

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

TÔ ĐỨC

**PHÁP LUẬT VỀ TRỢ GIÚP XÃ HỘI
ĐỐI VỚI TRẺ EM CÓ HOÀN CẢNH ĐẶC BIỆT
Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số: 62 38 01 02

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2017

Công trình được hoàn thành tại:
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI
VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM

Người hướng dẫn khoa học: **PGS.TS Trần Đình Hảo**

Phản biện 1: GS.TS. Phạm Hồng Thái

Phản biện 2: PGS.TS. Nguyễn Minh Đoan

Phản biện 3: PGS.TS. Vũ Thư

Luận án được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận án cấp Học viện, họp tại Học viện Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, 477 Nguyễn Trãi, Thanh Xuân, Hà Nội.

Vào hồi giờ ... ngày tháng năm 2017.

Có thể tìm hiểu luận án tại:

- Thư viện Quốc gia Việt Nam.
- Thư viện Học viện Khoa học xã hội.

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong quá trình xây dựng và phát triển KT-XH của đất nước, Đảng và Nhà nước ta luôn chú trọng mục tiêu tăng trưởng kinh tế gắn liền với tiến bộ và công bằng xã hội; trong đó, con người là trung tâm của sự phát triển và là động lực to lớn thúc đẩy mọi tiềm năng sáng tạo của nhân dân. Giai đoạn vừa qua, Việt Nam đã đạt được những thành tựu, sự phát triển mạnh mẽ về các mặt kinh tế, xã hội và chính trị.

Bên cạnh những thành tựu, do quy luật phát triển không đồng đều tác động tới các nhóm dân cư nên trong xã hội luôn tồn tại nhiều nhóm TECHCĐB. Cho đến nay, số lượng TECHCĐB trên phạm vi toàn quốc có hơn 1,5 triệu trẻ em, bao gồm các nhóm trẻ em yếu thế, bị tổn thương, gặp rủi ro, khó khăn về thể chất, tinh thần và điều kiện sống.

Trong những năm qua, Việt Nam đã từng bước xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB nhằm bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất, kịp thời điều chỉnh mọi quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực trợ giúp TECHCĐBĐ. Đó là những cơ sở pháp lý hết sức quan trọng, vững chắc cho việc TGXH đối với TECHCĐB, bảo đảm cho những trẻ em này có cơ hội phát triển toàn diện về thể chất, tinh thần và trí tuệ, là chủ nhân tương lai của đất nước.

Tuy nhiên, pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam hiện bộc lộ nhiều vấn đề cần phải nghiên cứu, làm rõ cả về phương diện lý luận và thực tiễn triển khai: (i) Có rất ít các công trình nghiên cứu khoa học pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB; (ii) Chưa có những nghiên cứu, rà soát, phân tích, đánh giá tổng thể, toàn diện thực trạng quy định và thực tiễn thực hiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB; (iii) Pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB đã bộc lộ nhiều điểm bất cập, lạc hậu, không còn phù hợp với thực tế cuộc sống; tính ổn định, tính khả thi thấp, nhiều nội dung phát sinh trong quan hệ TGXH đối với TECHCĐB chưa được điều chỉnh; (iv) Chưa tiếp cận đầy đủ, toàn diện theo hướng đa ngành, liên ngành và

quyền con người; (v) Thiếu các mô hình lý luận và giải pháp hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB một cách hiệu quả, bền vững.

Trong xu hướng hội nhập quốc tế, Việt Nam cần đổi mới pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB theo hướng tiếp cận đa ngành, liên ngành và quyền con người; tạo điều kiện thuận lợi nhất cho sự phát triển, hoà nhập cộng đồng của trẻ em..

Đứng trước những yêu cầu của đổi mới, việc nghiên cứu cũng như phải làm rõ các cơ sở lý luận và cơ sở thực tiễn; đề xuất hoàn thiện hệ thống pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam là hết sức cần thiết.

Qua đó có thể thấy, việc nghiên cứu pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam có ý nghĩa về mặt lý luận và thực tiễn sâu sắc. Đó là lý do tác giả chọn nghiên cứu đề tài "*Pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt ở Việt Nam hiện nay*" làm Luận án Tiến sĩ Luật học chuyên ngành Luật Hiến pháp và Luật Hành chính.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

2.1. Mục đích nghiên cứu: Trên cơ sở kết quả nghiên cứu, phân tích những vấn đề lý luận và thực tiễn liên quan đến pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam, luận án xác định quan điểm, đề xuất mô hình lý luận về TGXH, định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam hiện nay theo hướng tiếp cận đa ngành, liên ngành và quyền con người.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu: (i) Luận giải, làm rõ những vấn đề lý luận pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB trên cơ sở phân tích các khái niệm về trẻ em, TECHCĐB, TGXH, TGXH đối với TECHCĐB và khái niệm pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam; (ii) Nghiên cứu, phân tích những vấn đề lý luận về đặc trưng, nội dung của pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB và các yếu tố tác động; kinh nghiệm pháp luật quốc tế về TGXH đối với TECHCĐB; (iii) Phân tích lịch sử pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB; phân tích, đánh giá thành tựu, hạn chế của thực trạng các quy định và thực tiễn thực hiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam; (iv) Phân tích, xác định các nhu cầu hoàn thiện

pháp luật về TGXH đối với TECHCDB; xác định quan điểm và luận giải, đề xuất mô hình lý luận về TGXH đối với TECHCDB, định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCDB ở Việt Nam trong điều kiện nền kinh tế thị trường và phù hợp với xu hướng tiến bộ của quốc tế.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án

3.1. Đối tượng nghiên cứu: Luận án tập trung nghiên cứu đối tượng là bản chất và những vấn đề liên quan đến hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCDB ở Việt Nam hiện nay.

3.2. Phạm vi nghiên cứu: Luận án giới hạn phạm vi nghiên cứu là những vấn đề lý luận và cơ sở thực tiễn của pháp luật về TGXH đối với TECHCDB ở Việt Nam hiện nay. Những số liệu được sử dụng trong luận án được giới hạn chủ yếu từ năm 2010 cho đến nay.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu của luận án

4.1. Phương pháp luận: Luận án được thực hiện dựa trên phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật; các quan điểm của Đảng và Nhà nước về bảo đảm an sinh xã hội, việc điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực TGXH đối với TECHCDB.

4.2. Phương pháp nghiên cứu: Các phương pháp nghiên cứu được sử dụng chủ yếu trong luận án cụ thể như sau: Chương 1, tác giả sử dụng phương pháp rà soát, nghiên cứu, phân tích tài liệu. Chương 2, tác giả sử dụng phương pháp nghiên cứu tài liệu, phân tích, phỏng vấn, thảo luận và tham khảo ý kiến của chuyên gia, các nhà quản lý. Chương 3, tác giả sử dụng phương pháp thống kê, thu thập báo cáo hành chính, nghiên cứu tài liệu, tham khảo các công trình nghiên cứu và số liệu điều tra xã hội học. Chương 4, tác giả sử dụng phương pháp trao đổi, thảo luận với chuyên gia, nghiên cứu quan điểm, chủ trương của Đảng và Nhà nước và xu hướng quốc tế để phân tích, tổng hợp, dự báo, xác định quan điểm và đề xuất mô hình lý luận về TGXH đối với TECHCDB, định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCDB ở Việt Nam hiện nay.

Luận án cũng chú trọng sử dụng một số phương pháp tiếp cận nghiên cứu cơ bản, gồm : *Tiếp cận đa ngành, liên ngành; tiếp cận quyền con người; tiếp cận theo nhu cầu của các nhóm TECHCĐB; tiếp cận lịch sử; tiếp cận hệ thống.*

5. Đóng góp mới về khoa học của luận án: (i) Nghiên cứu có hệ thống và toàn diện những vấn đề lý luận về trẻ em và TECHCĐB, TGXH và TGXH đối với TECHCĐB; khái niệm, đặc trưng, nội dung pháp luật về TGXH với TECHCĐB và một số yếu tố tác động; (ii) Cung cấp những đánh giá, phân tích lịch sử hình thành và phát triển của pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam từ năm 1945 đến nay; (iii) Phân tích, đánh giá toàn diện thực trạng quy định và thực tiễn thực hiện pháp luật về TGXH với TECHCĐB trong bối cảnh nước ta hiện nay nhằm tìm ra những thành tựu và hạn chế, nguyên nhân; (iv) Luận giải, xác định nhu cầu hoàn thiện, quan điểm và đề xuất mô hình lý luận về TGXH, định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam trong điều kiện nền kinh tế thị trường theo hướng tiếp cận đa ngành, liên ngành và quyền con người nhằm nâng cao tính khả thi của pháp luật.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án

6.1. Ý nghĩa lý luận: Kết quả nghiên cứu của luận án có đóng góp vào hệ thống tri thức, kiến thức lý luận pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB nói riêng và chính sách pháp luật xã hội nói chung. Luận án là tài liệu tham khảo có giá trị cho các nhà nghiên cứu và giảng dạy về trợ giúp xã hội và chính sách pháp luật xã hội.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn: Kết quả nghiên cứu của luận án có ý nghĩa quan trọng trong quá trình hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB nói riêng và chính sách pháp luật xã hội nói chung ở Việt Nam hiện nay. Luận án là tài liệu tham khảo hữu ích cho các nhà quản lý, các nhà hoạch định chính sách, các tổ chức và cá nhân có tham gia các hoạt động TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam.

7. Cơ cấu của luận án: Ngoài phần mở đầu, phần kết luận, danh mục các công trình của tác giả đã công bố, danh mục tài liệu tham khảo và phụ lục, luận án được kết cấu thành 4 chương, 15 tiết.

CHƯƠNG 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU

1.1. Tình hình nghiên cứu lý luận pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt ở Việt Nam hiện nay

1.1.1. Những nghiên cứu lý luận về trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt: Một số nghiên cứu chỉ ra rằng độ tuổi xác định trẻ em ở mỗi quốc gia khác nhau nhưng khái niệm về TECHCĐB ở tất cả các quốc gia đều có các đặc điểm: (i) Thể chất và trí tuệ chưa trưởng thành; (ii) Gặp những hoàn cảnh khó khăn, không có điều kiện thực hiện các quyền cơ bản; (iii) Nhà nước, gia đình, nhà trường, xã hội cần bảo vệ, chăm sóc, giáo dục và TGXH toàn diện về nhân cách, trí tuệ, thể chất.

1.1.2. Những nghiên cứu lý luận về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt: Một số nghiên cứu cho rằng có sự tiếp cận khác nhau về khái niệm và nội hàm TGXH đối với TECHCĐB ở góc độ quốc tế và các quốc gia. Theo quan điểm hiện đại, TGXH gồm 3 loại hình: hỗ trợ thu nhập, trợ cấp gia đình và dịch vụ xã hội. Trong hệ thống ASXH ở Việt Nam, TGXH gồm các hợp phần: Trợ giúp thường xuyên, lưới ASXH, dịch vụ xã hội, trợ cấp khẩn cấp, các chương trình giảm nghèo.

1.1.3. Những nghiên cứu lý luận pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt: Đến nay, đã có nhiều công trình nghiên cứu lý luận chuyên sâu về quyền con người, quyền ASXH và một số khía cạnh của pháp luật về phúc lợi xã hội, TGXH đối với các nhóm đối tượng dễ bị tổn thương, trong đó có trẻ em nhưng chưa có các công trình nghiên cứu trực tiếp, đi sâu vào những nội dung lý luận pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB.

1.2. Tình hình nghiên cứu thực trạng pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt ở Việt Nam hiện nay

1.2.1. Những nghiên cứu, đánh giá thực trạng quy định pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt ở Việt Nam: Một số nhà khoa học đã nghiên cứu, đánh giá một phần thực trạng pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB, tập trung vào một số quy định pháp luật về trợ giúp thường xuyên, đột xuất, chăm sóc xã hội nhưng chưa nghiên cứu chuyên sâu, toàn diện thực trạng quy định pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam hiện nay.

1.2.2. Những nghiên cứu, đánh giá thực tiễn thực hiện pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt ở Việt Nam: Một số nhà khoa học đã phân tích, đánh giá một số khía cạnh thực tiễn thực hiện pháp luật về TGXH đối với đối tượng BTXH nhưng chưa nghiên cứu chuyên sâu, toàn diện thực tiễn pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam hiện nay.

1.3. Tình hình nghiên cứu xu hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt ở Việt Nam hiện nay

1.3.1. Những nghiên cứu xu hướng hoàn thiện pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt ở Việt Nam hiện nay: Có nhiều quan điểm cho rằng pháp luật về TGXH cần xây dựng với cách tiếp cận dựa vào nhu cầu của trẻ em và quyền của trẻ em. Tuy nhiên, chưa có công trình nghiên cứu toàn diện về nhu cầu, quan điểm, định hướng hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam hiện nay.

1.3.2. Những nghiên cứu giải pháp hoàn thiện pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt ở Việt Nam hiện nay: Một số nhà khoa học đã đưa ra giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống TGXH; hỗ trợ trẻ em tiếp cận các dịch vụ hoà nhập cộng đồng. Tuy nhiên, chưa có công trình nghiên cứu chuyên sâu về những giải pháp hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam hiện nay.

1.4. Đánh giá tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài

1.4.1. Những thành tựu trong nghiên cứu mà luận án kế thừa và tiếp tục phát triển

(i) *Về khía cạnh lý luận:* Các kết quả nghiên cứu đã đề cập đến một số khái niệm và nội hàm các nhóm đối tượng dễ bị tổn thương, trẻ em, TECHCĐB, ASXH, phúc lợi xã hội, BTXH, TGXH và TGXH đối với TECHCĐB. Một số công trình đã nghiên cứu một số vấn đề lý luận pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB, lý luận chính sách TGXH đối với TECHCĐB hoặc quyền ASXH tiếp cận trên góc độ luật học, kinh tế học, triết học, xã hội học hoặc tâm lý học.

(ii) *Về khía cạnh thực trạng:* Về thực trạng quy định pháp luật, một số công trình, tài liệu đã đề cập đến thực trạng quy định pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB; phân tích, đánh giá những thành quả, hiệu quả và cả những tồn tại, bất hợp lý, bất cập, lỗ hổng pháp lý của thực trạng quy định của pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB. Về thực tiễn thực hiện pháp luật, một số công trình, cuốn sách, tài liệu đã phân tích, đánh giá về tình hình TECHCĐB ở nước ta và kết quả thực hiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB, vấn đề thực hiện quyền ASXH cho TECHCĐB. Một số công trình đã có những nhận xét về thành tựu và những tồn tại, vướng mắc trong quá trình thực hiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở nước ta.

(iii) *Về khía cạnh xu hướng và giải pháp:* Một số công trình nghiên cứu đã phân tích một vài khía cạnh của nhu cầu, quan điểm hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB xuất phát từ yêu cầu thực tiễn đời sống; một số định hướng hoàn thiện pháp luật như vấn đề luật hóa các nội dung TGXH, công tác xã hội; đề xuất về giải pháp hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB dưới góc độ chính sách, kinh tế, quản lý nhà nước, truyền thông.

1.4.2. Các vấn đề còn bỏ ngỏ hoặc chưa được giải quyết thấu đáo cần tiếp tục nghiên cứu

(i) Khái niệm, nội hàm của thuật ngữ trẻ em, TECHCĐB, TGXH đối với TECHCĐB; (ii) Khái niệm, đặc trưng, vai trò, nội dung của pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB và các yếu tố tác động; (iii) Lịch sử hình thành và phát triển pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam; (iv) Thực trạng quy định pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam hiện nay, đặc biệt là những thành tựu và bất cập, thiếu hụt, khoảng trống; (v) Thực tiễn thực hiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam hiện nay; (vi) Pháp luật thực định của quốc tế và một số quốc gia trên thế giới trong lĩnh vực này; (vii) Nhu cầu, quan điểm hoàn thiện và mô hình lý luận về TGXH, định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam hiện nay; (viii) Chưa nghiên cứu trực tiếp, đầy đủ, toàn diện TGXH đối với TECHCĐB trên phương diện luật học.

1.4.3. Các câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết khoa học

1.4.3.1. Câu hỏi nghiên cứu: (i) *Câu hỏi nghiên cứu 1:* Những lý thuyết, quan điểm khoa học nào là nền tảng cho việc nghiên cứu, quy định về TGXH đối với TECHCĐB trong pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia? (ii) *Câu hỏi nghiên cứu 2:* Bản chất và những vấn đề cơ bản của pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam hiện nay? (iii) *Câu hỏi nghiên cứu 3:* Thực trạng pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam hiện nay? (iv) *Câu hỏi nghiên cứu 4:* Vấn đề hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam trong thời gian tới?

1.4.3.2. Giả thuyết khoa học: Trong giai đoạn vừa qua, pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam đã được sửa đổi, bổ sung theo từng thời kỳ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Tuy nhiên, nhiều vấn đề lý luận chưa được làm rõ nên còn nhiều cách nhận thức, tiếp cận khác nhau; các quy định pháp luật còn nhiều bất cập, lạc hậu, lỗ hổng pháp lý và chưa mang tính dự báo; việc thực hiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB còn nhiều vướng mắc, tồn tại. Hiện còn thiếu các quan điểm, định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam hiện nay một cách toàn diện, đầy đủ.

Kết luận Chương 1

Những vấn đề liên quan đến pháp luật về TGXH đối với TECHCDB ở Việt Nam hiện nay đã được nhiều công trình nghiên cứu, giải quyết ở nhiều phương diện và mức độ khác nhau, đều có những đóng góp nhất định cho luận án. Để thực hiện luận án, tác giả xin tiếp thu, kế thừa có chọn lọc một số quan điểm, nội dung trong các công trình khoa học có liên quan đến đề tài..

Luận án xác định cần tiếp tục làm rõ thêm một số nội dung như những vấn đề lý luận cơ bản về trẻ em và TGXH; mục đích, chủ thể, đối tượng, hình thức và nội dung TGXH đối với TECHCDB; những vấn đề lý luận pháp luật về TGXH đối với TECHCDB, gồm: khái niệm, đặc trưng, nội dung và một số yếu tố tác động. Bên cạnh đó, cần tiếp tục phân tích, đánh giá thực trạng các quy định và thực tiễn thực hiện pháp luật về TGXH đối với TECHCDB ở Việt Nam và chỉ ra các thành tựu và hạn chế, tồn tại, các thiếu hụt, khoảng trống pháp lý. Từ đó, xác định quan điểm và đề xuất mô hình lý luận về TGXH, định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCDB ở Việt Nam trong điều kiện mới.

Trên cơ sở mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu đã xác định, có thể khẳng định rằng, cho đến thời điểm này chưa có công trình nào đề cập một cách hệ thống và trực tiếp, toàn diện tới vấn đề pháp luật về TGXH đối với TECHCDB ở Việt Nam hiện nay từ góc độ luật học. Vì thế, luận án tiến sĩ luật học "***Pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt ở Việt Nam hiện nay***" có góc độ tiếp cận riêng và không bị trùng lặp với các công trình đã công bố.

CHƯƠNG 2

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN PHÁP LUẬT VỀ TRỢ GIÚP XÃ HỘI ĐỐI VỚI TRẺ EM CÓ HOÀN CẢNH ĐẶC BIỆT Ở VIỆT NAM

2.1. Khái niệm pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt

2.1.1. Khái niệm trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt

2.1.1.1. Trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt: Pháp luật quốc tế đã đưa ra khái niệm trẻ em là người dưới 18 tuổi, trừ trường hợp luật pháp áp dụng với trẻ em đó quy định tuổi thành niên sớm hơn. Theo pháp luật Việt Nam thì người thành niên là người trên 18 tuổi, người chưa thành niên là người dưới 18 tuổi; trẻ em là người dưới 16 tuổi.

TECHCĐB là những người dưới 18 tuổi không có đủ điều kiện thực hiện các quyền cơ bản của con người, cần sự trợ giúp của Nhà nước, gia đình và xã hội để được an toàn, hòa nhập cộng đồng và có cơ hội phát triển.

2.1.1.2. Trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt:

TGXH đối với TECHCĐB là sự hỗ trợ của Nhà nước và cộng đồng đối với những người dưới 18 tuổi không có đủ điều kiện thực hiện các quyền cơ bản của con người nhằm đạt được mức sống tối thiểu, ổn định cuộc sống, hòa nhập cộng đồng và có cơ hội phát triển.

2.1.2. Pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt: Pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB là hệ thống các quy phạm có tính chất bắt buộc chung do nhà nước ban hành và bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong TGXH đối với những người dưới 18 tuổi không có đủ điều kiện thực hiện các quyền cơ bản của con người. Pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở nước ta ra đời là một tất yếu khách quan, gắn liền với sự hình thành và phát triển của Nhà nước cộng hòa XHCN Việt Nam. Một số đặc trưng cụ thể như sau:

Đối tượng điều chỉnh: Pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB điều chỉnh các quan hệ xã hội diễn ra trong quá trình cung cấp các biện pháp công cộng cho TECHCĐB về thể chất, tinh thần và điều kiện sống. Có thể nhận thấy các nhóm quan hệ xã hội chính sau đây: Quan hệ xã hội về

TGXH thường xuyên; quan hệ xã hội về TGXH đột xuất; quan hệ xã hội về chăm sóc xã hội.

Phạm vi điều chỉnh: Pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB có phạm vi điều chỉnh rất rộng, bao gồm các lĩnh vực trợ giúp tiền mặt, trợ giúp y tế, giáo dục, phục hồi chức năng, học nghề, hỗ trợ tâm lý, hòa nhập cộng đồng và các dịch vụ chăm sóc xã hội.

Các bộ phận cấu thành của pháp luật TGXH: Pháp luật về TGXH thường xuyên; Pháp luật về TGXH đột xuất; Pháp luật về chăm sóc xã hội.

Chủ thể thực hiện TGXH: Chủ thể thực hiện TGXH bao gồm Nhà nước, gia đình/họ hàng, cộng đồng và các chủ thể khác. Việc thực hiện TGXH của các chủ thể này có phạm vi, phương pháp và hiệu quả khác nhau.

2.2. Nội dung pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt

2.2.1. Pháp luật về trợ giúp xã hội thường xuyên đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt: Pháp luật về TGXH thường xuyên quy định các hình thức, biện pháp TGXH liên tục, ổn định đối với các đối tượng cần được nuôi dưỡng, trợ giúp trong một thời gian dài hoặc trong suốt cả cuộc đời. Nội dung TGXH thường xuyên đối với TECHCĐB bao gồm: Trợ cấp nuôi dưỡng hàng tháng, chăm sóc khám chữa bệnh, điều trị y tế, miễn, giảm học phí, cấp sách, vở, đồ dùng học tập và hỗ trợ học nghề; hỗ trợ kinh phí mai táng.

2.2.2. Pháp luật về trợ giúp xã hội đột xuất đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt: Pháp luật về TGXH đột xuất quy định các hình thức, biện pháp TGXH khẩn cấp, cấp bách đối với các nhóm trẻ em gặp hoàn cảnh khó khăn, rủi ro do thiên tai, hỏa hoạn, tai nạn hoặc các lý do bất khả kháng khác. Nội dung TGXH đột xuất đối với TECHCĐB bao gồm: Trợ cấp một lần, cấp gạo cứu đói; bố trí, sắp xếp chỗ ở tạm thời; kịp thời đưa đi cấp cứu, điều trị; đánh giá nhân thân và nhu cầu trợ giúp xã hội để lập kế hoạch đưa trẻ em về gia đình, hỗ trợ hòa nhập cộng đồng.

2.2.3. Pháp luật về chăm sóc xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh

đặc biệt: Pháp luật về chăm sóc xã hội quy định các hình thức, biện pháp nuôi dưỡng, chăm sóc thay thế và hỗ trợ hòa nhập cộng đồng đối với các nhóm TECHCĐB bị tách ra khỏi môi trường gia đình. Nội dung chăm sóc xã hội đối với TECHCĐB bao gồm: Chăm sóc, nuôi dưỡng; phục hồi chức năng, lao động trị liệu; trợ giúp các đối tượng tham gia các hoạt động văn hoá, thể thao, vui chơi, giải trí; dạy văn hoá, dạy nghề, giáo dục hướng nghiệp, đạo đức nhằm giúp đối tượng phát triển toàn diện về thể chất, trí tuệ và nhân cách; đưa trẻ em trở về với gia đình, hỗ trợ tái hoà nhập cộng đồng, ổn định cuộc sống; cung cấp dịch vụ về CTXH.

2.3. Một số yếu tố tác động đến pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt

Một số yếu tố có tác động mạnh mẽ đến việc hình thành và phát triển hệ thống pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở nước ta, bao gồm: Yếu tố chính trị, yếu tố pháp luật, yếu tố kinh tế, yếu tố văn hóa - xã hội.

2.4. Một số kinh nghiệm pháp luật quốc tế về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt có khả năng vận dụng tại Việt Nam

Một số kinh nghiệm quốc tế, gồm: Thể chế hóa các quyền của trẻ em vào pháp luật quốc gia, kết hợp cách tiếp cận phổ quát và tiếp cận mục tiêu khi xây dựng pháp luật về TGXH, quy định hoạt động công tác xã hội chuyên nghiệp, quy định vai trò quan trọng của khu vực tư nhân trong các hoạt động TGXH đối với TECHCĐB, quy định trợ giúp xã hội có điều kiện và phát triển dịch vụ chăm sóc xã hội.

CHƯƠNG 3

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ TRỢ GIÚP XÃ HỘI ĐỐI VỚI TRẺ EM CÓ HOÀN CẢNH ĐẶC BIỆT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

3.1. Lịch sử pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt

3.1.1. Pháp luật về cứu tế xã hội giai đoạn 1945 - 1959: Trong giai đoạn này, Hiến pháp năm 1946 đã ghi nhận nhân quyền và dân quyền, các quyền xã hội của công dân. Pháp luật về cứu tế xã hội chủ yếu quy định các biện pháp, hình thức để cứu giúp khẩn cấp cho TECHCĐB và nhân dân được tiếp tế lương thực, được hỗ trợ thoát khỏi nạn đói; và các biện pháp huy động sự tham gia trợ giúp của nhà nước và cộng đồng.

3.1.2. Pháp luật về cứu trợ xã hội giai đoạn 1959 - 1976: Trong giai đoạn này, Hiến pháp 1959 quy định Nhà nước bảo hộ quyền lợi của người mẹ và của trẻ em. Pháp luật về cứu tế xã hội đã được quy định thành pháp luật về cứu trợ xã hội với các quy định về biện pháp, hình thức để cứu trợ xã hội kịp thời cho TECHCĐB và nhân dân theo phương châm: Không có trẻ em, người chết đói; bảo đảm chăm lo đời sống cho trẻ mồ côi không nơi nương tựa, trẻ em tàn tật, trẻ em có hoàn cảnh khó khăn.

3.1.3. Pháp luật về bảo trợ xã hội giai đoạn 1976 - 1985: Trong giai đoạn này, lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến của nước ta, Hiến pháp 1980 dành một điều riêng quy định quyền của trẻ em. Pháp luật về cứu trợ xã hội đã được quy định thành pháp luật về bảo trợ xã hội, quy định về biện pháp, hình thức để bảo trợ cho các nhóm TECHCĐB, trợ cấp nuôi dưỡng, trợ giúp đột xuất; từng bước đáp ứng các nhu cầu về vật chất, tinh thần và điều kiện sống cho các nhóm TECHCĐB.

3.1.4. Pháp luật về trợ giúp xã hội từ năm 1986 đến nay: Trong giai đoạn này, Hiến pháp năm 1992 đã quy định quyền của trẻ em; công dân có quyền được bảo đảm ASXH. Pháp luật về bảo trợ xã hội đã được quy định thành pháp luật về trợ giúp xã hội, quy định về biện pháp, hình thức để trợ giúp cho các nhóm TECHCĐB được đáp ứng các nhu cầu thiết cơ bản

của cuộc sống, hòa nhập cộng đồng và có cơ hội phát triển; tiếp cận quyền con người.

3.2. Đánh giá thực trạng quy định pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt

3.2.1. Đánh giá thực trạng quy định pháp luật về trợ giúp xã hội thường xuyên đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt: Thực trạng quy định pháp luật còn có nhiều tồn tại, bất cập như khung pháp lý TGXH đối với TECHCĐB chưa được luật hóa; đối tượng TECHCĐB được hưởng TGXH thường xuyên chưa được xác định đầy đủ; chế độ TGXH thường xuyên chưa hợp lý; quy định về nguồn kinh phí dành cho TGXH tạo ra sự khác biệt về chế độ trợ giúp.

3.2.2. Đánh giá thực trạng quy định pháp luật về trợ giúp xã hội đột xuất đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt: Thực trạng quy định pháp luật còn có nhiều tồn tại, bất cập như tiêu chí, điều kiện hưởng TGXH đột xuất chưa được quy định rõ ràng; chưa quy định việc thiết lập một hệ thống hỗ trợ khẩn cấp hiệu quả; thiếu cơ chế phối hợp, cơ chế điều phối khi hỗ trợ khẩn cấp cho trẻ em, người dân và cơ chế khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân...

3.2.3. Đánh giá thực trạng quy định pháp luật về chăm sóc xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt: Thực trạng quy định pháp luật còn có nhiều tồn tại, bất cập như chưa điều chỉnh về các loại hình cơ sở TGXH hiện đang hoạt động; thiếu cơ chế bảo đảm thực hiện hiệu quả chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với các loại hình cơ sở TGXH ngoài công lập; chưa quy định việc cấp phép hoạt động, đình chỉ, thu hồi, giải thể các cơ sở TGXH công lập và ngoài công lập; thiếu cơ chế đặt hàng hoặc hợp đồng cung cấp dịch vụ...

3.2.4. Đánh giá thực trạng quy định tổ chức thực hiện pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt: Quy định pháp luật xác định Chính phủ chỉ đạo, quản lý, điều hành hoạt động trợ giúp xã hội thống nhất trên phạm vi cả nước; phân công, phân quyền, giao nhiệm vụ cho Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội có trách nhiệm chủ trì, phối hợp

với các Bộ, ngành, địa phương và Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tổ chức thực hiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB.

Tuy nhiên, các quy định hiện hành chưa làm rõ vai trò, trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã và khu vực tư nhân, doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân trong việc tham gia các hoạt động TGXH đối với TECHCĐB. Do vậy, hiệu quả huy động nguồn lực, huy động sự tham gia các hoạt động TGXH cho TECHCĐB còn thấp.

3.3. Đánh giá thực tiễn thực hiện pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt

3.3.1. Thực trạng trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt: Hiện nay, cả nước có hơn 1,5 triệu TECHCĐB, tập trung chủ yếu ở các vùng đang trong quá trình đô thị hóa nhanh, bị ảnh hưởng nặng nề bởi quá trình biến đổi khí hậu, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn; tỷ lệ TECHCĐB ở các nhóm có độ tuổi khác nhau, đặc biệt là nhóm trẻ em thuộc độ tuổi đang trong quá trình phát triển tâm sinh lý phức tạp, dễ bị tác động bởi môi trường xã hội xung quanh; điều kiện sống khó khăn, không có đủ điều kiện tiếp cận các quyền cơ bản của con người.

Trong giai đoạn hiện nay, nhiều nhóm TECHCĐB về thể chất, tinh thần và điều kiện sống có xu hướng tiếp tục gia tăng như nhóm trẻ em di cư, trẻ em lang thang, trẻ em bị xâm hại tình dục, trẻ em lao động nặng nhọc, nguy hiểm, nhóm trẻ em nghiện ma túy, trẻ em vi phạm pháp luật. Điều này tạo ra những gánh nặng, những vấn đề xã hội bức xúc cần nhà nước và cộng đồng giải quyết.

3.3.2. Thực tiễn thực hiện pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt

3.3.2.1. Thực tiễn thực hiện pháp luật về trợ giúp xã hội thường xuyên đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt: Công tác TGXH thường xuyên đã đạt được nhiều thành tựu như trợ cấp xã hội hàng tháng cho hơn 2,6 triệu người, gồm khoảng 45.000 trẻ em mồ côi, trẻ em bị bỏ rơi, mất nguồn nuôi dưỡng và 800.000 trẻ em, người khuyết tật nặng; khoảng 350.000 TECHCĐB khó khăn được cấp thẻ BHYT hoặc được khám, chữa bệnh; khoảng 200.000 TECHCĐB khó khăn được miễn, giảm học phí, được cấp sách, vở, đồ dùng học tập; khoảng 100.000 TECHCĐB khó khăn từ 16 tuổi

trở lên không còn học văn hoá thi được hỗ trợ học nghề. Năm 2016, Chính phủ chi hơn 16.000 tỷ đồng/năm để chi trợ cấp xã hội hàng tháng với mức thấp nhất 270.000 đồng/người và cấp thẻ BHYT cho các đối tượng.

Tuy nhiên, thực tiễn thực hiện pháp luật còn vấn đề tồn tại, hạn chế như một số nhóm TECHCĐB chưa được hưởng chế độ TGXH thường xuyên; hiệu quả TGXH thường xuyên còn thấp; mức trợ cấp thấp, mang tính bình quân, điều chỉnh mức trợ cấp còn chậm so với mức lương và giá cả thị trường; nguồn kinh phí thực hiện chủ yếu dựa vào ngân sách địa phương tự cân đối.

3.3.2.2. Thực tiễn thực hiện pháp luật về trợ giúp xã hội đột xuất đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt: Công tác TGXH đột xuất đã đạt được nhiều thành tựu như giai đoạn 2011-2015, Chính phủ đã hỗ trợ 238.925 tấn gạo cho 12.397.906 lượt trẻ em, người thiếu đói trên phạm vi toàn quốc; hỗ trợ các địa phương hơn 2.000 tỷ đồng để khắc phục hậu quả thiên tai; bảo đảm 100% hộ có người chết, mất tích, bị thương nặng được hỗ trợ theo quy định, 100% hộ có nhà sập, hỏng hoàn toàn nhận được hỗ trợ theo quy định. Tuy nhiên, thực tiễn thực hiện pháp luật còn tồn tại, hạn chế như sự tham gia chồng chéo của các chủ thể, thiếu sự điều phối tổng thể; nguồn lực không đáp ứng nhu cầu hỗ trợ khẩn cấp do thiên tai, thảm họa thấp; mức trợ giúp đột xuất có sự khác biệt giữa các vùng, địa phương.

3.3.2.3. Thực tiễn thực hiện pháp luật về chăm sóc xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt: Mạng lưới các cơ sở chăm sóc xã hội đã phát triển trên phạm vi 63 tỉnh, thành phố với 408 cơ sở, trong đó có 194 cơ sở ngoài công lập. Mạng lưới chăm sóc xã hội cho hàng trăm ngàn lượt đối tượng TECHCĐB. Mạng lưới cộng tác viên CTXH cấp xã, phường với tổng số 10.000 người; khoảng 80.000 cán bộ, nhân viên và cộng tác viên có làm CTXH ở các Hội, đoàn thể trợ giúp cho TECHCĐB.

Tuy nhiên, thực tiễn thực hiện pháp luật còn tồn tại, hạn chế như mạng lưới chăm sóc xã hội thiếu về số lượng, yếu về chất lượng; cơ chế hoạt động chăm sóc xã hội là cơ chế bao cấp, lạc hậu, không phù hợp với điều kiện kinh tế thị trường; thiếu đội ngũ nhân viên CTXH chuyên nghiệp, các loại hình cơ sở chăm

sóc xã hội ngoài công lập chưa được quan tâm; các cơ sở chăm sóc xã hội chủ yếu nuôi dưỡng, chăm sóc trẻ em tập trung.

3.3.2.4. Thực tiễn tổ chức thực hiện pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt

Để tổ chức thực hiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB, Chính phủ quy định tổ chức bộ máy trợ giúp xã hội theo 4 cấp: Trung ương, tỉnh (thành phố trực thuộc Trung ương), huyện (quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh) và xã (phường, thị trấn). Ngành Lao động - Thương binh và Xã hội chịu trách nhiệm thường trực, chỉ đạo và nối kết các hoạt động trợ giúp xã hội đối với TECHCĐB.

Tuy nhiên, thực tiễn tổ chức thực hiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB cũng bộc lộ rất nhiều vấn đề tồn tại như cán bộ lao động thương binh xã hội cấp xã chỉ có từ 1 - 2 định biên; thiếu nhân viên công tác xã hội chuyên nghiệp tại cộng đồng; sự tham gia của khu vực tư nhân, doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân còn rất hạn chế; công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về TGXH chưa được quan tâm, chưa được triển khai đến cán bộ cấp cơ sở và người dân ở cộng đồng.

CHƯƠNG 4

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TRỢ GIÚP XÃ HỘI ĐỐI VỚI TRẺ EM CÓ HOÀN CẢNH ĐẶC BIỆT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

4.1. Nhu cầu hoàn thiện pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt

Nhu cầu hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB được đòi hỏi từ chính cuộc sống cũng như của tiến trình vận động phát triển của KT-XH ở nước ta giai đoạn hiện nay như thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước về công tác bảo đảm an sinh xã hội và trợ giúp xã hội đối với TECHCĐB, thực hiện các cam kết pháp lý quốc tế trong lĩnh vực trẻ em, bảo đảm nhân quyền và thực hiện quyền con người, quyền công dân, quyền của trẻ em và hoàn thiện pháp luật phù hợp với quy luật, điều kiện nền kinh tế thị trường.

4.2. Quan điểm hoàn thiện pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt

Trong điều kiện kinh tế - xã hội hiện nay ở nước ta, một số quan điểm chính hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB như thực hiện quyền được bảo đảm ASXH của công dân quy định tại Hiến pháp; thực hiện công bằng xã hội, phân phối lại thu nhập quốc dân; phản ánh chính sách pháp luật xã hội của Nhà nước trong giai đoạn tới bằng cách xác lập về mặt pháp lý khi những nội dung của chính sách đó được chuyển qua ngôn ngữ của pháp luật; TGXH đối với TECHCĐB theo nguyên tắc xã hội hóa; đáp ứng toàn diện nhu cầu của TECHCĐB về vật chất, tinh thần và điều kiện sống; hoàn thiện pháp luật theo nguyên tắc vòng đời, gồm thời kì ấu thơ, thời kì chuyển tiếp từ thiếu niên sang thanh niên và từ thanh niên sang người trưởng thành; thúc đẩy cơ chế phòng ngừa, phát hiện và can thiệp sớm các trường hợp TECHCĐB nhằm hạn chế, giảm thiểu, khắc phục tình trạng trẻ em rơi vào hoàn cảnh đặc biệt.

4.3. Định hướng hoàn thiện pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt

4.3.1. Xác định mô hình trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt ở Việt Nam: Luận án đề xuất mô hình TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam được xây dựng dựa trên quan điểm TGXH là một phạm trù thuộc quyền con người, các bộ phận chính cấu thành gồm: TGXH thường xuyên, TGXH đột xuất và chăm sóc xã hội. Trong đó, các chủ thể tham gia quan hệ TGXH có vai trò, vị trí khác nhau như nhà nước tạo lập thể chế, môi trường pháp lý và thống nhất quản lý nhà nước; cộng đồng giám sát, phản biện, tham vấn, vận động xã hội; khu vực tư nhân hình thành mạng lưới các doanh nghiệp xã hội, cung cấp các dịch vụ chăm sóc xã hội; gia đình bảo đảm cho trẻ em được sống với cha, mẹ; chăm sóc, nuôi dưỡng, giáo dục trẻ em; trẻ em có trách nhiệm thực hiện bổn phận của mình.

4.3.2. Nội dung hoàn thiện pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt: Trên cơ sở quan điểm hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB, định hướng giai đoạn tới cần tập trung quy định

mở rộng các nhóm trẻ em được trợ giúp xã hội theo quy định tại Luật Trẻ em năm 2016, Luật hóa các nội dung trợ giúp xã hội tiếp cận theo quyền nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả TGXH và Luật hóa các nội dung công tác xã hội tiếp cận đa ngành, liên ngành nhằm thúc đẩy các hoạt động CTXH với trẻ em chuyên nghiệp; quy định cơ chế thúc đẩy sự tham gia của doanh nghiệp xã hội, cung cấp các dịch vụ chăm sóc xã hội và tham gia thực hiện các chính sách, chương trình trợ giúp TECHCĐB; đổi mới cơ chế trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt phù hợp với nền kinh tế thị trường, gồm: đổi mới cơ chế đầu tư, cơ chế tài chính, đổi mới cơ chế cung cấp dịch vụ công; quy định phát triển các hình thức chăm sóc thay thế dựa vào cộng đồng, gồm: Gia đình, cá nhân nhận nuôi TECHCĐB, chăm sóc bán trú, chăm sóc trẻ em gặp vấn đề sức khỏe tâm trí; quy định phát triển các dịch vụ công tác xã hội; quy định thiết lập hệ thống quản lý trường hợp đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt.

4.4. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt

4.4.1. Giải pháp về xây dựng pháp luật, bao gồm: Nghiên cứu, đổi mới hệ thống TGXH đối với TECHCĐB bao gồm việc xác định các nguyên tắc đổi mới hệ thống TGXH đối với TECHCĐB, áp dụng chuẩn TGXH đối với TECHCĐB nhằm đảm bảo nhu cầu mức sống tối thiểu theo tiếp cận đa chiều và các chương trình TGXH quốc gia đối với TECHCĐB; rà soát, đánh giá, tổ chức lại tổ chức bộ máy quản lý về TGXH đối với TECHCĐB bao gồm việc tổ chức lại chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức của các Bộ, ngành liên quan đến quản lý nhà nước lĩnh vực TGXH, tiến hành phân cấp mạnh mẽ thẩm quyền, trách nhiệm của chính quyền địa phương và hoàn thiện cơ chế, chính sách về khuyến khích khu vực ngoài nhà nước, khu vực tư nhân tham gia TGXH; rà soát, đánh giá, hoàn thiện pháp luật phù hợp với xu thế của quốc tế, đặc biệt là lĩnh vực TGXH đối với TECHCĐB.

4.4.2. Các giải pháp về thực hiện pháp luật, bao gồm: Chú trọng công tác truyền thông, phổ biến, giáo dục pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB nhằm nâng cao nhận thức và ý thức tuân thủ, thực thi pháp luật;

xây dựng và chuẩn hóa khung giám sát, đánh giá, theo dõi kết quả TGXH đối với TECHCĐB, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra nhằm nâng cao hiệu quả phòng ngừa, ngăn chặn kịp thời và xử lý nghiêm minh các vụ việc sai phạm; lồng ghép các nội dung TGXH đối với TECHCĐB với các chương trình phát triển KT-XH cấp độ quốc gia, lĩnh vực, ngành hoặc vùng, khu vực; xây dựng môi trường văn hóa lành mạnh bao gồm môi trường xã hội, môi trường gia đình, môi trường trường học và nâng cao nhận thức và trách nhiệm của chính bản thân trẻ em về quyền và nghĩa vụ theo quy định của pháp luật.

KẾT LUẬN

TGXH không chỉ là truyền thống dân tộc, đặc điểm văn hóa của dân tộc Việt Nam mà đã trở thành một trong những chức năng cơ bản, quan trọng của nhà nước cộng hòa XHCN Việt Nam. TGXH là một cấu phần quan trọng trong hệ thống ASXH nước ta vì tính nhân văn, tất yếu khách quan và độ bao phủ rộng rãi. TGXH đối với TECHCĐB là sự hỗ trợ của Nhà nước và cộng đồng đối với những nhóm trẻ em không có đủ điều kiện thực hiện các quyền cơ bản của con người nhằm đạt được mức sống tối thiểu, ổn định cuộc sống, hòa nhập cộng đồng và có cơ hội phát triển.

Pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở nước ta ra đời là một tất yếu khách quan. Sự ra đời của pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB gắn liền với sự hình thành và phát triển của nhà nước cộng hòa XHCN Việt Nam, với truyền thống đạo lý "*lá lành đùm lá rách*" của dân tộc. Cùng với sự vận động và phát triển của đời sống KT-XH, pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB cũng từng bước được đổi mới và phát triển.

Pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam là hệ thống các quy phạm có tính chất bắt buộc chung do nhà nước ban hành và bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong TGXH đối với những người dưới 18 tuổi không có đủ điều kiện thực hiện các quyền cơ bản của con người. Pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB quy định các hình thức, cách thức, nội dung, biện pháp nhằm hỗ trợ phòng ngừa, khắc phục, giảm bớt những khó khăn, bảo đảm thực hiện quyền cơ bản của trẻ

em, đạt được mức sống tối thiểu, ổn định cuộc sống, hòa nhập cộng đồng và có cơ hội vươn lên đối với các nhóm TECHCĐB về thể chất, tinh thần và điều kiện sống.

Pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB điều chỉnh các quan hệ xã hội diễn ra trong quá trình cung cấp các biện pháp công cộng cho TECHCĐB về thể chất, tinh thần và điều kiện sống. Có thể nhận thấy các nhóm quan hệ xã hội chính được điều chỉnh gồm: Quan hệ xã hội về TGXH thường xuyên; quan hệ xã hội về TGXH đột xuất; quan hệ xã hội về chăm sóc xã hội. Phương pháp điều chỉnh của pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB có hai phương pháp chủ yếu thường dùng là phương pháp mệnh lệnh và phương pháp tùy nghi.

Pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB chịu ảnh hưởng, sự tác động bởi các yếu tố chính trị, yếu tố pháp luật, yếu tố kinh tế và yếu tố văn hóa - xã hội. Pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB có những đặc trưng về đối tượng điều chỉnh, phạm vi điều chỉnh và nội dung pháp luật phân biệt với các loại quy phạm xã hội. Pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB được xây dựng phù hợp với điều kiện về kinh tế, chính trị, văn hóa, lịch sử, truyền thống của nước ta. Pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB phản ánh bản chất của chế độ chính trị - xã hội và trình độ phát triển của xã hội. Pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam có ba bộ phận chính cấu thành là: Pháp luật về TGXH thường xuyên, pháp luật về TGXH đột xuất và pháp luật về chăm sóc xã hội.

Một số kinh nghiệm pháp luật quốc tế về TGXH đối với TECHCĐB có khả năng vận dụng tại Việt Nam bao gồm: Thể chế hóa các quyền của trẻ em vào pháp luật quốc gia; kết hợp cách tiếp cận phổ quát và tiếp cận mục tiêu khi xây dựng pháp luật về TGXH; quy định hoạt động công tác xã hội chuyên nghiệp; quy định vai trò quan trọng của khu vực tư nhân trong các hoạt động TGXH đối với TECHCĐB; quy định trợ giúp xã hội có điều kiện; phát triển dịch vụ chăm sóc xã hội.

Trong giai đoạn vừa qua, các quy định pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam đã từng bước được xây dựng, phát triển và hoàn

thiện với nhiều thành tựu hết sức quan trọng: Khuôn khổ pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ngày càng đầy đủ, toàn diện; đối tượng TECHCĐB được hưởng chế độ TGXH từng bước được mở rộng; chế độ TGXH được điều chỉnh theo điều kiện KT-XH của đất nước; khung pháp lý toàn diện về TGXH đối với TECHCĐB đã bước đầu được xây dựng và tiếp cận theo quyền của trẻ em. Vai trò, trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước trong việc tổ chức thực hiện pháp luật về TGXH đã được quy định theo hướng nhà nước tập trung xây dựng thể chế, cơ chế, khuôn khổ pháp luật; quản lý, hướng dẫn, tổ chức thực hiện, kiểm tra, giám sát; mở rộng, khuyến khích khu vực tư nhân, doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân tham gia cung cấp dịch vụ TGXH.

Bên cạnh đó, các hình thức TGXH đối với TECHCĐB ngày càng đa dạng, từng bước đáp ứng những nhu cầu cơ bản của trẻ em; nguồn kinh phí TGXH tiếp tục gia tăng theo điều kiện KT-XH của đất nước. Cơ sở hạ tầng và điều kiện chăm sóc, quản lý nhà nước trong lĩnh vực TGXH đối với TECHCĐB đã được quan tâm, đầu tư, phát triển. Mạng lưới các cơ sở chăm sóc xã hội và đội ngũ nhân viên, cộng tác viên công tác xã hội phát triển tích cực trên phạm vi cả nước. Sự tham gia của của toàn xã hội, từ các cấp chính quyền đến các cá nhân, tổ chức trong và ngoài nước đã góp đóng góp tích cực cho hoạt động trợ giúp xã hội đối với TECHCĐB.

Tuy nhiên, thực trạng quy định pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam hiện nay cũng bộc lộ nhiều điểm tồn tại, bất cập, thiếu sót: Đối tượng TECHCĐB được hưởng chế độ TGXH chưa được xác định đầy đủ; chế độ TGXH chưa hợp lý; khung pháp lý TGXH đối với TECHCĐB chưa được Luật hóa; cơ chế bảo đảm quyền TGXH của TECHCĐB chưa hiệu quả; quy định về nguồn kinh phí dành cho TGXH tạo ra sự khác biệt về chế độ trợ giúp; cơ chế thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân còn nhiều vướng mắc; nhiều nội dung về chăm sóc xã hội đã bất cập, lạc hậu hoặc chưa được quy định; vai trò, trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã và khu vực tư nhân, doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân trong việc tham gia các hoạt động TGXH đối với TECHCĐB chưa được quy định rõ.

Thực tiễn thực hiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB cũng cho thấy số lượng và phạm vi đối tượng TECHCĐB được TGXH còn rất hạn chế; hiệu quả TGXH thường xuyên và đột xuất đối với TECHCĐB còn thấp; mạng lưới cơ sở chăm sóc xã hội thiếu về số lượng và yếu về chất lượng; cách thức trợ giúp còn mang tính bao cấp, lạc hậu, không phù hợp với điều kiện kinh tế thị trường; việc tổ chức thực hiện còn có sự chông chéo giữa các Bộ, ngành; thiếu nhân viên công tác xã hội chuyên nghiệp tại cộng đồng; chính quyền các cấp chưa nghiêm túc triển khai các chính sách ưu đãi, hỗ trợ về đất đai, cơ sở hạ tầng, tín dụng; công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về TGXH chưa được quan tâm, chưa được triển khai đến cán bộ cấp cơ sở và người dân ở cộng đồng; nhiều cán bộ chức năng thực thi sai chính sách trợ giúp; một bộ phận gia đình và cá nhân thụ hưởng chính sách còn tồn tại tâm thế ỷ lại trông chờ vào sự trợ giúp của Nhà nước và các tổ chức xã hội mà chưa chủ động vươn lên trong cuộc sống.

Trong quá trình phát triển KT-XH của đất nước, khi xã hội xuất hiện những điều kiện, tiền đề nhất định thì pháp luật về TGXH tất yếu cần phải thay đổi phù hợp với tình hình mới. Nhu cầu hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB ở Việt Nam xuất phát từ yêu cầu thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước; thực hiện các cam kết pháp lý quốc tế; bảo đảm thực hiện quyền con người và hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB phù hợp với nền kinh tế thị trường.

Luận án xác định quan điểm hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB là thực hiện quyền được bảo đảm ASXH của công dân; thực hiện công bằng xã hội; phản ánh chính sách pháp luật xã hội của Nhà nước trong từng thời kỳ phát triển của đất nước; hoàn thiện TGXH đối với TECHCĐB theo nguyên tắc xã hội hóa; hoàn thiện pháp luật về TGXH đáp ứng nhu cầu của TECHCĐB; hoàn thiện pháp luật về TGXH theo nguyên tắc vòng đời; thúc đẩy cơ chế phòng ngừa, phát hiện và can thiệp sớm các trường hợp TECHCĐB.

Luận án đề xuất mô hình lý luận về TGXH đối với TECHCĐB trong điều kiện kinh tế - xã hội ở Việt Nam hiện nay được xây dựng dựa trên quan điểm TGXH là một phạm trù thuộc quyền con người, các bộ phận chính cấu thành gồm: TGXH thường xuyên, TGXH đột xuất và chăm sóc xã hội; trong đó, có xác định vai trò cụ thể của các chủ thể tham gia quan hệ TGXH gồm: Nhà nước, gia đình, cộng đồng, khu vực tư nhân và bản thân trẻ em.

Định hướng chủ yếu hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB gồm: Quy định mở rộng các nhóm trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt được trợ giúp xã hội; luật hóa các nội dung trợ giúp xã hội tiếp cận theo quyền; luật hóa các nội dung công tác xã hội tiếp cận đa ngành, liên ngành; quy định cơ chế thúc đẩy sự tham gia của doanh nghiệp xã hội; đổi mới cơ chế trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt phù hợp với nền kinh tế thị trường; quy định phát triển các hình thức chăm sóc thay thế dựa vào cộng đồng; quy định phát triển các dịch vụ công tác xã hội; quy định thiết lập hệ thống quản lý trường hợp đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt.

Luận án xác định các nhóm giải pháp chính hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB gồm: (i) Các giải pháp về xây dựng pháp luật, gồm: Nghiên cứu, đổi mới hệ thống TGXH đối với TECHCĐB; rà soát, đánh giá, tổ chức lại tổ chức bộ máy quản lý về TGXH đối với TECHCĐB; rà soát, đánh giá, hoàn thiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB phù hợp với xu hướng quốc tế. (ii) Các giải pháp về thực hiện pháp luật, gồm: Chú trọng công tác truyền thông, phổ biến, giáo dục về pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB; xây dựng khung giám sát, đánh giá, theo dõi kết quả TGXH đối với TECHCĐB; tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra việc thực hiện pháp luật về TGXH đối với TECHCĐB; lồng ghép các nội dung TGXH đối với TECHCĐB với các chương trình phát triển KT-XH; xây dựng môi trường văn hóa lành mạnh; nâng cao nhận thức và trách nhiệm của chính bản thân trẻ em./.

CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU KHOA HỌC ĐÃ CÔNG BỐ

1. Tô Đức, *Một số kiến nghị điều chỉnh pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt ở Việt Nam hiện nay*. Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội, số tháng 3/2016.

2. Tô Đức, *Pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt ở Việt Nam và nhu cầu hoàn thiện*. Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số tháng 4 (289) năm 2016.

3. Tô Đức, *Thực trạng và kiến nghị hoàn thiện pháp luật về trợ giúp xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt*. Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 12 (316), kỳ 2 - tháng 6/2016.

4. Tô Đức, *Development orientation of the social work profession in Viet Nam*. Vietnam Labour and Social Reviews, N°3/2015.

5. Tô Đức, *Định hướng trợ giúp xã hội và phục hồi chức năng cho trẻ tự kỷ tại Việt Nam*. Tạp chí Lao động và Xã hội, số 522 từ 1-15/3/2016.

6. Tô Đức, *Công tác xã hội đối với nạn nhân bạo lực gia đình*. Tạp chí Lao động và Xã hội, số 523 từ 16-31/3/2016.

7. Tô Đức, *Bàn về nguyên nhân trẻ em rơi vào hoàn cảnh đặc biệt*. Tạp chí Lao động và Xã hội, số 525 từ 16-30/4/2016.