

Quản lý đối với hội ở Việt Nam: Khung pháp lý và yếu tố tác động đến hoạt động của hội

Ngày nhận bài: 29/06/2025 | Ngày phản biện: 02/07/2025 | Ngày xuất bản: 16/07/2025

Tác giả: Vũ Thị Thu Quyên (Học viện Báo chí và Tuyên truyền)

Tóm tắt: Sự hình thành và phát triển của các hội là một phương thức cần thiết để các cá nhân và nhóm xã hội khác nhau có thể bày tỏ tiếng nói, ý kiến của mình trước cộng đồng xã hội, tạo sự hiểu biết, hiệp thương và đồng thuận nhằm giữ gìn sự ổn định xã hội. Ở Việt Nam, quyền lập hội của công dân đã được Hiến pháp quy định và trong thực tế Nhà nước đã tạo điều kiện cho hội hoạt động, phát triển qua việc ban hành nhiều văn bản pháp luật điều chỉnh việc tổ chức và hoạt động của các hội. Bài viết đề cập đến khung pháp lý và yếu tố tác động đến hoạt động của các hội trong bối cảnh phát triển ở Việt Nam hiện nay.

1. Quan niệm về hội và khung pháp lý cơ bản về hội ở Việt Nam

Trên thế giới hiện có nhiều định nghĩa về hội; tuy nhiên, quan điểm phổ biến cho rằng, hội là tổ chức liên kết tự nguyện của những người cùng nghề nghiệp, nhu cầu, sở thích, được những người tham gia (hội viên) tin cậy, uỷ thác niềm tin của mình, và thậm chí uỷ quyền đại diện lợi ích của mình. Vì vậy, hội có vai trò rất quan trọng trong việc phát huy tính năng động tích cực của quần chúng trên tất cả mọi lĩnh vực chính trị, kinh tế, xã hội, văn hoá.

Cũng theo quan điểm phổ biến trên thế giới, điểm khác biệt cơ bản giữa hội và các cơ quan nhà nước thể hiện ở chỗ hội là các tổ chức "ngoài" bộ máy nhà nước, vì thế không đại diện và không được sử dụng quyền lực công. Cũng chính vì thế, hội không phải thực hiện các nhiệm vụ, cũng như không được bao cấp ngân sách hoạt động từ nhà nước. Tổ chức và hoạt động của hội được thực hiện trên cơ sở nguyên tắc mang tính tự nguyện, sự tự quản; các hội tự trang trải về tài chính, không vì lợi nhuận, hoạt

động dân chủ, công khai, minh bạch và đề cao sự đồng thuận giữa các thành viên.

Trong khi đó, hội cũng khác biệt với các doanh nghiệp, thể hiện ở chỗ hoạt động của hội không nhằm mục tiêu lợi nhuận như các doanh nghiệp. Mục tiêu hoạt động và sự hướng đến của hội luôn là tập hợp các nhu cầu của cá nhân, nhóm, tổ chức, cộng đồng nhằm hình thành nhu cầu mang tính cộng đồng và tính xã hội, cũng như nhu cầu về chính sách, từ đó tạo lập môi trường xã hội đồng thuận giúp cho hội viên và mỗi thành viên có điều kiện phát triển bản thân và tri thức, kỹ năng quản lý xã hội; bảo vệ các quyền, lợi ích chính đáng, hợp pháp của thành viên, hội viên⁽¹⁾.

Từ phân tích nêu trên, có thể hiểu: Hội là tổ chức được hình thành trên cơ sở tự nguyện của cá nhân cùng chung mục đích, hoạt động trên nguyên tắc tuân thủ Hiến pháp, pháp luật và điều lệ hội; tự nguyện, tự quản; dân chủ, bình đẳng, minh bạch; không vì mục đích lợi nhuận; nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của hội, hội viên và cộng đồng, được thành lập và quản lý theo pháp luật của Việt Nam.

Theo cách hiểu này, hội bao gồm cả các tổ chức xã hội mà được thành lập theo sự chỉ đạo của Đảng và Nhà nước Việt Nam (như Hội Luật gia, Liên đoàn Luật sư, Hội Nhà báo...) và các tổ chức phi chính phủ - tức là các tổ chức xã hội được lập ra theo quy định của pháp luật nhưng không bắt nguồn từ sự chỉ đạo của Đảng và Nhà nước Việt Nam.

Trên thế giới vẫn còn ý kiến khác nhau về tổ chức phi chính phủ. Tuy nhiên, phổ biến cho rằng, tổ chức phi chính phủ cũng là những hội, có tư cách pháp nhân, không thuộc khu vực nhà nước và không hoạt động vì lợi nhuận. Tổ chức phi chính phủ cũng khác biệt với các cơ quan công quyền và doanh nghiệp. Thậm chí, có quan điểm cho rằng, tổ chức phi chính phủ đồng thời khác biệt với các nghiệp đoàn, đảng phái chính trị, hay các thiết chế tôn giáo, vì các tổ chức phi chính phủ chỉ hoạt động phục vụ lợi ích công cộng, không nhằm các mục tiêu tín ngưỡng, chính trị hay quyền lợi của một nhóm nhất định nào.

Trong hệ thống pháp luật hiện hành của Việt Nam hiện nay, khái niệm tổ chức phi chính phủ chỉ áp dụng đối với tổ chức phi chính phủ nước ngoài được cấp có thẩm quyền cho phép hoạt động tại Việt Nam. Tổ chức phi chính phủ nước ngoài theo quy định tại Nghị định số 12⁽²⁾, bao gồm: tổ chức phi chính phủ, tổ chức hoạt động không

vì lợi nhuận (phi lợi nhuận), các quỹ xã hội, quỹ tư nhân, hay các hình thức tổ chức xã hội, phi lợi nhuận khác. Các tổ chức phi chính phủ nước ngoài được thành lập trên cơ sở quy định của luật pháp nước ngoài, có những hoạt động hỗ trợ, phát triển hoặc viện trợ nhân đạo mà không vì mục đích lợi nhuận hay các mục đích khác tại Việt Nam. Như vậy, những đặc trưng cơ bản của tổ chức phi chính phủ nước ngoài được nêu ở trên bao gồm tính “phi lợi nhuận”, và “hoạt động hỗ trợ phát triển và viện trợ nhân đạo” (có thể xem là các tổ chức phi chính phủ Việt Nam). Như vậy, tổ chức phi chính phủ là hội không có hội viên, thành lập trên cơ sở tự nguyện của những người cùng chung mục đích phục vụ lợi ích cộng đồng, hoạt động trên nguyên tắc tuân thủ Hiến pháp, pháp luật, tôn chỉ mục đích của tổ chức, tự nguyện, tự quản, dân chủ, bình đẳng, minh bạch; không vì lợi nhuận, được thành lập và quản lý theo pháp luật của Việt Nam.

Theo đó, hệ thống pháp luật với tư cách là công cụ quản lý đối với hội/hiệp hội ở Việt Nam hiện nay thể hiện trên những điểm cơ bản sau:

Thứ nhất, từ góc độ lập pháp, hiện nay Việt Nam chưa có đạo luật riêng về hội; chủ yếu khung pháp lý làm công cụ cho quản lý đối với hội gồm một hệ thống văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh nhiều vấn đề cụ thể liên quan đến các loại hình, tổ chức và hoạt động của hội. Giá trị pháp lý cao nhất ghi nhận về quyền lập hội là Hiến pháp năm 2013 tại Điều 25. Bên cạnh đó còn một số văn bản quy phạm pháp luật đang có hiệu lực trực tiếp quy định về những điều chỉnh cơ bản liên quan đến các nội dung như: trình tự thành lập hội; tổ chức và hoạt động của các hội; quản lý các hội. Nghị định 45/2010/NĐ-CP ngày 21/4/2010 của Chính phủ quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội (gọi tắt là Nghị định 45/2010) là một trong những văn bản pháp lý đã tạo hành lang cho cá chủ thể có thẩm quyền quản lý các hội. Đến năm 2012, Nghị định này đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Nghị định số 33/2012/NĐ-CP ngày 13/4/2012 (gọi tắt là Nghị định 33/2012). Sau đó, Bộ Nội vụ đã cụ thể hóa vấn đề này tại Thông tư số 03/2013/TT-BNV ngày 16/4/2013 (gọi tắt là Thông tư 03/2013).

Thứ hai, căn cứ vào các quy định hiện hành được nêu trong các văn bản quy phạm pháp luật ở trên, khung pháp lý điều chỉnh một số vấn đề cơ bản về thành lập, tổ chức và hoạt động, quản lý về hội thể hiện như sau:

Một là, về điều kiện thành lập hội. Có 04 điều kiện cần và đủ khi thành lập hội là: (1) Hội phải có mục đích hoạt động không trái pháp luật, có tên gọi, lĩnh vực hoạt động chính không được trùng lặp với hội đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền thành lập hợp pháp trước đó trên cùng địa bàn lãnh thổ; (2) Phải có điều lệ hoạt động của hội; (3) Có trụ sở chính là địa điểm được xác định trên địa giới hành chính cụ thể; (4) Có số lượng công dân, tổ chức Việt Nam đăng ký tham gia thành lập hội phù hợp với quy định của pháp luật⁽³⁾.

Hiện nay, pháp luật Việt Nam quy định về số lượng tối thiểu thành viên của hội được xác định theo phạm vi hoạt động. Theo đó: (i) Nếu hội hoạt động trên cả nước hoặc liên tỉnh phải có số lượng ít nhất 100 thành viên; (ii) Nếu hội hoạt động trong địa bàn cấp tỉnh, phải có số lượng ít nhất 50 thành viên; (iii) Nếu hội hoạt động trên địa bàn cấp huyện phải có ít nhất 20 thành viên; (iv) Nếu hội hoạt động trên địa bàn cấp phải có ít nhất 10 thành viên.

Đối với hiệp hội của các tổ chức kinh tế mà có phạm vi hoạt động trên phạm vi cả nước, số lượng tối thiểu từ 11 thành viên trở lên; trường hợp phạm vi hoạt động trong địa bàn cấp tỉnh phải có ít nhất 5 thành viên.

Các hội nghề nghiệp có tính đặc thù về chuyên môn, cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ xem xét, quyết định số lượng thành viên tối thiểu đối với từng trường hợp cụ thể.

Hai là, về hồ sơ xin phép thành lập và thủ tục. Hồ sơ về việc xin phép thành lập hội được quy định như sau: (1) Thành lập hội có phạm vi hoạt động trên phạm vi cả nước hoặc liên tỉnh phải gửi hồ sơ đến Bộ Nội vụ; (2) Thành lập hội có phạm vi hoạt động trên phạm vi cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã phải gửi hồ sơ đến Sở Nội vụ; (3) Trong trường hợp được Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ủy quyền cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện thành lập hội, hồ sơ về việc thành lập hội có phạm vi hoạt động trong xã được gửi đến Phòng Nội vụ.

Khi các cơ quan có thẩm quyền nhận được hồ sơ xin phép thành lập hội phải tổ chức thực hiện các nội dung và thủ tục sau: (i) Phải có giấy biên nhận về việc nhận hồ sơ xin phép thành lập hội; (ii) Phải tiến hành nghiên cứu, xem xét, quyết định cho phép thành lập hội trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày nhận hồ sơ đầy đủ, hợp pháp; nếu không

đồng ý cho thành lập hội cơ quan có thẩm quyền phải trả lời bằng văn bản và trong văn bản này phải nêu rõ lý do của việc không đồng ý cho thành lập hội.

Điều lệ của hội phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Cơ quan nhà nước nào ra quyết định cho phép thành lập hội, cơ quan đó chính là chủ thể ra quyết định phê duyệt Điều lệ hội do đại hội của hội đã thông qua. Việc gửi hồ sơ để được ra quyết định phê duyệt Điều lệ hội như sau: Sau khi đại hội kết thúc, trong thời hạn 30 ngày làm việc, Ban Lãnh đạo hội gửi hồ sơ báo cáo kết quả đại hội đến chủ thể có thẩm quyền ra quyết định thành lập hội. Khi nhận được đầy đủ hồ sơ, hợp pháp, cơ quan có thẩm quyền, trong thời hạn 30 ngày làm việc phải ra quyết định phê duyệt Điều lệ hội. Nếu Điều lệ do hội xây dựng có nội dung chưa phù hợp hoặc trái với pháp luật, cơ quan nhà nước có thẩm quyền có quyền từ chối phê duyệt; đồng thời hướng dẫn Ban lãnh đạo hội hoàn thiện Điều lệ hội đáp ứng yêu cầu của pháp luật. Điều lệ hội, về nguyên tắc có hiệu lực kể từ ngày cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký quyết định phê duyệt.

Ba là, về việc chia, tách; sáp nhập; hợp nhất hội. Khi có sự kiện chia, tách; sáp nhập; hợp nhất hội, hồ sơ phải lập thành 2 bộ và gửi trực tiếp hoặc qua bưu điện đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định cho phép thành lập và cơ quan quản lý nhà nước về lĩnh vực hội hoạt động. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định cho phép thành lập hội, trong thời hạn 30 ngày làm việc kể từ ngày nhận được hồ sơ đầy đủ, hợp pháp phải xem xét, quyết định về việc có hay không cho phép chia, tách; sáp nhập; hợp nhất hội. Nếu, cơ quan có thẩm quyền không đồng ý cho phép chia, tách; sáp nhập; hợp nhất hội phải có văn bản nêu rõ lý do không cho phép.

Hội sẽ chấm dứt sự tồn tại và hoạt động trong thực tiễn khi có quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép chia, sáp nhập, hợp nhất. Đồng thời, việc chuyển giao các quyền và nghĩa vụ của hội chia, sáp nhập, hợp cho các hội mới được tiến hành ngay sau khi có quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép việc chia, sáp nhập, hợp nhất. Đối với trường hợp tách hội, hội tách và hội thành lập mới do tách hội phải cùng nhau chịu trách nhiệm về quyền và nghĩa vụ của hội trước khi tách.

Bốn là, về quyền của hội. Nghị định 45/2010, quy định 13 quyền của hội, gồm có: (1) Tổ chức, hoạt động theo nội dung đã được ghi trong Điều lệ hội đã được phê duyệt;

(2) Thực hiện việc tuyên truyền mục đích của hội; (3) Trong giới hạn thẩm quyền theo Điều lệ, đại diện cho hội viên; (4) Bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của hội, của các hội viên phù hợp với Điều lệ hội; (5) Tổ chức, phối hợp hoạt động của hội và các hội viên trên cơ sở lợi ích chung của hội; thực hiện hoà giải tranh chấp trong nội bộ theo Điều lệ hội; (6) Bồi dưỡng, huấn luyện, phổ biến kiến thức và cung cấp thông tin phù hợp theo quy định pháp luật cho hội viên; (7) Phản biện, tư vấn, giám sát, tổ chức dạy nghề, truyền nghề và cung cấp dịch vụ công theo quy định của pháp luật; (8) Thành lập pháp nhân trực thuộc theo quy định của pháp luật; (9) Đóng góp ý kiến, kiến nghị có liên quan đến phạm vi, chức năng hoạt động của hội phù hợp với quy định của pháp luật; (10) Phối hợp với cơ quan, tổ chức có liên quan trong việc thực hiện các nhiệm vụ; (11) Xây dựng quỹ hội theo quy định của pháp luật, phù hợp với Điều lệ hội; (12) Được nhận tài trợ hợp pháp và sự hỗ trợ kinh phí của nhà nước theo quy định của pháp luật; (13) Được gia nhập các tổ chức quốc tế tương ứng; ký kết và thực hiện thoả thuận quốc tế theo quy định của pháp luật đối với hội có phạm vi hoạt động trên toàn quốc.

Với bốn nội dung cơ bản nêu trên có thể khẳng định, về tổng thể, khung pháp lý đối với hội ở Việt Nam tương đối đồng bộ để điều chỉnh các vấn đề về tổ chức và hoạt động của các hội. Với nội dung khung pháp lý này, một mặt thừa nhận sự tồn tại của nhiều loại hình hội hoạt động ở Việt Nam; mặt khác, những quy định này tạo cơ hội cho các hội chủ động tham gia và thực hiện trên nhiều lĩnh vực hoạt động khác nhau của đời sống xã hội.

Tuy nhiên, trong thực tiễn, để các hội ở Việt Nam hoạt động hiệu quả, đóng góp nhiều hơn vào sự phát triển kinh tế - xã hội, khung pháp lý hiện hành về hội vẫn bộc lộ một số điểm bất cập, chưa tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển, hoạt động của các hội và cơ sở pháp lý cho các chủ thể có thẩm quyền quản lý đối với các hội như: (1) Nhiều loại văn bản có giá trị pháp lý khác nhau quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý đối với hội, đồng thời nhiều quy định chưa rõ ràng, chưa phù hợp thực tiễn; (2) Khung pháp lý về hội ở Việt Nam mới chỉ dừng lại ở việc quy định giới hạn chủ thể của quyền lập hội là công dân làm cản trở việc thực hiện pháp luật về hội, vì thực tế trong bối cảnh toàn cầu hoá, không thể loại trừ hàng triệu người nước ngoài đang sinh sống, làm việc hợp pháp ở Việt Nam

tham gia các hội của họ hoặc của Việt Nam; (3) Các điều kiện thành lập hội còn cứng nhắc và quy định mang tính “đóng” nên nhiều hội khó hoặc không thể thành lập đúng pháp luật, và vì thế các quy định này đã và đang đi ngược với xu thế tất yếu trên thế giới; (4) Khung pháp lý chưa tiếp cận đầy đủ về mối quan hệ giữa các hội, chưa thực sự tạo ra và bảo đảm sự bình đẳng giữa các tổ chức, hội, hiệp hội,... trong xã hội; (5) Còn khá nhiều quy định khác nhau liên quan đến vấn đề gây quỹ và tổ chức các hoạt động của hội, khiến cho Việt Nam trong thời gian gần đây nhận được lượng tài trợ phi chính phủ tương đối thấp so với một số quốc gia trong khu vực (như Lào và Campuchia,...).

2. Một số yếu tố cơ bản tác động đến quản lý đối với hội ở Việt Nam hiện nay

Một là, đường lối, chính sách của Đảng Cộng sản Việt Nam. Hiến pháp năm 2013 khẳng định, Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo nhà nước và xã hội. Đồng thời, tính đặc thù về thể chế chính trị thể hiện sự lãnh đạo toàn diện của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với hệ thống chính trị trên toàn xã hội. Chính vì vậy, các đường lối, chiến lược, mục tiêu của Đảng đều là định hướng quan trọng cho việc xây dựng, ban hành pháp luật của Nhà nước nhằm quản lý trên tất cả các lĩnh vực, trong đó có quản lý đối với hội.

Kể từ khi ra đời (năm 1930) cho đến nay, trên cơ sở sự vận động khách quan của đời sống xã hội, Đảng Cộng sản Việt Nam với chủ trương dân chủ hóa xã hội đã tạo lập môi trường đoàn kết từ đó phát huy được các nguồn lực xã hội vào quá trình xây dựng và phát triển đất nước theo phương châm “cách mạng là sự nghiệp của quần chúng”. Đặc biệt, trong thời kỳ đổi mới và hội nhập, tính chất, đặc điểm, vai trò của các hội được Đảng ta quan tâm và có sự chỉ đạo sâu sắc, vì vậy, các hội ngày càng phát triển, phù hợp với xu thế của thời đại. Năm 2013, trong Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khóa XI đã chỉ đạo: “...Quy định chặt chẽ về tổ chức và hoạt động của các hội theo nguyên tắc tự nguyện, tự quản, tự đảm bảo kinh phí hoạt động và tuân thủ pháp luật. Sửa đổi, bổ sung các quy định của Nhà nước về quản lý tổ chức và hoạt động hội phù hợp với tình hình mới...”⁽⁴⁾. Sự chỉ đạo này đã định hướng cho tổ chức, hoạt động và quản lý của Nhà nước đối với hội ở Việt Nam hiện nay.

Cùng với sự phát triển và hội nhập quốc tế ngày nay, Đảng Cộng sản Việt Nam ngày càng khẳng định vai trò to lớn, giá trị xã hội của các hội; đồng thời, đã có những chỉ đạo, định hướng nhằm đổi mới tổ chức và hoạt động của các hội, nhất là các hội có tính chất chính trị - xã hội, chính trị - xã hội - nghề nghiệp, hội có tính chất đặc thù khác.

Tuy nhiên, có thể nhận thấy, tư duy và nhận thức “cởi mở” về quyền tự do hiệp hội chưa được cụ thể trong các quan điểm và định hướng của Đảng. Tinh thần cảnh giác với âm mưu lợi dụng xã hội dân sự để thực hiện “diễn biến hòa bình”, phủ nhận vai trò lãnh đạo của Đảng là một trong những rào cản to lớn làm cho nhận thức chính trị của Đảng đối với quyền tự do hiệp hội chưa được quan tâm đầy đủ. Việc có những thế lực lợi dụng diễn đàn và quyền tự do lập hội để chống phá Đảng và Nhà nước trên thực tế vẫn diễn ra, nhưng đó là những hành vi vi phạm pháp luật; và vì vậy, không nên vì những vi phạm đó để tạo ra những rào cản cho sự phát triển của các hội, đặc biệt là quyền tự do hiệp hội. Việc thừa nhận quyền tự do hiệp hội và xử lý những vi phạm lợi dụng xã hội dân sự để tạo “cớ” cản trở sự phát triển hội chính là biện pháp thúc đẩy xã hội phát triển lành mạnh.

Như vậy, chủ trương tôn trọng, thúc đẩy sự phát triển các hội và quyền tự do hiệp hội đã được Đảng Cộng sản Việt Nam quan tâm ở các mức độ khác nhau. Đây là yếu tố cơ bản, quyết định mang tính xuất phát điểm cho quản lý nhà nước về hội ở Việt Nam. Song, việc ghi nhận những chủ trương và sự chỉ đạo nêu trên đó là quan trọng và yêu cầu cần thiết cho sự phát triển của hội, nhưng chưa thực sự đầy đủ và vững chắc để biến thành quyết tâm chính trị. Các quan điểm, đường lối về hội và vấn đề tự do hiệp hội của Đảng Cộng sản Việt Nam hiện nay vẫn còn dè dặt; vì vậy đã và đang gây ra những khó khăn nhất định khi thể chế hoá vấn đề này vào pháp luật. Điều đó cũng làm cho quá trình quản lý đối với hội ở nước ta mới chỉ tiếp cận ở phương diện quản lý “cai trị”, hơn là tiếp cận theo hướng thúc đẩy, hợp tác, ảnh hưởng trực tiếp và tạo ra những trở ngại tới việc phát huy “vốn xã hội” của các hội hiện nay.

Hai là, hệ thống pháp luật và chính sách của Nhà nước. Xét từ phương diện chủ thể, Nhà nước và hội có dấu hiệu, đặc điểm khác nhau nhưng cả hai cùng có chung mục đích là phát triển xã hội và đều có mục tiêu là phát triển toàn diện con người. Nhà nước, với tư cách là chủ thể của quyền lực “công cộng đặc biệt”, có vai trò và nghĩa vụ

cơ bản là đảm bảo quyền con người trong đó có quyền tự do hiệp hội của công dân và thực hiện có hiệu quả việc quản lý đối với hội theo pháp luật. Với ý nghĩa đó, pháp luật có vai trò đặc biệt quan trọng và trở thành công cụ hữu hiệu tạo hành lang pháp lý cho sự phát triển và hoạt động của hội trong mỗi quốc gia.

Thực tiễn ở các quốc gia nói chung, ở Việt Nam nói riêng, một mặt, pháp luật đã và đang trở thành phương tiện cơ bản, quan trọng để Nhà nước quản lý mọi mặt đời sống xã hội, bảo vệ các quan hệ xã hội lành mạnh; ngăn ngừa, xử lý các vi phạm pháp luật của tất cả các chủ thể trong quá trình tham gia/ thực hiện các hoạt động và quan hệ xã hội cụ thể. Mặt khác, pháp luật cũng là công cụ pháp lý quan trọng nhằm đảm bảo cho các quyền tự do, quyền bình đẳng của các chủ thể khi tham gia vào các hoạt động và quan hệ xã hội.

Với vai trò đó, trong quản lý đối với hội ở Việt Nam, khi xây dựng pháp luật cần chú ý đáp ứng các yêu cầu cơ bản: (1) Trong tổng thể, phải bảo đảm tính thống nhất giữa sự lãnh đạo của Đảng với sự quản lý của Nhà nước đối với hội; (2) Nội dung quy phạm pháp luật phải phản ánh chân thực, khách quan, toàn diện các yêu cầu và sự phát triển đời sống xã hội và của các hội; (3) Đảm bảo tính hệ thống và tính đồng bộ giữa các quy định về hội với hệ thống văn bản quy phạm pháp luật trong cùng thời điểm; (4) Phải thể chế hóa nội dung, tinh thần của Hiến pháp về bảo đảm quyền tự do lập hội vào trong nội dung các văn bản quy phạm pháp luật về hội; (5) Đảm bảo sự tương thích với các chuẩn mực, tiêu chuẩn quốc tế mà Việt Nam cam kết/gia nhập về quyền tự do lập hội.

Từ các yêu cầu của pháp luật về hội, Nhà nước với tư cách là chủ thể trung tâm, quan trọng trong quản lý đối với hội cần thực hiện nhiều nhiệm vụ cơ bản, từ xây dựng, ban hành công cụ quản lý, tổ chức thực thi pháp luật về hội đến tổ chức, thực hiện công tác kiểm tra, kiểm soát và tổ chức việc xử lý đối với mọi vi phạm pháp luật về hội. Với những hoạt động cơ bản đó, Nhà nước – chủ thể của quản lý đối với hội đã định hướng, dẫn dắt các hội hình thành, vận động phát triển theo trật tự ổn định, lành mạnh. Theo đó, các hội, thông qua Nhà nước, bằng hành lang pháp lý đã được định hướng hoạt động, được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền kiểm tra, giám sát làm cho các hội đáp ứng yêu cầu và sự phát triển trong môi trường năng động, hội nhập quốc tế.

Pháp luật như đã phân tích ở trên, là công cụ pháp lý cơ bản, quan trọng để Nhà nước tiến hành quản lý đối với hội. Công cụ này những chuẩn mực để các hội và các chủ thể được phân công quản lý tạo ra sự tác động phù hợp, hiệu quả, làm cho các hội phát huy vai trò, hiện thực hóa giá trị xã hội, vốn xã hội trong thực tiễn. Khi pháp luật không được coi trọng, được đề cao, chủ thể quản lý đối với hội sẽ lúng túng trong việc tạo ra các tác động quản lý, quyền tự do lập hội, hoạt động của hội có thể/dễ bị xâm phạm. Pháp luật về hội chưa đủ khả năng điều chỉnh các quan hệ và hoạt động đa dạng, đang vận động theo xu hướng tích cực, tiến bộ cũng có thể tạo ra tình trạng chủ thể quản lý can thiệp quá sâu, quá cụ thể vào hoạt động của hội, làm giảm/mất tiềm năng vốn có của hội, hạn chế quyền tự do lập hội của công dân.

Ba là, bối cảnh chính trị, kinh tế, xã hội, văn hoá của Việt Nam. Về nguyên tắc, Nhà nước thực hiện quản lý đối với hội căn cứ và đảm bảo sự phù hợp với đặc thù chính trị, đặc điểm, điều kiện kinh tế, xã hội, yếu tố văn hoá của quốc gia. Vì lý do đó, phương thức quản lý đối với hội của mỗi Nhà nước không hoàn toàn giống nhau cho dù đều tiến hành và vận dụng các nguyên tắc chung về bảo đảm quyền tự do lập hội.

Trong bối cảnh hiện nay, xem xét từ góc độ chính trị, Đảng và Nhà nước Việt Nam đã xác định quan điểm chỉ đạo xây dựng và hoàn thiện pháp luật, thực thi quản lý đối với hội phải được tiến hành trên nền tảng thể chế chính trị, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, nguyên tắc vận hành của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và đặc điểm của tiến trình hội nhập quốc tế. Điều này cho thấy, việc mở rộng và phát triển các tổ chức hội cần được nghiên cứu, xem xét trong tổng thể các yếu tố đặc thù nêu trên. Đồng thời, quá trình quản lý đối với hội ở Việt Nam hiện nay, một mặt phải tạo ra môi trường cho sự phát triển của hội, định hướng hoạt động của hội đúng mục đích, bảo vệ quyền, lợi ích của hội và hội viên, gia tăng tính năng động và cộng đồng của hội; mặt khác, hoạt động và sự phát triển của hội phải đảm bảo các yêu cầu của bảo vệ an ninh quốc gia, giữ gìn trật tự an toàn xã hội, ngăn ngừa các hành vi lợi dụng quyền tự do lập hội gây mất ổn định và sự an toàn xã hội. Do vậy, một trong những yêu cầu cấp bách hiện nay ở Việt Nam đó là hoàn thiện công cụ quản lý đối với hội. Đây là một trong những thách thức đang được Việt Nam khắc phục, cho dù sau hơn ba thập kỷ (từ giữa những năm

90 của thế kỷ XX) việc nghiên cứu, xây dựng dự thảo luật về hội đã được quan tâm.

Quản lý đối với hội ở Việt Nam khi xem xét từ các khía cạnh kinh tế, văn hoá và xã hội, chịu ảnh hưởng bởi các đặc thù mang tính truyền thống:

Thứ nhất, từ khía cạnh kinh tế: Nền kinh tế truyền thống ở Việt Nam là kinh tế thuần nông, mang tính tự cung tự cấp, công nghiệp và dịch vụ kém phát triển, năng suất lao động thấp. Trước đây, các tổ chức hội, phường nghề, hội nghề nghiệp còn manh mún, nhỏ lẻ, sự liên kết với nhau lỏng lẻo, chưa có những tác động cụ thể, mạnh mẽ đến đời sống kinh tế, chính trị và xã hội. Trong một thời gian dài (sau Cách mạng tháng Tám năm 1945, đến trước thời kỳ đổi mới), Việt Nam thực thi quản lý kinh tế, xã hội theo cơ chế hành chính, tập trung bao cấp. Với điều kiện thể chế đó, Nhà nước là chủ thể có quyền lực “toàn năng” nắm giữ toàn bộ các tác động quản lý từ cấp độ vĩ mô đến cấp độ vi mô (từng cá nhân, từng tác nghiệp cụ thể của mỗi tổ chức hành chính, kinh tế). Cũng ở thời kì này, các tổ chức hội chưa có các cơ sở pháp lý để hoạt động, vì vậy, hội không những chưa phát triển mà một số thiết chế xã hội truyền thống cũng không được duy trì và tồn tại. Chính vì vậy đã làm cho quản lý đối với hội ở Việt Nam thời kỳ này gặp những khó khăn nhất định, cản trở sự hình thành, phát triển, việc tạo lập mối liên kết trong tổ chức và hoạt động của các hội. Điều này đã giải thích lý do tại sao ở Việt Nam sự phát triển của hội chậm hơn và cơ cấu tổ chức, phương thức hoạt động của hội không hoàn toàn giống như các nước trong khu vực và trên thế giới.

Thứ hai, từ khía cạnh văn hoá: Trong suốt thời kỳ phong kiến, thuộc địa ở Việt Nam đã tồn tại xã hội kiểu thân dân đối lập với xã hội công dân – dân sự. Cách mạng tháng Tám năm 1945 thành công, nhân dân Việt Nam được hưởng nền độc lập trong thời gian rất ngắn, lại tiếp tục dốc sức đấu tranh bảo vệ nền độc lập, thống nhất đất nước. Những cuộc chiến tranh giữ nước đã thấm sâu vào truyền thống coi trọng bậc quân vương (như cha mẹ) và tư duy sùng bái (kính yêu) lãnh tụ. Trong bối cảnh một đảng cầm quyền như hiện nay, truyền thống và tư duy nêu trên đã góp phần hình thành lối sống thụ động, tính ỷ lại vào Nhà nước của một bộ phận người dân. Từ bối cảnh như vậy, hầu hết các tổ chức, đoàn thể xã hội, các tổ chức nghiệp đoàn hướng đến mục đích “phục vụ” Nhà nước nhiều hơn so với mục đích “phục vụ” xã hội; đồng thời, các

tổ chức này đã trở thành những thiết chế mang tính “nhà nước” thay vì là thiết chế xã hội. Và chính điều này cũng tạo ra những trở ngại cho quá trình quản lý đối với hội, đặc biệt là trong việc phát huy tính chủ động, sự sáng tạo của các hội.

Thứ ba, từ khía cạnh xã hội: Lịch sử xã hội Việt Nam truyền thống là các làng quê công xã nông thôn. Với môi trường làng quê nông thôn, ý thức cộng đồng mang tính trội, ý thức cá nhân dường như bị ý thức cộng đồng lấn át. Theo đó, con người cá nhân trong cộng đồng làng quê nông thôn thường ít, thậm chí không có cơ hội được tự do thể hiện. Trái ngược với xã hội ở các làng quê nông thôn, xã hội ở đô thị – nơi tập hợp số đông cá nhân tự do và tự tin trong việc thể hiện “cái tôi” về bản thân và các vấn đề xã hội. Trong những nhộn nhịp của đời sống đô thị Việt Nam thời phong kiến, thuộc địa, vẫn còn một bộ phận nhỏ dân cư, tuy sống ở môi trường đô thị nhưng vẫn tiến hành các hoạt động sản xuất nhỏ lẻ; tư duy, lối sống của họ chưa có hoàn toàn thoát khỏi văn hóa mang tính làng xã, tiểu nông, trong khi đó, tầng lớp trí thức chưa có khả năng và đủ mạnh có thể dẫn dắt và định hướng tư tưởng vào xã hội. Sau cách mạng tháng Tám năm 1945, ở khu vực nông thôn, người nông dân sống và làm ăn tập thể trong các hợp tác xã và nông – lâm trường; một bộ phận người dân trở thành cán bộ, làm việc trong các cơ quan nhà nước hưởng lương từ nhà nước. Cũng ở thời kỳ này, các tổ chức chính trị – xã hội do Nhà nước thành lập, hoạt động theo sự điều hành, dẫn dắt của Nhà nước; các tổ chức xã hội mang tính dân sự dần dần vị thế xã hội bị mai một. Chính môi trường xã hội như vậy đã tạo ra những cản trở không nhỏ cho việc quản lý đối với hội, nhất là trong việc đảm bảo sự thực thi pháp luật của các hội.

Như vậy, với các yếu tố về kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội đã được phân tích đã ảnh hưởng không nhỏ đến sự vận động và phát triển các tổ chức hội ở Việt Nam; đồng thời, đòi hỏi có một môi trường chính trị, kinh tế, xã hội và pháp lý bảo đảm cho tổ chức và hoạt động của hội thực hiện được vai trò, giá trị xã hội của mình, góp phần phát triển đời sống xã hội và môi trường bình đẳng trong các quan hệ giữa Nhà nước và xã hội./.

Tài liệu tham khảo

(1) Nghiêm Vũ Khải (Chủ nhiệm) (2020), Báo cáo tổng luận Đề tài khoa học cấp nhà nước “Hoàn thiện quản lý nhà nước về hội, tổ chức phi chính phủ đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội

chủ nghĩa" (Mã số: KX.01.32/16-20).

(2) Chính phủ (2012), Nghị định số 12/2012/NĐ-CP ngày 01/3/2012 của Chính phủ về đăng ký và quản lý hoạt động của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam.

(3) Điều 5 Nghị định số 45/2010/NĐ-CP ngày 21/4/2010 của Chính phủ quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội.

(4) Đảng Cộng sản Việt Nam, Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khóa XI (2013), Kết luận số 64-KL/TW một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hệ thống chính trị từ trung ương đến cơ sở, ngày 28/5/2013.