thủ tục xin phép kéo dài.

Với những đặc trưng như vậy, việc phân loại gần 50 nghìn hội, hiệp hội (không hưởng ngân sách về mặt lý thuyết) là phức tạp. Nhóm nghiên cứu đề xuất phân loại các hội, hiệp hội theo nguồn lực tài chính như sau:

*Hội phụ thuộc chủ yếu vào nguồn lực nhà nước (trên 70% nguồn lực đến từ nhà nước)*

Nhóm này bao gồm các hội “gắn với nhiệm vụ được giao” từ nhà nước như Hiệp hội Người tiêu dùng, Hội Cựu giáo chức, Hội Điều dưỡng... Về cơ bản, cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm quản lý các hiệp hội sẽ đóng góp phần lớn hỗ trợ cho hội, hiệp hội đó. Ví dụ, Sở Công thương bảo trợ, Hội bảo vệ người tiêu dùng, Sở Y tế bảo trợ hội điều dưỡng, và Sở Giáo dục và Đào tạo bảo trợ, Hội cựu giáo chức. Việc thành lập các hội này thường dựa trên nhận định về tính cấp thiết của mỗi chính quyền theo: 1/ Đề nghị của trung ương hội, và 2/ Đề nghị của những người có chuyên môn liên quan ở địa phương. Điểm đáng chú ý các nhóm hội này khi thành lập thường không có sự tham gia trực tiếp hay tham vấn từ các nhóm dân số/thành viên mà hội có mục đích bảo vệ quyền lợi.

Trong nhóm hội phụ thuộc chủ yếu vào nguồn lực nhà nước có thể chia thành hai nhóm:

*Hội ít hoạt động/không hoạt động:* được hình thành từ quyết định hành chính nhưng hầu như không hoạt động về mặt thực tế, như Hội Bảo vệ người tiêu dùng và Hội Nghề cá ở một số địa phương. Đặc điểm chung của các hội này là được thành lập với sự bảo trợ của cơ quan nhà nước, nhưng sau một quá trình hoạt động thì không nhận được sự quan tâm/hỗ trợ nguồn lực như trước, dẫn đến hoạt động trở nên đình trệ kéo dài.

“Có những hội trải qua 10-15 năm mới đại hội cũng chưa đến mức phải giải thể nhưng nó tồn tại như thế thì cũng không làm được gì.”

VUS1

Do thiếu liên kết với các thành viên ở địa phương, nên nhóm hội này không có các hoạt động thường xuyên, và cũng không đáp ứng được nhu cầu của các thành viên. Các hội thường chỉ hoạt động gắn liền với các nhiệm vụ, chỉ đạo từ Đảng và chính quyền, với nguồn nhân lực chủ yếu là cán bộ nhà nước kiêm nhiệm, đa phần là được giao nhiệm vụ trực tiếp. Do đặc thù không được hưởng phụ cấp, vì vậy chính những thành viên chủ chốt cũng không mặn mà với hoạt động của hội.

Tình trạng trên kéo dài đến nỗi một số cơ quan quản lý nhà nước (Sở Nội vụ các địa phương) cho biết muốn cho giải thể một số hội như vậy, tuy nhiên không có cơ chế để thực hiện.

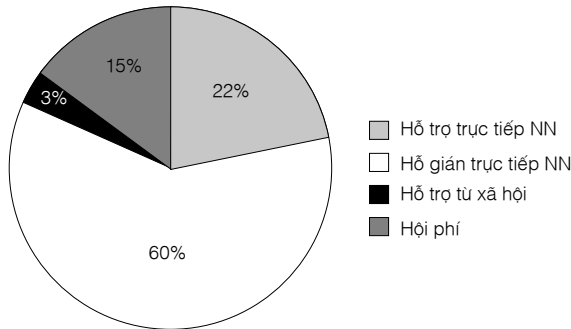
“Mình phải thấy có cái vi phạm mà chính hội viên thấy ngăn không được, ban thường vụ ngăn không được, thanh tra xử lý không xong. Buộc phải đến lượt cấp có thẩm quyền, thành lập quyết định giải thể mà không được. Nếu tôi đối chiếu thì hoạt động của anh vi phạm các điều khoản theo luật mới [dự thảo Luật về Hội ngày 10/10/2016].”

SNV2

*Hội có hoạt động thường xuyên:* gắn liền với hoạt động của nhà nước, chịu sự chỉ đạo chặt chẽ từ khối Đảng và chính quyền: Hội Điều dưỡng, Hội Cựu giáo chức, Hội Bảo vệ NTD một số địa phương... Nhóm hội này, giống với nhóm hội ít hoạt động kể trên, cũng được nhận một phần hỗ trợ của nhà nước khi mới thành lập. Điểm khác biệt là hỗ trợ gián tiếp của nhà nước cho các nhóm (địa điểm, nhân lực, giao thực hiện một số nhiệm vụ theo chuyên ngành) vẫn còn được duy trì, dù ít, nhưng vẫn đủ đảm bảo để hội tồn tại. Một số hội trong nhóm này mong muốn tách khỏi nguồn hỗ trợ nhà nước để hoạt động độc

lập hơn, nhưng không có năng lực đi vận động tài trợ từ doanh nghiệp, cộng đồng, và các tổ chức nước ngoài.

**Hình 5.9. Cơ cấu nguồn thu tài chính của 10 hội phụ thuộc nguồn lực nhà nước, 2015**



*Nguồn: Tác giả tổng hợp*

Một số hội hoạt động phục vụ thành viên (chủ yếu là những người đã/đang làm việc cho cơ quan nhà nước như hội điều dưỡng, hội cựu giáo chức) có năng lực hoạt động khá tốt, có cơ sở trải rộng trên hầu hết các địa bàn của địa phương. Các hội cũng phối hợp thường xuyên với chính quyền địa phương, đoàn thể, hội đặc thù để thực hiện những nhiệm vụ được giao từ Đảng và chính quyền.

*Hội phụ thuộc một phần từ nguồn lực nhà nước (30-70%)*

Nhóm này chủ yếu là các hiệp hội doanh nghiệp ở địa phương, được thành lập thông qua hỗ trợ một phần của Sở Kế hoạch – Đầu tư hoặc kinh phí tài trợ từ dự án liên kết (ví dụ như hiệp hội doanh nghiệp tỉnh Sóc Trăng). Đây là nhóm hội đang trong quá trình chuyển giao từ hội phụ thuộc một phần vào nguồn lực nhà nước sang hội hoạt động độc lập về nguồn lực.

Xét về bản chất hoạt động, nhóm hội này không khác nhiều so với nhóm hội độc lập với nguồn lực của nhà nước (phía dưới). Các hội chủ động tạo ra các hoạt động có thu để đảm bảo sự tồn tại của tổ chức. Các hoạt động có thu của hội cũng khá đa dạng

“Chúng tôi mở rất nhiều khóa đào tạo: đào tạo giám đốc điều hành, đào tạo giám đốc tài chính, đào tạo giám đốc bán hàng, đào tạo chuyên môn của nhân viên bán hàng, đào tạo lao động hay marketing... mở liên tục. Tổ chức các diễn đàn kinh tế với các chuyên gia kinh tế hàng đầu Việt Nam (thông thường là đầu năm) để nói chuyện, nhận định tình hình kinh tế Việt Nam, thế giới và định hướng chính phủ.”

HH1

Điểm khác biệt của nhóm so với các hội độc lập với nguồn lực nhà nước là ở khả năng thu nhận đóng góp của hội viên. Ví dụ như với VASEP (nhóm hội độc lập với nguồn lực nhà nước), tỷ lệ đóng góp của thành viên là 100%, thì ở một hiệp hội doanh nghiệp địa phương, tỷ lệ này chỉ là 44%. Tính kỷ luật tài chính chưa cao khiến cho hội không ổn định về mặt doanh thu, và buộc phải dựa một phần từ hỗ trợ của nhà nước hoặc thực hiện các hoạt động kinh tế có thu.

*Hội độc lập với nguồn lực nhà nước (0-30%)*

Đây là những hội hoàn toàn không có, hoặc có rất ít, hỗ trợ về nguồn lực từ nhà nước. Tiêu biểu cho nhóm này là Hiệp hội Chế biến và Xuất khẩu Thủy sản Việt Nam (VASEP) và Hội nghiên cứu-dịch thuật, đều có trụ sở tại TP. Hồ Chí Minh. Đây là các hội không được hưởng mức ưu đãi tài chính nào từ nhà nước, hoạt động phụ thuộc hoàn toàn vào các nguồn thu của hội (chủ yếu là hội phí và hoạt động kinh doanh). Nhóm này tương đối độc lập với bộ máy chính quyền về bộ máy tổ chức và các hoạt động. Các hội chủ yếu hoạt động để bảo vệ quyền lợi của các thành viên trong tổ chức, đặc biệt liên quan đến những vấn đề về quy định nhà nước, làm việc với báo chí, quan hệ với công chúng...

“Hiệp hội đại diện về luật pháp cho các doanh nghiệp, hội viên, tạo vai trò cầu nối giữa doanh nghiệp với các cơ quan chức năng của nhà nước, giữa doanh nghiệp với doanh nghiệp. Chúng tôi giữ vai trò tư

vấn phân biện về kinh tế, pháp luật trong các vấn đề có liên quan đến doanh nghiệp. Tiếp đó là hỗ trợ [hội viên] trong các hoạt động sản xuất kinh doanh, xúc tiến đầu tư, hoặc tạo điều kiện để nâng cao kiến thức về doanh nghiệp, nghiệp vụ...”

HH1

Nguồn thu hội phí của các hiệp hội trong nhóm này khá cao. Ví dụ như với các hiệp hội doanh nghiệp, hội phí trung bình từ 1-3 triệu đồng. Cá biệt hội phí của những hiệp hội như VASEP có thể lên đến 20 triệu đồng/năm.

Với đặc trưng chủ yếu là phục vụ thành viên và có nguồn lực chủ yếu từ đóng góp của thành viên, nhóm các hội, hiệp hội nghề nghiệp độc lập với nguồn lực nhà nước có tư duy thị trường mạnh mẽ. Lãnh đạo của các hội, hiệp hội trong nhóm này đều cho biết muốn tồn tại được phải tạo ra được những sản phẩm và dịch vụ mang lại giá trị gia tăng cho các thành viên.

“... Làm sao duy trì được tính hiệu quả của hội, vì cái đó mới là cái quyết định hội có tồn tại hay không. Anh có thể tìm nguồn này, tìm nguồn khác để hoạt động, nhưng hội viên không cảm nhận rõ hội cần thiết cho mình thì độ bền của nó không có. [...] Tôi có lợi tôi mới tham gia, còn không có lợi sẽ không tham gia.”

HH1

Có thể thấy với những nhóm phụ thuộc một phần hoặc độc lập với nguồn lực nhà nước về mặt tài chính là những hội có khả năng cung cấp “dịch vụ xã hội” tạo ra doanh thu, ví dụ như: Hội Kế hoạch hóa gia đình, Hiệp hội Doanh nghiệp, Hội Doanh nhân trẻ, các hội nghề, Hội Quy hoạch đô thị, Hội Chăn nuôi thú y...

“Ví dụ như Hội Kế hoạch hóa gia đình, họ có trung tâm chăm sóc sinh sản kế hoạch hóa gia đình thì nguồn thu của họ là từ đấy, họ làm các dịch vụ. Sau nữa là họ tham gia các chiến dịch truyền thông lồng

ghép dịch vụ của nhà nước, ví dụ như: Khám người bệnh, chăm sóc sinh sản này sinh sản kia...”

VUS1

Trong nhóm các hội hoàn toàn không sử dụng nguồn lực nhà nước, còn có các nhóm hội mang tính chất kinh doanh như hội nghiên cứu-dịch thuật và hội bán hàng đa cấp.

### **Về các tổ chức phi chính phủ Việt Nam**

*Thứ nhất, về phạm vi hoạt động*, VNGOs tập trung ở các đô thị lớn, tập trung đông dân cư như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, và Huế. Mức độ hiện diện ở những địa bàn khác là rất thấp. Ở những địa phương vùng biên (vùng biên giới hay đa dạng về dân tộc và tôn giáo) hầu như không có sự hiện diện của VNGOs, ngoại trừ các dự án do INGOs hoặc VNGOs (đăng ký ở các địa phương lớn) phối hợp thực hiện với chính quyền địa phương. Ví dụ ở tỉnh Điện Biên, trong vòng sáu năm 2011-2016, chỉ có năm tổ chức đăng ký thành lập với Sở Nội vụ, nhưng với thiên hướng theo hình thức hội, hiệp hội.

*Thứ hai, về nguồn lực*, VNGOs phụ thuộc gần như hoàn toàn vào nguồn lực của nước ngoài. Chỉ một số ít NGOs thu hút được nguồn lực từ các cá nhân, doanh nghiệp (ví dụ như Trung tâm Hỗ trợ Phát triển Cộng đồng – LIN). Tuy nhiên, các tổ chức hiện đang thực hiện các dự án với nguồn vốn nước ngoài cho rằng để duy trì nguồn lực cho tổ chức là không khó, nếu các quy định quản lý không tạo ra nhiều cản trở. Như có thể thấy ở Hình 5.10, 11 VNGOs khảo sát (bao gồm cả VNGOs trả lời bằng bảng hỏi) gần như dựa hoàn toàn vào các nguồn lực có yếu tố nước ngoài (gần 100%). Chỉ có duy nhất một VNGO ở địa bàn TP. Hồ Chí Minh cho biết có thu hút thêm được nhiều nguồn lực từ các doanh nghiệp và cá nhân trong nước (chiếm 26% tổng nguồn lực). Tổ chức này cho biết, thành công này của họ xuất phát từ việc các

sáng lập viên có mối quan hệ tốt với nhiều đầu mối trong giới doanh nhân từ trước.

Một số tổ chức khác cho biết có mong muốn tiếp cận nguồn hỗ trợ từ doanh nghiệp, tuy nhiên không tìm được những đầu mối cần thiết để kết nối.

“Thường thì nguồn của doanh nghiệp cũng không phải là lớn. Các tập đoàn lớn thì bên mình cũng chưa tiếp cận nhưng mà đối với các doanh nghiệp trên địa bàn thì không có nhiều, khoảng 50-100 triệu. Đối với một tổ chức để duy trì một bộ máy các thứ thì nó không thể là nguồn thu chính được, nó chỉ là nguồn thu nhỏ nhỏ thôi.”

HNGO1

Tuy phụ thuộc chủ yếu vào nguồn lực nước ngoài, VNGOs khảo sát đều cho biết họ không lo ngại nhiều về vấn đề thoái vốn hỗ trợ, bởi việc các tổ chức nước ngoài không thoái vốn toàn bộ mà chỉ ở trong một số lĩnh vực nhất định. Ngoài ra, song song với các nguồn tài trợ tập trung vào Việt Nam, một số VNGO cho biết cũng đủ khả năng nộp hồ sơ đấu thầu dự án trực tiếp với các quỹ quốc tế.

“Nếu một ngày nào đó, các nguồn tài trợ rút đi thì tổ chức sẽ sống bằng nguồn nào? Ban đầu chúng tôi định hoạch định trong chiến lược 2012-2017. Nhưng hiện tại nguồn nước ngoài vẫn rất hấp dẫn, nên lại chuyển chiến lược đẩy sang 2018-2022. Khi mình đã tuyên bố chiến lược thì gần như phải khả thi 80%. 20% là do những yếu tố bên ngoài.”

HNN1

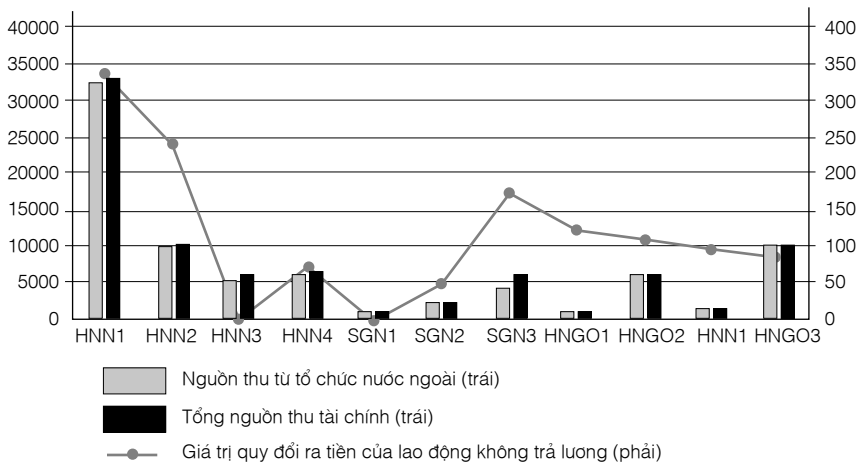
“Cá nhân tổ chức, ít nhất trong ba năm tới bọn em không nghĩ là khó khăn. Nhưng từ năm thứ tư trở đi có thể có những khó khăn và bọn em cần chuyển dần sang hướng khác. Ví dụ như chuyển sang mảng minh bạch ngân sách, Việt Nam chưa có nhiều tổ chức làm về mảng đấy. Vì chưa ai làm nên bọn em coi đó là một lợi thế của mình.”

HNN2



*Quy mô nguồn lực VNGOs* giới hạn từ 1-10 tỷ VND/năm, trừ một số trường hợp đặc biệt (có thể lên đến 40 tỷ VND/năm). Quy mô lao động trung bình vào khoảng 7-15 người. VNGOs cũng tận dụng khá tốt việc thu hút tình nguyện viên để tham gia vào những hoạt động của tổ chức. Khi tính về giá trị quy đổi thành tiền của lao động không lương (FTE), con số này đóng góp từ 30-350 triệu đồng/năm cho các tổ chức. Đây không phải là con số lớn, tuy nhiên nó cho thấy phần nào khả năng huy động nguồn lực lao động từ xã hội của VNGOs.

**Hình 5.10. Tổng nguồn thu, nguồn thu từ tổ chức nước ngoài và giá trị quy đổi của lao động không trả lương của VNGOs khảo sát, năm 2015 (Triệu VND)**



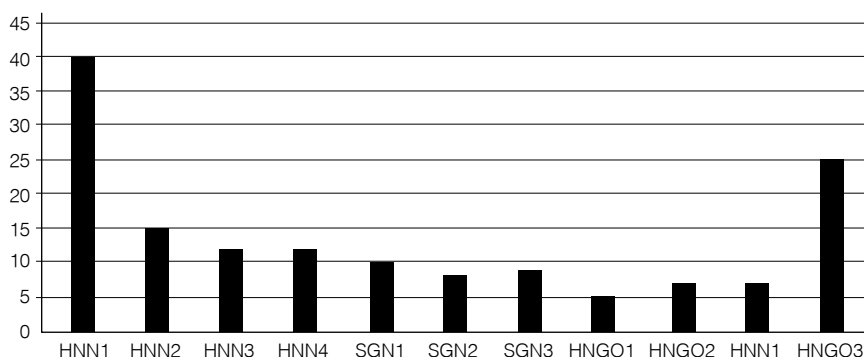
Nguồn: Tác giả tổng hợp

Về quy mô lao động, mức lao động trung bình của VNGOs là từ 5-15 người. Có một trường hợp ngoại biệt, số lao động lên đến 40 người. Các VNGOs cho biết số lượng lao động của tổ chức là linh hoạt và tùy thuộc vào từng thời điểm với số lượng dự án khác nhau.

*Mô hình đăng ký hoạt động chính* là dưới dạng các tổ chức khoa học-công nghệ, đăng ký với tư cách thành viên của VUSTA hoặc VUSTA

địa phương. Có một số tổ chức đăng ký hoạt động tại địa phương (với UBND). Nhìn chung, những tổ chức đăng ký hoạt động ở địa phương thường gặp khó khăn trong quá trình xét duyệt hồ sơ dự án (SGN1) hay mở rộng địa bàn hoạt động (ĐBN1). Với những tổ chức đăng ký với VUSTA, quá trình xét duyệt hồ sơ dự án được hỗ trợ bởi VUSTA nên việc xét duyệt bớt khó khăn hơn. Một số tổ chức cho biết phí bảo trợ bởi VUSTA là 15 triệu đồng/năm.

**Hình 5.11. Quy mô lao động toàn thời gian của một số VNGOs khảo sát, năm 2015 (Người)**



Nguồn: Tác giả tổng hợp

Về tiếp cận *nguồn lực ngân sách nhà nước*, VNGOs khảo sát cho biết tương đối ngại ngại với việc tiếp cận nguồn ngân sách nhà nước, kể cả với VNGOs đang gặp khó khăn, do những lo ngại về thủ tục hành chính rườm rà, tính minh bạch trong đấu thầu, và tình trạng tham nhũng.

“Chưa thử nhưng mà mình tiếp cận với các thông tin đó rất khó. Bởi thực tế bây giờ bên chỗ đó cũng có các đoàn thể phụ nữ, đoàn thanh niên, chữ thập đỏ... Mình nghĩ nguồn nhà nước họ có kênh riêng của họ. Còn việc đấu thầu công khai thì mình nghĩ là chưa có.”

HNGO1

“Khi thành lập tổ chức, mọi người cũng đã thảo luận là có thể lấy nguồn từ chính phủ, từ phi chính phủ, từ hoạt động tư vấn... Sau đó mới ngồi phân tích tại sao không lấy nguồn của chính phủ. Nếu lấy nguồn từ chính phủ thì có chịu được cơ chế này không. Nếu chịu được cơ chế thì cách thực hiện nó là như thế nào? Cái thứ hai, là làm dịch vụ [cho nhà nước]. Làm dịch vụ quá ít việc để làm.”

HNN1

“Bởi nó cũng phức tạp, thủ tục, quản lý hành chính khác các hệ thống, khác hoàn toàn, cho nên là cũng khó đáp ứng được mà hiện tại thì áp lực công việc đang lớn, cái nguồn thu nó đang giảm nó đòi hỏi các hoạt động khó hơn, yêu cầu của nhà tài trợ ngày càng cao, cho nên cái áp lực công việc nó khá cao nên mình chưa có cái ý định tìm nguồn tài trợ từ Nhà nước.”

HNGO1

Một số tổ chức khác thì cho rằng cách tiếp cận của VNGOs và chính phủ là khác nhau, một bên theo cơ chế “xin-cho”, một bên đánh giá hiệu quả từ người nhận nên chưa thực sự tìm được tiếng nói chung trong việc hợp tác.

“Các bên [cơ quan nhà nước] đôi khi vẫn nghĩ theo cơ chế xin cho. Với cơ chế đó bản thân người dân nhìn chính phủ trong tâm thế là tôi đang xin, mà đã xin thì được cái gì tốt cái đấy. Chứ không nghĩ đến việc đòi hỏi cái tốt hơn. Còn bên mình khi làm luôn hỏi xem quá trình đấy các bác thấy tham gia như thế nào, rồi phân tích sao cho tìm được cách phù hợp nhất. Cách tiếp cận khác nhau sẽ ảnh hưởng đến chất lượng, kết quả cuối cùng.”

HNN2

“Thật ra tiếp cận được nguồn của nhà nước lại rất bền vững, vì nó có thường xuyên, có liên tục. Nhưng mình thông qua các đối tác, thông qua bạn bè mình nhận thấy thật ra mấy ông cũng sử dụng tay trong không chứ không bao giờ sử dụng tay ngoài đâu. Đằng sau của họ

là những trung tâm, những viện là của họ, thành ra kể cả công khai minh bạch lên thì mấy nhóm đó đi trước hết... Thà làm các tài trợ của quốc tế còn học hỏi được nhiều, còn đỡ căng thẳng hơn.”

SGN1

### **Về các tổ chức cộng đồng CBOs**

Các tổ chức cộng đồng được tìm hiểu trong nghiên cứu là những tổ chức phục vụ cộng đồng, tập trung vào những nhóm yếu thế, có tính tổ chức nhất định và hiện đang có mong muốn trở thành những tổ chức có tính pháp nhân rõ ràng hơn. Với đối tượng đó, CBOs được tìm hiểu trong khảo sát thực địa sẽ không bao gồm những nhóm tổ chức cộng đồng không có hoạt động liên tục (nhóm đồng niên, đồng ngũ...) hay liên kết với nhau dựa trên sở thích chung thay vì tập trung bảo vệ quyền lợi của thành viên hoặc vì một mục tiêu xã hội cụ thể (hội đá gà, hội chim cảnh...). Xét theo tiêu chí đó, bốn tổ chức CBOs nhóm nghiên cứu lựa chọn khảo sát là những tổ chức bảo vệ lợi ích thành viên (là người yếu thế: khuyết tật hoặc nhiễm HIV/AIDS) hoặc vì mục tiêu xã hội (truyền bá kiến thức). Trong đó, có ba tổ chức ở dành cho nhóm yếu thế (người khuyết tật và người nhiễm HIV/AIDS), một nhóm sinh hoạt tri thức của sinh viên, người trẻ.

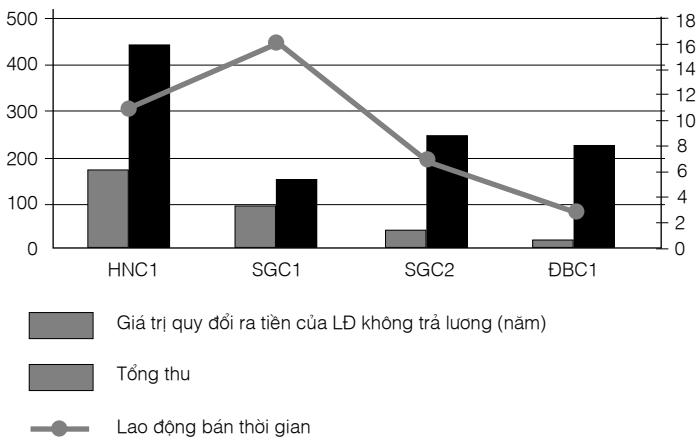
*Về phạm vi hoạt động*, CBOs khảo sát hoạt động chủ yếu trong địa bàn hành chính cấp thành phố/thị trấn/thị xã, nơi các tổ chức này được thành lập. Một số CBOs sau một thời gian hoạt động trở nên lớn mạnh hơn trước và muốn được hoạt động liên huyện (cộng đồng Hoa Hướng Dương ở Điện Biên) hay liên tỉnh (Chi hội người Diết Hà Nội); tuy nhiên, do tổ chức chưa có pháp nhân nên việc mở rộng phạm vi hoạt động của họ không thực hiện được.

*Về nguồn lực tài chính*, CBOs thường chưa có cơ chế tài chính rõ ràng, phụ thuộc chủ yếu vào nguồn hỗ trợ từ NGOs trong nước, cộng đồng hoặc từ hội phí thành viên. Ngoài trừ tiền mặt, CBOs của nhóm

yếu thế (người khuyết tật) nhận được nhiều hỗ trợ phi tài chính từ cộng đồng (cho mượn phòng họp, phòng làm việc, hỗ trợ đồ từ thiện, hỗ trợ tìm việc làm...).

Như Hình 5.12 cho thấy, CBOs khảo sát có mức tổng thu dao động từ 200-450 triệu đồng/năm, đã bao gồm giá trị quy đổi ra tiền của lao động không được trả lương. Trong đó, điểm đáng chú ý của CBOs là việc các tổ chức này thu hút rất tốt nguồn lực của lao động không được trả lương (toàn bộ nhân lực của CBOs khảo sát không nhận lương, trợ cấp từ tổ chức).

**Hình 5.12. Tổng thu, số lao động bán thời gian, giá trị quy đổi ra tiền của lao động không trả lương của CBOs khảo sát, năm 2015**



Nguồn: Tác giả tổng hợp

Các nhóm CBOs ở thành phố lớn (Hà Nội và TP. HCM) cho biết việc tiếp cận nguồn lực ngoài nhà nước, đặc biệt là từ các doanh nghiệp, không khó, thậm chí một số còn tự động tiếp cận và giải quyết vấn đề lao động cho CBOs (HNC1).

Về việc tiếp cận nguồn lực nhà nước, 3/4 CBOs khảo sát cho biết không tiếp nhận bất kì nguồn hỗ trợ nào có yếu tố nhà nước (nguồn ngân sách hay hỗ trợ trực tiếp). Chỉ có tổ chức cộng đồng Hoa Hướng

Dương (Điện Biên) cho biết được Sở Y tế và Ủy ban Nhân dân hỗ trợ về địa điểm hoạt động, và chi phí cố định (Internet, điện, nước văn phòng). Giống như VNGOs, CBOs khảo sát đều cho biết không kì vọng nhận hỗ trợ tài chính từ nhà nước, nhưng mong muốn có khuôn khổ pháp luật rõ ràng hơn để hoạt động và vận động nguồn lực tài chính từ những nguồn khác. Điều đó bao gồm sự thừa nhận về mặt pháp lý cho CBOs, cho phép các tổ chức này thành lập với tư cách pháp nhân, hay bảo trợ tư cách hoạt động của CBOs như trường hợp của tổ chức Hoa Hướng Dương ở Điện Biên.

“Đa số bọn chị huy động tại cộng đồng thì có sự tham gia của Sở y tế. Ví dụ như tổ chức sự kiện gì đấy để huy động thì họ cũng hỗ trợ như ra công văn, giấy mời để đi mời các nơi chẳng hạn, đấy cũng là một sự hỗ trợ.”

ĐBC1

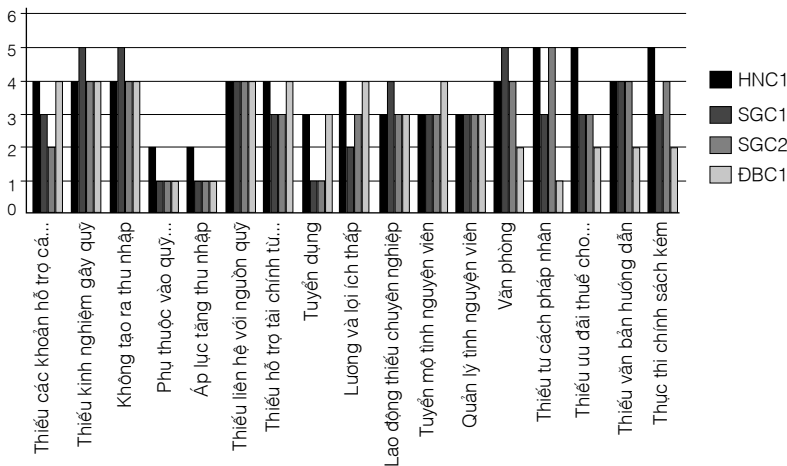
Về mô hình đăng ký hoạt động, CBOs khảo sát đều chưa có tư cách pháp nhân, và 3/4 tổ chức cho biết đã nỗ lực xin đăng ký tư cách pháp nhân với các cơ quan chức năng nhưng chưa có kết quả. Cụ thể, Cộng đồng Diếp-câm TP. Hồ Chí Minh xin đăng ký thành lập hội từ 2008, Chi hội Người Diếp Hà Nội xin đăng ký từ 2010 nhưng đều bị từ chối. Tổ chức Học thuật Lan tỏa (Spread Out) ở TP. Hồ Chí Minh thì cho biết chưa có ý định xin pháp nhân, sau khi tìm hiểu qua các bước thực hiện.

“Thật ra bọn em có nguyện vọng muốn có tư cách pháp nhân độc lập. Nhưng mà theo những gì bọn em biết thì thấy có vẻ khó khăn cho nên là bọn em vẫn chưa có ý định làm.”

SGC1

Trong những khó khăn mà CBOs được hỏi, việc thiếu tư cách pháp nhân được coi là một trong những thách thức nghiêm trọng nhất (Hình 5.13).

**Hình 5.13. Khó khăn của CBOs khảo sát, thang 1-5 (thấp-cao)**



*Nguồn: Tác giả tổng hợp*

Kinh nghiệm gây quỹ và việc bắt buộc phải tạo ra thu nhập là mối lo lớn thứ hai sau đó. Tuy nhiên, một số CBO cho biết, họ có khả năng liên kết và thu nhận hỗ trợ từ nước ngoài nếu có tư cách pháp nhân rõ ràng. Đại diện của chi hội người di cư chia sẻ những khó khăn của mình khi không có tư cách pháp nhân để hoạt động như sau:

“Vấn đề lớn nhất chúng tôi gặp là khi muốn xin dự án thì chúng tôi không thể xin, vì họ sẽ hỏi bạn có tư cách pháp nhân không, và họ chỉ cung cấp cho những nơi có con dấu thôi. Khi chúng tôi xin được dự án, thì phí quản lý hội cấp trên giữ khá là nhiều, và có những hội chúng tôi cần đưa ra quyết định thì không thể đưa ra quyết định vì phải xin ý kiến cấp trên, là những người không hiểu văn hóa và đặc thù của chúng tôi [nhóm người yếu thế].”

HNC1

“Có rất nhiều [hoạt động bị ảnh hưởng do không có tư cách pháp nhân], như là hội thảo nước ngoài, hoặc hội trại thanh niên, thể dục thể thao về người di cư. Các bạn được gửi giấy mời nhưng cần có dấu tư cách pháp nhân mới được đi, chính cái đó là rào cản các

bạn không được tiếp xúc với các hoạt động quốc tế. Vấn đề ngôn ngữ ký hiệu cũng là vấn đề nan giải của người điếc. Mail hoặc gửi về các trường nói về việc chúng tôi sẵn sàng dạy miễn phí ở các trường nhưng họ không tin tưởng vì không có tư cách pháp nhân.”

HNC1

Đại diện một CBO chia sẻ đã cố gắng liên kết với nước ngoài, và có những tổ chức sẵn sàng cung cấp dự án, nhưng sau khi biết tổ chức không có pháp nhân độc lập nên họ lại ngừng. Có những chương trình hợp tác có thể xin được tài trợ mà không cần có tư cách pháp nhân, tuy nhiên, CBOs phải đi qua tổ chức “bảo trợ” (hội có tư cách pháp nhân đứng ra bảo lãnh). Với trường hợp này, CBOs sẽ bị mất một khoản phí “bảo lãnh” nhất định cho tổ chức bảo trợ, và gặp nhiều khó khăn về quản lý tài chính.

Việc không có tư cách pháp nhân như vậy ảnh hưởng trực tiếp đến việc ổn định nguồn lực tài chính của CBOs, do đó là rào cản để các tổ chức này xây dựng nguồn thu ổn định.

“Vấn đề nữa là do không có pháp nhân nên khó xin dự án dẫn đến hậu quả là ban chấp hành không có lương và không ổn định, sau một thời gian họ rơi rụng phải tuyển lại thì mất rất nhiều thời gian. Bây giờ không có con dấu, mở văn phòng cũng không ổn lắm, anh thấy các tổ chức khác họp thì vào văn phòng rất lịch sự đúng không, nhưng chúng tôi lại phải ra quán café ngồi.”

HNC1

Đại diện của một CBO hỗ trợ nhóm người yếu thế cho biết, nếu được lựa chọn giữa việc có tư cách pháp nhân độc lập và có được nguồn hỗ trợ trực tiếp từ chính phủ, thì họ lựa chọn phương án có tư cách pháp nhân. Bởi họ cho rằng, nếu có tư cách pháp nhân thì có thể tạo ra nhiều hoạt động mang lại nhiều lợi ích hơn là chỉ nhận hỗ trợ từ nhà nước.



“Nếu trực thuộc hội [có tư cách pháp nhân khác] thì họ đưa ra rất nhiều dự án, mục tiêu nhưng họ đưa ra rồi làm hay không là chuyện của họ, mình không thể can thiệp. Chúng tôi muốn là hội đặc thù và độc lập riêng.”

HNC1

### Về các doanh nghiệp phi lợi nhuận

Doanh nghiệp phi lợi nhuận (NPEs) đã phát triển đáng kể sau khi Việt Nam chuyển hướng phát triển từ kế hoạch tập trung sang hướng tiếp cận định hướng thị trường hơn sau Đổi mới năm 1986. Ngoài ra, nhờ quá trình hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, ví dụ như việc bình thường hóa quan hệ với Hoa Kỳ, trở thành thành viên của nhiều tổ chức quốc tế như Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN), Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), và Hợp tác Kinh tế Châu Á - Thái Bình Dương (APEC), NPEs cũng có nhiều không gian để phát triển, mở rộng quy mô và loại hình hoạt động.

**Bảng 5.3. Tổng quy mô NPEs ở Việt Nam, 2014**

| Loại NPE               | Doanh thu thuần (triệu VND) | Tài sản (triệu VND) | Số lượng lao động không lương | Tỷ lệ tổng doanh thu thuần |
|------------------------|-----------------------------|---------------------|-------------------------------|----------------------------|
| Giáo dục               | 15.300.000                  | 209.000.000         | 1.103                         | 50,33%                     |
| Sức khỏe cộng đồng     | 15.000.000                  | 56.200.000          | 575                           | 49,34%                     |
| Hỗ trợ không tập trung | 4.331                       | 288.115             | 1                             | 0,01%                      |
| Hỗ trợ thành viên      | 14.959                      | 20.025              | 2                             | 0,05%                      |
| Tổng                   | 30.400.000                  | 266.000.000         | 1.681                         | 100,00%                    |

Nguồn: Tác giả tính toán từ VEC

Trong nghiên cứu này, tác giả phân loại các nhóm NPEs ở Việt Nam theo bốn lĩnh vực: giáo dục, sức khỏe cộng đồng, các hoạt động

hỗ trợ không tập trung, và hoạt động hỗ trợ thành viên. Trong đó, NPEs phát triển mạnh nhất ở hai mảng hỗ trợ giáo dục và sức khỏe cộng đồng (Bảng 5.3). Điều này có thể lý giải bởi NPEs trong hai lĩnh vực này thường có quy mô lớn (ví dụ như các trường tư thực phi lợi nhuận, bệnh viện phi lợi nhuận...). Đây cũng là xu hướng trùng khớp ở nhiều quốc gia trên thế giới. Số lượng các tổ chức hỗ trợ không tập trung là hầu như không đáng kể, do tính chất NPEs trong điều tra doanh nghiệp của TCTK thực hiện dựa trên mã số thuế và giấy phép đăng ký kinh doanh, do đó các tổ chức không tập trung thường là CBOs và không có pháp nhân.

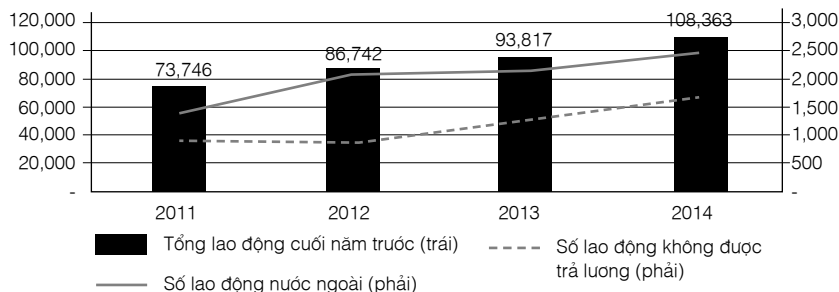
**Bảng 5.4. Quy mô trung bình NPEs ở Việt Nam, 2014**

| Loại NPE               | Doanh thu thuần trung bình (triệu VND) | Tài sản trung bình (triệu VND) | Tổng lao động đầu năm 2012 trung bình | Số lao động không lương trung bình |
|------------------------|----------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|
| Giáo dục               | 3.371,6                                | 45.975,3                       | 13,8                                  | 0,3                                |
| Sức khỏe cộng đồng     | 12.550,9                               | 47.376,1                       | 37,4                                  | 0,6                                |
| Hỗ trợ không tập trung | 541,4                                  | 36.014,4                       | 10,0                                  | 0,1                                |
| Hỗ trợ thành viên      | 1.495,9                                | 2.002,5                        | 5,6                                   | 0,3                                |
| Tổng                   | 5.268,4                                | 46.174,0                       | 18,7                                  | 0,3                                |

Nguồn: Tác giả tính toán từ VEC

Về mặt quy mô doanh thu, tài sản và lao động, nhóm hỗ trợ sức khỏe cộng đồng là lớn nhất với doanh thu trung bình 12,6 tỷ VND, tổng tài sản trung bình 47,4 tỷ VND, và tổng số lao động là trên 37,4 với mỗi tổ chức. Tiếp theo là nhóm giáo dục với doanh thu, tài sản và lao động trung bình lần lượt là 3,4 tỷ đồng, 46 tỷ đồng, và 13,8 người trên một tổ chức (Bảng 5.4).

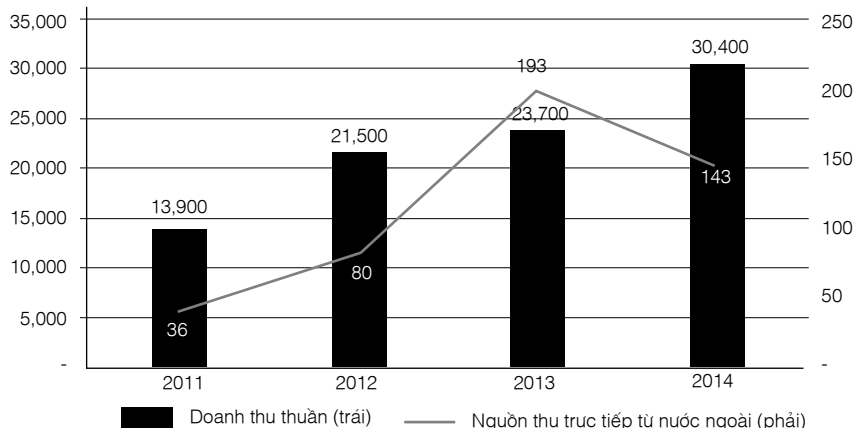
**Hình 5.14. Tăng trưởng quy mô lao động NPEs Việt Nam, 2011-2014 (Người)**



*Nguồn: Tác giả tính toán từ VEC*

Về mặt quy mô lao động, lao động trong nhóm NPEs cũng tăng đáng kể trong giai đoạn này, từ 73.746 lên đến 108.363. Trong đó, nhóm lao động không được trả lương tăng nhẹ (Hình 5.14).

**Hình 5.15. Doanh thu NPEs Việt Nam, 2011-2014 (Tỷ VND)**



*Nguồn: Tác giả tính toán từ VEC*

Xét về mức tăng trưởng doanh thu, nguồn thu trực tiếp nước ngoài của NPEs giảm trong giai đoạn 2011 – 2014. Tuy nhiên, tổng doanh thu thuần tăng mạnh do số lượng NPEs tăng. Có thể thấy trong số liệu được xử lý, nguồn thu từ nước ngoài chỉ chiếm một phần nhỏ

trong tổng doanh thu của NPEs. Ví dụ vào năm 2014, tỉ lệ nguồn thu có yếu tố nước ngoài/tổng doanh thu là 0.4%. Thực tế này tương phản với nhóm các TCXH khác như VNGOs, vốn trung bình có nguồn thu từ nước ngoài lên đến hơn 90%.

## MỘT SỐ KẾT LUẬN TỪ THỰC ĐỊA

*Thứ nhất*, có sự khác biệt về thực trạng nguồn lực tài chính giữa các nhóm tổ chức khác nhau. Với các tổ chức hội, hiệp hội, đặc biệt là những hội thân hữu nhà nước (được thành lập dựa trên quyết định hành chính/khuyến nghị của cơ quan nhà nước, đã từng được hưởng hỗ trợ từ ngân sách nhà nước), thì gặp nhiều khó khăn do hầu như không có ngân sách hoạt động, đặc biệt là trong giai đoạn nhà nước đẩy mạnh cải cách hành chính và tinh giản biên chế trong thời gian gần đây. Các tổ chức này phần lớn chỉ duy trì được mức tồn tại tối thiểu, với hỗ trợ từ nhân lực không trả lương, văn phòng và chi phí hoạt động tối thiểu từ các cơ quan nhà nước.

“Ở đây thì một nửa các tổ chức y tế hoạt động được là vì họ huy động được nguồn tài trợ của tổ chức, cái thứ nhất là do ông đứng đầu có năng động không, ông có thu được nguồn tài trợ không, nhà tài trợ họ xem được ông có năng lực gì. Cái thứ hai nữa các hội viên anh phải tự nguyện đóng góp cả công sức và tiền của. Hội nào mà thành lập không phải do nhu cầu nội tại của các hội viên thì rất khó khăn, vì khi mà anh có nhu cầu hoạt động thì chắc chắn cách này cách khác sẽ huy động được đóng góp của hội viên khác. Tôi nói ví dụ như hội nghề cá, nhu cầu ở dưới chính là những ngư dân họ rất là khó khăn nhưng tại sao họ vẫn hoạt động được.”

VUS1

Nhóm NGOs khảo sát cho biết mặc dù có một số vấn đề về thiếu hụt nguồn lực tài chính, nhưng đó không phải là thách thức sống còn và không quá lo ngại về vấn đề đảm bảo tài chính khi có dự báo rằng các dự án tài trợ NGOs ở Việt Nam đang bị rút dần đi.

Nhiều tổ chức còn cho rằng việc INGOs rút khỏi Việt Nam có thể còn là cơ hội, vì khi đó tổ chức Việt Nam có thể được thừa hưởng các dự án để lại (HNN1). Ngoài ra, có thể nhận thấy tính phân cực rõ ràng trong nguồn lực tài chính của TCXH: hiệp hội, hội (70% trở lên từ NSNN), NGOs (90% trở lên từ các tổ chức nước ngoài), và CBOs (tùy theo điều kiện địa phương).

*Thứ hai*, chính sách quản lý các TCXH hiện nay chưa hiệu quả, không phát huy được năng lực của các tổ chức này trong việc giải quyết các vấn đề xã hội.

Với hội, hiệp hội, việc nhà nước quản lý các hội như một phần của bộ máy hành chính nhà nước đã làm giảm đi vai trò độc lập của hội, và cũng làm mất đi tính năng động vốn có của họ. Việc hỗ trợ nguồn lực trực tiếp chủ yếu dựa trên cơ chế xin-cho, một mặt duy trì những hiệp hội không hiệu quả, mặt khác khiến một số hội trở nên quá phụ thuộc vào nguồn lực của nhà nước.

Với VNGOs, chính sách quản lý VNGOs còn nhiều hạn chế không cần thiết, giới hạn khả năng thu hút nguồn lực để phục vụ cộng đồng của các tổ chức này. Ở trong phạm vi trao đổi với các tổ chức khảo sát thực địa, có thể gói gọn các vấn đề sau: Quản lý các nguồn thu có yếu tố nước ngoài còn cứng nhắc, phức tạp (Nghị định 93 và Nghị định 93 sửa đổi); quá trình nộp hồ sơ và phê duyệt dự án còn kéo dài ở một số địa phương; việc quản lý hoạt động của VNGOs dựa trên tư duy quản lý theo cấp hành chính, chưa tạo điều kiện để VNGOs mở rộng phạm vi hoạt động. Các thủ tục quản lý hành chính cũng là một trong những vấn đề gây nhiều khó khăn cho VNGOs trong việc thu hút các nguồn lực dự án quốc tế.

“...Nhất là khâu xác nhận viện trợ, thực chất là để chứng minh nguồn gốc của tiền. Qua được một cửa bên Bộ tài chính cũng rất lâu. Thậm chí mất cả ở khâu hồ sơ. Ví dụ vì là bản photocopy, họ gọi năm lần bảy lượt. Đến cuối năm vì rất cần những giấy tờ đấy để

cho kiểm toán nên phải sử dụng rất nhiều kênh để tác động Bộ tài chính. Rất nhiều lần nhân viên của mình mang lên, đi đi về về và rất bức xúc. Mình đề xuất để mình gọi một cú điện thoại lên cấp trên thì các bạn bảo “Thôi chị ạ, chị gọi lên lần sau anh ý lại không tiếp chúng em nữa.”

HNN1

“Bên mình cũng đang lo khi mà Luật về Hội được thông qua, mình đọc Luật về Hội thì thấy quy định một số tổ chức không thuộc hội và quỹ. Bên mình không thuộc hội và quỹ nào hết. Mình là tổ chức khoa học công nghệ, cho nên mình cũng không biết mình đi đâu về đâu và thuộc ai.”

SGN1

“Các dự án của mình thì chỉ khó trong Nghị định 93 thôi. Thật là mình cũng xin phép, mình đọc Nghị định nhưng mình cũng không hiểu nó tắc chỗ nào. Ví dụ như dự án ở Long An [không được cấp phép], thì họ nói căn cứ vào Nghị định 93 thì tổ chức mình không được làm chủ dự án để thực hiện dự án ở dưới đó. Họ chỉ nói vậy thôi chứ không giải trình rõ.”

SGN1

*Thứ ba*, nguồn lực nhà nước cho các TCXH, mặc dù có quy định theo Luật Ngân sách nhà nước, hiện tại chỉ tập trung cho các tổ chức hội, hiệp hội chứ chưa có cơ chế phân bổ cho các tổ chức khác. Việc phân bổ nguồn lực ngân sách cho các hội, hiệp hội được thực hiện một cách tùy nghi theo từng địa phương, không có nguyên tắc rõ ràng và nặng về xin-cho hơn là mang yếu tố thị trường. Nguồn hỗ trợ của nhà nước cho các TCXH cũng có thể đến dưới dạng gián tiếp (ưu đãi về thuế cho các nhà tài trợ doanh nghiệp, ưu đãi thuế cho các TCXH hoạt động công ích). Hiện tại, dù đã có một số quy định, các cơ quan thuế thường chỉ công nhận ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp cho các hồ

trợ chương trình do nhà nước phát động. Hiện không có một quy định chuyên ngành cụ thể về vấn đề này, mà chỉ được hiểu gián tiếp thông qua quy định của Thông tư 78/2014 hướng dẫn luật Thuế thu nhập doanh nghiệp.

“Cái thuế này nó lằng nhằng, cả chục năm nay người ta chưa giải quyết được, qua mấy đời lãnh đạo VUSTA. Nghị định, những cái về ưu tiên thuế đã có rồi nhưng mà thống nhất giữa VUSTA với Bộ Khoa học Công nghệ với Bộ Tài chính về ưu tiên thuế trong này thì hầu như không thấy triển khai gì. Đó là nói về cấp bộ, về cấp thành phố, về cấp quận thì mấy anh quận có biết gì về VNGOs đâu. Tùy gặp cán bộ nào thì nó ra chuyện nấy.”

SGN2

“Bên chị cũng phải làm một cái khảo sát [về hoàn thuế VAT] vì rất nhiều người nói rằng hoàn thì ít mà chi thì nhiều. Thậm chí khi họ muốn hoàn 100 triệu thì liệu chứng từ có đủ để hoàn hay không. Thứ hai khi họ đến đây kiểm tra, mình phải tiếp đón mất thời gian. Cái thứ ba là chi phí phong bì. Từ đó tính ra chi phí để chi trả khi cần hoàn 100 triệu thì chi mất 150 triệu. Thế thì 50 triệu đấy tính vào đâu?”

HNN1

“Hiện nay có chính sách tránh VAT hai lần. Hoặc là nhà tài trợ bảo là tôi không tài trợ cho VAT này. Thế có nghĩa là khi nhà tài trợ không tài trợ cho khoản đấy thì mình phải chịu. Đây là một thách thức. Tất nhiên, Việt Nam đã đưa ra quy trình để đòi lại tiền VAT nhưng quả là thách thức và phức tạp. Để hoàn thuế là rất khó. Thậm chí cán bộ nhân viên thuế người ta còn nói rằng ‘Nếu như có một khoản tiền khoảng 200 triệu để đòi thì hăng nên làm.’”

HNN2

*Thứ tư*, nguồn lực nhà nước dành cho các TCXH không được phân bổ một cách công khai, minh bạch, và công bằng giữa các tổ chức. Các TCXH khảo sát đều mong muốn tạo ra được cơ chế cạnh tranh

để sử dụng nguồn lực nhà nước phục vụ cho các mục tiêu công cộng, tránh tình trạng “kẻ ăn không hết người lần chẳng ra”. Đặc biệt các hội ở địa phương cho rằng cách phân bổ nguồn lực cho các tổ chức quần chúng công dựa trên yếu tố lịch sử là bất hợp lý, bởi tùy theo từng thời điểm thì nhu cầu của đất nước, xã hội khác nhau. Ví dụ như ở các địa phương mà ngành đánh bắt thủy, hải sản phát triển mạnh như Thừa Thiên - Huế, nơi vai trò của Hội Nông dân mờ nhạt hơn so với Hội Nghề cá, nhưng hội nông dân được phân bổ ngân sách đến cấp thôn, trong khi Hội Nghề cá phải tự đảm bảo ngân sách.

“Tôi xin nói là ở chúng tôi có hai chi Hội Nông dân vùng biển, họ bỏ [Hội] Nông dân sang sáp nhập và xin thành lập trong Chi Hội Nghề cá. Từ ngày họ làm cái đó rồi thì chả có hỗ trợ nào, nhưng mà gắn với nội dung chuyên môn, gắn với nội dung nghề nghiệp và người ta sinh hoạt có hiệu quả hơn. Ví dụ thế.”

Chủ tịch Hội Nghề cá tỉnh Thừa Thiên - Huế

“Thực tế đối tượng hưởng lợi là người dân mà. Tất cả cơ quan, Hội Phụ nữ... đều có mục tiêu như nhau, vấn đề ai làm hiệu quả hơn thôi. Sau này mà có các cơ chế để cho VNGOs tiếp cận như vậy thì rất là hay.”

HNGO1

Với VNGOs, vốn hầu như không có quan hệ về hỗ trợ nguồn lực với các cơ quan nhà nước, thì kì vọng có cơ hội cạnh tranh bình đẳng với các tổ chức quần chúng công với các nguồn lực có yếu tố nhà nước.

“[Tạo ra môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa các TCXH] sẽ dẫn ta tới một Việt Nam lý tưởng. Bởi vì tôi đảm bảo nếu bây giờ có một chương trình mà mình đấu thầu cạnh tranh giữa mình và Hội Nông dân Việt Nam chẳng hạn. Rõ ràng là mình sẽ trượt ngay. Vì sao? Người chấm thầu có mình bạch không?”

HNN3



“Hầu hết mình chưa tiếp cận được, cũng mong sau này có những kênh chính thống ví dụ có những khoản tài trợ từ cơ quan nhà nước, từ chính phủ họ có thể đưa lên kênh website nào đó để cho mình biết.”

HNGO1

“Địa phương nhận thức cảm thấy có cần thiết tồn tại các TCXH này không. Bởi vì anh thấy nó cần thiết thì anh tạo điều kiện, tạo điều kiện bằng gì, tạo điều kiện không phải cho không, mà anh giao nhiệm vụ với kinh phí thế nào. Có những việc lẽ ra là gánh nặng của cơ quan nhà nước thì anh giảm giao bớt cho TCXH làm. Tức là ví dụ như khoa học kỹ thuật chẳng hạn, Nhà nước có Sở Khoa học & Công nghệ, bên đó có lĩnh vực khoa học kỹ thuật, có những việc giao cho Hội Khoa học kỹ thuật làm việc tốt hơn.”

VUS1

Thứ năm, các TCXH ngoài nhà nước đang tự chủ động chuyển mình trong mô hình hoạt động nhằm vượt qua những thách thức tài chính được dự đoán có nhiều khó khăn trong thời gian tới. Nguồn tiếp cận trước tiên mà các TCXH hướng tới là các doanh nghiệp trong nước. Tuy nhiên, một số VNGO cho rằng khung pháp lý hiện tại chưa tạo điều kiện để VNGOs và các doanh nghiệp phối hợp với nhau dễ dàng hơn.

“Các nguồn doanh nghiệp trong nước mới là cái bền vững, mình biết là các doanh nghiệp lớn tất cả đều có mảng về trách nhiệm xã hội. Nhưng mảng đó thường là họ chủ động làm theo kiểu cá nhân của họ chứ ít đụng chạm đến tổ chức trung gian như mình. Tại vì đụng tới trung gian như mình là lại liên quan đến thủ tục pháp lý, họ chưa biết mình làm như thế nào, làm có hiệu quả hay không mà họ lại thêm việc quản lý thì cái đó cũng không phải dễ... Chỉ có các doanh nghiệp lớn thì họ lại tiếp cận với INGOs.”

SGN1

Thứ sáu, một xu hướng đáng lưu ý là các TCXH ngoài nhà nước (VNGOs và CBOs) thành lập các doanh nghiệp xã hội, doanh nghiệp phi lợi nhuận thay vì đứng dưới tên TCXH (hội, hiệp hội; hay tổ chức khoa học - công nghệ). Điều này được thể hiện rõ VEC của TCTK, được thực hiện từ 2011 đến 2014, và do nhóm nghiên cứu chiết xuất dựa trên mã VSIC 2007. Theo đó, lượng các tổ chức đăng ký dưới dạng doanh nghiệp phi lợi nhuận (NPEs) tăng gần gấp đôi chỉ trong bốn năm 2011-2014.

Một số tổ chức khảo sát thực địa cho biết đang xem xét đăng ký tổ chức theo hình thức này, hoặc phát triển một doanh nghiệp phi lợi nhuận để hỗ trợ cho hoạt động của tổ chức, trong điều kiện khung khổ pháp lý VNGOs vẫn còn bị thắt chặt.

“Bên mình thì các bạn đang muốn tự mình làm các doanh nghiệp xã hội. Có nghĩa là mình tự tổ chức hình thức kinh doanh doanh nghiệp mà có lợi nhuận, lợi nhuận đó là về xã hội chứ không phải về cho cá nhân,”

SGN1

Phát triển doanh nghiệp phi lợi nhuận (hay doanh nghiệp xã hội), được coi là xu hướng mới và là hướng đi bền vững cho các TCXH trên thế giới. Tuy nhiên, việc số lượng NPEs tăng mạnh cho thấy mức tăng trưởng này có thể không xuất phát từ nhu cầu cơ hữu của xã hội, mà nhiều khả năng là bởi việc đăng ký thành lập và quản lý TCXH phức tạp, nhiều rào cản; khiến họ nhắm tới việc phải “đi đường vòng” bằng cách thành lập NPEs. Điều này là có thể hiểu được, bởi các chính sách của nhà nước với doanh nghiệp phi lợi nhuận hiện tại là tương đối tốt, tạo điều kiện thông thoáng hơn về hoạt động cho các tổ chức.

Nếu giả thuyết trên là đúng, thì đó là điểm bất lợi cho cả cơ quan quản lý lẫn các TCXH. Một mặt, các TCXH phải hoạt động dưới một hình thức đăng ký mà có thể gây nhiều hạn chế và rủi ro cho mình

(doanh nghiệp thay vì TCXH); mặt khác, cơ quan quản lý nhà nước không nắm được chính xác thông tin của đối tượng cần quản lý.

Thứ bảy, việc huy động nguồn tài trợ từ xã hội (doanh nghiệp và các cá nhân, tổ chức trong xã hội) xảy ra hiện tượng chồng chéo trong việc huy động từ các tổ chức quần chúng công, tổ chức hội đặc thù. Điều này tạo ra hiệu ứng lẫn át huy động trong công tác thiện nguyện (lưu ý các tổ chức công mang tính nhà nước).

Thứ tám, xu hướng ngày càng gia tăng là các cá nhân, tổ chức hiện không thực hiện đóng góp thiện nguyện qua các hội nhà nước, do các lo ngại về tính minh bạch trong chi tiêu và hiệu quả sử dụng nguồn lực.

---

CHƯƠNG 6VAI TRÒ CỦA TCXH ĐỐI VỚI  
CÁC THỂ CHẾ KHÁC Ở VIỆT NAM:  
MỘT SỐ BẢNG CHỨNG BƯỚC ĐẦU

Trong chương này, chúng tôi cố gắng phân tích mối liên hệ của các TCXH tại Việt Nam với ba thể chế: Nhà nước, doanh nghiệp và hộ gia đình, thông qua các nguồn số liệu thứ cấp. Tuy chỉ phản ánh một góc nhỏ của bức tranh XHCD trong tương quan với các thể chế khác, nhưng những phân tích này bước đầu cho thấy nhiều thông tin thú vị về tác động của các TCXH tới các thể chế khác trong bức tranh chung về đời sống kinh tế-xã hội. Qua đó, nghiên cứu tái khẳng định vị trí của khu vực này trong một xã hội chuyển đổi có nhiều yếu tố đan xen phức tạp như ở Việt Nam.

Cụ thể, thống kê và phân tích định lượng cho thấy các TCXH có những đóng góp quan trọng cho khu vực nhà nước, doanh nghiệp và hộ gia đình. Song nghiên cứu cũng chỉ ra nhiều bất cập cho chính quá trình phát triển các tổ chức này, nếu không tạo ra những kết nối chặt chẽ hơn với các thể chế còn lại. Những phân tích trong chương này, vốn thiên về đánh giá hiệu quả đầu ra của TCXH, có tính bổ sung cho thảo luận của Chương 5 tập trung phân tích khả năng thu hút nguồn lực của các TCXH.

Đối với nhà nước, nghiên cứu phân tích ảnh hưởng từ sự lớn mạnh của các TCXH, mà đại diện là sự hình thành của doanh nghiệp

phi lợi nhuận (NPEs), tới nền quản trị công ở Việt Nam. Đối với khu vực doanh nghiệp, nghiên cứu tìm hiểu mức độ tham gia của các doanh nghiệp, đặc biệt là doanh nghiệp vừa và nhỏ (SMEs), trong các TCXH; và ngược lại, vai trò hỗ trợ của các tổ chức này tới SMEs. Đối với khu vực hộ gia đình, nghiên cứu tìm hiểu hành vi đóng góp các khoản tự nguyện của hộ gia đình, như một cách thức mà hộ gia đình tham gia vào các hoạt động của TCXH; và tác động của khoản cho vay ưu đãi từ các TCXH khác nhau tới kinh tế hộ gia đình. Các tác động của TCXH tới SMEs và hộ gia đình được phân tách theo hai loại hình TCXH: Tổ chức quần chúng công và TCXH độc lập.

Về cấu trúc, nghiên cứu đề cập tới (i) số liệu mà nghiên cứu sử dụng; và (ii) vai trò của TCXH đối với từng nhóm thể chế nêu trên. Khi xem xét thể chế nhà nước, nghiên cứu thực hiện thêm một số tổng quan tài liệu đánh giá tác động có thể có của XHCD tới quản trị công. Trên khía cạnh thể chế hộ gia đình và doanh nghiệp, nghiên cứu tìm hiểu thêm mức độ tham gia của các thể chế này vào XHCD. Sự tham gia và can thiệp của nhà nước đối với hoạt động TCXH đã lần lượt được phân tích ở Chương 4 và Chương 3.

## VAI TRÒ CỦA XÃ HỘI CÔNG DÂN VỚI QUẢN TRỊ CÔNG

Tương tự như khi phân tích vai trò của các tổ chức quần chúng công đối với quản trị nhà nước; trong phần này, nghiên cứu bước đầu định lượng vai trò của các TCXH độc lập đối với (i) thu ngân sách và (ii) hiệu quả quản trị công. Vai trò của các tổ chức này được so sánh với vai trò tương ứng của các tổ chức quần chúng công nhằm thấy được tác động của nguồn gốc sở hữu và sự phụ thuộc nguồn lực đến hành vi và ảnh hưởng của TCXH tới quản trị nhà nước. Đầu tiên, nghiên cứu sơ lược tổng quan tài liệu các tác động này, đưa ra số liệu phù hợp để phân tích trường hợp Việt Nam; sau đó, đưa ra kết quả ước lượng và đánh giá về một số điểm lưu ý trong mô hình ước lượng, để độc giả thận trọng khi diễn giải hàm ý của kết quả.

### **Tổng quan tài liệu**

Kể từ cuối năm 1980 với “Làn sóng thứ ba” của quá trình dân chủ hóa, các TCXH được coi là chất xúc tác quan trọng của XHCD nhờ cách tiếp cận dân chủ và đảm bảo sự tham gia của các cá nhân trong xã hội, từ đó đảm bảo trách nhiệm giải trình trong nền quản trị công (Bratton, 1989). TCXH có thể vừa ngăn cản nhà nước lạm quyền (Diamond, 1994) vừa tăng cường năng lực quản lý của nhà nước bằng cách “đảm bảo tính hợp pháp, trách nhiệm giải trình và tính minh bạch” (Mercer, 2002, tr.6).

Fukuyama (2011) cũng cho rằng nhà nước chỉ hiệu quả khi có một hệ thống trách nhiệm giải trình đặt ra giới hạn về quyền lực của nó. Điều này bao gồm kiểm soát nội bộ (giải trình nội bộ) giữa các nhánh quyền lực nhà nước và trách nhiệm giải trình với bên ngoài, đòi hỏi chính quyền phải chịu trách nhiệm trước xã hội mà họ phục vụ. Trong khi trách nhiệm giải trình nội bộ liên quan đến cách thức tổ chức bộ máy nhà nước theo hướng phân quyền, trách nhiệm giải trình với xã hội đòi hỏi sự tham gia tích cực của công chúng, thông qua các TCXH là tổ chức đại diện. Để làm được điều này, chính quyền cần có tính minh bạch cao, để các nhánh quyền lực nhà nước khác nhau và cộng đồng có thể tham gia quá trình giám sát.

Dữ kiện lịch sử cho thấy dân chúng thường lựa chọn thương lượng tập thể (Bates & Donald Lien, 1985). Đối với người dân, thương lượng tập thể với nhà nước về các vấn đề quản trị dễ dàng hơn so với thỏa thuận cá nhân. Những ví dụ cụ thể ở Việt Nam gần đây là các cuộc đàm phán giải tỏa đất đai để phục vụ phát triển. Thể chế đại diện cho người dân trong quá trình thương lượng tập thể chính là XHCD. Do XHCD đại diện cho các nhóm lợi ích khác nhau, sự lớn mạnh của các tổ chức này sẽ giúp người dân tạo ra nhiều áp lực hơn để nhà nước vận hành hiệu quả. Do đó, không ngạc nhiên khi XHCD được coi là một phần không thể tách rời của nền dân chủ hiện đại (Fukuyama, 2001). Trong

những nền chính trị chuyển đổi, XHCD, dù dưới phương thức nào, cũng là nguồn sức mạnh chính của người dân tạo ra những thay đổi trong các quyết định chính trị (Diamond, 1994). Vai trò quan trọng nhất của XHCD trong bất kỳ chế độ chính trị nào là hạn chế quyền lực nhà nước (Huntington, 1984). Hạn chế quyền lực nhà nước trong quá trình thu thuế và nâng cao quản trị công, do đó, phải nằm trong số các ưu tiên hàng đầu của XHCD.

Có nhiều phương thức để XHCD thực hiện vai trò này. Thứ nhất, một XHCD bền vững và lớn mạnh có thể thúc đẩy sự minh bạch và trách nhiệm giải trình từ phía chính quyền. Thứ hai, XHCD có thể được coi như “người gác đền” cảnh báo về sự lạm dụng quyền lực của chính quyền, ngăn cản giới cầm quyền sử dụng chính sách nhà nước cho mục tiêu cá nhân. Thứ ba, XHCD có thể huy động nguồn lực và đại diện cho các nhóm yếu thế trong xã hội, củng cố sức mạnh tập thể để tạo cán cân quyền lực cân bằng với nhà nước. Rasiah, Tumin, Hameed, & Ndoma (2017), khi phân tích trường hợp của Malaysia, nhấn mạnh vai trò của các TCXH là “một lực lượng thứ ba cần thiết để giám sát quyền lực của nhà nước, cũng như mối quan hệ thân hữu giữa chính quyền với các doanh nghiệp lớn” (ibid, tr. 582).

Từ sau Đổi mới, nhờ sự bùng nổ kinh tế cùng với thay đổi trong hệ thống chính trị hướng tới nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, khu vực XHCD ở Việt nam có những bước đi lớn trong 30 năm qua. Điều này mở đường cho sự phát triển nhanh chóng các hình thức TCXH khác nhau ở Việt Nam trên các lĩnh vực như giảm nghèo, bình đẳng giới và minh bạch, khuyến khích sự tham gia của người dân vào các chính sách của nhà nước (Norlund và cộng sự, 2006). Sự gia tăng của TCXH tạo ra sự đa dạng cho hệ thống xã hội, kinh tế và chính trị Việt Nam; ở đó, các loại hình TCXH mới có thể hoạt động như các tổ chức vận động chính sách (Thayer, 2009), tổ chức hỗ trợ chính quyền (Wischermann, Bunk, Köllner, & Lorch, 2016), và liên kết xã

hội và doanh nghiệp (Đặng Hoàng Giang & Phạm Minh Trí, 2013). XHCD ở Việt Nam, ở cả hình thức chính thức lẫn phi chính thức, đóng vai trò nhất định trong các vấn đề xã hội khác nhau ở một nền kinh tế chuyển đổi (Bùi Hải Thiêm, 2016; Wells-Dang, 2014).

Tuy nhiên, tác động của XHCD tới quản trị công nói chung ở Việt Nam, theo đánh giá của Lê Quang Bình và cộng sự (2016), dường như còn hạn chế. Ảnh hưởng của không gian XHCD tới trách nhiệm giải trình của nhà nước còn thấp “vì chưa có khung pháp lý bảo vệ quyền này” (ibid., tr. 15). Vai trò cải thiện quyền của các nhóm thiểu số trong chính sách của nhà nước cũng chưa được thể hiện rõ ràng. Lê Quang Bình và cộng sự (2016) đã đặt dấu hỏi thực sự về chính sách phát triển và năng lực nội tại của XHCD Việt Nam.

“Các TCXH chưa truyền tải tốt và đầy đủ tiếng nói của các nhóm thiểu số... cơ bản vì thiếu các TCXH của chính những nhóm này, hoặc sự thiếu hiểu và nhạy cảm của XHCD với nhu cầu và quyền của họ.”

(ibid., tr.15)

### **Số liệu nghiên cứu**

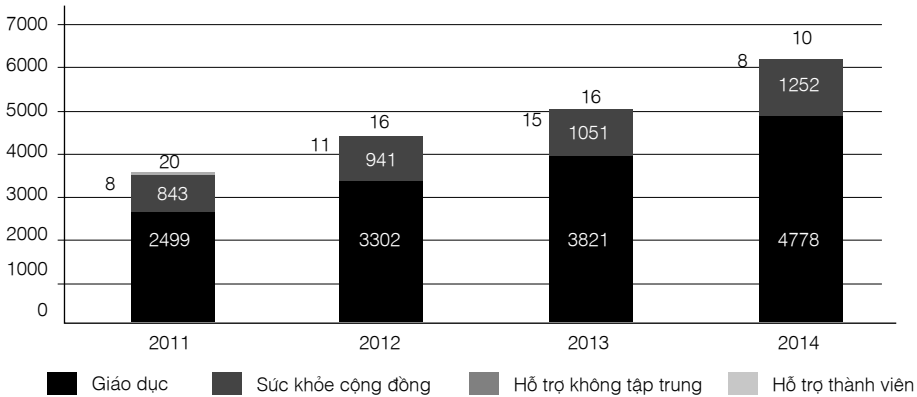
Chiết xuất số liệu đại diện hoạt động của tất cả TCXH độc lập ở Việt Nam, bao gồm hiệp hội đăng ký, VNGOs, CBOs, và NPEs, là rất khó khăn. Cũng như số liệu về tổ chức quần chúng công, hầu hết số liệu của các tổ chức này đều chưa được thống kê chi tiết. Trong các thành phần của TCXH độc lập, nghiên cứu nhận thấy khả năng phân tích dữ liệu của NPEs là đầy đủ nhất. Như Chương 2 đã nhìn nhận và phân loại, số liệu về tổ chức này có thể tiếp cận và lọc ra được do các tổ chức này được khảo sát lồng trong Điều tra Doanh nghiệp (VEC) hàng năm.

Trong giai đoạn từ năm 2011-2014, có sự gia tăng mạnh về số lượng NPEs, từ hơn 3.000 lên đến hơn 6.000 tổ chức (Hình 6.1). Nhóm NPEs trong lĩnh vực giáo dục chiếm tỷ trọng cao nhất về số



lượng cũng tăng gấp đôi (2.499 lên 4.778). Sự gia tăng này có thể lý giải do sự tăng mạnh về đầu tư các trường học phi lợi nhuận (các cấp và đại học, cao đẳng) ở Việt Nam trong thời gian qua.

**Hình 6.1. Tăng trưởng số lượng NPEs Việt Nam, 2011-2014**



*Nguồn: Tác giả tính toán từ VEC*

Nếu xét về quy mô, NPEs là một hợp phần rất nhỏ trong không gian XHCD. Tuy nhiên, nó phản ánh phần nào nhu cầu về sự phát triển khu vực XHCD tại Việt Nam. Vì thế, trong phần này, nghiên cứu lựa chọn sự phát triển của NPEs như một biến số đại diện cho sự phát triển của các TCXH ở Việt Nam. Lý do quan trọng nhất cho lựa chọn này là khả năng xây dựng dữ liệu mảng của biến số. Thêm vào đó, chúng tôi tin rằng trong khi các thảo luận khoa học dành nhiều nỗ lực để tìm kiếm một định nghĩa chính xác và bao hàm về “xã hội công dân”, vẫn chưa có nhiều nghiên cứu thực nghiệm khảo sát các tác động thực tế của XHCD lên các thể chế khác trong nền kinh tế, chính trị, hay xã hội Việt Nam một cách toàn diện.

Nhấn mạnh vào sự phát triển của NPEs trong tương quan hỗ trợ người dân cùng tỉnh, nghiên cứu tính toán thay đổi theo năm của tổng quy mô tài sản (trung bình của đầu năm và cuối năm) của các tổ chức này trên đầu người tại các tỉnh ( $\Delta A_{sNPE}$ ). Như đã nói ở trên, biến số

này phản ánh sự biến đổi của các tổ chức này, phần nào thể hiện sự tăng giảm của khu vực XHCD.

Nhằm kiểm định hai vai trò tương tự với các tổ chức quần chúng công (thu ngân sách và hiệu quả quản trị nhà nước), nghiên cứu sẽ sử dụng lại số liệu của Chương 4, với cùng số quan sát là 171 trong giai đoạn 2010-2014. Trong 171 quan sát, có 59 quan sát tổng quy mô tài sản của NPEs bằng không. Thêm vào đó,  $\Delta A_s NPE$  tại một tỉnh có thể âm hoặc bằng không, nên nghiên cứu không thực hiện loga tự nhiên của biến số này, tránh mất đi nhiều quan sát khi thực hiện ước lượng, cải thiện tính chính xác của kết quả nghiên cứu. Để tương thích với tính toán thay đổi tài sản NPEs trên đầu người, thay đổi theo năm của  $EXT^{14}$  ( $\Delta EXT$ ) được sử dụng thay thế cho  $Ln(EXT)$ . Cách tính toán này vẫn đảm bảo tính dừng của số liệu, tránh hồi quy giả<sup>15</sup>. Như vậy, hệ số ước lượng của mô hình phản ánh những tác động tuyệt đối, nghiên cứu cần quan tâm tới thứ nguyên của các biến số chính trong mô hình.

### **Vai trò của các TCXH tới nền quản trị công**

#### *NPEs và thu ngân sách địa phương*

Giống như Chương 4, sau khi thực hiện các kiểm định khác nhau về lựa chọn mô hình, gồm: (i) Kiểm định Breusch và Pagan về hiệu ứng không quan sát được tương quan với biến độc lập, (ii) kiểm định Hausman lựa chọn phương pháp RE và FE, (iii) kiểm định Modified Wald về SSTD và (iv) kiểm định Wooldridge về tự tương quan với dữ liệu mảng, nghiên cứu sử dụng phương pháp hồi quy FE sai số chuẩn Driscoll và Kraay. Thứ nguyên của  $\Delta EXT$  và  $\Delta A_s NPE$  đều là triệu VND/người.

---

14. Xem định nghĩa và cách tính EXT trong Chương 4.

15. Sử dụng thống kê  $L^*$  của Choi (2001):  $\Delta EXT$  ( $L^* = 27,1089$ , bác bỏ  $H_0$  với mức ý nghĩa 1%),  $\Delta A_s NPE$  ( $L^* = -1,7991$ , bác bỏ  $H_0$  ở mức 10%).

Nghiên cứu hồi quy  $\Delta EXT$  với  $\Delta AsNPE$ , sau đó lần lượt với hai biến kiểm soát UR, FIREV. Kết quả ước lượng được thể hiện ở Bảng 6.1. Thống kê F của cả bốn mô hình (1)–(4) Bảng 6.1 đều có ý nghĩa thống kê lần lượt ở mức 5%, 5%, 10% và 1%.

**Bảng 6.1. NPEs và thu ngân sách cấp tỉnh**

| Sai số chuẩn Driscoll và Kraay |                  |                 |                |                   |
|--------------------------------|------------------|-----------------|----------------|-------------------|
| Biến phụ thuộc                 | $\Delta EXT$     |                 |                |                   |
|                                | (1)              | (2)             | (3)            | (4)               |
| UR                             |                  | 0,235           |                | 0,213             |
|                                |                  | (0,112)         |                | (0,102)           |
| FIREV                          |                  |                 | 0,176*         | 0,144*            |
|                                |                  |                 | (0,0722)       | (0,0555)          |
| $\Delta \Delta AsNPE$          | -0,0146**        | -0,0155**       | -0,0152**      | -0,0159**         |
|                                | (0,00430)        | (0,00453)       | (0,00438)      | (0,00457)         |
| Hàng số                        | 2,908***         | 2,859***        | 2,816***       | 2,789***          |
|                                | (0,390)          | (0,371)         | (0,424)        | (0,404)           |
| Số quan sát                    | 171              | 171             | 171            | 171               |
| R2                             | 0,2542           | 0,2637          | 0,2595         | 0,2671            |
| Thống kê F                     | F(1,4) = 11,56** | F(2,4) = 8,21** | F(2,4) = 6,08* | F(3,4) = 26,51*** |
| Hiệu ứng cố định tỉnh          | Có               | Có              | Có             | Có                |
| Số lượng tỉnh                  | 52               | 52              | 52             | 52                |

Ghi chú: Giá trị của sai số chuẩn được thể hiện trong ngoặc đơn; \*, \*\* và \*\*\* tương ứng thể hiện mức ý nghĩa 10%, 5%, và 1%.

Nguồn: Tính toán của tác giả

Hệ số góc của  $\Delta AsNPE$  âm và có ý nghĩa thống kê ở mức 5% ở tất cả bốn mô hình. Hệ số góc này dao động trong khoảng từ -0,0159 đến -0,0146. Xét về ước lượng điểm, nếu các yếu tố khác không đổi, tăng 1 triệu VND đối với quy mô tài sản trung bình của các doanh nghiệp phi lợi nhuận trên đầu người tại một tỉnh ( $\Delta AsNPE$ ) khiến cho thu ngân

sách trên đầu người của tỉnh đó ( $\Delta EXT$ ) giảm khoảng 0,016 triệu VND (mô hình (4) Bảng 6.1).

Điều này hàm ý rằng, sự phát triển của NPEs phần nào tạo những áp lực nhất định, khiến chính quyền phải thương lượng và điều chỉnh giảm các khoản thu ngân sách cấp tỉnh. NPEs có tính thị trường giúp nâng cao vốn xã hội của người dân thông qua giáo dục, hỗ trợ cộng đồng. NPEs phục vụ thành viên tạo ra những áp lực nhất định với chính quyền thông qua các tổ chức cộng đồng, tuy không nhiều nhưng cũng đã có tác động tích cực, đặc biệt là về vấn đề thu ngân sách. Ngoài ra, một nguyên nhân có thể giải thích tác động này là NPEs thực hiện các hoạt động dịch vụ công, thay thế các khoản chi nhà nước, qua đó giúp giảm thu ngân sách qua việc giảm áp lực chi tiêu. Đó chính là tác động từ các tổ chức NPEs hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, sức khỏe cộng đồng, chiếm tỷ trọng cao nhất về tài sản trong NPEs ở Việt Nam.

Các tác động này ngược chiều với tác động của chi ngân sách dành cho các tổ chức quần chúng công được phân tích ở Chương 4.

#### *NPEs và PAPI*

Để thuận lợi hơn cho quá trình diễn giải số liệu, trong phần này, chúng tôi sử dụng thứ nguyên của  $\Delta AsNPE$  là tỷ VND/người. Chúng tôi cũng không loga tự nhiên các chỉ số *PAPI* để đánh giá các tác động tuyệt đối của  $\Delta AsNPE$  đến chỉ số này. Phương pháp hồi quy được sử dụng là sai số chuẩn Driscoll và Kraay với dữ liệu mảng giai đoạn 2011-2014. Một điểm đáng lưu ý là mặc dù các kết quả ước lượng mô hình đều có ý nghĩa thống kê, ít nhất ở mức 10%,  $R^2$  của các mô hình đều thấp (Bảng 6. 2).

Bảng 6.2. NPEs và PAPI

| Sai số chuẩn Driscoll và Kraay |                  |                  |                   |                   |                  |                |                    |  |  |
|--------------------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|------------------|----------------|--------------------|--|--|
| Biến phụ thuộc                 | PAPI<br>(5)      | PA<br>(6)        | TR<br>(7)         | VE<br>(8)         | CO<br>(9)        | PUA<br>(10)    | PUS<br>(11)        |  |  |
| $\Delta A_s NPE$               | 0,123            | -0,182           | 0,262**           | 0,0917*           | 0,157*           | 0,0571         | 0,0809             |  |  |
|                                | (0,354)          | (0,0994)         | (0,0606)          | (0,0290)          | (0,0571)         | (0,0641)       | (0,0696)           |  |  |
| UR                             | 0,00940          | -0,00149         | 0,00755*          | 0,00128           | -0,0157          | -0,0106*       | -0,00242           |  |  |
|                                | (0,0199)         | (0,00719)        | (0,00249)         | (0,00387)         | (0,00867)        | (0,00344)      | (0,00471)          |  |  |
| FIREV                          | 0,201**          | -0,00367         | 0,0274**          | 0,0164            | 0,0500***        | 0,0269*        | 0,0298**           |  |  |
|                                | (0,0441)         | (0,0144)         | (0,00508)         | (0,00871)         | (0,00719)        | (0,0104)       | (0,00645)          |  |  |
| Hằng số                        | 36,81***         | 5,256***         | 5,646***          | 5,591***          | 5,882***         | 6,834***       | 6,684***           |  |  |
|                                | (0,321)          | (0,0742)         | (0,0391)          | (0,0369)          | (0,0529)         | (0,0612)       | (0,0395)           |  |  |
| Số quan sát                    | 134              | 134              | 134               | 134               | 134              | 134            | 134                |  |  |
| R <sup>2</sup>                 | 0,027            | 0,007            | 0,045             | 0,010             | 0,048            | 0,015          | 0,020              |  |  |
| Thống kê F                     | F(3,3) = 25,54** | F(3,3) = 20,71** | F(3,3) = 49,36*** | F(3,3) = 49,45*** | F(3,3) = 24,42** | F(3,3) = 7,01* | F(3,3) = 200,64*** |  |  |
| Hiệu ứng cố định tỉnh          | Có               | Có               | Có                | Có                | Có               | Có             | Có                 |  |  |
| Số lượng tỉnh                  | 52               | 52               | 52                | 52                | 52               | 52             | 52                 |  |  |

Ghi chú: Giá trị của sai số chuẩn được thể hiện trong ngoặc kép: \*, \*\* và \*\*\* tương ứng thể hiện mức ý nghĩa 10%, 5%, và 1%.

Nguồn: Tính toán của tác giả

Kết quả hồi quy không thể khẳng định tác động của *NPEs* tới *PAPI* có trọng số. Nói cách khác, chưa đủ bằng chứng thực nghiệm để kết luận rằng *NPEs* giúp nâng cao hiệu quả quản trị công nói chung. Tuy nhiên, nếu xét theo các trục thành phần chính của *PAPI*, nghiên cứu nhận thấy những tương tác tích cực giữa sự phát triển *NPEs* tới (i) công khai, minh bạch, (ii) trách nhiệm giải trình, và (iii) kiểm soát tham nhũng với mức ý nghĩa thông kê lần lượt là 5%, 10%, và 10%.

Cụ thể, nếu các yếu tố khác không đổi, xét về điểm ước lượng, nếu tổng quy mô tài sản trung bình của *NPEs* trên đầu người tại một tỉnh ( $\Delta A_s NPE$ ) tăng thêm một tỷ VND, chỉ số công khai minh bạch (*TR*) tăng thêm 0,26 điểm. Mức độ tương tác thấp hơn đối với chỉ số trách nhiệm giải trình; và kiểm soát tham nhũng, lần lượt ở mức 0,092 và 0,157 điểm.

Nếu so với quy mô hiện tại của *NPEs* thì mức độ tương tác này khá khiêm tốn. Tính trung bình bốn năm tại một tỉnh, tổng tài sản trung bình của *NPEs* trên đầu người chỉ đạt mức 198 triệu VND/người, con số lớn nhất tại một tỉnh cũng chỉ ở mức 3,468 tỷ VND/người. Để tăng được 0,1 điểm trong các chỉ số *TR*, *VE*, *CO*; quy mô tài sản trung bình của *NPEs* trên đầu người tương ứng phải tăng tương ứng khoảng 385; 1.087; và 637 triệu VND/người; cao hơn rất nhiều quy mô trung bình trong giai đoạn 2011-2014 của *NPEs*.

#### *Một số thảo luận*

Những tác động của *NPEs* tới nền quản trị công Việt Nam rất đáng lưu ý. Dường như, các tổ chức này đã tạo ra những áp lực nhất định để chính quyền nâng cao tính minh bạch, trách nhiệm giải trình, và kiểm soát tham nhũng, đồng thời trực tiếp làm giảm thu ngân sách. Điều này nghĩa là ngoài quá trình nâng cao hiệu quả một số khía cạnh quản trị công, tương tự như các tổ chức quần chúng công, sự phát triển của XHCD phần nào còn gây áp lực làm giảm thu ngân sách nhà nước,

nâng cao hiệu quả chi tiêu công. Một ví dụ cụ thể là nỗ lực gần đây của các TCXH trong cuộc tranh luận với nhà nước về đề xuất cải cách hệ thống VAT và dự thảo Luật Thuế tài sản.

Những tác động của NPEs tới quản trị công, như phân tích trong phần trên, tương đối nhỏ. Với quy mô còn hạn chế như hiện nay, các NPEs cần được tạo điều kiện phát triển hơn nữa, để từ đó làm cơ sở để thúc đẩy nền quản trị công hiệu quả hơn trong tương lai, nhất là các vấn đề về minh bạch, trách nhiệm giải trình và kiểm soát tham nhũng.

Có thể thấy, nhược điểm lớn nhất của nghiên cứu là quy mô NPEs khá nhỏ để khái quát hóa toàn bộ không gian XHCD (ngoài tổ chức quần chúng công). Một cách nghiêm mật, nghiên cứu chỉ phản ánh vai trò của một khía cạnh nhỏ trong sự phát triển XHCD ở Việt Nam.

Tuy nhiên, sự phát triển của NPEs đại diện cho nhu cầu xã hội đối với hoạt động XHCD, phản ánh bước phát triển mới của các TCXH. Những thay đổi trong quy mô của NPEs có thể đại diện cho thay đổi của các TCXH ở Việt Nam.

Về mặt thực nghiệm, đây là nỗ lực nhằm thiết lập cơ sở ban đầu cho các thảo luận về chính sách dựa trên bằng chứng về tác động của NPEs nói riêng, và XHCD nói chung, qua đó mở ra hướng nghiên cứu sâu hơn về vai trò của TCXH đối với chất lượng quản trị công. Chúng tôi xem nghiên cứu này là bước tiếp theo trong việc tìm hiểu vai trò của NPEs với quản trị công tại Việt Nam và các nền kinh tế chuyển đổi, đi cùng những thảo luận trong nghiên cứu khác, ví dụ như Nguyễn Khắc Giang và cộng sự (2017) về tổ chức phi lợi nhuận và minh bạch, và Lê Quang Bình và cộng sự (2016) về ảnh hưởng của không gian công dân tới xã hội. Chúng tôi cho rằng cần có thêm nền tảng lý thuyết cũng như bằng chứng thực nghiệm cụ thể nhằm mở rộng nền tảng học thuật về vấn đề này ở Việt Nam.

## VAI TRÒ CỦA XÃ HỘI CÔNG DÂN ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG CỦA DOANH NGHIỆP

Liên kết giữa khu vực doanh nghiệp và các TCXH tại Việt Nam là một vấn đề quan trọng. Tiếp cận từ phía TCXH với quá trình thu hút nguồn lực của họ, Chương 5 đã cho thấy dường như hai bên vẫn chưa tìm được tiếng nói chung trong quá trình hợp tác.

Với cách tiếp cận từ phía doanh nghiệp, phần này có thêm những khảo sát về vai trò của các TCXH trong quá trình hỗ trợ doanh nghiệp, tập trung vào doanh nghiệp vừa và nhỏ (SMEs). Trong khi doanh nghiệp lớn có nguồn lực tài chính và sức mạnh thị trường để thực hiện nhiều hoạt động riêng biệt như khảo sát thị trường, đầu tư và phát triển...; các doanh nghiệp vừa và nhỏ thường yếu thế hơn trên thị trường; do đó, có nhu cầu liên kết để hình thành các tổ chức hỗ trợ. Những TCXH này thực hiện nhiều hoạt động khác nhau và bảo vệ doanh nghiệp trước những biến động của thị trường hay rủi ro chính sách. Nhóm này bao gồm các hiệp hội đăng ký, hoặc các tổ chức cộng đồng doanh nghiệp phi chính thức.

### **Số liệu**

Số liệu phân tích được chiết xuất từ Bộ Điều tra Doanh nghiệp vừa và nhỏ năm 2013 (SMEs 2013), được thực hiện bởi Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM), Viện Khoa học Lao động và Xã hội (ILSSA), Nhóm Nghiên cứu Kinh tế Phát triển (DERG) tại Đại học Copenhagen và UNU-WIDER. Đây là hệ thống khảo sát mẫu, sử dụng phương pháp lấy mẫu phân tầng, điều tra hơn 2.500 doanh nghiệp vừa và nhỏ trên địa bàn chín tỉnh Hà Nội (bao gồm Hà Tây), Hải Phòng, Thành phố Hồ Chí Minh, Phú Thọ, Nghệ An, Quảng Nam, Khánh Hòa, Lâm Đồng và Long An. Khảo sát phỏng vấn trực tiếp chủ doanh nghiệp/người quản lý về nhiều khía cạnh khác nhau của SMEs, qua đó thu thập được nhiều thông tin hữu ích, trong đó bao gồm tình hình hoạt động của SMEs trong các hội, hiệp hội kinh doanh.



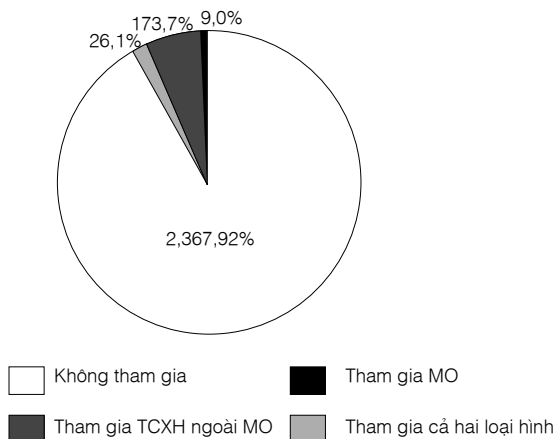
Dựa trên bộ số liệu này, chúng tôi sẽ phân tích mức độ tham gia TCXH, sau đó, đánh giá vai trò của TCXH với SMEs ở Việt Nam trên hai khía cạnh: (i) Vai trò hỗ trợ đối với doanh nghiệp; và (ii) tác động của sự tham gia hiệp hội tới tình hình kinh doanh của doanh nghiệp.

### Mức độ tham gia các TCXH của SMEs

Khảo sát mẫu hơn 2.500 SMEs cho thấy, chỉ có 8,1% doanh nghiệp trong năm 2013 tham gia ít nhất một TCXH.

Dựa trên câu trả lời về tên TCXH mà doanh nghiệp tham gia, nghiên cứu xác định tổ chức đó là các TCXH độc lập hay tổ chức quần chúng công. Kết quả cho thấy, có 173 doanh nghiệp trong tổng số 2.575 SMEs khảo sát, khoảng 6,7%, chỉ tham gia các hội độc lập, chiếm khoảng 83% trong tổng số doanh nghiệp tham gia ít nhất một TCXH (Hình 6.2). Các doanh nghiệp này chủ yếu tham gia vào Hiệp hội Doanh nghiệp vừa và nhỏ; một số khác tham gia vào các tổ chức cộng đồng như Làng Nghề sơn mài, Hội Khám thai...

**Hình 6.2. Mức độ tham gia các TCXH của doanh nghiệp vừa và nhỏ, 2013**



Nguồn: Tính toán của tác giả theo Bộ SMEs 2013

SMEs được khảo sát rất ít tham gia vào đoàn thể và hội đặc thù (hoặc tổ chức trực thuộc) như Hội Cựu chiến binh, Hội Nông dân, VCCI, Liên minh Hợp tác xã Việt Nam... với 26 doanh nghiệp chỉ tham gia vào các tổ chức này. Theo nhận định của chúng tôi, một số doanh nghiệp khi trả lời còn nêu tên không đúng về tổ chức mình tham gia. Đối với các doanh nghiệp trả lời TCXH tham gia là “Hiệp hội Thương mại Việt Nam” hay “Phòng Thương mại Hiệp hội Việt Nam”, chúng tôi cho rằng SMEs đang nói tới VCCI và xếp vào các doanh nghiệp tham gia hiệp hội đặc thù. Thêm vào đó, có chín doanh nghiệp vừa tham gia các tổ chức quần chúng công, vừa tham gia các TCXH độc lập.

Một điều thú vị khác là khi được hỏi doanh nghiệp có tham gia hiệp hội doanh nghiệp nào không, nhiều doanh nghiệp trả lời là “có” và liệt kê tổ chức tham gia là Tổng Công ty, Sở Công thương... Có hai nguyên nhân có thể dẫn tới tình trạng này. Thứ nhất, câu hỏi chưa được rõ ràng và gây hiểu nhầm. Nghiên cứu chỉ tiếp cận được bằng hỏi tiếng Anh với câu hỏi: “Is your firm member of one or more business associations?” (CIEM, ILSSA, DERG, & UNU-WIDER, 2013, tr.42), nên có thể bản tiếng Việt không chuẩn xác khiến doanh nghiệp hiểu sai. Thứ hai, nhiều doanh nghiệp không phân biệt được các TCXH với đơn vị nhà nước. Nghiên cứu nghiêng về lý do thứ hai hơn bởi rất nhiều doanh nghiệp đã trả lời đúng câu hỏi này. Thực tế này có thể giải thích sự tham gia hạn chế của SMEs vào TCXH, bởi họ cho rằng nhóm tổ chức này không khác các cơ quan nhà nước, thực hiện các quan hệ hành chính hơn là dịch vụ hỗ trợ doanh nghiệp. Từ đó, doanh nghiệp e ngại do nghi ngờ về tính hiệu quả và khả năng hoạt động độc lập, phục vụ lợi ích doanh nghiệp.

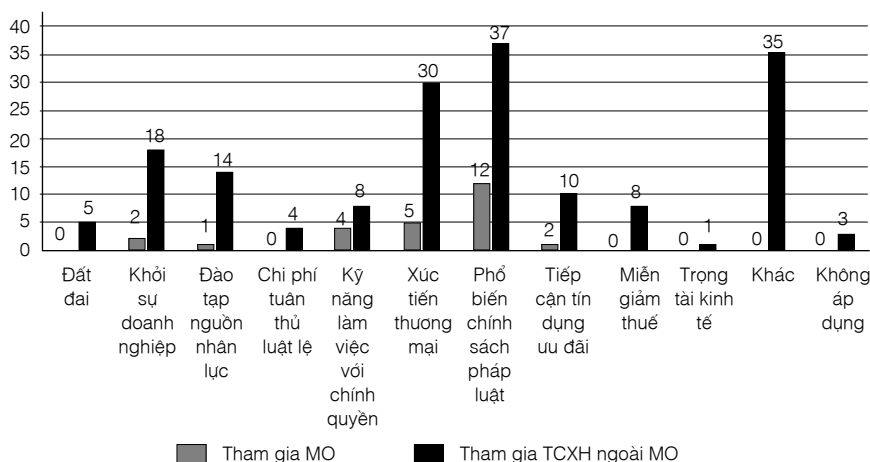
Chúng tôi đối chiếu tỷ lệ tham gia này với Cambodia, nước láng giềng cũng đang trong giai đoạn chuyển đổi kinh tế. Roth (2012) cho thấy, dù phân loại doanh nghiệp theo phương thức nào, tỷ lệ SMEs

tham gia các hiệp hội ở Cambodia đều cao hơn Việt Nam. Theo định hướng xuất khẩu, có tới 63,5% SMEs xuất khẩu tham gia một hiệp hội doanh nghiệp; nếu doanh nghiệp không xuất khẩu, con số này cũng ở mức 15,5%. Tỷ lệ này cũng cao hơn trung bình ở Việt Nam đối với SMEs 100% vốn trong nước, ở mức 13,8%; và đạt mức trên 50% nếu SMEs có vốn FDI.

Về hội phí, hầu hết (khoảng 90%) SMEs khi tham gia TCXH đều phải đóng hội phí, bất kể là hội có tính đặc thù hay không. 23/26 SMEs chỉ tham gia vào các tổ chức quần chúng công và 153/173 SMEs chỉ tham gia các hội độc lập trả lời có trả phí thành viên. Ba doanh nghiệp không phải trả phí khi tham gia lần lượt ba hội đặc thù: Hội Đông y thành phố, VCCI, và Liên minh Hợp tác xã. Trong khi đó, 19/173 SME không trả phí khi tham gia các TCXH độc lập như làng nghề thuê, hiệp hội cơ khí, xây dựng... Đây có thể là các hội nhỏ phi chính thức, có tính không thường trực.

Về mục đích tham gia, hầu hết SMEs (21/26 SMEs) tham gia tổ chức quần chúng công nhằm giao tiếp tốt hơn với chính quyền: Phổ biến chính sách về pháp luật (46,2%); tiếp cận với hoạt động xúc tiến thương mại thông qua chính quyền (19,2%); và nâng cao kỹ năng làm việc với chính quyền (15,3%) (Hình 6.3).

SMEs tham gia TCXH độc lập với ba mục đích trên chiếm 43,4%, chưa tới một nửa. Nhiều SMEs tham gia các tổ chức này nhằm phục vụ trực tiếp cho hoạt động kinh doanh nội hàm của doanh nghiệp gồm khởi sự doanh nghiệp (10,4%); đào tạo nguồn nhân lực (8,1%). Hơn nữa, có tới 20,2% SMEs đưa ra mục đích khác không có trong bảng hỏi. Khảo sát không ghi cụ thể mục đích khác của các doanh nghiệp này. Với những phân tích trong phần tác động của hiệp hội tới hoạt động doanh nghiệp, nghiên cứu cho rằng cải thiện giá trị gia tăng và lợi nhuận nói chung của doanh nghiệp là hai nguyên do chính.

**Hình 6.3. Mục đích tham gia hiệp hội của SMEs, 2013**

Nguồn: Tính toán của tác giả theo Bộ SMEs 2013

### Vai trò của các TCXH tới hoạt động của SMEs

#### *Vai trò hỗ trợ doanh nghiệp*

Nghiên cứu thống kê và phân tích số liệu hỗ trợ doanh nghiệp từ các TCXH trên bốn khía cạnh: (i) Khởi sự doanh nghiệp; (ii) lựa chọn nhà cung ứng đầu vào; (iii) đào tạo lao động; và (iv) tư vấn pháp lý khi xuất khẩu hàng hóa trực tiếp.

Về khởi sự doanh nghiệp, khi được hỏi về những khó khăn doanh nghiệp phải đối mặt khi doanh nghiệp bắt đầu hoạt động, gần 90% các doanh nghiệp không đề cập đến việc “thiếu các hiệp hội trong ngành”. Điều này thể hiện mối quan tâm hạn chế của SME đối với nhu cầu hiệp hội. Nếu trả lời, họ cũng cho rằng sự thiếu vắng này là không gây cản trở gì tới quá trình hoạt động ban đầu của doanh nghiệp (Bảng 6.3).

**Bảng 6.3. Những khó khăn SMEs gặp phải tại thời điểm hình thành/được mua lại, 2013**

| Thiếu các hiệp hội liên quan |               |      |          |     |           |      |       |      |            |     |       |
|------------------------------|---------------|------|----------|-----|-----------|------|-------|------|------------|-----|-------|
| Mức độ                       | Không trả lời |      | Đặc biệt |     | Tương đối |      | Không |      | Không biết |     | Tổng  |
|                              | No.           | %    | No.      | %   | No.       | %    | No.   | %    | No.        | %   |       |
| Tham gia TCXH                |               |      |          |     |           |      |       |      |            |     |       |
| Không tham gia               | 2.070         | 87,5 | 13       | 0,5 | 77        | 3,3  | 204   | 8,6  | 3          | 0,1 | 2.367 |
| MO                           | 23            | 88,5 | 0        | -   | 0         | 0,0  | 3     | 11,5 | 0          | -   | 26    |
| TCXH độc lập                 | 155           | 89,6 | 1        | 0,6 | 3         | 1,7  | 14    | 8,1  | 0          | -   | 173   |
| Cả hai loại hình             | 8             | 88,9 | 0        | -   | 1         | 11,1 | 0     | -    | 0          | -   | 9     |
| Tổng                         | 2.256         | 87,6 | 14       | 0,5 | 81        | 3,1  | 221   | 8,6  | 3          | 0,1 | 2.575 |

Nguồn: Tính toán của tác giả theo Bộ SMEs 2013

Đối với những khó khăn khi khởi sự doanh nghiệp, SMEs cũng nhận được rất ít sự giúp đỡ từ các TCXH độc lập và quần chúng công. Trung bình, chỉ có 2,4% các doanh nghiệp nhận được sự hỗ trợ này từ hiệp hội kinh doanh; tỷ lệ này là 1,0% đối với tổ chức quần chúng công (Bảng 6.4). Thậm chí, SMEs hiện tham gia tổ chức quần chúng công cũng chỉ nhận được sự giúp đỡ từ các tổ chức này tương đương với từ hiệp hội kinh doanh, cùng tỷ lệ 7,7%.

Đi sâu phân tích câu hỏi trong bảng khảo sát, nghiên cứu cho rằng, trong câu hỏi này, hiệp hội kinh doanh - “business associations” – hàm ý bao gồm cả hội đặc thù và TCXH độc lập; trong khi tổ chức quần chúng công – “mass organization” – có thể chỉ bao gồm Mặt trận Tổ quốc và năm tổ chức chính trị-xã hội. Phân loại này khác với phân loại trong nghiên cứu của chúng tôi ở cuốn sách này.

**Bảng 6.4. Tỷ lệ SMEs nhận được sự hỗ trợ của TCXH khi gặp khó khăn trong quá trình thành lập phân theo hình thức tham gia hiệp hội, 2013 (%)**

| Tham gia TCXH             | Quần chúng công “mass -organization” | Hiệp hội kinh doanh – “business associations” |
|---------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Không tham gia            | 0,7%                                 | 2,1%                                          |
| Tham gia MOs              | 7,7%                                 | 7,7%                                          |
| Tham gia TCXH độc lập     | 3,5%                                 | 5,2%                                          |
| Tham gia cả hai loại hình | 11,1%                                | 11,1%                                         |
| Trung bình                | 1,0%                                 | 2,4%                                          |

*Nguồn: Tính toán của tác giả theo Bộ SMEs 2013*

Tuy nhiên, cách phân loại như vậy cũng mâu thuẫn với câu hỏi về sự tham gia hiệp hội kinh doanh của doanh nghiệp. Cụ thể, một số SMEs được ghi nhận tham gia Hội nông dân, Hội Cựu chiến binh với tư cách của “hiệp hội kinh doanh”. Tức là câu hỏi về sự tham gia hiệp hội kinh doanh (câu hỏi 119 của bảng hỏi CIEM và cộng sự (2013)) gộp “tổ chức quần chúng công” (theo nghĩa gồm Mặt trận Tổ quốc và

năm tổ chức chính trị-xã hội) vào “hiệp hội kinh doanh”. Tuy nhiên, tại câu 21 của cùng bảng hỏi (về sự hỗ trợ của các tổ chức trong quá trình khởi sự doanh nghiệp), khảo sát tách “quần chúng công” và “hiệp hội kinh doanh” là hai tổ chức riêng rẽ (CIEM và cộng sự, 2013).

Nếu chỉ nhìn số liệu ở Bảng 6.4 về kết quả câu 21, người đọc có thể giả định rằng phân loại XHCD của Bộ Điều tra SMEs gộp tổ chức quần chúng công vào hiệp hội kinh doanh như câu 119. Lý do là vì tỷ lệ SMEs nhận được hỗ trợ từ hiệp hội kinh doanh luôn lớn hơn hoặc bằng của tổ chức quần chúng công. Tuy nhiên, giải thích này không hợp lý ở hai điểm. Thứ nhất, khảo sát hoàn toàn tách biệt hai thể chế này, đứng độc lập với các thể chế khác như ngân hàng thương mại nhà nước, doanh nghiệp nhà nước, gia đình họ hàng và người thân... khi hỏi về sự hỗ trợ trong câu 21. Thứ hai, cũng là điểm mấu chốt, có 17 SMEs trả lời nhận được sự hỗ trợ của “tổ chức quần chúng công” nhưng không nhận được sự hỗ trợ từ “hiệp hội kinh doanh”. Như vậy, không thể khẳng định Bộ điều tra SMEs coi “tổ chức quần chúng công” là một phần của “hiệp hội kinh doanh” trong câu 21.

Mâu thuẫn này phản ánh sự bối rối, nhầm lẫn từ các nhà nghiên cứu, nhà hoạch định chính sách, và cả doanh nghiệp về thể chế hiệp hội kinh doanh nói riêng, và các TCXH ở Việt Nam nói chung.

*Về lựa chọn nhà cung ứng đầu vào*, 95% SMEs (2.450/2.575) được tự do lựa chọn nhà cung ứng đầu vào. Trong số đó, hai kênh quan trọng nhất là quan hệ cá nhân và tự tìm kiếm (Hình 6.4).

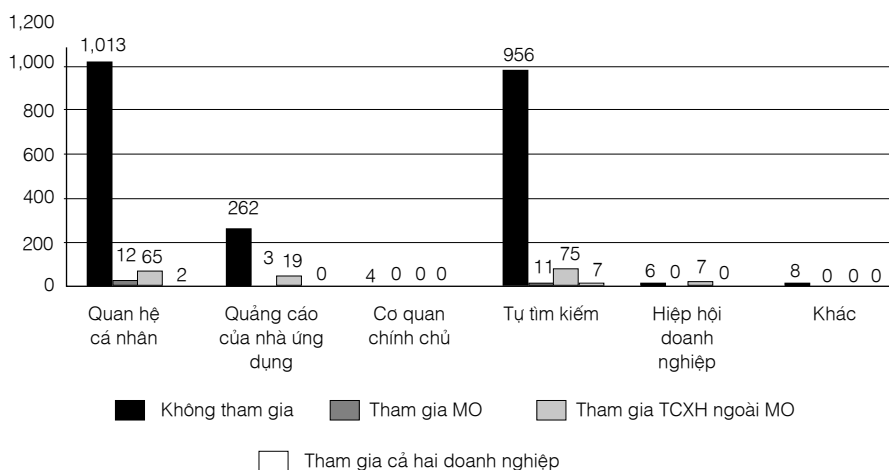
Về tổng thể, chỉ có 0,53% SMEs cho rằng kênh quan trọng nhất để tìm kiếm nhà cung cấp sản phẩm đầu vào là hiệp hội doanh nghiệp. Nếu xét theo loại hình tham gia TCXH độc lập, tỷ lệ này cao hơn khá nhiều, dù còn khiêm tốn ở mức 4,2% (7/166<sup>16</sup> SMEs). Con số này tăng nhẹ nếu xét hiệp hội là nguồn thông tin quan trọng thứ hai đối với quá

---

16. Có bảy SMEs chỉ tham gia TCXH độc lập không có quyền lựa chọn nhà cung ứng.

trình này, ở mức 5,4%. Điều này cho thấy, các TCXH độc lập có vai trò hạn chế trong việc nhận diện nhà cung ứng của SMEs.

**Hình 6.4. Kênh quan trọng nhất để tìm kiếm nhà cung ứng, 2013**



Nguồn: Tính toán của tác giả theo Bộ SMEs 2013

Không có SMEs nào là thành viên của tổ chức quần chúng công coi hiệp hội là nguồn thông tin quan trọng nhất trong vấn đề này.

Về đào tạo kỹ năng cho lao động, chỉ có 3,8% SMEs được khảo sát nói rằng họ thường (trên 50% số lao động) đào tạo lao động hiện có. Trong đó, không có SMEs nào chỉ tham gia tổ chức quần chúng công thường đào tạo lao động. Tỷ lệ này ở SMEs chỉ tham gia hiệp hội độc lập là 12,1%. Tuy nhiên, không có SMEs nào trong số đó cho rằng các hiệp hội chi trả tiền đào tạo, mà phần lớn là do họ tự chi trả. Tương tự với đào tạo lao động hiện có, các hiệp hội không đóng góp gì về mặt tài chính cho quá trình đào tạo lao động mới; mặc dù, tỷ lệ SMEs tham gia các hiệp hội đào tạo lực lượng này khá cao, 29,7% với SMEs tham gia hội độc lập và 26,9% với SMEs tham gia tổ chức quần chúng công.

Về tư vấn pháp lý khi xuất khẩu hàng hóa trực tiếp, hiệp hội không phải là một kênh phổ biến cho dịch vụ này. Tuy vậy, cần lưu ý là SMEs được khảo sát gần như không sử dụng dịch vụ trên: Chỉ có 31/2575,



tức khoảng 1,2% doanh nghiệp; trong đó có ba SMEs tham gia tổ chức quần chúng công và năm SMEs tham gia TCXH độc lập sử dụng dịch vụ này. Có một SME tham gia tổ chức quần chúng công sử dụng dịch vụ này thông qua hiệp hội.

Thống kê bước đầu cho thấy mức độ tham gia hiệp hội của SMEs tương đối mờ nhạt. SMEs tham gia tổ chức quần chúng công chủ yếu để nâng cao năng lực làm việc với chính quyền; trong khi đó, SMEs tham gia hiệp hội độc lập nhằm hỗ trợ sản xuất. Trong phần tiếp theo, nghiên cứu sẽ đánh giá ảnh hưởng của sự tham gia hiệp hội tới hiệu quả hoạt động của SMEs.

### **Tác động của sự tham gia hiệp hội tới tình hình kinh doanh của doanh nghiệp**

*Giới thiệu biến số chính và phương pháp*

Tác động của hiệp hội doanh nghiệp tới xã hội dựa trên hai lý thuyết kinh tế chính: Lý thuyết đa nguyên (pluralism) và lý thuyết lựa chọn công (public choice) (Goldsmith, 2002). Một mặt, lý thuyết đa nguyên cho rằng, hiệp hội với tính đại diện sẽ giúp cải thiện chất lượng đàm phán của doanh nghiệp và ảnh hưởng tích cực tới chính sách công, từ đó cải thiện môi trường kinh doanh nói chung.

**Bảng 6.5. Trung bình một số chỉ số hoạt động của SMEs phân theo hình thức tham gia hiệp hội, 2012**

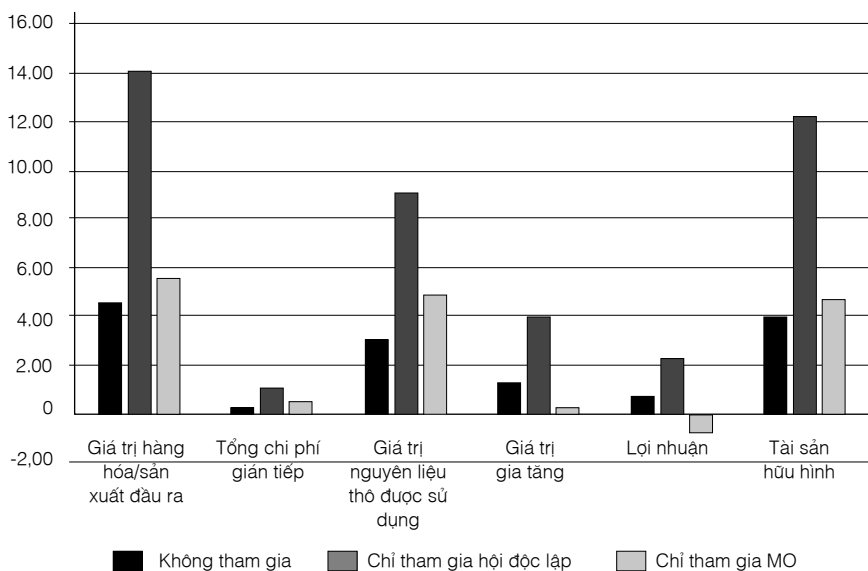
|                                            | <b>Không tham gia</b> | <b>Chỉ tham gia hội độc lập</b> | <b>Chỉ tham gia MOs</b> | <b>Đơn vị</b>   |
|--------------------------------------------|-----------------------|---------------------------------|-------------------------|-----------------|
| Số lao động                                | 12                    | 33                              | 21                      | Người           |
| Tuổi của người đại diện doanh nghiệp       | 45                    | 44                              | 49                      | Năm             |
| Số năm hoạt động                           | 15                    | 14                              | 24                      | Năm             |
| Chi phí lương trên lao động toàn thời gian | 2,8                   | 3,9                             | 3,8                     | Triệu VND/người |

*Nguồn:* Tính toán của tác giả theo Bộ SMEs 2013

Trong khi đó, lý thuyết lựa chọn công nghi ngại hiệp hội làm lợi cho một nhóm thiểu số và tạo ra những tổn thất cho xã hội. Nhìn chung, các dòng lý thuyết đều nhìn nhận vai trò của hiệp hội trong việc cải thiện hiệu quả hoạt động của thành viên trong nền kinh tế.

Để kiểm định giả thuyết này ở Việt Nam, nghiên cứu đánh giá tác động của quá trình tham gia hiệp hội độc lập và tổ chức quần chúng công tới các biến số chính trong hoạt động của doanh nghiệp bao gồm: Giá trị hàng hóa/sản xuất đầu ra (output); tổng chi phí gián tiếp (idc); giá trị nguyên liệu thô được sử dụng (rm), giá trị gia tăng (va), chi phí lao động trên công nhân toàn thời gian (wlfw); và lợi nhuận (profit). Khoản sát SMEs 2013 điều tra số liệu này cho năm 2012; do đó nghiên cứu giả định trạng thái tham gia hiệp hội của SMEs trong năm 2012 giống với năm khảo sát (2013). Nghiên cứu loại bỏ SMEs tham gia cả hội độc lập và tổ chức quần chúng công khỏi mẫu nghiên cứu.

**Hình 6.5. Trung bình một số chỉ tiêu sản xuất kinh doanh của SMEs phân theo hình thức tham gia hiệp hội, 2012 (Tỷ VND)**



Nguồn: Tính toán của tác giả theo Bộ SMEs 2013

Nghiên cứu sử dụng phương pháp lựa chọn điểm xu hướng (Propensity Score Matching, PSM) tính toán hiệu quả can thiệp bình quân trên nhóm can thiệp (Average Treatment Effects on the Treated, ATT) để định lượng các tác động này. Phương pháp này được sử dụng phổ biến trong đánh giá tác động của quá trình tham gia một chương trình/tổ chức nào đó (Khandker, Koolwal & Samad, 2010).

Trong phương pháp này, bước đầu tiên, nghiên cứu phải lựa chọn các doanh nghiệp đối chiếu không tham gia hiệp hội nhưng có đặc điểm gần tương đồng với các doanh nghiệp tham gia hiệp hội. Các đặc điểm tương đồng này cần quan sát được thông qua các biến đồng thời và tác động tới khả năng ra quyết định tham gia hay không tham gia hiệp hội của doanh nghiệp. Mô hình quyết định tham gia hiệp hội, hay mô hình tham chiếu, là cơ sở để tính toán điểm xu hướng, lựa chọn các doanh nghiệp đối chiếu. Nghiên cứu áp dụng phương pháp logit ước lượng mô hình tham chiếu với các biến đồng thời và sử dụng lựa chọn Kernel (Kernel matching) để khớp điểm xu hướng. Các biến đồng thời trong mô hình tham chiếu bao gồm:

- Tổng tài sản hữu hình của doanh nghiệp thời điểm cuối năm theo giá thị trường (asset);
- Tổng lượng lao động thời điểm cuối năm (emp);
- Số năm hoạt động của SMEs (nyo);
- Tuổi của người đại diện cho SMEs (age);
- Hình thức sở hữu (own): (a) Hộ gia đình; (b) tư nhân; (c) tổ hợp; (d) hợp tác xã; (e) trách nhiệm hữu hạn; (f) công ty cổ phần có vốn nhà nước; và (g) công ty cổ phần không có vốn nhà nước;
- Địa điểm SMEs đặt nhà máy (loc): (a) Khu, cụm công nghiệp; (b) khu công nghệ cao; và (c) khác.
- Tỉnh mà SMEs đặt nhà máy (pro)

Nghiên cứu loại bỏ các quan sát không trả lời đầy đủ các thông tin đưa vào định lượng.

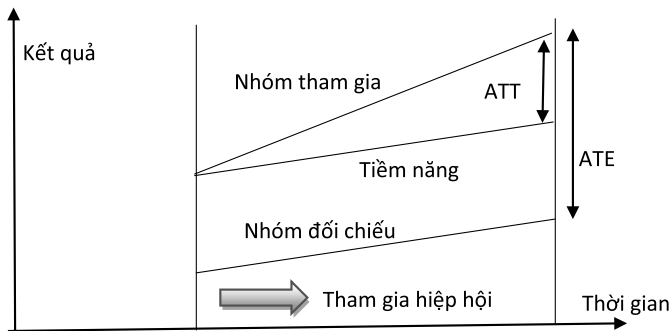
Sử dụng số liệu của Bộ điều tra SMEs 2013 trước khi áp dụng phương pháp điểm xu hướng, có thể thấy, các biến đồng thời đầu vào có sự khác nhau đáng kể đối với ba đối tượng doanh nghiệp không tham gia, chỉ tham gia TCXH độc lập và tham gia MOs. Điều này có thể dẫn tới so sánh các biến đầu ra không chính xác (Bảng 6.5 và Hình 6.5). Các doanh nghiệp chỉ tham gia hiệp hội độc lập có quy mô tài sản hữu hình cao hơn gấp ba lần doanh nghiệp không tham gia hiệp hội và hơn 2,5 lần doanh nghiệp tham gia tổ chức quần chúng công. Số lao động trong SMEs tham gia hiệp hội độc lập cũng cao hơn rất nhiều so với hai loại hình còn lại. Trong khi đó, tuổi của người đại diện SMEs tham gia hiệp hội thấp hơn hai loại hình còn lại.

Do đó, ở đầu ra hiệu quả hoạt động, có thể thấy, tất các chỉ số liên quan tới doanh thu, chi phí và lợi nhuận của SMEs tham gia độc lập cao hơn hai loại hình còn lại. Giá trị gia tăng và lợi nhuận của nhóm tham gia TCXH độc lập lần lượt cao hơn gấp ba lần và gần bốn lần doanh nghiệp không tham gia hiệp hội. Một điểm đáng chú ý là lợi nhuận bình quân của các doanh nghiệp tham gia tổ chức quần chúng công là -0,7 tỷ VND năm 2012; trong khi hai loại hình còn lại đều kinh doanh có lãi.

Như vậy, việc lựa chọn doanh nghiệp đối chiếu là cần thiết khi tính toán sự khác biệt về hiệu quả kinh tế của các doanh nghiệp tham gia hiệp hội. Sau khi áp dụng điểm xu hướng với lựa chọn Kernel, nghiên cứu tính toán hiệu ứng can thiệp bình quân trên nhóm can thiệp ATT đối với sáu biến số kinh tế đầu ra của SMEs. ATT so sánh kết quả của nhóm tham gia hiệp hội với kết quả tiềm năng nếu chính nhóm này nếu không tham gia. Kết quả tiềm năng dựa trên mô hình hoạt động của các doanh nghiệp đối chiếu. ATT có ưu điểm hơn hẳn tính toán hiệu ứng can thiệp bình quân (Average Treatment Effects,

ATE). ATE chỉ tính toán sự khác nhau của nhóm tham gia và nhóm đối chiếu, điều này có thể đưa ra kết quả không chuẩn xác vì xuất phát điểm của các doanh nghiệp đối chiếu và nhóm tham gia hiệp hội có thể khác nhau (Hình 6.6). Nếu tính ATE, mô hình nghiên cứu phải giả định là sự tham gia có tính ngẫu nhiên và kết quả từ hoạt động kinh doanh của hai nhóm tham gia và đối chiếu trước thời điểm tham gia là như nhau (Khandker và cộng sự, 2010).

**Hình 6.6. Sự khác nhau giữa ATE và ATT**



Nguồn: Tác giả chỉnh sửa từ Khandker và cộng sự (2010)

Một lợi thế của nghiên cứu khi sử dụng PSM đó là tất cả số liệu được chiết xuất từ cùng một nguồn dữ liệu. Điều này giúp đặc tính của SMEs được điều tra từ một nguồn giống nhau, từ đó tính chính xác trong điểm xu hướng cao hơn khi ước lượng từ mô hình tham chiếu. Thêm vào đó, số quan sát đối tượng không tham gia lớn giúp cho sai số trong lựa chọn thấp (Heckman, Ichimura, & Todd, 1997, 1998). Bởi số quan sát không tham gia đủ lớn sẽ giúp cải thiện quá trình chọn cặp đối xứng giữa doanh nghiệp tham gia và không tham gia (Khandker và cộng sự, 2010, tr. 67).

Roth (2012) sử dụng phương pháp PSM và khẳng định những tác động dương của sự tham gia hiệp hội kinh doanh tới doanh thu bán hàng, sản lượng, chi phí lao động và các chi phí khác trong quá trình sản xuất của SMEs tại Cambodia.

Trong phần sau, nghiên cứu chi tiết hóa phương pháp ước lượng đối với từng nhóm doanh nghiệp tham gia TCXH độc lập và tham gia MOs, và thảo luận những hạn chế của mô hình nghiên cứu.

### *Kết quả*

Phần đầu tiên của kết quả, nghiên cứu tính toán tác động tham gia hiệp hội độc lập của SMEs. Trước khi lọc nhóm đối chiếu, nghiên cứu loại bỏ thêm các quan sát SMEs chỉ tham gia MOs. Mẫu nghiên cứu này chỉ bao gồm các doanh nghiệp không tham gia hiệp hội và chỉ tham gia TCXH độc lập, gồm 2.535 quan sát. Nghiên cứu áp dụng điểm xu hướng lựa chọn Kernel với số đối chiếu cận gần nhất cho từng quan sát tham gia hội độc lập là 10. Sau khi lọc, có 53 quan sát với điểm xu hướng biên bị loại gồm ba SMEs tham gia TCXH độc lập và 50 doanh nghiệp không tham gia TCXH (Bảng 6.6).

Chỉ số R của Rubin (2001) về sự cân bằng của hai mẫu doanh nghiệp tham gia và nhóm đối chiếu bằng 1, hàm ý rằng, nhìn chung hai nhóm này có sự cân bằng về đặc điểm từ các biến đồng thời gần như tuyệt đối. Dựa trên nhóm đối chiếu, nghiên cứu tính toán các chỉ số đầu ra tiềm năng của doanh nghiệp và thống kê ATT với sai số chuẩn xấp xỉ (approximate standard errors).

Kết quả thô so sánh đầu ra của SMEs cho thấy, với mức ý nghĩa 10%, có thể khẳng định, sự tham gia hiệp hội độc lập giúp doanh nghiệp cải thiện đáng kể giá trị gia tăng và lợi nhuận trong năm 2012 (Cột (a) Bảng 6.6). Cụ thể, về điểm ước lượng, nếu SMEs tham gia hiệp hội độc lập, SMEs sẽ tăng 1,2 tỷ VND về giá trị gia tăng và 0,8 tỷ VND về lợi nhuận. Tính toán chỉ số tiềm năng của các SMEs tham gia TCXH độc lập nếu không tham gia cho thấy SMEs chỉ đạt mức va và profit tương ứng là khoảng 2,7 và 1,3 tỷ VND năm 2012. Tức là quá trình tham gia TCXH độc lập giúp doanh nghiệp tăng 44% về giá trị gia tăng và 66% về lợi nhuận.

**Bảng 6.6. ATT hoạt động của SMEs khi tham gia TCXH độc lập (triệu VND)**

| ATT                                | Tham gia hội độc lập                                     | Tham gia MOs |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------|--------------|
|                                    | (a)                                                      | (b)          |
| <i>output</i>                      | 2330,7461                                                | -378,4094    |
|                                    | (2393,8190)                                              | (2329,0510)  |
| <i>idc</i>                         | 259,6195                                                 | 138,3512     |
|                                    | (208,6492)                                               | (201,8309)   |
| <i>rm</i>                          | 852,1141                                                 | 1111,2329    |
|                                    | (1674,4859)                                              | (2218122,4)  |
| <i>va</i>                          | 1219,6850*                                               | -1631,6039   |
|                                    | (707,8651)                                               | (1729,9291)  |
| <i>wpfw</i>                        | 0,0520                                                   | 3,9215       |
|                                    | (2,6148)                                                 | (4,8358)     |
| <i>profit</i>                      | 872,4441*                                                | -1692,8918   |
|                                    | (517,2937)                                               | (1690,7085)  |
| Điểm xu hướng với lựa chọn Kernel  |                                                          |              |
| Mô hình tham chiếu                 | Logit                                                    |              |
| Biến đồng thời                     | <i>asset, emp, nyo, age, biến giả cho: own, loc, pro</i> |              |
| Số quan sát đối chiếu cận gần nhất | 10                                                       | 10           |
| Chỉ số cân bằng R                  | 1,00                                                     | 0,52         |
| Số doanh nghiệp tham gia           | 170                                                      | 24           |
| Số doanh nghiệp đối chiếu          | 2.312                                                    | 1.817        |
| Số doanh nghiệp bị loại            | 53                                                       | 547          |

Ghi chú: Hệ số của phương trình tham chiếu không được trình bày trong bảng, chỉ số R nên nằm trong khoảng 0,5 đến 2 để đảm bảo tính cân bằng; sai số chuẩn xấp xỉ trong ngoặc đơn; \*, \*\* và \*\*\* tương ứng thể hiện mức ý nghĩa 10%, 5%, và 1%.

Nguồn: Tác giả tính toán

Nghiên cứu không thể khẳng định tác động của sự tham gia hiệp hội độc lập tới SMEs trên các khía cạnh doanh thu sản phẩm (*output*); chi phí gián tiếp (*idc*), chi phí nguyên liệu thô (*raw*), và chi phí nhân công trên đầu lao động toàn thời gian (*wpu*).

Tiếp đến, nghiên cứu tính toán tác động thô tham gia tổ chức quần chúng công của SMEs. Trước khi lọc nhóm đối chiếu trong phần này, nghiên cứu chỉ giữ lại SMEs tham gia tổ chức quần chúng công và không tham gia TCXH, gồm 2388 quan sát. Với phương pháp lọc tương tự như phần trên, có 547 quan sát bị loại (Cột (b) Bảng 6.6).

Chỉ số R về sự cân bằng của hai mẫu doanh nghiệp tham gia tổ chức quần chúng công và nhóm đối chiếu bằng 0,52, hàm ý rằng, hai nhóm này khá cân bằng về đặc điểm từ các biến đồng thời. Hai nhóm có nhiều đặc điểm tương đồng, tuy nhiên, vẫn ẩn chứa sự khác nhau từ hệ thống biến đồng thời, đặc biệt là số lao động toàn phần. Trong khi mẫu tham gia MOs có trung bình về con số này là khoảng 20 người, mẫu không tham gia là gần 18 người. Tuy nhiên, sự chênh lệch này có thể chấp nhận nếu xét trên tổng thể về sự cân bằng do R vẫn nằm giữa 0,5 và 2.

Kết quả thống kê ATT với sai số chuẩn xấp xỉ cho thấy, không thể khẳng định sự tham gia các tổ chức quần chúng công, bao gồm tổ chức chính trị-xã hội và hội có tính đặc thù, giúp doanh nghiệp cải thiện hiệu quả kinh tế trên sáu khía cạnh: *output*, *idc*, *raw*, *va*, *wpu*, và *profit*.

### **Thảo luận**

Sử dụng bằng chứng định lượng, nghiên cứu có những đóng góp đáng kể bước đầu trong những tranh luận hiện tại về vai trò của các TCXH. Cách thức lọc số liệu và phương pháp ước lượng sử dụng phù hợp với độ khả dụng của số liệu thứ cấp. Thứ nhất, nhóm đối chiếu được lọc qua phương pháp ước lượng logit cho mô hình tham chiếu và sự lựa chọn Kernel để tìm ra những doanh nghiệp không tham gia hiệp hội



có đặc điểm tương đồng với nhóm tham gia. Quá trình này giúp cho những đánh giá về vai trò của các hiệp hội chính xác hơn. Thứ hai, nghiên cứu tính hiệu ứng can thiệp bình quân trên nhóm can thiệp (ATT). Tính toán này đưa ra so sánh về hiệu quả kinh tế khi tham gia hiệp hội của SMEs với kết quả tiềm năng nếu SMEs không tham gia.

Tuy nhiên, để lựa chọn được nhóm đối chiếu tốt, nghiên cứu đã phải giả định đặc tính không quan sát được không ảnh hưởng tới quyết định tham gia hiệp hội của doanh nghiệp. Đây là một giả định mạnh, do có nhiều yếu tố khác ngoài các yếu tố định lượng trong mô hình tham chiếu có thể tác động tới quyết định tham gia hiệp hội của doanh nghiệp, như mạng lưới kết nối, thị phần của doanh nghiệp... Thêm vào đó, sai số chuẩn xấp xỉ của ATT được tính toán dựa trên những giả định mạnh về số liệu nghiên cứu, bao gồm: Các quan sát có tính độc lập, trọng số cố định, tính đồng nhất của kết quả đầu ra và sai số của kết quả đầu ra không phụ thuộc vào điểm xu hướng. Vì thế, kết quả nghiên cứu đưa ra chỉ phản ánh các tác động thô của quá trình tham gia. Nghiên cứu có thể nghiêm mật hơn khi hiệu chỉnh sai số chuẩn thành nhiễu trắng do Abadie & Imbens (2006) đề xuất, đưa thêm cách thức lựa chọn khác như lựa chọn Radius, hồi quy thẳng địa phương (Local linear regression matching – LLM)... nhằm có thêm bằng chứng định lượng. Ngoài ra, nghiên cứu có thể sử dụng thêm phương pháp khác về đánh giá tác động như khác biệt trong khác biệt (Difference in Difference, DD) và đối chiếu kết quả từ hai phương pháp.

Về kết quả tính toán thô, tham gia TCXH độc lập cải thiện hiệu quả kinh tế của SMEs bao gồm giá trị gia tăng và lợi nhuận, tương ứng khoảng 1,2 và 0,9 tỷ VND. Xét về con số tương đối với chính nhóm này nếu không tham gia hiệp hội, SMEs sẽ tăng gần 44% về giá trị gia tăng và 66% về lợi nhuận. Đây có thể là mục đích chính khi doanh nghiệp tham gia các hội độc lập, ngoài những mục đích mà Bộ điều tra SMEs đã liệt kê khi khảo sát.

Tuy nhiên, nghiên cứu không thể kết luận rằng SMEs khi tham gia MOs sẽ làm tăng hiệu quả kinh tế. Tức là việc tham gia MOs của doanh nghiệp có thể không vì mục đích hiệu quả kinh tế trên khía cạnh cơ bản như doanh thu, chi phí, và lợi nhuận.

Đây là những kết quả định lượng bước đầu, do đó, cần có thêm những bằng chứng định lượng để kiểm chứng vai trò của các loại hình hiệp hội đối với SMEs nói riêng, và doanh nghiệp Việt Nam nói chung.

### VAI TRÒ CỦA XÃ HỘI CÔNG DÂN VỚI KINH TẾ HỘ GIA ĐÌNH

Đời sống của từng cá nhân trong thể chế hộ gia đình là vấn đề mà các TCXH đặc biệt quan tâm. Lê Quang Bình và cộng sự (2016) nhận thấy vai trò này còn tương đối mờ nhạt trên các khía cạnh như quyền con người, bình đẳng giới, và văn hóa dân chủ.

Ảnh hưởng của XHCD lên việc bảo vệ quyền con người chưa được đánh giá cao... vì tự kiểm duyệt của NGO, cản trở của nhà nước, cũng như năng lực của các TCXH... Mức độ ảnh hưởng của XHCD lên bình đẳng giới... và xóa đói giảm nghèo... được đánh giá cao hơn, tuy nhiên, để hiệu quả hơn nữa thì cần có những đột phá về cách làm. Cụ thể cần thách thức nguyên nhân sâu xa của bất bình đẳng giới (quan hệ quyền lực nam-nữ) cũng như đói nghèo (tham nhũng, lãng phí, chính sách tạo ra sự lệ thuộc). Cuối cùng, ảnh hưởng của XHCD lên văn hóa dân chủ còn yếu... chủ yếu do năng lực, hiểu biết cũng như bản thân nhiều TCXH chưa thực hành văn hóa dân chủ trong nội bộ tổ chức mình, giữa mình với nhau, và giữa mình với xã hội.

(Lê Quang Bình và cộng sự, 2016, tr.15)

Trên khía cạnh từng hộ gia đình, XHCD cũng được kỳ vọng hỗ trợ cải thiện thu nhập hộ gia đình, đặc biệt các hộ yếu thế, qua đó giảm bất bình đẳng trong xã hội. Xét trên khía cạnh này, nhiều hộ

gia đình tại Việt Nam thường hình thành các nhóm cộng đồng tín dụng phi chính thức như phường, hội... nhằm hỗ trợ tài chính cho các thành viên tham gia cải thiện sinh kế hộ gia đình. Nghiên cứu đi sâu tìm hiểu và đưa ra những nhận định ban đầu về tác động từ sự phát triển các nhóm cộng đồng độc lập này, như một phần của các nhóm cộng đồng trong XHCD, tới thu nhập hộ gia đình. Ngoài ra, theo chiều ngược lại, nghiên cứu tìm hiểu mức độ tham gia không gian XHCD của hộ gia đình thông qua những khoản đóng góp tài chính tự nguyện. Cách tiếp cận này nhằm phù hợp với số liệu thứ cấp mà nghiên cứu có thể sử dụng. Chi tiết về số liệu sẽ được phân tích thêm ở phần sau.

### **Số liệu**

Cũng như số liệu về doanh nghiệp tham gia TCXH, số liệu tổng hợp về sự tham gia TCXH của hộ gia đình rất hạn chế. Bộ số liệu đầy đủ nhất khảo sát thông tin cơ bản cấp hộ gia đình tại Việt Nam là Điều tra mức sống hộ gia đình (VHLSS). Khảo sát được thực hiện hai năm một lần bởi TCTK dưới hỗ trợ kỹ thuật của các chuyên gia từ Ngân hàng Thế giới (TCTK, 2016). Năm 2014, VHLSS khảo sát mẫu về thu nhập hơn 9.000 hộ gia đình tại Việt Nam. Dữ liệu này không đề cập nhiều tới sự tham gia TCXH của hộ gia đình.

“Để đánh giá mức sống phục vụ hoạch định chính sách và lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, Tổng cục Thống kê (TCTK) đã tiến hành nhiều cuộc điều tra mức sống dân cư. Đặc biệt từ năm 2002 đến 2014, TCTK tiến hành Khảo sát mức sống dân cư ... Việt Nam hai năm một lần vào những năm chẵn nhằm theo dõi và giám sát một cách có hệ thống mức sống các tầng lớp dân cư Việt Nam; giám sát, đánh giá việc thực hiện Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo; góp phần đánh giá kết quả thực hiện các Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ và các Mục tiêu phát triển kinh tế-xã hội của Việt Nam.”

(TCTK, 2016, tr.3)

Tìm hiểu kỹ bảng hỏi của VHLSS 2014, chúng tôi chiết xuất một số biến có thể đại diện cho khả năng tham gia của hộ gia đình vào các hoạt động trong XHCD, tập trung vào các hoạt động liên quan tới đóng góp tài chính tự nguyện và tiếp cận vốn vay ưu đãi. Dựa trên những số liệu này, nghiên cứu bước đầu đánh giá sự tham gia TCXH của hộ gia đình, cùng với vai trò của các nhân tố này tới sinh kế hộ gia đình. Nghiên cứu cũng đưa ra những thảo luận về kết quả nghiên cứu và sự cẩn trọng khi sử dụng các kết quả này.

Các khoản đóng góp tài chính hay tiếp nhận tín dụng ưu đãi của hộ gia đình thiên về phản ánh các nhân tố phi lợi nhuận mà hộ gia đình tham gia, bởi các khoản tiền này chỉ hội tụ hai yếu tố từ thể chế phi lợi nhuận của Salamon & Anheier (1999): (i) Tính tự nguyện và (ii) phân phối phi lợi nhuận. Xét như vậy để thấy, tiếp cận của nghiên cứu trong phần này có phần nghiêng về nhân tố “hành động” trong không gian XHCD hơn là vấn đề thể chế trong XHCD, như Wischermann (2010) đề cập.

### **Mức độ tham gia các TCXH của hộ gia đình**

Sự tham gia TCXH của hộ gia đình được đo lường qua hai khía cạnh chính: (i) Đóng góp tự nguyện; và cho, biếu, tặng; và (ii) tiếp cận khoản tín dụng ưu đãi. Xét về hành động phi lợi nhuận, mức độ đóng góp tự nguyện nói chung phản ánh chính xác hơn sự tham gia vào khu vực XHCD của người dân. Trong khi đó, các khoản cho, biếu tặng và sử dụng cho vay ưu đãi có thể là những kết nối họ hàng, người thân hơn là tương tác với khu vực XHCD. Trong phần cho vay ưu đãi, chúng tôi tách biệt nguồn vay từ nhóm cộng đồng và tổ chức quần chúng công với các nguồn vay khác để có những đánh giá tốt hơn.

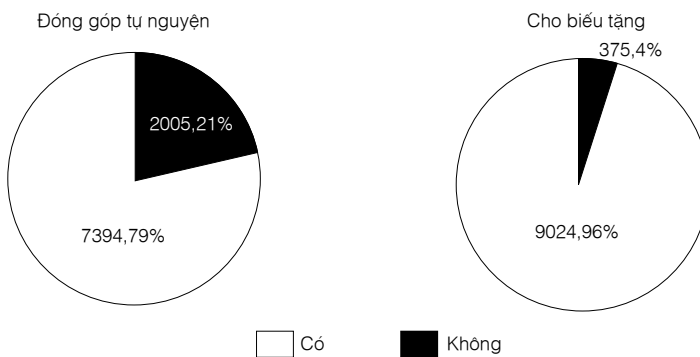
Thêm vào đó, quyết định đóng góp tự nguyện ở Việt Nam nhiều khi không mang tính “tự nguyện” cá nhân. Trong những phần sau, chúng tôi làm rõ thêm đặc tính này của đóng góp tự nguyện.

### Mức độ đóng góp tự nguyện và cho, biếu, tặng

Các hộ gia đình Việt Nam tích cực tham gia đóng góp tự nguyện và thực hiện các khoản cho, biếu tặng. Có 79% hộ được khảo sát VHLSS 2014 thực hiện đóng góp tự nguyện trong năm 2014. Con số này đối với cho biếu tặng là 96%.

Các khoản đóng góp tự nguyện bao gồm ủng hộ thiên tai, bảo lụt, vì người nghèo, khuyến học, hội hè... Trong khi đó, cho biếu tặng là các khoản chi có tính chất quà tặng, giúp đỡ mang tính tự nguyện nhiều hơn bắt buộc. Theo bảng hỏi VHLSS 2014, cho biếu tặng có thể bao gồm các khoản ủng hộ thiên tai, giải quyết khó khăn. Tính chất tự nguyện từ các hộ gia đình trong các khoản cho biếu tặng được đề cao hơn các khoản đóng góp tự nguyện. Vì trên thực tế, các khoản đóng góp tự nguyện đôi khi phụ thuộc vào tổ chức/đơn vị mà các thành viên trong hộ gia đình tham gia/công tác. Nó có thể là khoản tiền cá nhân trong hộ thực hiện theo sự thống nhất từ tập thể đại diện cho hộ, không trực tiếp từ ý nguyện của hộ.

**Hình 6.7. Tham gia đóng góp tự nguyện và cho biếu tặng, 2014 (số hộ, %)**



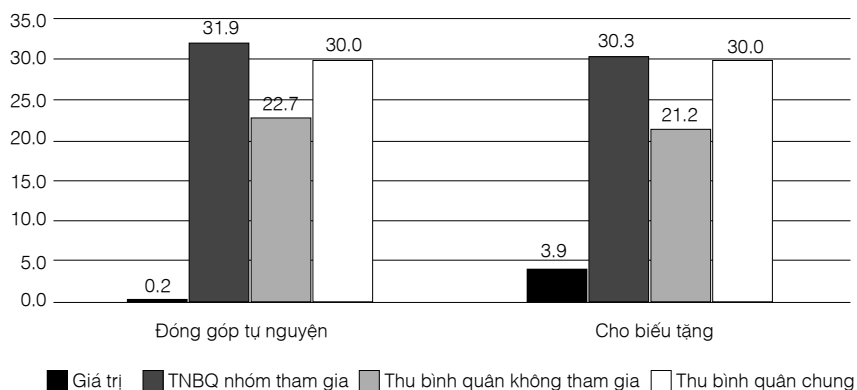
Nguồn: Tác giả tính toán trên VHLSS 2014

Về giá trị, đối với các hộ có đóng góp tự nguyện, trung bình mỗi hộ chỉ đóng khoảng 200.000 VND/năm, tương đương 0,6% thu nhập

binh quân đầu người của gia đình/năm. Nếu tính trên tổng thu nhập của nhóm này, các khoản đóng góp tự nguyện chỉ chiếm 0,16% thu nhập. Con số này thấp hơn nhiều so với các trường hợp mà Norlund và cộng sự (2006) đưa ra, với 1% thu nhập của các hộ dành cho hoạt động từ thiện. Nhóm đóng góp tự nguyện thường có thu nhập bình quân cao hơn mức thu nhập trung bình, khoảng 1,9 triệu VND/người/năm (Hình 6.8).

Với nhóm cho biếu tặng, mặc dù có thu nhập trung bình thấp hơn nhóm đóng góp tự nguyện, các hộ này thực hiện các khoản tài chính tự nguyện cao hơn nhiều, tương đương khoảng 13% thu nhập bình quân đầu người. Các khoản này chiếm 3,5% tổng thu nhập hộ. Cần chú ý rằng các khoản này ngoài tiền ủng hộ thiên tai, bảo lụt còn bao gồm cả các khoản tiền chi cho phúng, viếng, góp giỗ, việc hỉ... của hộ.

**Hình 6.8. So sánh giá trị đóng góp tự nguyện, cho biếu tặng với thu nhập bình quân đầu người, 2014 (triệu VND/năm)**



Nguồn: Tác giả tính toán trên VHLSS 2014

Đáng chú ý, có 76,2% tổng số hộ được khảo sát thực hiện cả hai khoản tài chính tự nguyện trên. Số tiền quy đổi các khoản cho biếu tặng của nhóm này trung bình gấp khoảng 22 lần đóng góp tự nguyện.

Nhìn chung, các hộ gia đình tích cực thực hiện cho biếu tặng hơn đóng góp tự nguyện ủng hộ các quỹ khuyến học, đói nghèo, thiên tai... Thêm vào đó, các hộ tham gia đóng góp tài chính tình nguyện gồm cả hai khoản trên có trung bình thu nhập cao hơn mức thu nhập của toàn hộ khảo sát.

### **Tiếp cận khoản cho vay ưu đãi**

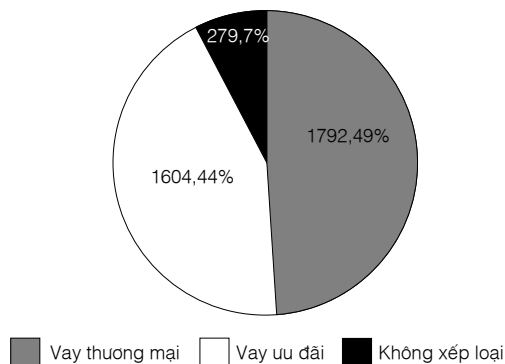
Khảo sát VHLSS 2014 hỏi về các khoản tiền quan trọng hộ đã từng đi vay. Kết quả, 2977 hộ, chiếm 31,7% tổng số hộ khảo sát, đã thực hiện 3675 lượt vay trong giai đoạn 1995-2014. Trung bình một hộ thực hiện 1,23 lượt vay. Dựa trên dữ liệu này, nghiên cứu lọc các khoản vay có tính phi lợi nhuận, hay khoản vay ưu đãi; và phân loại nguồn vốn vay. Nghiên cứu sử dụng phương pháp lọc theo “hành động” thay vì “tổ chức”. Điều này là do nghiên cứu tập trung tìm hiểu các khoản vay ưu đãi của hai nhóm TCXH: Cộng đồng (TCXH độc lập) và tổ chức quần chúng công. Nhiều khoản vay từ nhóm cộng đồng như hội, phường... có lãi suất cao, thậm chí là “tín dụng đen”, không thể được tính là các khoản vay phi lợi nhuận.

Để khoản vay có tính phi lợi nhuận, tức người cho vay hành động không vì mục tiêu lợi nhuận, lãi suất cho vay phải thấp ở mức hợp lý. Nghiên cứu sử dụng mức lãi suất tiền gửi tiết kiệm trung bình để làm cơ sở xác định yếu tố ưu đãi của khoản vay. Cụ thể, nếu khoản vay có lãi suất thấp hơn lãi suất tiền gửi tiết kiệm, khoản vay đó được coi là vay ưu đãi. Nói một cách cụ thể, người cho vay đã từ chối thực hiện gửi tiền tại ngân hàng và chấp nhận cho vay với mức lợi tức thấp hơn. Nếu khoản vay có mức lãi suất không thấp hơn lãi suất tiền gửi tiết kiệm, khoản vay đó được xếp vào khoản vay phi ưu đãi. Nghiên cứu dùng thuật ngữ “vay thương mại” đối với những khoản vay này.

Nghiên cứu sử dụng lãi suất tiền gửi tiết kiệm trung bình của Việt Nam do Ngân hàng Thế giới thống kê trong Bộ dữ liệu World

Development Indicators làm lãi suất tham chiếu trong năm. Dữ liệu về lãi suất này chỉ khả dụng trong giai đoạn 1997-2014; do đó, nghiên cứu lấy mức lãi suất năm 1997 làm tham chiếu cho giai đoạn 1995-1996.

**Hình 6.9. Cơ cấu khoản vay theo lãi suất, 2014 (%)**



*Nguồn: Tác giả tính toán trên VHLSS 2014*

Sau khi lọc các khoản vay, có 1.604 khoản vay ưu đãi trong 3.675 khoản vay, tương đương 44% (Hình 6.9). Có 279 khoản vay không thống kê lãi suất và không được phân loại vay thương mại hay vay ưu đãi, chiếm 7%.

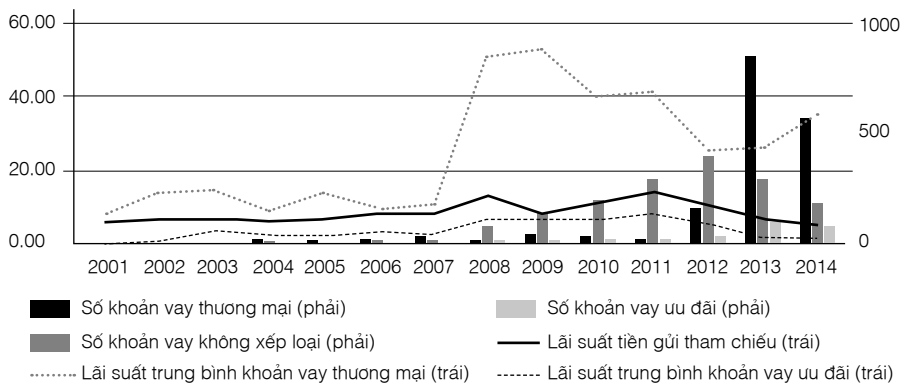
Các khoản vay ưu đãi quan trọng của hộ gia đình được khảo sát tập trung vào giai đoạn sau năm 2008. 97% các khoản vay này thực hiện trong giai đoạn 2008-2014. Giai đoạn 2008-2012 chứng kiến lạm phát Việt Nam ở mức cao, các hộ có xu hướng vay ưu đãi nhiều hơn vay thương mại. Lãi suất vay thương mại trung bình thường trên 25%/năm, cá biệt năm 2008-2009 trên 50%/năm. Trong khi đó, lãi suất vay ưu đãi trung bình ở mức 7-14%/năm.

Giai đoạn 2013-2014, khi lạm phát Việt Nam ổn định, lãi suất tiền gửi tiết kiệm trung bình dưới 7%, hộ gia đình vay thương mại nhiều hơn. Số khoản vay thương mại cao hơn gấp ba lần so với vay ưu



đài. Tuy vậy, lãi suất thương mại trung bình vẫn rất cao, trên 25% năm. Các khoản vay ưu đãi có mức lãi suất trung bình thấp, khoảng 1-2% (Hình 6.10).

Hình 6.10. Số khoản vay và lãi suất trung bình các khoản vay (Phải: Số lượng, trái: %)



| Năm                                | Không rõ | 1995* | 1996* | 1997 | 1998 | 1999 | 2000  |
|------------------------------------|----------|-------|-------|------|------|------|-------|
| Lãi suất tiền gửi tham chiếu       | -        | 8,51  | 8,51  | 8,51 | 9,23 | 7,37 | 3,65  |
| Lãi suất trung bình vay thương mại | -        | 10,8  | 15,6  | -    | 12,0 | 8,4  | 10,06 |
| Lãi suất trung bình vay ưu đãi     | 0        | -     | -     | -    | 5,83 | -    | 1,3   |
| Số khoản vay thương mại            | 0        | 1     | 2     | 0    | 1    | 2    | 19    |
| Số khoản vay ưu đãi                | 1        | 0     | 0     | 0    | 3    | 0    | 2     |
| Số khoản vay không xếp loại        | 0        | 0     | 0     | 0    | 0    | 0    | 0     |

Ghi chú: Khoản vay không xác định năm lãi suất 0% nên được tính là vay ưu đãi; Không khả dụng. Lãi suất vay thương mại tính từ các khoản vay của các hộ được khảo sát.

Nguồn: Tác giả tính toán trên VHLSS 2014

Nghiên cứu tiếp tục phân tách nguồn cho vay ưu đãi từ bảng hỏi khảo sát. Các tổ chức cho vay được chia thành bảy nhóm (Bảng 6.7):

- i. Nhóm hỗ trợ thông qua chính quyền: Ngân hàng chính sách xã hội, Agribank; và chính quyền địa phương;
- ii. Tổ chức quần chúng công: Hội Nông dân, Hội Cựu Chiến binh, và Hội Phụ nữ;
- iii. Tổ chức/quỹ tín dụng chính thức do thành viên đóng góp: Quỹ tín dụng nhân dân, và hiệp hội tổ chức tín dụng;
- iv. Nhóm tín dụng cộng đồng: Tư nhân không cho vay lãi, và họ, hội, phường và các hình thức khác;
- v. Bạn bè/họ hàng;
- vi. Ngân hàng/tổ chức kinh tế tư nhân: Ngân hàng thương mại quốc doanh ngoài Agribank, ngân hàng tư nhân; thương nhân;
- vii. Chưa xác định: Nguồn khác.

**Bảng 6.7. Nguồn hình thành khoản vay ưu đãi**

| Loại hình tổ chức cho vay                             | Mã trong VHLSS | Nhóm |
|-------------------------------------------------------|----------------|------|
| Ngân hàng chính sách xã hội                           | 1              | a    |
| Agribank                                              | 2              | a    |
| Chính quyền địa phương                                | 4              | a    |
| Hội nông dân.                                         | 6              | b    |
| Hội cựu chiến binh                                    | 7              | b    |
| Hội phụ nữ                                            | 8              | b    |
| Các quỹ tín dụng nhân dân                             | 9              | c    |
| Các hiệp hội tổ chức tín dụng khác                    | 10             | c    |
| Tư nhân (không phải người cho vay lãi)                | 12             | d    |
| Tín dụng không chính thức (kể cả họ, hội, phường,...) | 14             | d    |
| Bạn bè/họ hàng                                        | 13             | e    |
| Ngân hàng thương mại quốc doanh khác                  | 3              | f    |
| Ngân hàng tư nhân                                     | 5              | f    |
| Thương nhân                                           | 11             | f    |
| Nguồn khác (ghi rõ)                                   | 15             | g    |

Nguồn: Tác giả xây dựng dựa trên VHLSS 2014

Trong đó, nghiên cứu quan tâm tới hai nhóm cho vay (b) và (d). Hai nhóm này đại diện cho hai thành phần chính của XHCD mà nghiên cứu quan tâm. Bỏ qua yếu tố thời gian của khoản vay, các khoản vay ưu đãi từ nguồn tổ chức quần chúng công và cộng đồng chiếm tỷ trọng thấp trong tổng lượt vay ưu đãi. Trong 1604 lượt vay, chỉ có 167 lượt vay ưu đãi do hai nguồn này thực hiện, chiếm 10,4%. Quy mô trung bình các khoản vay cũng khá thấp. Một khoản vay từ các tổ chức quần chúng công ở mức 13,6 triệu VND; con số này đối với nhóm cộng đồng cao hơn gấp đôi, khoảng 30 triệu VND. Mặc dù quy mô khoản vay thấp hơn, lãi suất cho vay từ ba tổ chức chính trị-xã hội cao hơn nhiều so với nhóm cộng đồng (5,03%/năm so với 0,92%/năm) (Bảng 6.8).

**Bảng 6.8. Cơ cấu nguồn vốn vay ưu đãi theo lượt vay**

|                         | Trung bình vốn vay (Triệu VND)* | Lãi suất (%)* | Số khoản vay ưu đãi |
|-------------------------|---------------------------------|---------------|---------------------|
| Chính quyền             | 30,241                          | 5,35          | 1,194               |
| Tổ chức quần chúng công | 13,598                          | 5,03          | 136                 |
| Quỹ/hội tín dụng        | 70,000                          | 6,28          | 32                  |
| Cộng đồng               | 29,847                          | 0,92          | 31                  |
| Tổ chức kinh tế tư nhân | 249,895                         | 4,74          | 38                  |
| Người thân              | 36,930                          | 0,78          | 159                 |
| Khác                    | 30,878                          | 2,08          | 14                  |
| Tổng                    | 35,488                          | 4,76          | 1,604               |

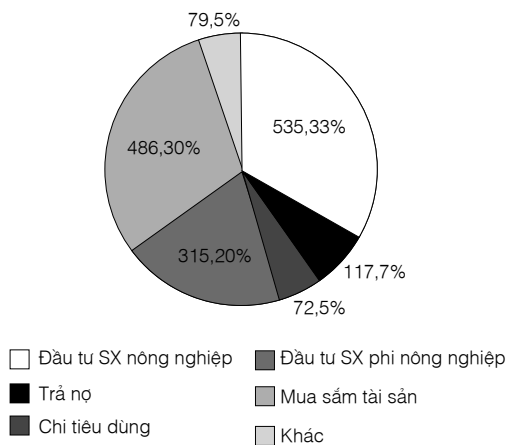
Ghi chú: \*Chưa tính đến thời gian của khoản vay.

Nguồn: Tác giả tính toán trên VHLSS 2014

Xét về tổng thể, hộ gia đình tập trung vay vốn ưu đãi từ các nguồn trực tiếp hoặc gián tiếp của chính quyền. 3/4 lượt vay đến từ các nguồn hỗ trợ của chính quyền (thông qua chính quyền địa phương, Agribank và Ngân hàng Chính sách xã hội). Quy mô của tất cả các khoản vay

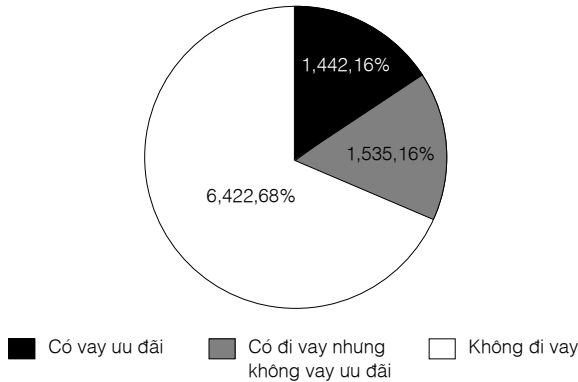
này gần bằng quy mô vay ưu đãi trung bình, nhưng lãi suất khá cao, trung bình 5,35%. Các khoản vay từ quỹ/hội tín dụng có lãi suất ưu đãi cao nhất, trung bình khoảng 6,28%. Số lượt vay từ các quỹ/hội này không lớn, chỉ khoảng 2% tổng số lượt vay. Thêm vào đó, các tổ chức tư nhân cho vay vốn với quy mô trung bình khoản vay lớn nhất, khoảng 250 triệu VND, cao hơn gấp tám lần quy mô trung bình. Cuối cùng, nguồn vay vốn có lãi suất thấp nhất là từ bạn bè/người thân, chỉ ở mức 0,78%/năm.

**Hình 6.11. Mục đích vay vốn ưu đãi**



*Nguồn: Tác giả tính toán trên VHLSS 2014*

Hộ gia đình vay vốn ưu đãi chủ yếu để trang trải chi tiêu thường nhật (hiếu hỉ, giáo dục, khám chữa bệnh...) hoặc mua sắm tài sản lớn (nhà cửa, đất đai...). 50% các khoản vay ưu đãi sử dụng cho mục đích này (Hình 6.11). Ngoài ra, 5% các khoản vay này dành cho trả nợ. Các khoản vay mang tính đầu tư tập trung vào hoạt động sản xuất nông nghiệp (33%). Chỉ có 7% khoản vay ưu đãi phục vụ cho hoạt động sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp. Với mục đích vay vốn như vậy, chúng tôi dự báo mức độ ảnh hưởng của vay vốn ưu đãi tới tăng thu nhập hộ gia đình là hạn chế.

**Hình 6.12. Cơ cấu hộ theo loại hình vay vốn, 2014 (%)**

Nguồn: Tác giả tính toán trên VHLSS 2014

Cuối cùng, xét về cơ cấu hộ, 16% các hộ được khảo sát có thực hiện vay vốn ưu đãi, tương đương 50% số hộ có đi vay (Hình 6.12). Trung bình, một hộ có vay ưu đãi thực hiện 1,11 lượt vay ưu đãi. Điều này cho thấy mức độ tham gia nhân tố phi lợi nhuận của các hộ gia đình khá cao.

Trong phần tiếp theo, nghiên cứu tìm hiểu kỹ hơn về đặc tính tham gia hoạt động phi lợi nhuận của các hộ gia đình.

### **Đặc điểm của hộ liên kết với các yếu tố phi lợi nhuận**

Nghiên cứu sử dụng phương pháp logit với sai số chuẩn mạnh (robust standard errors), hồi quy các yếu tố ảnh hưởng tới quá trình tham gia của hộ gia đình vào ba khoản tài chính phi lợi nhuận. Đặc tính của hộ gồm hai thành phần chính đó là: (i) Đặc điểm chung của hộ và (ii) đặc điểm của chủ hộ. Đối với vốn vay ưu đãi, nghiên cứu phân tích thêm đặc tính tham gia các khoản vay ưu đãi từ nhóm (b) ba tổ chức chính trị xã hội và (d) nhóm cộng đồng. Trong quá trình hồi quy, nghiên cứu loại bỏ các quan sát có cùng đặc điểm của biến phụ thuộc và biến độc lập. Ví dụ, tất cả các quan sát có trình độ *Tiến sĩ*

đều đóng góp tự nguyện; nhóm *công chức viên chức* không tham gia vay tín dụng ưu đãi từ cộng đồng. Giải thích chi tiết và kết quả được trình bày trong Bảng 6.9.

Đối với đóng góp tự nguyện và cho biếu tặng, một số phát hiện chính đến từ nhóm hộ có đặc điểm chủ hộ là: (a) *Công chức viên chức*; (b) *dân tộc Kinh*; (c) *tham gia tổ chức quần chúng công*; (d) *trình độ học vấn và đào tạo cao*; và (e) *tham gia sản xuất kinh doanh* gồm nông nghiệp và phi nông nghiệp. Nhìn chung, hộ tham gia nhiều vào đóng góp tự nguyện và cho biếu tặng thường là hộ người dân tộc Kinh có trình độ học vấn và đào tạo cao, số thành viên nhiều. Hộ tham gia đóng góp tự nguyện nhiều hơn so với các hộ khác, song không khác nhau về mức độ cho biếu tặng là hộ có chủ hộ phải tương tác nhiều với khu vực nhà nước như tự sản xuất kinh doanh hay trực tiếp là công chức viên chức nhà nước.

**Bảng 6.9. Đặc điểm các hộ tham gia tài chính phi lợi nhuận**

| Logit sai số chuẩn mạnh                     | Đóng góp tự nguyện | Cho biếu tặng | Tham gia vay ưu đãi |           |           |
|---------------------------------------------|--------------------|---------------|---------------------|-----------|-----------|
|                                             |                    |               | Có tham gia         | MO        | Cộng đồng |
|                                             | (i)                | (ii)          | (iii)               | (iv)      | (v)       |
| Đặc điểm chung hộ                           |                    |               |                     |           |           |
| Tổng số người                               | 0,181***           | 0,102***      | 0,0820***           | 0,0663    | 0,183     |
|                                             | (0,0217)           | (0,0372)      | (0,0199)            | (0,0513)  | (0,116)   |
| <i>Nông thôn</i> (so với <i>Thành thị</i> ) | -0,0705            | -0,162        | 0,252***            | 0,221     | -0,158    |
|                                             | (0,0761)           | (0,152)       | (0,0890)            | (0,291)   | (0,537)   |
| Đặc điểm chủ hộ                             |                    |               |                     |           |           |
| <i>Dân tộc khác</i> (so với dân tộc Kinh)   | -0,965***          | -0,762***     | 0,344***            | -0,169    | 0,539     |
|                                             | (0,102)            | (0,176)       | (0,0977)            | (0,328)   | (0,500)   |
| Tuổi                                        | 0,00535*           | -0,00418      | -0,0127***          | -0,0194** | -0,0152   |
|                                             | (0,00276)          | (0,00521)     | (0,00277)           | (0,00817) | (0,0202)  |

| Logit sai số chuẩn mạnh                           | Đóng góp tự nguyện | Cho biểu tặng | Tham gia vay ưu đãi |          |           |
|---------------------------------------------------|--------------------|---------------|---------------------|----------|-----------|
|                                                   |                    |               | Có tham gia         | MO       | Cộng đồng |
|                                                   | (i)                | (ii)          | (iii)               | (iv)     | (v)       |
| Nữ (so với Nam)                                   | 0,146              | -0,140        | 0,131               | 0,155    | 0,784     |
|                                                   | (0,0921)           | (0,148)       | (0,0950)            | (0,287)  | (0,487)   |
| Công chức, viên chức                              | 0,437**            | -0,142        | -0,214              | -0,585   |           |
|                                                   | (0,215)            | (0,395)       | (0,188)             | (0,859)  |           |
| Tham gia ba tổ chức chính trị-xã hội              | 0,604***           | 0,462***      | 0,300***            | 0,732*** | -0,383    |
|                                                   | (0,0740)           | (0,136)       | (0,0703)            | (0,199)  | (0,439)   |
| Đảng viên                                         | 0,186              | -0,169        | -0,109              | -0,173   |           |
|                                                   | (0,153)            | (0,278)       | (0,128)             | (0,422)  |           |
| Tình trạng hôn nhân: So sánh với Chưa có vợ chồng |                    |               |                     |          |           |
| Đang có vợ chồng                                  | 0,858***           | 0,556*        | 0,634***            | 0,0244   | -1,080    |
|                                                   | (0,178)            | (0,284)       | (0,245)             | (0,603)  | (0,872)   |
| Góa                                               | 0,235              | 0,246         | 0,715***            | 0,0636   | -0,789    |
|                                                   | (0,189)            | (0,299)       | (0,256)             | (0,661)  | (0,959)   |
| Ly hôn                                            | 0,396*             | 0,388         | 0,654**             | 0,504    |           |
|                                                   | (0,238)            | (0,437)       | (0,323)             | (0,790)  |           |
| Ly thân                                           | 0,973***           | 1,844*        | 0,902**             | 1,699**  |           |
|                                                   | (0,370)            | (1,014)       | (0,404)             | (0,801)  |           |
| Trình độ học vấn: So sánh với Không có trình độ   |                    |               |                     |          |           |
| Tiểu học                                          | 0,471***           | 0,378**       | -0,134              | -0,415*  | -0,707    |
|                                                   | (0,0779)           | (0,150)       | (0,0871)            | (0,247)  | (0,469)   |
| Trung học cơ sở                                   | 0,742***           | 0,245         | -0,0209             | -0,598** | -0,858    |
|                                                   | (0,0871)           | (0,167)       | (0,0921)            | (0,260)  | (0,525)   |
| Trung học phổ thông                               | 0,929***           | 0,258         | -0,151              | -0,741*  | -2,435*** |
|                                                   | (0,127)            | (0,233)       | (0,126)             | (0,380)  | (0,850)   |
| Cao đẳng                                          | 1,536***           |               | -0,462              |          |           |
|                                                   | (0,395)            |               | (0,367)             |          |           |
| Đại học                                           | 1,392***           | 0,995**       | -0,797***           |          |           |
|                                                   | (0,218)            | (0,407)       | (0,245)             |          |           |

| Logit sai số chuẩn mạnh                          | Đóng góp tự nguyện | Cho biểu tặng | Tham gia vay ưu đãi |           |           |
|--------------------------------------------------|--------------------|---------------|---------------------|-----------|-----------|
|                                                  |                    |               | Có tham gia         | MO        | Cộng đồng |
|                                                  | (i)                | (ii)          | (iii)               | (iv)      | (v)       |
| Thạc sĩ                                          | 1,971*             |               |                     |           |           |
|                                                  | (1,087)            |               |                     |           |           |
| Trình độ đào tạo: So sánh với Không được đào tạo |                    |               |                     |           |           |
| Sơ cấp nghề                                      | 0,324*             | 0,824*        | 0,131               | 0,620     | 0,722     |
|                                                  | (0,182)            | (0,473)       | (0,164)             | (0,439)   | (1,063)   |
| Trung cấp nghề                                   | 0,276              | 0,796         | 0,0634              |           |           |
|                                                  | (0,280)            | (0,600)       | (0,242)             |           |           |
| Trung học chuyên nghiệp                          | 0,594**            | 0,430         | 0,137               | 0,375     | 2,522***  |
|                                                  | (0,249)            | (0,395)       | (0,196)             | (0,612)   | (0,929)   |
| Cao đẳng nghề                                    |                    |               | -0,840              | 1,398     |           |
|                                                  |                    |               | (1,059)             | (1,048)   |           |
| Nguồn thu nhập của chủ hộ                        |                    |               |                     |           |           |
| Làm công ăn lương                                | 0,0399             | 0,177         | 0,351***            | 0,448*    | 0,390     |
|                                                  | (0,0758)           | (0,145)       | (0,0732)            | (0,229)   | (0,516)   |
| Hoạt động nông nghiệp                            | 0,295***           | 0,126         | 0,344***            | 0,162     | 1,107**   |
|                                                  | (0,0746)           | (0,141)       | (0,0824)            | (0,237)   | (0,526)   |
| Hoạt động sản xuất kinh doanh                    | 0,488***           | 0,201         | 0,128               | 0,398     | 0,641     |
|                                                  | (0,0895)           | (0,179)       | (0,0870)            | (0,257)   | (0,533)   |
| Hàng số                                          | -0,651**           | 2,428***      | -3,879***           | -4,832*** | -4,917**  |
|                                                  | (0,321)            | (0,572)       | (0,403)             | (1,064)   | (2,222)   |
| Hiệu ứng tỉnh                                    | Có                 | Có            | Có                  | Có        | Có        |
| Số quan sát                                      | 9362               | 8873          | 9360                | 7404      | 2298      |
| Pseudo R <sup>2</sup>                            | 0,2310             | 0,0952        | 0,0813              | 0,0862    | 0,1269    |
| Thống kê X <sup>2</sup>                          | 1633,6***          | 313,33***     | 599,96***           | 150,37*** | 201,09*** |

Ghi chú: Các đặc điểm đồng nhất về sự tham gia/không tham gia theo loại hình vay vốn: Cột (i): Cao đẳng nghề, Tiến sĩ; cột (ii): Cao đẳng, Thạc sĩ, Tiến sĩ, Cao đẳng nghề; cột (iii): Thạc sĩ, Tiến sĩ; cột (iv): Cao đẳng, Đại học, Thạc sĩ, Tiến sĩ, Trung cấp nghề; cột (v): Công chức viên chức, Đảng viên, Ly hôn, Ly thân, Cao đẳng, Đại học, Thạc sĩ, Tiến sĩ, Trung cấp nghề, Cao đẳng nghề. Các lựa chọn Khác trong trình độ học vấn, đào tạo không thống kê trong bảng. Giá trị của sai số chuẩn mạnh được thể hiện trong ngoặc kép; \*, \*\* và \*\*\* tương ứng thể hiện mức ý nghĩa 10%, 5%, và 1%.

Nguồn: Tác giả tính toán



Giải thích chi tiết về kết quả, từ cột (i) và (ii) Bảng 6.9 cho thấy, hộ có chủ hộ làm công chức viên chức phải đóng góp tự nguyện nhiều hơn các hộ khác với mức ý nghĩa 5%. Thế nhưng không đủ bằng chứng để cho rằng các hộ này cho biếu tặng nhiều hơn. Thêm vào đó, mức độ tham gia đóng góp tự nguyện của hộ có chủ hộ *làm công ăn lương* không khác các hộ khác. Điều này phản ánh thực tế các khoản đóng góp tự nguyện ủng hộ thiên tai, đói nghèo... có thể có tính “bắt buộc” đối với cá nhân là công chức viên chức (trừ trực tiếp vào lương là cách đóng góp quen thuộc với các công, viên chức).

Tương tự, với mức ý nghĩa 1%, các hộ tự sản xuất nông nghiệp và phi nông nghiệp cũng tham gia đóng góp tự nguyện nhiều hơn. Xét về điểm ước lượng, mức độ tham gia của hộ sản xuất phi nông nghiệp cao hơn nhiều so với hộ sản xuất nông nghiệp. Hai nhóm này cũng không tham gia cho biếu tặng nhiều hơn nhóm hộ còn lại.

Các hộ có gia đình hỗ trợ tài chính cho cộng đồng nhiều hơn các hộ chưa có gia đình. Đồng thời, gia đình đông thành viên hơn cũng có đặc tính này. Một số đặc điểm khác, hộ gia đình người Kinh hỗ trợ nhiều hơn; chủ hộ tham gia các tổ chức chính trị-xã hội cũng khiến hộ đóng góp tài chính nhiều hơn. Mức độ tham gia cộng đồng của các hộ cũng tăng lên khi trình độ học vấn và đào tạo của chủ hộ cao hơn. Hệ số tương tác của hộ có chủ hộ học vấn *Tiểu học* là 0,471 tăng dần tới *Thạc sĩ* là 1,971 và có ý nghĩa thống kê tương ứng 1% và 10%.

Về *vay vốn ưu đãi*, xét tổng thể kết quả từ các cột (iii)-(v), đối tượng vay ưu đãi chủ yếu là nhóm hộ yếu thế. Đối tượng đi vay thường là người dân tộc khác dân tộc Kinh, ở nông thôn và có nhiều thành viên trong gia đình. Điều này hoàn toàn hợp lý bởi nhóm hộ này thường gặp khó khăn về tài chính và cần sự hỗ trợ của cộng đồng.

Xét riêng nguồn vay tổ chức quần chúng công, nhóm đối tượng cho vay thường là người trẻ hoặc là thành viên của các tổ chức này. Chủ hộ không đi học hoặc không có bằng cấp cũng hay tiếp cận vốn vay ưu đãi từ nhóm tổ chức này.

Đối với nguồn vay từ nhóm cộng đồng, các hộ có chủ hộ học trên THPT đều không tiếp cận. Tuy nhiên, các hộ có chủ hộ được đào tạo trung học chuyên nghiệp lại tiếp cận nguồn vốn này nhiều hơn nhóm không được đào tạo.

Xét chung về quá trình tiếp cận khoản vay ưu đãi, có một điểm thú vị là các hộ làm công ăn lương hoặc sản xuất nông nghiệp đều gia tăng khoản vay này; tuy nhiên, có khác biệt về nguồn vay. Trong khi các hộ hoạt động sản xuất nông nghiệp thường tìm đến các tổ chức cộng đồng như hội, phường, tư nhân không cho vay lãi...; nhóm làm công ăn lương thường xuyên đi vay từ các tổ chức chính trị-xã hội.

Đặc điểm của từng nhóm hộ dẫn đến khác biệt trong tiếp cận của hộ đối với hoạt động cộng đồng, cụ thể là đóng góp tài chính và đi vay ưu đãi. Hộ đóng góp tự nguyện có trình độ cao, trong khi hộ đi vay ưu đãi thuộc đối tượng yếu thế trong xã hội. Tuy nhiên, có hai nhân tố chung dường như đều gia tăng quá trình chia sẻ và tiếp nhận tài chính phi lợi nhuận của các hộ tại Việt Nam đó là (i) lập gia đình và (ii) tham gia các tổ chức chính trị-xã hội.

### **Vai trò của các TCXH tới kinh tế hộ gia đình**

XHCD có thể ảnh hưởng tới nhiều khía cạnh khác nhau của hộ gia đình ở Việt Nam (Lê Quang Bình và cộng sự, 2016). Tuy nhiên, trong khuôn khổ nghiên cứu này, chúng tôi chỉ đánh giá vai trò của các nhân tố phi lợi nhuận tới hộ gia đình trên khía cạnh cải thiện thu nhập thông qua vốn vay ưu đãi. Nếu được sử dụng có hiệu quả với mục đích đầu tư sản xuất kinh doanh, các khoản vay này sẽ giúp cải thiện sinh kế hộ gia đình, qua đó thu hẹp bất bình đẳng thu nhập trong xã hội.

Nghiên cứu tiếp tục áp dụng phương pháp PSM lựa chọn Kernel và tính toán ATT ở phần trước đánh giá tác động quá trình tham gia vốn vay ưu đãi tới thu nhập bình quân của hộ gia đình. Những điểm hạn chế về phương pháp này đã được đề cập trong mục “Thảo luận” của phần trước.

Nghiên cứu đánh giá tác động thô đối với sự tham gia vốn vay ưu đãi nói chung của 1442 hộ và phân tách tác động của vốn vay ưu đãi từ nhóm (b) tổ chức quần chúng công (106 hộ chỉ vay ưu đãi từ tổ chức quần chúng công) và nhóm (d) cộng đồng (27 hộ chỉ vay ưu đãi từ nhóm cộng đồng). Các hộ vay ưu đãi vẫn có thể tham gia vay thương mại; vì vậy, nhóm hộ đối chiếu của loại hình này là các hộ không tham gia bất kỳ khoản vay ưu đãi nào nhưng có thể tham gia vay thương mại.

Để có thêm kết quả so sánh, nghiên cứu tính toán ATT với nhóm chỉ vay thương mại, gồm 1345 hộ chỉ vay thương mại và không vay ưu đãi. Nhóm đối chiếu tương ứng là các hộ không đi vay (gồm cả vay ưu đãi, vay thương mại, và các khoản vay không xếp loại).

Số lượng hộ chỉ vay thương mại và số lượng hộ có tham gia vay ưu đãi khá lớn (hơn 1.000 hộ) do đó quá trình xây dựng mô hình tham chiếu và lựa chọn nhóm đối chiếu không gặp nhiều khó khăn. Nghiên cứu sử dụng các đặc tính được liệt kê trong Bảng 6.9 là biến đồng thời xây dựng mô hình tham chiếu. Đối với đối tượng chỉ vay ưu đãi từ các tổ chức quần chúng công, hoặc từ cộng đồng, nhiều đặc tính chung đều xuất hiện ở nhóm không tham gia mà không có ở nhóm tham gia như: Trình độ học vấn *Thạc sĩ, Tiến sĩ...* Điều này khiến cho khả năng khớp nối nhóm đối chiếu mang đầy đủ đặc tính trong Bảng 6.9 của nghiên cứu là không khả thi. Nghiên cứu sẽ loại bỏ các đặc tính có sự khác biệt rõ ràng hoặc không có ý nghĩa thống kê tại Bảng 6.9 khi đưa vào mô hình tham chiếu. Quá trình này giúp nghiên cứu tìm ra nhóm đối chiếu phù hợp với một nhóm nhỏ chỉ tham gia vay ưu đãi từ tổ chức quần chúng công hoặc cộng đồng.

Chi tiết về các biến đồng thời và kết quả ATT giữa thu nhập bình quân nhóm tham gia với thu nhập của chính họ nếu không tham gia được phản ánh trong Bảng 6.10. Chỉ số R về tính cân bằng giữa nhóm tham gia và nhóm đối chiếu tại tất cả các mẫu đều được đảm bảo trong khoảng 0,5 đến 2. Lựa chọn Kernel loại bỏ 39 hộ trong mô hình đánh giá tác động chỉ vay thương mại; 40 hộ đối với có cho vay ưu đãi; 591 hộ đối với chỉ vay từ tổ chức quần chúng công; và 1904 hộ chỉ vay từ cộng đồng.

**Bảng 6.10. Tác động của việc đi vay tới thu nhập hộ gia đình**

| ATT<br>(Ngìn VND/người/năm)           | Chỉ vay<br>thương mại       | Vay ưu đãi     |                                    |                     |
|---------------------------------------|-----------------------------|----------------|------------------------------------|---------------------|
|                                       |                             | Có<br>tham gia | Chỉ từ<br>MOs                      | Chỉ từ<br>cộng đồng |
|                                       | (vi)                        | (vii)          | (viii)                             | (ix)                |
| Thu nhập nếu không vay                | 2306,0                      | 2115,8         | 2381,4                             | 2196,6              |
| ATT đối với thu nhập<br>bình quân hộ  | -89,706                     | -243,59***     | -809,43***                         | -599,23***          |
|                                       | (82,9027)                   | (55,6562)      | (116,9503)                         | (168,0742)          |
| Điểm xu hướng với lựa chọn Kernel     |                             |                |                                    |                     |
| Số quan sát trước khi chọn            | 7767                        | 9399           | 8063                               | 7984                |
| Mô hình tham chiếu                    | Logit                       |                |                                    |                     |
| Biến đồng thời                        | Các biến phụ thuộc Bảng 6.9 |                | Các biến có tác động tại Bảng 6.9* |                     |
| Số quan sát đối chiếu<br>cân gần nhất | 10                          | 10             | 10                                 | 10                  |
| Chỉ số cân bằng R                     | 1,12                        | 1,14           | 0,81                               | 0,76                |
| Số hộ tham gia                        | 1345                        | 1442           | 106                                | 27                  |
| Số hộ đối chiếu                       | 6383                        | 7918           | 7366                               | 6053                |
| Số hộ bị loại                         | 39                          | 40             | 591                                | 1904                |

Ghi chú: \*Cột (viii): Tuổi, Tham gia ba tổ chức chính trị-xã hội; Tình trạng hôn nhân; Trình độ học vấn; và Làm công ăn lương; cột (ix): Trình độ học vấn; Trình độ đào tạo; và Hoạt động nông nghiệp. Nhóm đối chiếu mục tiêu cột (vi): Không đi vay. Nhóm đối chiếu mục tiêu cột (vii)-(ix): Không vay ưu đãi. Hệ số của phương trình tham chiếu không được trình bày trong bảng, chỉ số R nên nằm trong khoảng 0,5 đến 2 để đảm bảo tính cân bằng; sai số chuẩn xấp xỉ trong ngoặc đơn; \*, \*\* và \*\*\* tương ứng thể hiện mức ý nghĩa 10%, 5%, và 1%.

Nguồn: Tác giả tính toán

Về kết quả thô, với mức ý nghĩa thống kê 1%, tham gia vay ưu đãi khiến các hộ gia đình giảm thu nhập bình quân. Về điểm ước lượng, tham gia vay ưu đãi nói chung khiến hộ gia đình phải giảm thu nhập bình quân khoảng 0,24 triệu VND, tương đương 11% thu nhập bình quân của hộ nếu chính hộ đó không tham gia. Các khoản vay ưu đãi riêng từ tổ chức quần chúng công và từ nhóm cộng đồng các tương tác mạnh hơn. Đối với hộ chỉ vay từ tổ chức quần chúng công, nếu không đi vay, hộ sẽ có thu nhập trung bình khoảng 2,4 triệu VND/người/tháng. Tuy nhiên, sau khi vay, họ đã phải chấp nhận giảm thu nhập bình quân đầu người khoảng 800 nghìn VND, tương ứng khoảng 1/3 thu nhập của hộ. Những tương tác có tính tiêu cực từ các khoản vay ưu đãi của nhóm cộng đồng (giảm 27% thu nhập) thấp hơn so với tổ chức quần chúng công, nhưng vẫn ở mức khá cao so với mức trung bình các hộ có khoản vay ưu đãi. Những tương tác tiêu cực thấp hơn có thể đến từ lãi suất khoản vay ưu đãi và tính cam kết cho khoản vay của nhóm cộng đồng thấp hơn nhóm tổ chức quần chúng công. Các hệ số điểm tác động này đều có ý nghĩa thống kê ở mức 1%.

Dựa trên phân tích đặc tính tham gia các khoản vay ưu đãi nói chung, nghiên cứu đưa ra hai lý do chính về tác động tiêu cực này như sau:

- Thứ nhất, mục đích vay ưu đãi chủ yếu đến từ nhu cầu tiêu dùng hoặc trả nợ. Điều này hàm ý rằng các hộ ít thực hiện vay vốn ưu đãi phục vụ sản xuất kinh doanh, tạo ra lợi nhuận để cải thiện sinh kế. Thay vào đó, các hộ đi vay để trang trải nhu cầu trước mắt, sau đó sử dụng các dòng tiền và tài sản sau này để trả nợ các khoản vay. Nếu không đi vay, hộ gia đình có thể sử dụng dòng tiền và tài sản này tạo thêm nguồn thu nhập trong tương lai.

- Thứ hai, các hộ đi vay ưu đãi thường có trình độ học vấn thấp, người dân tộc ở nông thôn nên khả năng sử dụng hiệu quả vốn đầu tư không cao;

Đối với nguồn vay là tổ chức quần chúng công, các hộ tiếp cận vốn vay ưu đãi thường là những người làm công ăn lương và không thực hiện sản xuất kinh doanh. Thêm vào đó, quy mô các khoản vay nhỏ, trung bình khoảng 13,6 triệu VND. Do đó, mục đích vay dường như thiên về tiêu dùng hơn đầu tư. Một đặc tính đáng quan tâm là chủ hộ đi vay từ nguồn này thường là những người trẻ, trình độ học vấn thấp; kết quả đi vay lại không được như mong đợi trên khía cạnh cải thiện thu nhập.

Đối với nguồn vay là các tổ chức cộng đồng, chủ hộ đi vay thường là những người trực tiếp sản xuất nông nghiệp, trình độ học vấn thấp. Một số hộ có chủ hộ học hết trung học chuyên nghiệp. Tuy nhiên, trên khía cạnh thu nhập của hộ, các khoản vay cũng không mang lại hiệu ứng như mong đợi.

Nghiên cứu đưa ra thêm một bằng chứng thực nghiệm về sự khác biệt thô trong thu nhập của việc đi vay thương mại. Kết quả cho thấy, chưa thể khẳng định đi vay thương mại làm thay đổi thu nhập bình quân hộ gia đình. Hay nói cách khác, nghiên cứu chấp nhận giả thuyết các hộ đi vay thương mại không chịu ảnh hưởng gì từ khoản vay này xét trên khía cạnh thu nhập bình quân hộ. Dường như các khoản vay thương mại có sự giám sát đối với quá trình vay vốn tốt hơn, tăng trách nhiệm của người đi vay, từ đó nâng cao hiệu quả đầu tư từ khoản vay tốt hơn so với vốn vay ưu đãi. Xét theo nghĩa này, vai trò về nâng cao hiệu quả nguồn vốn vay ưu đãi của XHCD khá mờ nhạt. Nó cũng phần nào phản ánh nhận định của Lê Quang Bình và cộng sự (2016) khi cho rằng năng lực của XHCD còn khá thấp.

## KẾT LUẬN

Chương 5 đã cho thấy khả năng thu hút nguồn lực của các TCXH từ các thể chế khác gồm nhà nước, doanh nghiệp và hộ gia đình gặp nhiều khó khăn. Chương 6 tiếp tục khẳng định và làm rõ thêm điều đó dựa trên những số liệu thứ cấp. Đồng thời, chúng tôi đưa ra những nhận định ban đầu về vai trò của XHCD đối với chính các thể chế này. Tuy nhiên, điều này không hàm ý rằng nghiên cứu bao quát hết các vai trò có thể có của các TCXH Việt Nam. Đối với từng thể chế, nghiên cứu chỉ khu trú vào các vấn đề cụ thể tùy theo mục đích nghiên cứu và khả năng tiếp cận số liệu.

Tóm lại, Chương này có hai đóng góp quan trọng trong cuộc tranh luận về vai trò XHCD của Việt Nam. Đóng góp lớn nhất là những bằng chứng định lượng ban đầu về mức độ tham gia và tác động của các TCXH tới quản trị nhà nước, hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp vừa và nhỏ và thu nhập hộ gia đình. Tiếp đến, những tác động này được phân tách đối với hai nhóm tổ chức khác biệt trong không gian XHCD: Tổ chức quần chúng công và TCXH độc lập.

Đối với quản trị nhà nước, sự phát triển của các TCXH tạo áp lực nhất định để giảm nguồn thu ngân sách cấp tỉnh. Điều này hoàn toàn trái ngược với vai trò của các tổ chức quần chúng công như phân tích ở Chương 4. Thêm vào đó, sự phát triển của các tổ chức độc lập cải thiện một số khía cạnh nhất định của quản trị công gồm (i) minh bạch, (ii) trách nhiệm giải trình và (iii) kiểm soát tham nhũng. Mặc dù vậy, chưa thể khẳng định mối liên hệ giữa sự tăng lên của các TCXH với sự cải thiện PAPI về quản trị công. Trong khi đó, như Chương 4 phân tích, tăng chi ngân sách cho nhóm tổ chức quần chúng công sẽ cải thiện PAPI tổng thể.

Đối với doanh nghiệp vừa và nhỏ, sự tham gia của SMEs vào các hiệp hội độc lập còn khá khiêm tốn; tuy vậy, hoạt động của hội này đã

giúp SMEs cải thiện đáng kể hiệu quả đầu ra của doanh nghiệp trên khía cạnh tăng giá trị gia tăng và lợi nhuận, tương ứng là 44% và 67%. Điều tương tự chưa thể khẳng định với nhóm doanh nghiệp tham gia tổ chức quần chúng công.

Đối với kinh tế hộ gia đình, các khoản cho biếu tặng thường đến từ các hộ người Kinh, hộ đã có gia đình, chủ hộ có trình độ văn hóa cao, và tham gia các tổ chức chính trị-xã hội. Đặc điểm của các hộ tham gia đóng góp tự nguyện khá tương đồng với các hộ cho biếu tặng. Ngoài ra, các hộ này thường có thêm một đặc điểm là chủ hộ làm công chức, viên chức hoặc tự sản xuất kinh doanh. Giá trị đóng góp tự nguyện của các hộ trung bình ở mức 0,16% tổng thu nhập. Xét về tiếp cận vốn vay ưu đãi, các hộ thuộc nhóm yếu thế như người dân tộc, trình độ học vấn và đào tạo thấp, và ở nông thôn có xu hướng tham gia nhiều hơn.

Các khoản vay ưu đãi đã hỗ trợ nhóm yếu thế trang trải các nhu cầu trước mắt như tiêu dùng, và trả nợ. Trên thực tế, chủ yếu các hộ đi vay ưu đãi nhằm thực hiện mục đích này. Tuy nhiên, sự lấn át của nó trong tổng thể vốn vay ưu đãi sẽ không tạo ra nhiều lợi ích cho quá trình giảm bất bình đẳng xã hội xét trên khía cạnh gia tăng thu nhập cho hộ yếu thế. Cộng hưởng với điều đó, nếu các khoản vay ưu đãi đầu tư đối với nhóm yếu thế cũng không phát huy hiệu quả, gánh nặng thu nhập của hộ gia đình càng thêm trầm trọng. Kết quả tính toán thô về tác động vay ưu đãi cho thấy, tiếp cận vay ưu đãi thường đi kèm với sự sụt giảm trong thu nhập bình quân hộ. Các khoản vay vốn ưu đãi nói chung đi kèm với sự sụt giảm 11% thu nhập hộ gia đình, tính riêng các khoản vay ưu đãi từ ba tổ chức quần chúng công là giảm 33% và từ cộng đồng là giảm khoảng 27%. Điều này hàm ý rằng cần tăng cường vai trò của XHCD, cả các tổ chức quần chúng công và nhóm cộng đồng, trong quá trình định hướng mục đích vốn



vay ưu đãi cho các hộ yếu thế, giám sát việc thực hiện các khoản vay nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng vốn trên khía cạnh cải thiện thu nhập hộ gia đình.

Do hạn chế về số liệu và thời gian, nghiên cứu này có một số hạn chế nhất định trên cả khía cạnh số liệu và phương pháp, cần được nhắc tới khi thảo luận.

*Thứ nhất*, với sự eo hẹp về số liệu thứ cấp hiện có, các mẫu tham gia khu vực XHCD thường nhỏ có thể không phải ánh hết tổng thể như: SMEs tham gia tổ chức quần chúng công là 26; hộ vay ưu đãi từ cộng đồng là 27. Điều này có thể dẫn đến kết quả tính toán không được chính xác xét trên khía cạnh tổng thể. Thêm vào đó, phân loại sự tham gia của SMEs và hộ gia đình vào TCXH độc lập và tổ chức quần chúng công từ mẫu số liệu thứ cấp có thể chưa chuẩn xác. Đối với SMEs tham gia hiệp hội, một số hội cấp địa phương có tính đặc thù nhưng không nằm trong danh sách 28 hội có tính đặc thù ở cấp Trung Ương. Do đó, khi xếp loại, nghiên cứu có thể xếp một số SMEs thuộc hội đặc thù cấp tỉnh sang TCXH độc lập. Đối với hộ gia đình tham gia vay ưu đãi, có 279 khoản vay không được xếp loại do không có thống kê lãi suất; trong đó, nhiều khoản vay từ Ngân hàng Chính sách (21), Hội phụ nữ (3)...nếu xét về tổ chức cho vay có thể coi là các khoản vay ưu đãi. Thêm vào đó, việc lọc khoản vay ưu đãi theo lãi suất tiền gửi tiết kiệm trung bình năm chưa phản ánh hết sự thay đổi của lãi suất tiền gửi tiết kiệm theo tháng và chính sách lãi suất của từng tổ chức tín dụng. Có 25 khoản vay từ ngân hàng thương mại cổ phần nhà nước và chín khoản vay từ ngân hàng thương mại tư nhân được xếp vào khoản vay ưu đãi. Các khoản vay này có thể không phải là khoản vay ưu đãi, nếu xét về nguyên tắc hoạt động của các ngân hàng này.

*Thứ hai*, nghiên cứu mới thực hiện một phương pháp chung cho quá trình đánh giá tác động là điểm xu hướng lựa chọn Kernel và tính toán ATT, sai số chuẩn xấp xỉ, chưa tính toán sai số vững đối với thống kê này.

Nghiên cứu này, bởi vậy, là một bản thảo sơ khai nhằm đưa ra một số kết quả ban đầu, mở ra các tranh luận với bằng chứng định lượng về vai trò của TCXH tới các thể chế khác nhau ở Việt Nam.

## CHƯƠNG 7

### KẾT LUẬN

Thuật ngữ “Xã hội công dân” có lẽ chỉ xuất hiện và gây tranh cãi ở Việt Nam trong vòng khoảng 10 năm trở lại đây. Tuy vậy, dù dưới tên gọi khác nhau, “xã hội công dân” có lịch sử phát triển rất lâu đời, gắn liền với tính cộng đồng của thế giới loài người, từ văn minh phương Tây cho đến Á Đông.

Vấn đề lớn nhất của thuật ngữ này đó là ai cũng sử dụng nhưng không ai đưa ra được một định nghĩa xác đáng. Từ thế kỷ 17, các học giả thuộc nhiều trường phái khác nhau đã đưa ra nhiều khái niệm/cách phân loại khác nhau về XHCD, nhưng không có được đồng thuận rộng rãi. Nói như Heinrich (2005, tr.212), XHCD “rối rắm về mặt khái niệm và khó nắm bắt về mặt định lượng”.

Ở Việt Nam, XHCD nếu nhìn nhận dưới định nghĩa kiểu “phương Tây” vào cuối thế kỷ 20 thì trên thực tế chưa từng tồn tại. Với đặc thù lịch sử và hệ thống chính trị ở Việt Nam, việc có một không gian hoàn toàn tách biệt với nhà nước, và thậm chí đối lập với nó, là bất khả và bất hợp pháp. Đây có lẽ là điểm ngoặt về cách hiểu “xã hội công dân” của các bên: Trong khi các học giả trong nước và quốc tế tranh luận về những góc cạnh khác nhau của XHCD, nhà nước lại hiểu “xã hội công dân” theo một nhánh rất nhỏ trong đại dương mênh mông của lý thuyết về hiện tượng này. Điều này thể hiện trong cách tiếp cận thận trọng và hoài nghi hơn của một số cơ quan nhà nước về XHCD trong thời gian qua.

Hoài nghi với những khái niệm mới là cần thiết, tuy nhiên, chúng tôi cho rằng những đám mây mù đó chỉ có thể xóa bỏ bằng tranh luận đa chiều, minh bạch, công khai, và mang tính khoa học, thay vì phủ định tuyệt đối. Như phân tích chỉ ra ở chương 1, XHCD là hiện tượng tự nhiên của mọi xã hội, thể hiện tính gắn kết của cộng đồng dân cư. Thậm chí ở những quốc gia Á Đông thường coi XHCD là một sản phẩm của văn minh phương Tây, nền tảng của XHCD là rất vững chắc do có tính cộng đồng mạnh.

Vậy phải hiểu về “xã hội công dân” như thế nào cho phù hợp với hoàn cảnh Việt Nam?

Chúng tôi cho rằng cần phải xét “xã hội công dân” và “TCXH” ở Việt Nam với góc nhìn địa phương hơn, và có những cách đánh giá cụ thể và phù hợp hơn. Điều này nhận được sự đồng tình của nhiều học giả cả trong nước và quốc tế khi nghiên cứu sự phát triển về XHCD ở Việt Nam (xem thêm Chương 1). Ví dụ như Reis (2013) nhận định “xã hội công dân” ở Việt Nam mang tính “hài hòa” của văn hóa Á Đông, đề cao tính cộng đồng lên cá nhân. Sự hài hòa này còn mở rộng sang mối quan hệ với hệ thống chính quyền, khác với tính độc lập cao hơn ở các nước phương Tây. Wells-Dang (2013) nhận xét XHCD ở Việt Nam không phải là “đấu trường” giữa TCXH độc lập với nhà nước theo cách tiếp cận của Gramsci, mà là những “mạng lưới” kết nối giữa TCXH, cá nhân, báo chí, và nhà nước.

Theo hướng đi đó, cuốn sách này phân tích XHCD ở Việt Nam dưới góc nhìn thể chế, bao gồm các tổ chức hình thành và hoạt động hợp pháp trên lãnh thổ Việt Nam, được nhà nước thừa nhận và đóng góp vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế, an sinh xã hội, và sự tiến bộ của đất nước trên các phương diện khác nhau. Theo cách tiếp cận thể chế, XHCD là một bộ phận cấu thành của thể chế kinh tế và chính trị dung hợp, được đề xuất bởi Acemoglu và Robinson (2012) trong tác phẩm “Vì sao các quốc gia thất bại?” Khái niệm “thể chế dung

hợp” này được biết đến nhiều hơn ở Việt Nam trong những năm gần đây, khi chính phủ mới của Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc nhấn mạnh đến yêu cầu xây dựng một “nhà nước kiến tạo và liêm chính”.

Vai trò của các TCXH trong thể chế dung hợp thể hiện ở tính đại diện: XHCD bảo vệ nhiều nhóm lợi ích khác nhau trong xã hội, đảm bảo cân cân quyền lực không bị thiên lệch về một hướng nhất định. Thêm vào đó, các TCXH còn có chức năng giám sát hoạt động của các khu vực khác (ví dụ như quản trị công và hoạt động của doanh nghiệp), làm gia tăng trách nhiệm giải trình của hệ thống, góp phần đảm bảo quyền lực tập trung của nhà nước không bị tha hóa thành quyền lực của nhóm thiểu số nắm quyền.

Có rất nhiều ví dụ ở Việt Nam trong thời gian qua minh chứng cho điều này. Hoạt động tích cực của các nhóm TCXH ở Hà Nội vào năm 2015 đã khiến thành phố xem xét lại chương trình thay thế 6.700 cây xanh, góp phần ngăn chặn nguy cơ lớn về môi trường cho thủ đô. Ở những lĩnh vực ít thu hút sự chú ý của truyền thông hơn như phòng chống HIV/AIDS và xóa đói giảm nghèo, các TCXH đóng góp công sức rất lớn trong thành công của Việt Nam, đưa nước ta trở thành một trong những điển hình của thế giới thứ ba về công tác an sinh xã hội. Trong bối cảnh ngân sách nhà nước thắt chặt, hoạt động của các tổ chức quần chúng công nhận được ít hỗ trợ hơn, hoạt động tích cực của các TCXH sẽ có vai trò lớn trong việc trợ giúp nhà nước giảm thiểu tác động từ những thất bại thị trường và các vấn đề xã hội nảy sinh trong quá trình phát triển. Tuy vậy, nhìn vào thực tế khung khổ pháp luật hiện hành, có thể thấy nhà nước gặp nhiều khó khăn trong việc định danh và ứng xử với các tổ chức này.

Cuốn sách này, vì thế, đi sâu phân tích những vấn đề của các TCXH nói trên: Các tổ chức có mức độ tổ chức nhất định, có thành viên hoặc nhân viên thường trực, có tính độc lập tương đối, và có tính thiện nguyện, nhằm cung cấp những góc nhìn có hệ thống hơn về

các TCXH. Đồng thời, cuốn sách cũng dành một phần lớn (Chương 4) để đánh giá vai trò của những tổ chức lưỡng thể (hybrid) là các tổ chức quần chúng công (gồm đoàn thể quần chúng và hội đặc thù). Theo những nguyên tắc phân loại nghiêm mật nhất, những tổ chức này không được xếp vào các TCXH thuộc XHCD. Tuy vậy, đánh giá không gian XHCD Việt Nam chắc chắn sẽ có thiếu sót lớn nếu bỏ qua vai trò của nhóm tổ chức này.

Để đáp ứng được những mục tiêu rất tham vọng đó, cuốn sách đi từ việc diễn giải khái niệm XHCD cho đến vấn đề cụ thể hơn như loại hình, thực trạng pháp lý, hiệu quả thu hút nguồn lực của các TCXH ở Việt Nam, và tác động của các nhóm tổ chức trên với một số hoạt động của ba thể chế còn lại trong xã hội: Nhà nước, doanh nghiệp và hộ gia đình.

Cụ thể ở Chương 1, *Phác họa lịch sử tư tưởng xã hội công dân và bối cảnh Việt Nam*, tác giả lược tả quá trình phát triển của thuật ngữ “xã hội công dân” trong lịch sử học thuật thế giới, và thực tiễn ở Đông Á và Việt Nam. Nhiệm vụ chính của chương là giới thiệu một cách ngắn gọn lịch sử tư tưởng của XHCD ở cả châu Âu lẫn Đông Á, đồng thời “phá băng” những nghi ngại về tính “ngoại lai” của XHCD. Những phân tích của Chương 1 cho thấy rằng sự phát triển của XHCD ở Việt Nam hiện nay hoàn toàn là một hiện tượng tự nhiên, gắn liền với đặc điểm kinh tế, chính trị-văn hóa-xã hội hiện tại của đất nước, đồng thời là sợi dây kết nối với tính cộng đồng đậm nét trong lịch sử.

Từ xuất phát điểm đó, chúng tôi giới thiệu một số phương pháp phân loại các TCXH chủ yếu, thế mạnh và điểm yếu của chúng, và những phương pháp được áp dụng trong trường hợp Việt Nam ở Chương 2. Phân tích của Chương cho thấy sự phức tạp trong phân loại và định vị XHCD, khi có nhiều cách tiếp cận khác nhau và ít khi có những điểm tương đồng. Ngay cả nhà nước, trong quá trình chuẩn bị đệ trình dự thảo Luật về Hội, cũng gặp khó khăn trong việc

phân định các loại hình TCXH. Chương lý giải vì sao cách tiếp cận thể chế của cuốn sách đưa ra góc nhìn toàn cảnh hơn về xã hội công dân; đồng thời khiến việc phân tích nguồn lực và tác động của các tổ chức này tới nhiều khía cạnh khác nhau của xã hội Việt Nam trở nên dễ dàng hơn.

Chương 3 tập trung vào *Mối quan hệ giữa nhà nước và các TCXH ở Việt Nam*. Chúng tôi diễn giải các vấn đề quản lý nhà nước với các TCXH, tình trạng pháp lý của một số loại hình các TCXH chính, đồng thời phân tích những ưu-nhược điểm của các hệ thống ưu đãi dành cho các TCXH. Phân tích của chúng tôi cho thấy những thiếu sót trong các văn bản pháp lý và công tác quản lý, khiến hoạt động của các TCXH trở nên kém hiệu quả hơn tiềm năng thực tế, đồng thời gia tăng chi phí quản lý của nhà nước. Chương cũng đề xuất một số giải pháp để cải thiện vấn đề trên, trong đó quan trọng nhất là hệ thống hóa các quy định của pháp luật liên quan đến các TCXH, thống nhất nguyên tắc quản lý và ưu đãi, đồng thời tinh giản những quy định kiểm soát không còn phù hợp với hoàn cảnh mới.

Chương 4 đánh giá *Vai trò của các tổ chức quần chúng công trong khu vực xã hội công dân Việt Nam*, trong đó bao gồm những mô tả đặc điểm chung của các tổ chức quần chúng công, và sử dụng công cụ định lượng để đánh giá một số vai trò nhất định của nó trong không gian XHCD ở Việt Nam. Phân tích định lượng cho thấy bức tranh phức tạp về vai trò của các tổ chức quần chúng công tới quản trị nhà nước thông qua PAPI, mặc dù xét trên tổng thể, chỉ cho một số tổ chức quần chúng công có liên hệ tích cực với tăng PAPI có trọng số. Một mặt, các tổ chức này giúp tăng khả năng KSTN bao gồm: Các hoạt động liên quan tới KSTN trong chính quyền, KSTN trong cung ứng dịch vụ công, công bằng trong tuyển dụng vào nhà nước, và quyết tâm chống tham nhũng của chính quyền cấp tỉnh. Các tổ chức này cũng khiến các cấp chính quyền nâng cao trách nhiệm giải trình,

chất lượng cung ứng dịch vụ công như y tế công lập, giáo dục tiểu học công lập, cơ sở hạ tầng căn bản, và an ninh, trật tự. Mặt khác, các tổ chức quần chúng công cũng có ảnh hưởng tiêu cực tới vấn đề “tham gia của người dân ở cấp cơ sở” được đại diện bởi các yếu tố tri thức công dân; cơ hội tham gia của người dân; chất lượng bầu cử; và đóng góp tự nguyện của người dân. Đối với quá trình hỗ trợ nhà nước, hoạt động của các tổ chức quần chúng công giúp cải thiện khả năng thu ngân sách cho chính quyền các tỉnh. Tính toán của chúng tôi cũng cho thấy dường như các tổ chức quần chúng công có thiên hướng hỗ trợ chính quyền tăng thu ngân sách hơn hỗ trợ người dân nâng cao hiệu quả quản trị của chính quyền, khiến vai trò “truyền dẫn” thực sự của những tổ chức này bị giảm sút.

Chương 5 phân tích bộ phận cấu thành chính của XHCD Việt Nam: Các TCXH độc lập. Sử dụng phương pháp nghiên cứu thực địa, tác giả đánh giá *Cơ cấu và hiệu quả thu hút nguồn lực của các TCXH*. Chương phác thảo cơ cấu nguồn lực, cách thức huy động, tính bền vững của các TCXH độc lập. Phân tích cho thấy có sự khác biệt về thực trạng nguồn lực tài chính giữa các nhóm tổ chức khác nhau: Các tổ chức hội, hiệp hội phụ thuộc vào nguồn lực nhà nước, CBOs thì gặp nhiều khó khăn, trong khi VNGOs vẫn cho thấy khả năng thu hút nguồn lực hiệu quả. Theo phỏng vấn thực địa, chính sách quản lý các TCXH hiện nay là chưa hiệu quả, không làm phát huy được năng lực của các tổ chức này trong việc giải quyết các vấn đề xã hội. Nguồn lực của nhà nước, vốn là một cấu phần quan trọng cho hoạt động của các TCXH, không được phân bổ một cách công khai, minh bạch, và công bằng giữa các tổ chức. Điều này khiến các TCXH ngoài nhà nước đang tự chủ động chuyển mình trong mô hình hoạt động nhằm vượt qua những thách thức tài chính được dự đoán có nhiều khó khăn trong thời gian tới, trong đó bao gồm thu hút nguồn lực từ các doanh nghiệp, tự thành lập doanh nghiệp xã hội, hay thông qua các hoạt động thu hút hỗ trợ từ cộng đồng.



Chương 6 áp dụng các phương pháp định lượng để đánh giá *Vai trò của TCXH đối với các thể chế khác ở Việt Nam*. Đây có thể coi là nỗ lực đầu tiên – theo những hiểu biết hạn chế của nhóm tác giả – nhằm lượng hóa vai trò của các TCXH độc lập tới những thể chế khác ở Việt Nam (bao gồm nhà nước, doanh nghiệp, và hộ gia đình). Đối với nhà nước, nghiên cứu tập trung phân tích những ảnh hưởng từ sự lớn mạnh của các TCXH tạo ra những áp lực nhất định đối với chính quyền, giúp tăng cường tính minh bạch, trách nhiệm giải trình, và kiểm soát tham nhũng. Ngoài quá trình nâng cao hiệu quả một số khía cạnh của quản trị nhà nước giống như các tổ chức quần chúng công, sự phát triển của khu vực này gây áp lực làm giảm thu ngân sách nhà nước và nâng cao hiệu quả chi tiêu công. Đối với khu vực doanh nghiệp, nghiên cứu tìm hiểu mức độ tham gia của các doanh nghiệp, đặc biệt là doanh nghiệp vừa và nhỏ, trong các TCXH; và vai trò hỗ trợ của các tổ chức này tới các doanh nghiệp. Kết quả định lượng cho thấy tham gia TCXH độc lập cải thiện hiệu quả kinh tế của SMEs, gần 44% về giá trị gia tăng và 67% về lợi nhuận so với kết quả tiềm năng của chính SMEs này nếu không tham gia TCXH độc lập. Đối với khu vực hộ gia đình, nghiên cứu tìm hiểu hành vi đóng góp các khoản tự nguyện của hộ gia đình, như một cách thức mà hộ gia đình tham gia vào hoạt động của các TCXH; và tác động của các khoản hỗ trợ tín dụng từ các TCXH khác nhau tới kinh tế hộ gia đình. Kết quả cho thấy các khoản vay vốn ưu đãi từ ba tổ chức chính trị xã hội (Hội Nông dân, Hội Phụ nữ, Hội Cựu chiến binh) đi kèm với sự sụt giảm 33% thu nhập hộ gia đình, con số này đối với các khoản vay ưu đãi từ cộng đồng thấp hơn nhưng cũng ở mức khá cao, khoảng 27%. Điều này đặt nghi vấn về vai trò của XHCD, cả các tổ chức quần chúng công và nhóm cộng đồng, trong quá trình định hướng mục đích vốn vay ưu đãi, giám sát việc thực hiện các khoản vay nhằm cải thiện hiệu quả sử dụng vốn trên khía cạnh nâng cao chất lượng sinh kế của các hộ.

Trong phạm vi bảy chương sách, chúng tôi đương nhiên không kì vọng sẽ mô tả được hết những vấn đề liên quan đến sự phát triển của các TCXH ở Việt Nam. Trên thực tế, chủ đề của mỗi một chương trong cuốn sách này xứng đáng là một nghiên cứu riêng, được thực hiện trong thời gian dài hơi và với nguồn lực tốt hơn. Thêm vào đó, chắc chắn sẽ có nhiều vấn đề gây tranh cãi, và (hy vọng) nhận được nhiều phản hồi của các học giả, nhà xây dựng chính sách, và đông đảo các độc giả như cách thức phân loại TCXH, các khái niệm mới, hay bản khoản về liệu phương pháp kinh tế học có phù hợp để phân tích một vấn đề phức tạp như XHCD... Chúng tôi mong rằng cuốn sách này sẽ tái khởi động những tranh luận mới về XHCD ở Việt Nam, chủ đề dường như đang dần mất đi tầm quan trọng của nó trong vài năm trở lại đây.

Chúng tôi nhấn mạnh rằng, dù nhìn dưới góc độ của ai hay theo phương pháp tiếp cận nào, sự phát triển của XHCD ở Việt Nam là không thể phủ nhận. Nhìn nhận đúng và đánh giá đúng XHCD sẽ giúp các bên, gồm cả nhà nước, người dân, doanh nghiệp, nhà tài trợ, và các TCXH, định hình những chiến lược thích nghi phù hợp của mình. Ngược lại, những dè dặt trong tư duy và quản lý sẽ là lợi bất cập hại, vừa làm tăng chi phí quản lý lại làm giảm đi những hiệu ứng tích cực mà các TCXH mang lại cho xã hội.

Nhìn chung, có thể so sánh quá trình phát triển của XHCD với giai đoạn phôi thai và trưởng thành của kinh tế tư nhân ở nước ta từ sau thời kỳ Đổi mới. Trong những năm 1990, dù nền kinh tế nhiều thành phần được thiết lập, kinh tế tư nhân vẫn bị khoắc lên mình chiếc áo “tư bản”, luôn bị quản lý rất chặt và đối xử không công bằng. Trải qua rất nhiều sóng gió, nhờ quyết tâm thay đổi từ bộ máy lãnh đạo và nỗ lực của doanh nghiệp, kinh tế tư nhân dần dần vươn lên, trở thành khu vực năng động và hiệu quả bậc nhất nền kinh tế. Các doanh nghiệp tư nhân và doanh nhân được coi là đầu tàu cho

phát triển. Thành công của quá trình Đổi mới, giữ vai trò rất lớn là ở kinh tế tư nhân. Tương tự như kinh tế thị trường và kinh tế tư nhân, XHCD là thành tựu kết tinh của nhân loại và mang những đặc tính tốt đẹp không thuộc độc quyền của bất kỳ chế độ, lý tưởng nào. Một XHCD phát triển lành mạnh sẽ đem lại lợi ích không chỉ cho người dân, mà còn cho những chính thể biết tận dụng nó để phục vụ cho những mục đích phát triển.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Abadie, A., & Imbens, G. W. (2006). Large Sample Properties of Matching Estimators for Average Treatment Effects. *Econometrica*, 74(1), 235–267.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (1st ed). New York: Crown.
- ADB. (2009). *Tài liệu cơ bản về Tổ chức Xã hội: Tài liệu hướng dẫn nhân viên về hợp tác với các tổ chức xã hội*. Philippines.
- ADB. (2011). Báo cáo tóm tắt về xã hội công dân Việt Nam.
- Ángeles Castro, G., & Ramírez Camarillo, D. (2014). Determinants of tax revenue in OECD countries over the period 2001–2011. *Contaduría y Administración*, 59(3), 35–59.
- Anheier, H. (2005). *A Dictionary of Civil Society, Philanthropy and the Third Sector*. London: Routledge.
- Anheier, H. (2008). How to Assess the State of Civil Society Around the World? A Description and Preliminary Review of the CIVICUS Civil Society Index's Conceptual Framework and Research Methodology. Trong V. F. Heinrich & L. Fioramonti (Chủ biên), *CIVICUS Global Survey of the State of Civil Society. Volume 2: Comparative Perspectives*. Bloomfield: Kumarian Press.
- Anheier, H., & Salamon, L. (1996). The International Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO-Revision 1, 1996. *Working Papers*

- of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, No.19*. Truy vấn từ <http://ictlogy.net/bibliography/reports/projects.php?idp=140>
- Bạch Tân Sinh. (2001). Civil Society and NGOs in Vietnam: Some initial thoughts on development and obstacles. Trong *Swedish Parliamentary Commission on Swedish Policy for Global Development to Vietnam*. Hà Nội.
- Bates, R. H., & Donald Lien, D. (1985). A Note on Taxation, Development, and Representative Government. *Politics & Society*, 14(1), 53–70.
- Breen, O. B. (2007). EU Regulation of Charitable Organizations: The Politics of Legally Enabling Civil Society. *International Journal of Not for Profit Law* 10(50).
- Biekart, K. (2008). Measuring Civil Society Strength: How and for Whom? *Development and Change*, 39(6), 1171–1180.
- Bố Kế hoạch và Đầu tư. (2018). Báo cáo điện tử. Truy vấn 16 tháng Tư 2018, từ <https://bocaodientu.dkkd.gov.vn/egazette/Forms/Egazette/DefaultAnnouncements.aspx>
- Bộ Nội vụ. (2015). *Thực trạng tổ chức, hoạt động của các hội*. Bộ Nội vụ.
- BQLDA Thành phần VUSTA. (2014). *Giải pháp tài chính cho các TCXH ở Việt Nam – Khuyến nghị và hành động*. Hà Nội.
- Bratton, M. (1989). The politics of government-NGO relations in Africa. *World Development*, 17(4), 569–587.
- Breusch, T. S., & Pagan, A. R. (1980). The Lagrange Multiplier Test and its Applications to Model Specification in Econometrics. *The Review of Economic Studies*, 47(1), 239–253.
- Bùi Hải Thiêm. (2016). Xã hội công dân và các hình thái biểu hiện của XHCD ở Việt Nam. Trong *Vai trò của các tổ chức xã hội trong phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội của Việt Nam* (tr 21–28).
- Bùi Kim Tuyến. (2017). *Hợp tác hướng tới phát triển bền vững*. Hà Nội: Liên hiệp các Hội Khoa học - Kỹ thuật Việt Nam (VUSTA).

- Buttigieg, J. A. (1995). Gramsci on Civil Society. *boundary 2*, 22(3), 1–32.
- CECODES, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, & UNDP Việt Nam. (2018). Giới thiệu về Chỉ số PAPI. Truy vấn 24 tháng Tư 2018, từ <http://papi.org.vn/gioi-thieu-ve-papi>
- Châu Thị Hải. (2008). *Người Hoa trong lịch sử Việt Nam* (Working Paper). H. : ĐHQGHN. Truy vấn từ [http://repository.vnu.edu.vn/handle/VNU\\_123/20972](http://repository.vnu.edu.vn/handle/VNU_123/20972)
- Chính phủ CHXHCN Việt Nam. (2015). Tờ trình Luật về Hội gửi Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam.
- Choi, I. (2001). Unit root tests for panel data. *Journal of International Money and Finance*, 20(2), 249–272.
- CIEM, ILSSA, DERG, & UNU-WIDER. (2013). MAIN QUESTIONNAIRE: SURVEY OF SMALL AND MEDIUM SCALE MANUFACTURING ENTERPRISES (SMEs) IN VIETNAM.
- Dahrendorf, R. (1995). *Economic Opportunity, Civil Society and Political Liberty*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Dalton, R. J. (2006). Civil Society, Social Capital and Democracy. Trong R. J. Dalton & D. S. Shin (Chủ biên), *Citizens, Democracy, and Markets Around the Pacific Rim: Congruence Theory and Political Culture* (tr 113–134). OUP Oxford.
- Diamond, L. J. (1994). Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation. *Journal of Democracy*, 5(3), 4–17.
- Do, Q., & Campante, F. R. (2009). Keeping Dictators Honest: The Role of Population. *Research Collection School of Economics*.
- Driscoll, J. C., & Kraay, A. C. (1998). Consistent Covariance Matrix Estimation with Spatially Dependent Panel Data. *The Review of Economics and Statistics*, 80(4), 549–560.

- Dương Xuân Ngọc. (2008). Nhận diện, định hướng xây dựng và phát huy vai trò xã hội công dân ở Việt Nam trước xu thế hội nhập quốc tế. Trong Phạm Văn Đức & Đặng Hữu Toàn (Chủ biên), *Văn kiện Đại hội X của Đảng Cộng sản Việt Nam – Những vấn đề lý luận và thực tiễn*. Hà Nội: Nxb Khoa học xã hội.
- Đảng Cộng sản Việt Nam. (2001). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*. Hà Nội: Nxb Chính trị Quốc gia.
- Đặng Hoàng Giang, & Phạm Minh Trí. (2013). *Đóng góp từ thiện của doanh nghiệp và cái nhìn về khối phi chính phủ ở Việt Nam*. Hà Nội: The Asia Foundation.
- Đặng Thị Việt Phương, & Bùi Quang Dũng. (2011). Các tổ chức xã hội tự nguyện ở nông thôn đồng bằng sông Hồng: Liên kết và trao đổi xã hội. *Xã hội học*, 4(116).
- Đinh Thị Thúy Hằng, Nguyễn Thành Lợi, Nguyễn Thị Minh Hiền, & Vũ Thị Phương Thảo. (2011). *Hình ảnh các tổ chức xã hội trên một số báo in và báo mạng*. Hà Nội: NXB Thế Giới.
- Đinh Tuấn Minh, Nguyễn Khắc Giang, & Nguyễn Đức Thành. (2016). Xây dựng bộ máy nhà nước một đảng thống lĩnh thân thiện với thị trường. Trong Đinh Tuấn Minh & Phạm Thế Anh (Chủ biên), *Từ nhà nước điều hành sang nhà nước kiến tạo phát triển*. Hà Nội: Nhà xuất bản Tri thức.
- Đỗ Thị Ngọc Phương. (2015). Vai trò của các tổ chức xã hội và một vài khuyến nghị. *Tạp chí Lý luận chính trị*, 10, 99–105.
- Edwards, M. (2004). *Civil Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ehrenberg, J. R. (1999). *Civil Society: The Critical History of an Idea*. New York: NYU Press.
- Fack, G., & Landais, C. (2010). Are Tax Incentives for Charitable Giving Efficient? Evidence from France. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2(2), 117–141.

- Fukuyama, F. (2001). Social capital, civil society and development. *Third World Quarterly*, 22(1), 7–20.
- Fukuyama, F. (2011). *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. Farrar, Straus and Giroux, New York.
- JHU/CCSS. (2004). *Comparative Nonprofit Sector Project Methodology*. John Hopkins University.
- Gellner, E. (1994). *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals*. London: Hamish Hamilton.
- Goldsmith, A. A. (2002). Business associations and better governance in Africa. *Public Administration and Development*, 22(1), 39–49.
- Greene, W. H. (2000). *Econometric Analysis*. Prentice Hall.
- Habermas, J. (1991). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry Into a Category of Bourgeois Society*. (T. Burger, Dịch). Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Hannah, J. (2007). *Local non-government organizations in Vietnam: development, civil society and state-society relations* (Ph. D. Thesis). University of Washington.
- Hausman, J. A. (1978). Specification Tests in Econometrics. *Econometrica*, 46(6), 1251–1271.
- Heckman, J. J., Ichimura, H., & Todd, P. E. (1997). Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme. *The Review of Economic Studies*, 64(4), 605–654.
- Heckman, J. J., Ichimura, H., & Todd, P. E. (1998). Matching As An Econometric Evaluation Estimator. *Review of Economic Studies*, 65(2), 261–294.
- Hegel, G. W. F. (2015). *The Philosophy of Right*. (A. White, Dịch). USA: Hackett Publishing. (Bản gốc 1820).
- Heinrich, V. F. (2005). Studying civil society across the world: Exploring the Thorny issues of conceptualization and measurement. *Journal of Civil Society*, 1(3), 211–228.



- Heinrich, V. F., & Malena, C. (2008). How to Assess the State of Civil Society Around the World? A Description and Preliminary Review of the CIVICUS Civil Society Index's Conceptual Framework and Research Methodology. Trong V. F. Heinrich & L. Fioramonti (Chủ biên), *CIVICUS Global Survey of the State of Civil Society. Volume 2: Comparative Perspectives*. Bloomfield: Kumarian Press.
- Helvetas. (1996). *Vietnam Study on the Present Scenery of Vietnamese Organisations (VNOs)*. Hanoi and Zurich.
- Howard, M. M. (2003). *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huang, Y. (2013). *Governing Health in Contemporary China*. New York: Routledge.
- Huang, Y., & Ping, J. (2014). The Global Fund's China Legacy. *International Institutions and Global Governance Council on Foreign Relations Working Paper*. Truy vấn từ <https://www.cfr.org/report/global-funds-china-legacy>
- Huntington, S. P. (1984). Will More Countries Become Democratic? *Political Science Quarterly*, 99(2), 193–218.
- Hyden, G., Court, J., & Mease, K. (2003). Making Sense of Governance: The Need for Involving Local Stakeholders, 11.
- Hyden, G., Mease, K., Foresti, M., & Fritz, V. (2008). Governance assessments for local stakeholders: What the World Governance Assessment offers. *Working Paper 287*, 37.
- iSEE. (2013). *Quan hệ hợp tác giữa Việt Nam và các tổ chức phi chính phủ quốc tế*. Hà Nội.
- Jamieson, N. L. (1995). *Understanding Vietnam*. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press.
- Kaufman, J. (2009). The Role of NGOs in China's AIDS Crisis: Challenges and Possibilities. Trong J. Schwartz & S. Shieh (Chủ biên), *State and Society Response to Social Needs in China: Serving the People* (tr 156–173). New York: Routledge.

- Khandker, S. R., Koolwal, G. B., & Samad, H. A. (2010). *Cẩm nang Đánh giá Tác động: Các Phương pháp Định lượng và Thực hành*. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới.
- Kornai, J. (1992). *The Socialist System: The Political Economy of Communism: The Political Economy of Communism*. Oxford University Press.
- Lenin, V. I. (1973). *What is to be done? Burning Questions of our movement*. (Russian, Dịch) (Bản dịch Tiếng Anh). Beijing: Foreign Press (Bản gốc 1902).
- Leon, I., Salamon, L. M., & Karla, W. (2009). *Outsourcing Social Services to CSOs: Lesson from Abroad*. World Bank.
- Lê Nhật Bảo. (2017). Doanh nghiệp xã hội theo pháp luật Việt Nam. *Tạp chí Dân chủ và Pháp Luật*. Truy vấn từ <http://tcdcpl.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/phap-luat-kinh-te.aspx?ItemID=163#>
- Lê Quang Bình, Nguyễn Thị Thu Nam, Phạm Thanh Trà, & Phạm Quỳnh Hương. (2016). *Đánh dấu Không gian Xã hội công dân Việt Nam*. Hà Nội.
- Lê Thành Khôi. (2014). *Lịch sử Việt Nam từ nguồn gốc đến giữa thế kỷ XX* (Nguyễn Nghị, Dịch) (Bản dịch). Hà Nội: Nhà xuất bản Thế giới (Bản gốc 1982).
- Lü, X., & Landry, P. F. (2014). Show me the money: Interjurisdiction political competition and fiscal extraction in China. *American Political Science Review*, 108(3), 706–722.
- Manor, J. (2002). Partnership between Governments and Civil Society for Service Delivery in Less Developed Countries: Cause for Concern. Được trình bày tại “*Making Services Work for Poor People*” World Development Report (WDR) 2003/04 Workshop, Oxford.
- Marx, K., & Engels, F. (1972). *The German Ideology*. (C. J. Arthur, Chủ biên). New York: International Publishers Co (Bản gốc 1846).
- Mặt trận Tổ quốc. (2016). Mặt trận Tổ quốc. Truy vấn từ <http://mattran.org.vn/Home/GioithieuMT/mtdttt4.htm>

- Mercer, C. (2002). NGOs, civil society and democratization: a critical review of the literature. *Progress in Development Studies*, 2(1), 5–22.
- Moore, D. (2004). Public benefit status: a comparative overview. *International Journal of Not-for-Profit Law* 7 (33).
- Nanfang Dushi Bao. (2011). Behind Global Fund's Payment Freezing. *Nanfang Dushi Bao (Southern Metropolis Daily)*.
- NESDB, & JHU/CCSS. (2011). *Non-profit Institutions Satellite Account of Thailand, 2006–2008 Edition* (ISSN 2228-9119).
- Ngô Sỹ Liên. (1993). *Đại Việt Sử ký Toàn thư*. (Viện Khoa Học Xã Hội Việt Nam, Dịch). Hà Nội: Khoa Học Xã Hội (Bản gốc bản in Nội Các Quan Bản Mộc bản khắc năm Chính Hòa thứ 18 (1697)).
- Nguyễn Bích Thủy (TTXVN). (2015). Tạo cơ hội phát triển tổ chức KHCN ngoài công lập. Truy vấn 23 tháng Năm 2018, từ <http://ncstp.gov.vn/vi/tin-tuc-su-kien/khoa-hoc-va-cong-nghe/52-tao-co-hoi-phat-trien-to-chuc-khcn-ngoai-cong-lap>
- Nguyễn Đức Thành, Nguyễn Khắc Giang, & Vũ Sỹ Cường. (2015). *Ước lượng chi phí kinh tế cho tổ chức quần chúng công ở Việt Nam*. Hà Nội: Nhà Xuất Bản Hồng Đức. Truy vấn từ <http://vepr.org.vn/upload/533/20160105/Uoc%20luong%20chi%20phi%20kinh%20te.pdf>
- Nguyễn Khắc Giang, Nguyễn Quang Thái, & Nguyễn Thanh Tùng. (2017). Does Growth in Non-profit Institutions Improve Government Transparency? A Case Study from Vietnam. *Asia & the Pacific Policy Studies*, 4(2), 286–295.
- Nguyễn Ngọc Dung. (2008). *Sự thiết lập nền “Tự do dân chủ” của Mỹ ở miền Nam Việt Nam (1954-1973)* (Working Paper). H. : ĐHQGHN. Truy vấn từ [http://repository.vnu.edu.vn/handle/VNU\\_123/20959](http://repository.vnu.edu.vn/handle/VNU_123/20959)
- Nguyễn Thanh Nhã. (2013). *Bức tranh Kinh tế Việt nam Thế kỷ XVII và XVIII*. (Nguyễn Nghị, Dịch). Nhà xuất bản Tri thức (Bản gốc 1970).

- Nguyễn Thanh Tuấn. (2007). Xã hội công dân: Từ kinh điển Mác – Lê-nin đến thực tiễn Việt Nam hiện nay. *Tạp chí Cộng sản*. Truy vấn từ <http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/Nghienccuu-Traodoi/2007/451/Xa-hoi-dan-su-Tu-kinh-dien-Mac-Lenin-den-thuc.aspx>
- Nguyễn Thị Lệ Hà. (2016). Tìm hiểu thiết chế tổ chức ở làng xã đồng bằng Bắc Bộ trong thời kỳ Pháp thuộc. *Khoa học Xã hội Việt Nam*, S. 1.
- Nguyễn Thiện Nhân. (2014). Tăng cường hoạt động giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội theo tinh thần Hiến pháp năm 2013. *Tạp chí Cộng sản*.
- Nguyễn Tuấn Anh. (2011). Vốn xã hội và mấy vấn đề đặt ra trong nghiên cứu vốn xã hội ở Việt Nam hiện nay. *Xã hội học*, 3(115).
- Nguyễn Văn Kim. (2010). Vị thế đối ngoại của Thăng Long - Đại Việt với các quốc gia Đông Nam Á thời Lý - Trần.
- Norlund, I., Dang Ngoc Dinh, Bach Tan Sinh, Chu Dung, Dang Ngoc Quang, Do Bich Diem, ... Vu Chi Mai (Chủ biên). (2006). *The emerging civil society - An initial assessment of civil society in Vietnam: CIVICUS Civil Society Index Shortened Assessment Tool Report for Vietnam*. Hanoi, Vietnam: VIDS in collaboration with UNDP and SNV Vietnam.
- Phạm Thị Nhung. (2014). Vai trò của Mặt trận Tổ quốc trong tiến trình lịch sử dân tộc Việt Nam. *Tạp chí Xây dựng Đảng*.
- Phạm Xuân Nam. (2009). Quan niệm của chủ nghĩa Mác về xã hội công dân trong chế độ dân chủ và những tư tưởng gần gũi của Hồ Chí Minh. *Tạp chí Triết học*, Số 7(218).
- Phan Kế Bính. (2014). *Việt Nam Phong tục*. Nhà xuất bản Văn học (Bản gốc 1915).
- Plato. (2012). *Cộng hòa* (Bản dịch). Alphabooks (Bản gốc 380TCN).
- Putnam, R. (1993). The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. *The American Prospect [Internet]*, (13), 35–42.

- Putnam, R. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6(1), 65–78.
- Rasiah, R., Tumin, M., Hameed, L. M., & Ndoma, I. (2017). Civil Society Organizations in Opposition to Healthcare Commercialization: Protecting Access for the Poor and Middle Class in Malaysia. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 46(3), 567–585.
- Reis, N. (2013). Civil society and political culture in Vietnam. Trong G. Waibel, J. Ehlert, & H. Feuer (Chủ biên), *Southeast Asia and the Civil Society Gaze: Scoping a Contested Concept in Cambodia and Vietnam*. Routledge.
- Roth, V. (2012). Impact Assessment of Business Association Membership on Small and Medium Enterprises' Growth Performance: Evidence from Enterprise Survey of Cambodia. Sri Lanka.
- Rubin, D. B. (2001). Using Propensity Scores to Help Design Observational Studies: Application to the Tobacco Litigation. *Health Services and Outcomes Research Methodology*, 2 (3–4), 169–188.
- Sakata, S. (2006). Changing Roles of Mass Organizations in Poverty Reduction in Vietnam. Trong S. Sakata & Vu Tuan Anh (Chủ biên), *Actors for Poverty Reduction in Vietnam* (tr 49–79).
- Salamon, Lester M. (2016). Putting NPIs and the Third Sector on the Economic Map of the World. Được trình bày tại *47th Session of the United Nations Statistical Commission*.
- Salamon, Lester M, Sokolowski, S. W., Haddock, M. A., & Tice, H. S. (2013). *The state of global civil society and volunteering: Latest findings from the implementation of the UN Nonprofit Handbook* (Working Paper No. 49). Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Salamon, L.M., & Anheier, H. K. (1999). Civil Society in Comparative Perspective. Trong L.M. Salamon (Chủ biên), *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies. Truy vấn từ <http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/08/Global-Civil-Society-I.pdf>

- Statistics New Zealand. (2015). *Non-profit institutions satellite account: 2013*. Truy vấn từ [www.stats.govt.nz](http://www.stats.govt.nz)
- Tạp chí Xây dựng Đảng. (2013). Chuyên đề IV, Tài liệu bồi dưỡng thi nâng ngạch chuyên viên cao cấp khối Đảng, đoàn thể năm 2013.
- TCTK (2013). Báo cáo sơ bộ kết quả Tổng điều tra cơ sở kinh tế, hành chính, sự nghiệp năm 2012.
- TCTK. (2016). *Kết quả khảo sát mức sống dân cư Việt Nam năm 2014*. Hà Nội: Nhà xuất bản Thống kê.
- Thayer, C. A. (2009). Vietnam and the Challenge of Political Civil Society. *Contemporary Southeast Asia*, 31(1), 1–27.
- The Asia Foundation. (2012). *Civil Society in Vietnam: A Comparative Study of Civil Society Organizations in Hanoi and Ho Chi Minh City*. Hà Nội.
- Thúy Hạnh. (2016). QH lùi thông qua Luật về Hội [Báo điện tử]. Truy vấn 23 tháng Năm 2018, từ <http://vietnamnet.vn/vn/thoi-su/quoc-hoi/qh-lui-thong-quua-luat-ve-hoi-340581.html>
- Tạ Ngọc Tấn. (2018). Từ tư tưởng của Các Mác về dân chủ đến xây dựng và hoàn thiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam. *Tạp chí Cộng sản*, (907, tháng 5-2018)
- Tocqueville, A. (1945). *Democracy in America*. (H. Reeve, Dịch) (Vols 1–2). New York: New York Vintage Books.
- Trần Ngọc Hiền. (2011). Mối quan hệ giữa các tổ chức chính trị-xã hội và xã hội công dân trong quá trình hoạch định chính sách. *Tạp chí Mặt trận số 98 (12-2011)*.
- Trần Trọng Kim. (2017). *Việt Nam Sử lược*. Nhà xuất bản Kim Đồng (Bản gốc 1954).
- Trung ương Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam. (2017). Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành TƯ Hội LHPN Việt Nam khoá XI (2012 - 2017).

- Liên hợp quốc. (2003). *Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts*. New York: United Nation Publication.
- Liên hợp quốc. (2008). *International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC), Rev. 4*. New York: United Nation Publication.
- USAID. (2018). CSO Sustainability Index Methodology. Truy vấn 26 tháng Ba 2018, từ <https://www.usaid.gov/what-we-do/democracy-human-rights-and-governance/cso-sustainability-index-methodology>
- VEPR. (2016). *Đánh giá khả năng tiếp cận nguồn tài chính công của các TCXH trong phòng chống HIV/AIDS ở Việt Nam*. Hà Nội.
- VUSTA. (2015). *Rà soát cơ chế tài chính hiện thời và xây dựng đề xuất cơ chế tài chính cho các hoạt động phòng chống HIV/AIDS của các Tổ chức xã hội*. Hà Nội.
- VUSTA, & CREATA. (2015). Báo cáo nghiên cứu thực trạng và thách thức của các tổ chức xã hội trong công cuộc phòng chống HIV/AIDS.
- Webtretho. (2017). Giới thiệu [Mạng xã hội]. Truy vấn từ [https://www.facebook.com/pg/webtretho.vietnam/about/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/webtretho.vietnam/about/?ref=page_internal)
- Wedin, U. (2009). Bridging the Gaps between CBOs and donors: The Ikhal model. *Global Times*.
- Wells-Dang, A. (2011). *Informal pathbreakers: Civil society networks in China and Vietnam* (Ph. D. Thesis). University of Birmingham.
- Wells-Dang, A. (2013). Civil society networks in Cambodia and Vietnam: a comparative analysis. Trong G. Waibel, J. Ehlert, & H. Feuer (Chủ biên), *Southeast Asia and the Civil Society Gaze: Scoping a Contested Concept in Cambodia and Vietnam*. Routledge.
- Wells-Dang, A. (2014). The Political Influence of Civil Society in Vietnam. Trong *Politics in Contemporary Vietnam* (tr.162–183). London: Palgrave Macmillan.

- Wischermann, J., Bunk, B., Köllner, P., & Lorch, J. (2016). Do Associations Support Authoritarian Rule? Tentative Answers from Algeria, Mozambique, and Vietnam. *GIGA Working Paper*, 295.
- Wischermann, J. (2010). Civil Society Action and Governance in Vietnam: Selected Findings from an Empirical Survey. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 29(2), 3–40.
- Wischermann, J. & Nguyen Quang Vinh. (2003). The Relationship between Civic Organizations and Governmental Organizations in Vietnam: Selected Findings of an Empirical Survey. Trong *Getting organized in Vietnam – Moving in and around the Socialist State* (tr 185–233). Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Wooldridge, M. (2002). *Introductory Econometrics*. Massachusetts, London: The MIT Press.