

XÃ HỘI CÔNG DÂN TRUNG QUỐC: CƠ SỞ HÌNH THÀNH VÀ MÔI TRƯỜNG CHÍNH SÁCH

PHÙNG THỊ HUỆ(*)

PHẠM NGỌC THẠCH(**)

Xã hội công dân đang dần có một vai trò quan trọng trong đời sống xã hội Trung Quốc và nó cũng là một chủ đề thu hút sự thảo luận rộng rãi trong giới học thuật của nước này. Bài viết giới thiệu về xã hội công dân của Trung Quốc từ khía cạnh cơ sở hình thành cùng môi trường chính sách của Nhà nước Trung Quốc hiện nay, đồng thời tìm hiểu về tác động của nó đối với đời sống xã hội Trung Quốc hiện tại cũng như triển vọng của nó trong tương lai.

Trong vài thập niên trở lại đây, thế giới đã chứng kiến sự gia tăng ảnh hưởng của các tổ chức có phạm vi hoạt động ngoài nhà nước và thị trường – “xã hội công dân”. Được mệnh danh là “cuộc cách mạng hiệp hội toàn cầu” (Global Associational Revolution), sự phát triển của các tổ chức này diễn ra trong bối cảnh “cuộc khủng hoảng của nhà nước” đang lan tràn trên thế giới. Tại các nước có nền kinh tế phát triển, nhà nước đang đau đầu với bài toán về phúc lợi xã hội. Còn ở các nước đang phát triển, bất bình đẳng nảy sinh trong quá trình phát triển kinh tế, xã hội đang làm gia tăng sự không hài lòng của người dân đối với nhà nước. Ngoài ra, nhiều vấn đề vượt ra khỏi biên giới quốc gia, như căn bệnh HIV, nghèo đói, thiên tai và suy thoái môi trường... đang đe dọa sức khỏe và an toàn sinh mạng của con người trên phạm vi toàn cầu cũng là một thách thức lớn đối với khả năng của chính quyền các nước(1). Trong bối cảnh đó, “xã hội công dân” - một bộ phận nằm ngoài nhà nước và thị trường, có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc kết nối người dân. Với cách thức tổ chức nhỏ gọn, linh hoạt cũng như có khả năng huy động sáng kiến và nguồn lực của

người dân nhằm phục vụ xã hội, “xã hội công dân” có tầm quan trọng chiến lược trong quá trình tìm kiếm “con đường trung dung”, hay cách thức tránh sự quá phụ thuộc vào Nhà nước và thị trường để giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội nghiêm trọng đang tồn tại hiện nay(2).

Trong “cuộc cách mạng hiệp hội toàn cầu” nói trên, Trung Quốc không là ngoại lệ. Từ khi nước này tiến hành cải cách mở cửa năm 1978 đến nay, xã hội công dân Trung Quốc dần hình thành và có sự phát triển đáng chú ý. Các tổ chức công dân tham gia vào nhiều lĩnh vực của đời sống xã hội và đang dần nắm vai trò quan trọng trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước có dân số lớn nhất thế giới này.

Tại Trung Quốc, ba thuật ngữ “xã hội thị dân” ((市民社会)), “xã hội dân gian” (民间社会) và “xã hội công dân” (公民社会)

(*) Tiến sĩ, Phó Viện trưởng Viện Nghiên cứu Trung Quốc, Phó Tổng biên tập Tạp chí Nghiên cứu Trung Quốc.

(**) Thạc sĩ, Viện Nghiên cứu Trung Quốc.

(1) Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier, Regina List, Stefan Toepler, S. Wojciech Sokolowski and Associates. *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore, MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2003.

(2) Lester M. Salamon, *Sdd*.

thường được dùng để chỉ cùng một thuật ngữ tiếng Anh “civil society”. Trong đó, “xã hội thị dân” là cách dịch kinh điển của từ “civil society” trong những bản dịch các tác phẩm kinh điển của chủ nghĩa Mác sang tiếng Trung. Tuy nhiên, nhiều người lại dùng thuật ngữ này để chỉ xã hội tư sản, vì thế nó ít nhiều mang ý nghĩa tiêu cực. “Xã hội dân gian” được nhiều nhà sử học sử dụng khi nghiên cứu về tổ chức dân gian trong thời kỳ Trung Quốc cận đại, nhưng chủ yếu là để nói tới các tổ chức trung gian giữa người dân và nhà nước, mà không thể hiện được hết ý nghĩa chính trị của từ nguyên gốc tiếng Anh “civil society”. Sau năm 1978, thuật ngữ “xã hội công dân” được giới học giả Trung Quốc sử dụng và dần trở nên phổ biến trong giới học thuật nước này(3).

Xung quanh khái niệm “xã hội công dân” có khá nhiều định nghĩa khác nhau, nhưng tựu trung lại, nó được xem xét dưới hai góc độ chính(4). Một là góc độ chính trị học - nhấn mạnh tới bản chất “công dân” của nó: xã hội công dân chủ yếu bao gồm các tổ chức công dân (civic organizations) - những tổ chức bảo vệ quyền lợi của người dân và đảm bảo sự tham chính của họ. Hai là góc độ xã hội học - xã hội công dân được nhấn mạnh ở bản chất “trung gian” của nó: khu vực trung gian giữa nhà nước và thị trường. Trong bài viết này, xã hội công dân được xem như tổng hòa các tổ chức công dân hoặc quan hệ công dân ngoài khu vực nhà nước và thị trường, với thành phần cơ bản là các tổ chức công dân, bao gồm các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức xã hội tự nguyện của công dân, các tổ chức cộng đồng cư dân và các nhóm lợi ích hoặc các phong trào được tổ chức bởi sự tự nguyện của công dân, hay còn gọi là “khu vực thứ ba” giữa nhà nước và xã hội.

Tổ chức công dân có bốn đặc điểm. *Thứ nhất*, chúng là tổ chức phi quan phương, không đại diện cho quan điểm của nhà nước. *Thứ hai*, chúng là các tổ chức phi lợi nhuận, theo đuổi mục tiêu phúc lợi và dịch vụ xã hội. *Thứ ba*, chúng hoạt động tương đối độc lập, có cơ chế quản lý, tổ chức và nguồn tài chính riêng, độc lập với chính phủ ở chừng mực nhất định về chính trị, quản lý và tài chính. *Thứ tư*, chúng là các tổ chức tự nguyện do các thành viên tự nguyện gia nhập. Đây là những đặc điểm mang tính phổ biến với mọi tổ chức xã hội công dân trên thế giới. Trong trường hợp của Trung Quốc, một số đặc điểm (như tính độc lập) có thể mờ nhạt hơn ở nhiều nước khác do đặc thù riêng của nước này.

Sự hình thành và phát triển của xã hội công dân tại Trung Quốc có nguyên nhân trực tiếp từ những thay đổi bên trong xã hội Trung Quốc từ đầu thời kỳ cải cách mở cửa. Những thay đổi đó có thể thấy rõ trên các phương diện kinh tế, chính trị và xã hội của Trung Quốc.

Trên lĩnh vực kinh tế, chính phủ Trung Quốc đã cố gắng giảm vai trò quản lý vi mô trực tiếp bằng cách thành lập các tổ chức trung gian, như các hiệp hội thương mại và các phòng thương mại, để thực hiện chức năng phối hợp và kiểm soát. Nhu cầu tự thân từ phía nhà nước này đã tạo cơ hội để nhiều tổ chức công dân được thành lập.

Trong quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch sang nền kinh tế thị trường xã

(3) Du Khả Bình. *Xã hội công dân Trung Quốc: khái niệm, phân loại và hoàn cảnh chế độ*. Tạp chí Khoa học Xã hội Trung Quốc, Số 1-2006.

(4) Yu Keping. *The Emergence of Chinese Civil Society and Its Significance to Governance*. Final Report of Case Studies, Institute of Development Studies, truy cập tại website <http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/final/china/chil.html>, ngày 1/9/2006.

hội chủ nghĩa, Trung Quốc đã từng bước mở rộng quyền tự chủ của các doanh nghiệp trong sản xuất, kinh doanh. Tuy nhiên, sự chuyển đổi cơ chế kinh tế này tiềm ẩn nhiều rủi ro khi việc thay đổi chính sách có thể ảnh hưởng tiêu cực đến kết quả kinh doanh của doanh nghiệp. Hơn nữa, trong khi phát triển kinh tế thị trường với nhiều hình thức sở hữu đa dạng, Trung Quốc vẫn xác định công hữu là nền tảng của nền kinh tế quốc dân. Trong thực tiễn, các doanh nghiệp của Nhà nước thường được hưởng nhiều đặc quyền, đặc lợi, trong khi các doanh nghiệp tư nhân và cá thể phải đối mặt với nhiều rủi ro hơn. Do vậy, các doanh nghiệp đã liên kết với nhau, hình thành nên những hiệp hội, tổ chức đại diện đứng ra bảo vệ lợi ích cho họ. Nhờ vậy, các tổ chức công dân đã phát triển nhanh chóng trong bối cảnh này(5).

Lợi nhuận to lớn mà cải cách mở cửa kinh tế đem lại đã tạo cơ sở kinh tế cần thiết cho việc thiết lập và vận hành các tổ chức công dân khác nhau ở Trung Quốc. Trong nền kinh tế có sự khan hiếm các nguồn lực, hoặc thiếu vắng quyền tự chủ trong việc ra các quyết sách kinh tế, các tổ chức công dân sẽ gặp rất nhiều khó khăn khi tìm kiếm nguồn tài chính. Sự phát triển của nền kinh tế Trung Quốc từ sau năm 1978 đã tạo ra lợi nhuận kinh tế khả dụng to lớn cho các doanh nghiệp và làm gia tăng thu nhập khả dụng cá nhân. Đây là những nguồn lực quan trọng cho sự hoạt động của các tổ chức công dân.

Trong quá trình cải cách kinh tế, bằng việc áp dụng công nghệ tiên tiến, năng suất lao động đã tăng cao hơn, cho phép giảm thời gian làm việc và tăng thời gian nghỉ ngơi của người lao động. Ngoài ra, chế độ làm việc nghỉ hai ngày cuối tuần đã được

Trung Quốc áp dụng từ đầu thập niên 90. Nhờ vậy, nhiều người dân có thời gian và nguồn lực tài chính để tham gia vào các hoạt động du lịch, thể thao, nghệ thuật và các sở thích đa dạng khác nhau. Nhiều tổ chức công dân đã ra đời nhằm đáp ứng nhu cầu này(6).

Cùng với những thay đổi về mặt kinh tế, *cải cách thể chế chính trị* cũng tạo điều kiện cho sự hình thành và phát triển của xã hội công dân ở Trung Quốc. Trung Quốc đang ngày càng chú ý hơn tới việc xây dựng Nhà nước pháp trị và hệ thống pháp luật hoàn bị. Hiến pháp nước Cộng hoà Nhân dân Trung Hoa quy định công dân có quyền tự do lập hội. Đây là cơ sở pháp lý căn bản cho xã hội công dân hình thành và phát triển. Việc phân quyền từ trung ương xuống địa phương và chuyển đổi chức năng của chính phủ cũng thúc đẩy xã hội công dân Trung Quốc hình thành và phát triển. Được phân quyền mạnh hơn, chính quyền địa phương các cấp có nhiều quyền lực hơn trong việc quản lý xã hội và dần nới lỏng sự kiểm soát đối với người dân và mở rộng không gian cho các hoạt động của họ. Chính quyền Trung Quốc đang chuyển đổi chức năng thông qua việc giảm dần chức năng kinh tế và xã hội, tăng cường chức năng quản lý hành chính. Với việc Nhà nước trao lại một số quyền cho xã hội và rút khỏi một số lĩnh vực quản lý, các tổ chức xã hội công dân đang dần chiếm lĩnh vị trí quan trọng trong xã hội Trung Quốc.

Về mặt xã hội, kinh tế thị trường phát triển là lực đẩy chính trong quá trình phân hóa giai tầng xã hội của Trung Quốc. Chính sách thúc đẩy kinh tế thị trường sau năm 1978 đã khuyến khích sức sáng tạo cá nhân,

(5) Yu Keping. *Sdd.*

(6) Yu Keping. *Sdd.*

làm gia tăng của cải xã hội và đẩy nhanh các dòng lưu chuyển nhân lực trong xã hội. Nhiều ngành nghề mới xuất hiện. Quá trình đô thị hóa và công nghiệp hóa đã khiến nhiều nông dân trở thành thị dân, và tăng nhanh số lượng công nhân. Tiêu chí phân tầng xã hội bằng ý thức hệ dần được thay thế bởi các tiêu chí về kinh tế thị trường. Việc phân biệt địa vị “người có hộ khẩu thành phố”, “cán bộ nhà nước”, hoặc “đảng viên” đang dần mất đi trong sự phát triển của kinh tế thị trường. Nhiều nhóm, hội nghề nghiệp chuyên biệt xuất hiện và tham gia ngày càng nhiều vào các lĩnh vực của đời sống xã hội.

Cơ cấu xã hội cũng chịu ảnh hưởng bởi tri thức và các định hướng nghề nghiệp. Số lượng công nhân cổ trắng đang vượt qua số lượng công nhân cổ xanh. Số người có trình độ học vấn cao và thu nhập cao chiếm tới 1/4 tổng số lao động(7). Hàng năm, một số lượng lớn người tốt nghiệp các trường đại học và các trường đào tạo nghề được bổ sung vào lực lượng lao động của Trung Quốc. Với trình độ học vấn cao hơn, người lao động nói riêng và công dân nói chung quan tâm và có nhu cầu nhiều hơn đối với việc tham gia vào đời sống chính trị của đất nước; do đó, tạo cơ sở cho xã hội công dân phát triển.

Giai tầng có liên quan đến khu vực phi công hữu đang gia tăng ảnh hưởng trong xã hội Trung Quốc. Giới nghiệp chủ, giám đốc và quản lý các công ty tự chủ trong hoạt động sản xuất kinh doanh có vai trò lớn và đang dần nắm giữ vị trí quan trọng trong xã hội. Với các nguồn lực và tài sản xã hội lớn trong tay, họ đã có những ảnh hưởng chính trị nhất định và có tiếng nói riêng trong công luận. Do vậy, nhu cầu tham gia hoạt động chính trị và xã hội của lực lượng xã hội này đang tăng mạnh(8).

Những thay đổi to lớn về mặt kinh tế, chính trị và xã hội đã tạo nên nhiều biến đổi quan trọng trong nhu cầu của xã hội, thể hiện ở những khía cạnh chủ yếu sau(9):

a. Nhu cầu thịnh vượng và hạnh phúc. Người dân Trung Quốc hiện tại chú trọng tới sự ổn định xã hội, lối sống hòa bình và thịnh vượng. Họ dân coi trọng đời sống vật chất và tiêu dùng chất lượng cao theo xu hướng phương Tây. Đây là nhu cầu chung cho hầu hết mọi lứa tuổi, trong đó người trẻ tuổi hơn thường có nhu cầu cao hơn.

b. Nhu cầu an sinh và bảo đảm xã hội. Trước những rủi ro của nền kinh tế thị trường, người dân quan tâm hơn tới việc bảo đảm việc làm và thu nhập, bảo đảm cho nhu cầu cuộc sống tối thiểu, bảo đảm cho chăm sóc y tế, an toàn cuộc sống và tài sản, an toàn cho tự do kinh doanh, an toàn đối với giao tiếp và bí mật đời tư. Hơn thế, sự phát triển nhanh chóng của xã hội và sự suy thoái của môi trường sinh thái cũng dẫn tới một số nhu cầu mới, như môi trường sống sạch hơn, giảm ô nhiễm.

c. Nhu cầu tự do và tự quản. Nếu trước đây người dân được thấm nhuần ý thức hy sinh tự nguyện vì lợi ích xã hội và hành động phù hợp trật tự chung, thì hiện nay họ đòi hỏi nhiều hơn sự tự do và tự chủ, thí dụ như sự tự do trong tìm kiếm việc làm, tự do trong kinh doanh thương mại, yêu cầu về bí mật đời tư, tự do tín ngưỡng.

(7) Vương Dự Châu. *Xã hội công dân tại Trung Quốc: khái niệm và thực tiễn*. Dự án Global Thinknet, Nghiên cứu so sánh quốc tế về quản trị và xã hội công dân, Trung tâm trao đổi quốc tế Nhật Bản, truy cập tại website <http://www.iwep.org.cn/chinese/gerenzhuyue/wangyizhou/wenzhang/civilsociety.pdf>, ngày 21/8/2006.

(8) Vương Dự Châu. *Sdd*.

(9) Shi Xiuyin. *The Development Course of Chinese's Social Psychology*. Opening Age, Guangzhou, 5/1997, pp.124-157.

d. Nhu cầu bình đẳng và công bằng. Kinh tế thị trường phát triển khiến người dân đòi hỏi nhiều hơn sự công bằng về cơ hội tìm kiếm việc làm và phân phối thu nhập; phản đối những đặc quyền, đặc lợi về kinh tế và chính trị, đặc biệt là việc sử dụng đặc quyền để mưu lợi cá nhân. Nhu cầu về sự cạnh tranh bình đẳng trên thị trường và một chính sách thống nhất cũng như phản đối các chính sách phân biệt đối xử do những khác biệt về tôn giáo, địa phương, đơn vị làm việc... là thực sự rõ nét.

e. Nhu cầu tham gia chính trị. Ngày nay, người dân và giới trí thức Trung Quốc có nhu cầu thực dụng hơn trong việc tham gia chính trị. Họ quan tâm nhiều hơn tới việc bầu cử đại biểu tham dự Đại hội đại biểu nhân dân các cấp (Hội đồng nhân dân), đòi hỏi các quan chức chính phủ phải có nhiều sáng kiến phản ánh chính xác nhu cầu và lợi ích của xã hội.

Từ những thay đổi quan trọng trong lĩnh vực kinh tế, chính trị và xã hội do các biện pháp cải cách mang lại, các tổ chức công dân ở Trung Quốc bắt đầu phát triển nhanh trong thập niên 80 của thế kỷ XX. Các tổ chức công dân vốn bị kiểm soát triệt để nhằm phục vụ mục tiêu của nhà nước trước cải cách, đến nay đã bắt đầu có được sự tự chủ tương đối và hoạt động tích cực nhằm thúc đẩy các lợi ích của xã hội. Thí dụ rõ nhất là các tổ chức hoạt động giúp đỡ những nhóm bị đẩy ra ngoài lề xã hội như những người bị nhiễm AIDS, các tổ chức hoạt động vì quyền và lợi ích của người lao động, các tổ chức bảo vệ môi trường(10).

Trước năm 1949, các tổ chức xã hội công dân Trung Quốc đã tồn tại dưới hình thức những bang, hội. Từ cuối thời nhà Thanh đến đầu thời kỳ Cộng hòa, Trung Quốc đã có nhiều tổ chức chuyển đổi theo mô hình

hiệp hội hiện đại. Đầu thế kỷ XX, các phòng thương mại, các hiệp hội học thuật và các thiết chế nghề nghiệp tư nhân trong các lĩnh vực khoa học, giáo dục, y tế và các dịch vụ công khác đã xuất hiện ngày càng nhiều ở Trung Quốc, đặc biệt ở những thành phố lớn và một số vùng duyên hải. Đại diện cho lợi ích của nhóm mình, các tổ chức này đã hình thành nên một lực lượng kinh tế và chính trị có tiếng nói riêng. Trong giai đoạn này, các tổ chức đi kèm với các thế lực tư nhân nước ngoài, như YMCA, Chũ thập đỏ, trường Y Bắc Kinh của quỹ Rockefeller, các trường dòng và bệnh viện của nhà thờ phát triển khá mạnh.

Tuy nhiên, sau khi Đảng Cộng sản Trung Quốc lên nắm quyền năm 1949, về mặt kinh tế, Trung Quốc thực thi chế độ công hữu xã hội chủ nghĩa và một nền kinh tế kế hoạch mệnh lệnh. Về mặt quản lý nhà nước, năm 1950, Trung Quốc đã ban hành *Điều lệ về tổ chức xã hội* đầu tiên, là cơ sở pháp lý cho những nỗ lực của nhà nước để tập hợp sự ủng hộ của các tổ chức trong xã hội đối với chính sách của Đảng và Nhà nước(11). Về mặt chính trị, Trung Quốc thực thi một chế độ hành chính tập trung cao độ dưới sự lãnh đạo thống nhất của Đảng Cộng sản. Các tổ chức công dân hình thành tự phát trước đây, bao gồm các hiệp hội nghề nghiệp đều bị xóa bỏ. Chỉ có một số hiệp hội đặc biệt, như Liên đoàn dân chủ Trung Quốc, Hội Cửu Tam và một số hiệp hội khác

(10) Yiyi Lu. *The Growth of Civil Society in China*. Key challenges for NGOs, ASIA PROGRAMME, ASP BP 05/01, February 2005.

(11) Qiusha Ma. *Classification, Regulation and Managerial Structure: A Preliminary Enquiry on NGO Governance in China*. International conference "Transforming Civil Society, Citizenship and Governance: The Third Sector in an Era of Global (Dis) Order", Graduate School in Humanities, University of Cape Town, South Africa, July 7-10, 2002.

ủng hộ Đảng Cộng sản, là còn tồn tại với địa vị là các đảng phái dân chủ. Ngoài ra, cũng có một số tổ chức quần chúng do Đảng Cộng sản Trung Quốc thành lập, như Công đoàn, Đoàn Thanh niên và Hội Liên hiệp phụ nữ, nhưng vai trò của các tổ chức này là rất hạn chế. Trong đầu thập niên 50, tại Trung Quốc chỉ còn 44 tổ chức xã hội ở cấp độ quốc gia. Tới năm 1965, số lượng tổ chức xã hội có quy mô quốc gia chưa tới 100 và số tổ chức ở cấp địa phương chỉ vào khoảng 6000(12). Về mặt tổ chức, hầu hết các tổ chức xã hội đều lệ thuộc vào Đảng Cộng sản và chính quyền. Về mặt tài chính, chúng được Nhà nước hỗ trợ hoàn toàn.

Kể từ năm 1978, Đặng Tiểu Bình bắt đầu tiến hành cải cách mở cửa: Trung Quốc dần từ bỏ nền kinh tế kế hoạch truyền thống, chuyển sang xây dựng nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, trong đó, thay đổi căn bản nhất là cho phép sự tồn tại của nhiều hình thức sở hữu. Chính điều này đã tạo động lực kinh tế cho nhân dân nâng cao năng suất lao động và hiệu quả sản xuất. Chính phủ có quan điểm khá tích cực đối với các tổ chức xã hội công dân, vì mong muốn huy động được các nguồn lực xã hội. Các cuộc cải cách đã dẫn tới việc nhà nước dần rút khỏi nhiều lĩnh vực trong nền kinh tế xã hội, tạo ra sự thay đổi lớn trong cơ cấu quyền lực chính trị. Trong chính sách "xã hội lớn, chính phủ nhỏ", các tổ chức xã hội công dân trở thành một bộ phận không thể thiếu. Các tổ chức đó không chỉ cung cấp các dịch vụ kinh tế, xã hội và nghề nghiệp cần thiết, mà còn tiếp nhận một số quyền năng vốn được kiểm soát bởi Nhà nước trước đây.

Sự phát triển của chính sách nhà nước đối với các tổ chức xã hội công dân Trung Quốc sau năm 1978 có thể được chia làm 2

giai đoạn. Giai đoạn thứ nhất từ 1978 đến trước thêm năm 1989, đặc trưng trong chính sách của Nhà nước Trung Quốc lúc này là sự nổi lỏng cho các hoạt động của các tổ chức công dân. Nhưng giai đoạn này thiếu một chính sách rõ ràng đối với những tổ chức đó, đồng thời cũng không có cơ quan nào chịu trách nhiệm cụ thể với các vấn đề của chúng. Việc thành lập các tổ chức xã hội hầu như không được điều chỉnh. Đây được xem là "giai đoạn hỗn loạn không có luật để theo và không có ai chịu trách nhiệm"(13).

Sự kiện Thiên An Môn năm 1989 xảy ra đã cho thấy sức mạnh chính trị của các tổ chức sinh viên, công nhân và thị dân. Sự kiện này buộc Đảng Cộng sản và Nhà nước Trung Quốc phải có chính sách quản lý đối với các tổ chức công dân. Về mặt quản lý Nhà nước, trong tâm điểm của sự kiện Thiên An Môn, Vụ Các tổ chức xã hội đã được thành lập trong cơ cấu Bộ Dân chính để giám sát các hoạt động của tổ chức công dân và trở thành đơn vị chuyên trách xây dựng hệ thống kiểm soát chính thức đối với các tổ chức này. Kết quả là, từ năm 1989 tới nay, nhiều quy định pháp luật đã được ban hành để quản lý các tổ chức công dân, trên cơ sở đó đang dần hình thành một hệ thống khung pháp lý để điều chỉnh các tổ chức này.

Ảnh hưởng sâu rộng của Pháp Luân Công trong thập niên 90 cũng khiến cho Đảng Cộng sản và Nhà nước Trung Quốc lo ngại. Điều này có thể thấy rõ qua hội nghị đặc biệt của Thường vụ Bộ Chính trị Đảng Cộng sản Trung Quốc năm 1996 bàn về tăng cường quản lý các tổ chức xã hội. Đây

(12) Yu Keping. *Sdd.*

(13) Qiusha Ma. *Sdd.*

là cuộc họp đầu tiên trong lịch sử Đảng Cộng sản Trung Quốc về các tổ chức này và dẫn tới sự ra đời của một loạt các văn bản về quản lý tổ chức công dân vào năm 1998.

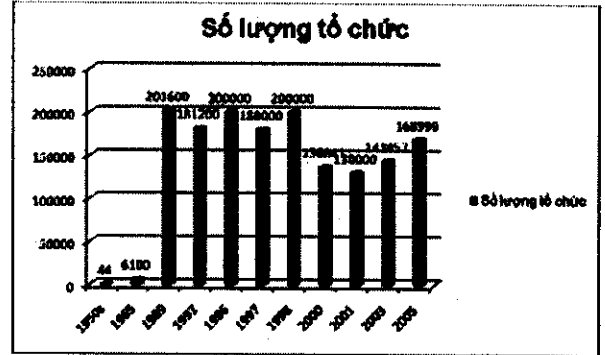
So với sự quản lý của Nhà nước đối với tổ chức công dân trong giai đoạn trước đó, các chính sách được ban hành năm 1998 nghiêm ngặt hơn. Thông qua việc xác định rõ địa vị của các tổ chức phi lợi nhuận và đặt tổ chức xã hội, tổ chức phi lợi nhuận trong một hệ thống kiểm soát chính thức dưới sự giám sát của Bộ Dân chính, Chính phủ Trung Quốc đã mở rộng phạm vi của các thực thể được cho là tổ chức công dân, đồng thời tăng cường giám sát chúng.

Trước năm 1998, không có một chính sách nhất quán nào đối với các tổ chức công dân, các tổ chức này phải đăng ký và chịu sự giám sát của một cơ quan hành chính với nhiều chính sách khác nhau. Do những khó khăn về thủ tục, nhiều tổ chức thậm chí phải đăng ký như một đơn vị kinh doanh với Ủy ban Công thương. Sau một loạt các văn bản quản lý về tổ chức xã hội công dân năm 1998, lần đầu tiên các tổ chức này đã có địa vị pháp lý thống nhất.

Sự thay đổi, kiện toàn về mặt chính sách như vậy có tác dụng tích cực tới sự phát triển của các tổ chức công dân. Chính sách mới đã tạo dựng cơ sở pháp lý cho các tổ chức tư nhân, đặc biệt là các tổ chức có quy mô nhỏ, tồn tại và phát triển. Chính sách mới nhằm mục đích ngăn chặn các hành vi phi pháp hoặc không phù hợp của các tổ chức công dân, đồng thời cũng tạo ra sự bảo hộ pháp lý nhất định chống lại sự lạm dụng của chính phủ đối với các tổ chức này.

Theo chính sách này, các tổ chức phi lợi nhuận được yêu cầu phải đăng ký hoạt động. Đây là một quá trình đăng ký hai

tầng. Theo đó, các tổ chức chỉ có thể được đăng ký với Bộ Dân chính sau khi đã được cơ quan chủ quản giám sát về mặt nghiệp vụ đỡ đầu. Việc đăng ký lại được tiến hành thường niên. Trong mỗi lần đăng ký lại, khá nhiều tổ chức đã bị Bộ Dân chính từ chối.



(Nguồn: Dữ liệu tập hợp từ trang thông tin của Bộ Dân chính Trung Quốc)

Theo Điều lệ đăng ký và quản lý các tổ chức xã hội ban hành năm 1998, tổ chức xã hội được cấp phép có tư cách pháp nhân. Về mặt pháp luật, chúng tự chịu trách nhiệm về hành vi của mình. Tuy nhiên, cơ quan chủ quản phải chịu trách nhiệm trước chính phủ nếu có sai phạm xảy ra trong tổ chức xã hội và không một cơ quan nhà nước nào muốn gánh chịu trách nhiệm như vậy. Đây là lý do rõ nhất giải thích tại sao có quá nhiều các tổ chức không thể tìm được cơ quan chủ quản đỡ đầu cho mình.

Điều lệ đăng ký và quản lý các tổ chức xã hội đã đưa ra phân loại về mặt pháp lý đối với các tổ chức công dân: gồm đoàn thể xã hội và các tổ chức phi lợi nhuận (đơn vị phi xí nghiệp dân biện). Việc phân loại các nhóm nhỏ trong hai nhóm lớn này hoặc theo hình thức tổ chức, hoặc theo tôn chỉ mục đích. Các tổ chức xã hội bao gồm các hiệp hội học thuật, các hiệp hội nghề nghiệp, các quỹ. Trong khi đó, các tổ chức

phí lợi nhuận được chia làm nhiều loại, như giáo dục, y tế, văn hóa, khoa học/công nghệ, thể thao, phúc lợi xã hội, dịch vụ trung gian, dịch vụ việc làm(14).

Hiện tại, hệ thống pháp luật quản lý về các tổ chức công dân của Trung Quốc vẫn còn nhiều khoảng trống. Các văn bản hiện hành điều chỉnh các tổ chức công dân chủ yếu là các văn bản hành pháp, chứ không phải là văn bản luật do Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc (Quốc hội) Trung Quốc ban hành. Nếu Chính phủ quyết định thay đổi chính sách đối với các tổ chức xã hội công dân (theo chiều hướng tiêu cực), sẽ khó có cơ quan nào có thể ngăn chặn được(15).

Hơn nữa, còn có trở ngại khác xuất hiện từ chính các tổ chức xã hội. Trong khi các tổ chức mới đang cố giành được sự độc lập nhiều hơn, thì nhiều tổ chức xã hội vốn đã có chỗ đứng vững chắc lại rất miễn cưỡng thay đổi. Các đoàn thể nhân dân và tổ chức quần chúng không muốn mất quyền lực chính trị, sự ưu đãi và được bảo đảm về mặt kinh phí hiện tại của Nhà nước. Việc bao cấp cho các tổ chức này cũng là một gánh nặng cho Chính phủ Trung Quốc. Nhưng các tổ chức này quá quan trọng đối với Đảng Cộng sản Trung Quốc, vì thế Đảng Cộng sản Trung Quốc khó có thể cho chúng tự chủ hoàn toàn.

Các tổ chức công dân đang trở thành cầu nối quan trọng giữa chính phủ và người dân. Các tổ chức này hoạt động như những trung gian, tập hợp và đề xuất nguyện vọng của người dân cho nhà nước; đồng thời chúng thực hiện vai trò truyền tải các chính sách của nhà nước tới người dân. Trong quá trình tương tác hai chiều này, các tổ chức công dân đóng vai trò thúc đẩy sự hợp tác giữa nhà nước và công dân. Các tổ chức xã hội công dân không chỉ khuyến

khích các thành viên tích cực tham gia vào những hoạt động nội bộ của tổ chức, mà còn khuyến khích họ tham gia vào những hoạt động chính trị của Nhà nước. Theo một nghiên cứu, những công dân thuộc các tổ chức xã hội thường tích cực tham gia vào các hoạt động chính trị, xã hội nhiều hơn so với những người không là thành viên của tổ chức nào(16).

Cũng có nhiều tổ chức công dân trở thành nhân tố quan trọng ảnh hưởng tới việc hoạch định chính sách của nhà nước và là động lực thúc đẩy cải cách ở Trung Quốc. Điều này có thể thấy qua vai trò của các tổ chức/hiệp hội trong lĩnh vực học thuật. Nhiều tổ chức đóng vai trò như những cơ quan cố vấn chính sách (think-tanks), cung cấp các cơ sở lý luận, khuyến nghị chính sách hoặc cố vấn cho việc hoạch định chính sách của Nhà nước.

Hiện tại, ở Trung Quốc, các tổ chức xã hội công dân có những cách thức sau để tham gia vào quá trình hoạch định chính sách của Nhà nước(17): (1) các tổ chức này báo cáo các vấn đề và gửi đề xuất tới các ban ngành hoạch định chính sách và thúc giục các cơ quan quyền lực nhà nước ban hành các biện pháp hoặc chính sách tương ứng; (2) theo đề nghị của cơ quan hoạch định chính sách, các tổ chức xã hội công dân cho biết quan điểm của họ về việc hoạch định và thực thi một số chính sách đặc biệt. Khi hoạch định hoặc thực hiện một số chính sách này, các cơ quan Đảng và Nhà nước đang dần có xu hướng tìm kiếm các khuyến nghị liên quan đến chính sách từ các tổ chức xã hội công dân hữu

(14) Qiusha Ma. *Sdd.*

(15) Qiusha Ma. *Sdd.*

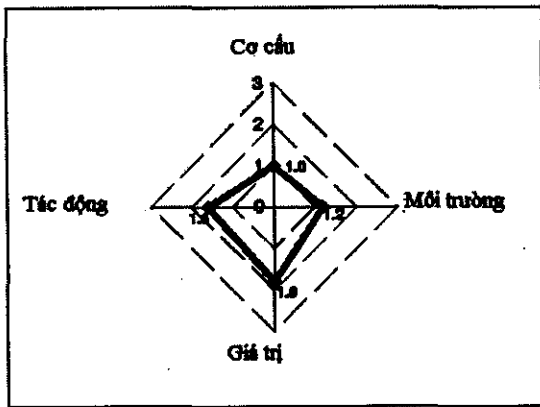
(16) Yu Keping. *Sdd.*

(17) Yu Keping. *Sdd.*

quan, lắng nghe quan điểm của họ và sửa đổi hoặc điều chỉnh chính sách cho phù hợp; và (3) khi chính sách của chính phủ gây tổn hại tới lợi ích của các thành viên tổ chức, các tổ chức này sẽ đàm phán với các ban ngành liên quan.

Theo một nghiên cứu mới đây của Trung tâm Nghiên cứu xã hội công dân Trung Quốc thuộc Đại học Thanh Hoa, xã hội công dân Trung Quốc đang tích cực hơn trong việc đáp ứng nhu cầu xã hội và tăng cường quyền lực cho người dân. Các tổ chức xã hội công dân Trung Quốc có tác động khá tích cực tới xã hội với 1,6 điểm trong thang điểm 3 để đo chỉ số phát triển của xã hội công dân nói chung do tổ chức CIVICUS đặt ra để áp dụng chung cho tất cả các nước.

Chỉ số xã hội công dân của Trung Quốc



(Nguồn : CIVICUS Civil Society Index Report China (Mainland): A Nascent Civil Society within a Transforming Environment, NGO Research Center, SPPM, Tsinghua University, tháng 4/2006).

Các tổ chức công dân đang dần đóng vai trò quan trọng trong việc tuyên truyền, giáo dục công dân, đặc biệt là trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, y tế và chính sách xã hội. Các tổ chức này cũng góp phần nâng cao năng lực cho phụ nữ và những người bị gạt ra ngoài lề xã hội, như người tàn tật, lao

động nhập cư, nạn nhân ô nhiễm và người bị nhiễm HIV/AIDS. Tác động của xã hội công dân Trung Quốc sẽ còn tiếp tục tăng lên trong tương lai, do những giá trị tích cực mà nó mang lại cho xã hội. Với 1,8 /3 điểm, các tổ chức xã hội công dân Trung Quốc đang được định hướng bởi những giá trị như bình đẳng giới, tư cách thành viên tổ chức. Cũng theo thang đo này, những giá trị tiêu cực như bạo lực, phân biệt giới và cực đoan không có biểu hiện rõ rệt trong các tổ chức xã hội công dân Trung Quốc. Và mặc dù các tổ chức này khá tích cực trong các lĩnh vực xóa đói giảm nghèo, bảo vệ môi trường, nhưng vai trò của chúng trong thúc đẩy dân chủ và minh bạch còn rất mờ nhạt(18).

Tóm lại, những thay đổi kinh tế, xã hội, chính trị và nhu cầu của người dân đã tạo cơ sở cho sự hình thành và phát triển của xã hội công dân Trung Quốc. Tuy nhiên, môi trường chính sách cho xã hội công dân tại Trung Quốc phát triển vẫn chưa thực sự thuận lợi. Mặc dù tác động của xã hội công dân tới Nhà nước và xã hội vẫn còn tương đối hạn chế, nhưng có một xu thế rõ ràng là vai trò của các tổ chức xã hội công dân trong đời sống chính trị, xã hội của Trung Quốc đang ngày một gia tăng. Nhìn từ góc độ giá trị mà nó truyền tải, xã hội công dân Trung Quốc đang được thúc đẩy bởi những giá trị tích cực. Hiện tại, các tổ chức công dân chưa tạo nên thách thức đối với Nhà nước Trung Quốc và Nhà nước Trung Quốc chưa thể hiện thái độ tiêu cực với các tổ chức này. Vì thế, người ta có thể lạc quan về triển vọng phát triển của xã hội công dân tại Trung Quốc.□

(18) CIVICUS Civil Society Index Report China (Mainland): A nascent civil society within a transforming environment, NGO Research Center, SPPM, Tsinghua University, tháng 4/2006.