

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

HOÀNG KIM KHUYÊN

PHÁP LUẬT VỀ BẢO TRỢ XÃ HỘI
Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Chuyên ngành: Luật Kinh tế

Mã số : 9.38.01.07

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI, 2018

Công trình được hoàn thành tại:

HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

Người hướng dẫn khoa học: PGS. TS. BÙI NGUYỄN KHÁNH

Phản biện 1: GS.TS. Hoàng Thế Liên

Phản biện 2: PGS.TS. Lê Thị Hoài Thu

Phản biện 3: PGS.TS. Lê Thị Châu

Luận án sẽ được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án cấp Học viện tại: Học viện khoa học xã hội

Vào hồi giờ, ngày tháng năm 2018

Có thể tìm hiểu luận án tại:

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

DANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ

(Liên quan đến luận án)

1. Hoàng Kim Khuyên, *Một số bất cập trong việc áp dụng pháp luật về Bảo trợ xã hội đối với người khuyết tật ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, Số 10/2015, Tr.58 - 65.
2. Hoàng Kim Khuyên, *Thực trạng thực hiện các quy định các quy định về quyền có việc làm đối với người khuyết tật ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, Số 02/2017, Tr.44 – 50.
3. Hoàng Kim Khuyên, *Yêu cầu và tiêu chí hoàn thiện pháp luật an sinh xã hội ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Luật học, Số 02/2017, Tr.20-27.

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của nghiên cứu

Hiện nay, xuất phát từ nhu cầu và ý nghĩa xã hội của bảo trợ xã hội; từ sự bất cập trong việc xây dựng và áp dụng pháp luật về bảo trợ xã hội ở Việt Nam; tồn tại khoảng trống về mặt nghiên cứu. Do đó, với mong muốn nghiên cứu, phân tích và tìm hiểu sâu hơn về bảo trợ xã hội, tác giả đã chọn chủ đề “*Pháp luật về bảo trợ xã hội ở Việt Nam hiện nay*” là đề tài luận án của mình nhằm đáp ứng những đòi hỏi về cơ sở lý luận, cơ sở pháp lý, cơ sở thực tiễn ở Việt Nam hiện nay.

2. Mục đích nghiên cứu

Mục tiêu nghiên cứu của luận án là làm sáng tỏ những vấn đề lý luận, thực tiễn và pháp lý về hoạt động BTXH ở Việt Nam. Từ đó, đề xuất các quan điểm, yêu cầu và giải pháp nhằm hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về BTXH, góp phần thực hiện quyền được bảo đảm an sinh xã hội của con người ở Việt Nam hiện nay.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là các quy định của pháp luật về BTXH ở Việt Nam và một số nước. Đồng thời, tác giả cũng nghiên cứu thực tiễn thực hiện pháp luật về BTXH ở Việt Nam hiện nay.

Phạm vi nghiên cứu về nội dung: pháp luật về BTXH là một vấn đề lớn có nhiều nội dung khác nhau, đồng thời về khái niệm được tác giả tiếp cận theo nghĩa hẹp. Do đó, trong phạm vi nghiên cứu, luận án tập trung nghiên cứu các quy định của pháp luật về giảm nghèo (hỗ trợ giảm nghèo), trợ giúp xã hội, tổ chức và hoạt động của các thiết chế BTXH, quản lý đối với hoạt động của các thiết chế BTXH ở Việt Nam hiện nay.

Phạm vi nghiên cứu về không gian và thời gian: Căn cứ vào thực tiễn áp dụng, luận án tổng hợp, đánh giá các số liệu thực hiện trên cả nước, trong khoảng thời gian 5 năm trở lại đây.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

Luận án được thực hiện trên cơ sở phương pháp luận là chủ nghĩa Mác - Lênin; tư tưởng Hồ Chí Minh; đường lối chính sách của Đảng Cộng sản Việt Nam và pháp luật của Nhà nước.

Các phương pháp nghiên cứu được sử dụng trong luận án như sau:

- Phương pháp phân tích: được tác giả sử dụng khi đánh giá, bình luận các quan điểm, các quy định pháp luật, các tình huống thực tiễn, thực tiễn thực hiện các quy định của pháp luật về BHXH... Phương pháp này được tác giả sử dụng trong tất cả các chương của luận án, đặc biệt nhấn mạnh ở Chương 1, Chương 2, Chương 3 của luận án.

- Phương pháp tổng hợp: được tác giả sử dụng khi đánh giá nhằm rút ra những kết luận tổng quan, những quan điểm, đề xuất và kiến nghị về pháp luật BHXH. Phương pháp này được tác giả sử dụng chủ yếu trong Chương 4 của luận án.

- Phương pháp so sánh luật học: được tác giả sử dụng khi phân tích, đánh giá các quy định pháp luật về BHXH hiện hành của Việt Nam trong mối tương quan với quy định pháp luật các nước nhằm làm sáng tỏ những điểm chung, sự khác biệt; được sử dụng để phân tích sự giống, khác nhau giữa BHXH với ASXH, BHXH với trợ giúp xã hội (TGXH)... Phương pháp này được tác giả sử dụng chủ yếu trong Chương 2 của luận án.

- Phương pháp thống kê và quan sát: được tác giả vận dụng nhằm thu thập văn bản quy định pháp luật mới nhất về bảo trợ xã hội; các công trình nghiên cứu về BHXH, pháp luật về BHXH; tiến hành thu thập số liệu mới nhất về các đối tượng BHXH, mức trợ cấp của BHXH; Phương pháp này được tác giả sử dụng chủ yếu tại Chương 1 và Chương 2 của luận án.

- Phương pháp phân tích logic quy phạm: được tác giả sử dụng từ khi nêu nội dung điều chỉnh của pháp luật về BHXH, đánh giá thực trạng pháp luật về BHXH, sau đó đưa ra các giải pháp, kiến nghị tương ứng. Phương pháp này được sử dụng chủ yếu và đảm bảo sự xuyên suốt từ Chương 2, Chương 3, Chương 4 của luận án.

- Phương pháp phỏng vấn: được tác giả sử dụng khi thăm dò ý kiến của các nhóm xã hội đặc thù trong xã hội khi được hỏi về chính sách, pháp luật về BHXH đối với họ. Đây là phương pháp được áp dụng nhằm đáp ứng tính thực tiễn sinh động, được tác giả sử dụng trong Chương 3 của luận án (tại Mục 3.2.4).

- Phương pháp tham khảo chuyên gia. Đây là phương pháp được tác giả luận án sử dụng tại Chương 3 để tham khảo ý kiến của các nhà khoa

học, của các cơ quan như: Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội; Bộ Tư pháp...

5. Những điểm mới của luận án

- Đề tài chỉ ra cơ sở lý thuyết về BHXH. Đây là căn cứ khoa học để đề xuất các phương hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về BHXH ở Việt Nam hiện nay, nhất là khi chúng ta chưa Luật bảo trợ xã hội.

- Chỉ ra khái niệm, hệ thống BHXH theo quan điểm của một số tổ chức quốc tế, của một số nước trên thế giới. Đây là cơ sở, bài học kinh nghiệm cho việc xây dựng pháp luật về BHXH ở Việt Nam hiện nay.

- Bên cạnh việc đưa ra khái niệm, hệ thống và ý nghĩa của BHXH, luận án đưa ra khái niệm và làm rõ các đặc điểm của pháp luật về BHXH, các nguyên tắc và nội dung điều chỉnh của pháp luật về BHXH ở Việt Nam hiện nay.

- Ngoài ra, luận án chỉ ra các tiêu chí đánh giá thực trạng pháp luật về BHXH ở Việt Nam hiện nay; nghiên cứu một cách toàn diện về thực trạng điều chỉnh pháp luật và thực trạng thực hiện pháp luật về BHXH (thực trạng pháp luật về BHXH), bao gồm pháp luật về giảm nghèo, pháp luật về trợ giúp xã hội, pháp luật về các thiết chế BHXH, pháp luật quản lý hoạt động của các thiết chế BHXH. Thông qua đó, đề tài đã phát hiện và chỉ ra: (1) Những ưu điểm và hạn chế của pháp luật về BHXH ở Việt Nam trong thời gian vừa qua; (2) Những bất cập trong quá trình áp dụng pháp luật về BHXH, đặc biệt là vấn đề quản lý đối với hoạt động BHXH ở Việt Nam hiện nay.

- Đề tài đưa ra các quan điểm, yêu cầu và đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về BHXH ở Việt Nam hiện nay.

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

- Về mặt lý luận, luận án đã xây dựng, cung cấp cơ sở khoa học về mặt lý luận, thực tiễn và pháp lý về hoạt động BHXH ở Việt Nam hiện nay. Thông qua việc nhận diện đa chiều về hoạt động BHXH (khái niệm, đặc điểm, ý nghĩa); trên cơ sở đánh giá thực trạng pháp luật và đưa ra các quan

điểm, yêu cầu và giải pháp hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về BHXH ở Việt Nam trong thời gian tới.

- Về mặt thực tiễn, kết quả nghiên cứu của đề tài có giá trị tham khảo tốt cho các cơ quan xây dựng chính sách, pháp luật trong quá trình nghiên cứu, xây dựng và hoàn thiện pháp luật về BHXH nói riêng và pháp luật về an sinh xã hội nói chung ở Việt Nam. Đồng thời, kết quả nghiên cứu cũng là công trình, là sản phẩm cho việc giảng dạy, nghiên cứu tại các cơ sở đào tạo chuyên ngành luật và chuyên ngành công tác xã hội.

7. Bố cục của luận án

Ngoài mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, luận án được kết cấu gồm 04 chương.

CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ CƠ SỞ LÝ THUYẾT CỦA VIỆC NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT VỀ BẢO TRỢ XÃ HỘI

1.1. Về tình hình nghiên cứu

Căn cứ tình hình nghiên cứu trong và ngoài nước liên quan đến chủ đề luận án, có thể nhận thấy một số nội dung liên quan đến đề tài luận án đã được giải quyết và đề tài có thể tiếp thu, làm sáng tỏ thêm.

Thứ nhất, trên phương diện lý luận. Các công trình đã đưa ra nhận thức chung về BHXH: khái niệm, ý nghĩa của BHXH. Theo đó, bảo trợ xã hội như là sự bảo đảm cho cuộc sống và đặc biệt có ý nghĩa đối với một bộ phận thành viên trong xã hội – nhóm người yếu thế. Đó là những người có vị thế bất lợi, thiệt thòi, ít có cơ may trong cuộc sống như người bình thường khác và không đủ khả năng tự lo liệu. Là sự bảo vệ phổ cập và đồng nhất đối với các thành viên trong xã hội trên cơ sở sự tương trợ cộng đồng, chia sẻ rủi ro. Cũng trên phương diện nhận thức lý luận đã có sự thừa nhận về đối tượng và phạm vi BHXH. Các nghiên cứu đều chỉ ra rằng, đối tượng được BHXH là những nhóm người đặc biệt, họ rơi vào hoàn cảnh khó khăn, có vị thế xã hội “thấp kém” hơn so với các nhóm xã hội “bình thường”, họ gặp phải hàng loạt thách thức, ngăn cản khả năng hòa nhập vào đời sống cộng đồng; gặp những cản trở thực hiện và thụ hưởng đầy đủ các quyền và lợi ích pháp của mình. Hàng rào đó có thể liên quan đến thể chất, liên quan đến khả năng, nghề nghiệp, hoàn cảnh sống, sự đánh giá, kỳ thị của xã hội,

các vấn đề tâm lý... Hay nói khác đi, học những người gặp phải những rào cản, chúng ngăn cản họ có cơ hội thực hiện được đầy đủ các quyền và lợi ích hợp pháp của mình, đặc biệt là gặp khó khăn trong việc tiếp cận với các dịch vụ xã hội cơ bản xã hội. Về hình thức bảo trợ, bao gồm hỗ trợ xã hội/trợ cấp xã hội (chẳng hạn như hỗ trợ tiền mặt, hỗ trợ học phí, hỗ trợ lương thực, thực phẩm, trợ cấp hưu trí và trợ cấp có mục tiêu) và thành lập các cơ sở bảo trợ xã hội để chăm sóc, nuôi dưỡng những đối tượng BTXH. Đối với các công trình nghiên cứu trong nước ngoài thì thêm hình thức của bảo trợ xã hội là bảo hiểm xã hội (như tuổi già, tử tuất và bảo hiểm thất nghiệp).

Thứ hai, trên phương diện thực tiễn. Các công trình đã chỉ ra trong quá trình thực hiện pháp luật về BTXH đã bộc lộ những tồn tại, hạn chế về đối tượng thụ hưởng chế độ BTXH; mức trợ cấp BTXH; điều kiện hưởng trợ cấp BTXH; cơ quan quản lý thực hiện chế độ BTXH... nhưng phạm vi về chủ thể tiếp cận chủ yếu là người khuyết tật (NKT).

Thứ ba, trên phương diện đề xuất, kiến nghị. Phần lớn các nghiên cứu hướng sự quan tâm đến nhu cầu tìm kiếm các giải pháp hoàn thiện pháp luật về BTXH như giải pháp về nhận thức, về tổ chức thực hiện pháp luật và các giải pháp khác nhằm tạo lập các điều kiện đảm bảo thực hiện có hiệu quả các quy định của pháp luật BTXH. Một số công trình nghiên cứu ở nước ngoài có sự chú ý sâu hơn khía cạnh mô hình tổ chức hệ thống BTXH và chính sách tài chính cho hoạt động BTXH ở một số quốc gia hiện đại.

Như vậy, mặc dù số lượng các công trình nghiên cứu liên quan tới đề tài luận án phong phú và đa dạng nhưng hiện tại chưa có một công trình nghiên cứu nào tổ chức nghiên cứu một cách hệ thống và đầy đủ, toàn diện về pháp luật về BTXH. Để từ đó đề xuất những quan điểm, yêu cầu và giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về BTXH ở Việt Nam, nhất là Việt Nam đang trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội, hội nhập quốc tế và trong yêu cầu triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013. Nói cách khác, hiện chưa có công trình nghiên cứu nào ở trong và ngoài nước triển khai nghiên cứu các quy định của pháp luật về BTXH ở Việt Nam với tư cách là đối tượng nghiên cứu chính.

1.2. Đánh giá tình hình nghiên cứu

Qua các công trình nghiên cứu kể trên đã cho thấy, bên cạnh những thành tựu về mặt lý luận, thực tiễn và kiến nghị hoàn thiện về BHXH thì luận án nhận thấy những vấn đề mà các công trình trên còn bỏ ngỏ hoặc chưa được giải quyết thấu đáo như sau:

- Thứ nhất, về mặt lý luận. (1) Về tính tất yếu của bảo trợ xã hội, chưa được lập luận đầy đủ và thuyết phục trong các công trình nghiên cứu trong nước. Trong các công trình nghiên cứu trong nước, do tiếp cận nghiên cứu BHXH đối với một đối tượng cụ thể nên nhu cầu nghiên cứu về tính tất yếu của BHXH đối với nhóm đối tượng yếu thế là chưa có... Ở các công trình nghiên cứu nước ngoài, đã sự luận chứng về nhu cầu BHXH đối với các đối tượng yếu thế trong xã hội nhưng chưa có tính tổng thể. (2) Về khái niệm bảo trợ xã hội, pháp luật bảo trợ xã hội. Hầu hết các công trình nghiên cứu đưa ra khái niệm BHXH dưới góc độ kinh tế, xã hội. Chưa có công trình nào đưa ra khái niệm về phương diện pháp lý. Đặc biệt, chưa có công trình nào đưa ra định nghĩa pháp luật BHXH là gì, đặc điểm của pháp luật BHXH, các nguyên tắc cơ bản, nội dung điều chỉnh của pháp luật BHXH... Trên thực tế, có công trình nghiên cứu trong nước đề cập đến nguyên tắc hoàn thiện pháp luật BHXH (bài viết của tác giả Ths. Đào Mộng Điệp) nhưng chưa chỉ ra được nguyên tắc tổ chức và hoạt động của pháp luật BHXH nói chung. Về nội dung của pháp luật BHXH, các công trình mới chỉ xoay quanh vấn đề đối tượng áp dụng, chế độ áp dụng.

- Thứ hai, về phương diện thực tiễn. (1) Do chưa có sự nhận diện rõ nét về khái niệm BHXH dưới góc độ pháp lý nên chưa có công trình nghiên cứu nào đưa ra tiêu chí đánh giá thực trạng pháp luật về BHXH; đánh giá toàn diện, cụ thể về thực trạng quy định pháp luật về BHXH từ trước đến nay. Ngoài ra, đối với thực trạng thực hiện pháp luật về BHXH đã được một số công trình trong nước nghiên cứu như nghiên cứu về thực trạng của đối tượng áp dụng, chế độ bảo trợ xã hội, đối tượng hưởng, mức hưởng, thời gian hưởng; nêu được hạn chế của các quy định pháp luật về BHXH hiện hành... nhưng vẫn chưa làm nổi bật được các vấn đề như thực trạng tổ chức thi hành pháp luật BHXH; thực trạng tổ chức và hoạt động của các thiết chế quản lý về BHXH; thực trạng về nguồn nhân lực tổ chức thực hiện pháp luật về BHXH.... Khoảng trống này đã dẫn đến sự thiếu hụt căn cứ thực tiễn cho

các kiến nghị giải pháp hoàn thiện pháp luật bảo trợ xã hội ở Việt Nam trong thời gian tới. (2) Hầu như chưa có công trình nào nghiên cứu và đưa ra mô hình tổ chức và hoạt động của BTXH ở Việt Nam. Mặc dù vấn đề này đã có một vài công trình nghiên cứu ở nước ngoài đề cập.

- Thứ ba, về giải pháp, kiến nghị. (1) Kết quả tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến chủ đề BTXH cho thấy hiện đang thiếu sự phân tích, lập luận đầy đủ về quan điểm và yêu cầu hoàn thiện pháp luật về BTXH ở Việt Nam hiện nay. Đặc biệt là bối cảnh triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013 và thực hiện các chủ trương lớn của Đảng ta về xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa (XHCN), phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, phát huy dân chủ, bảo đảm quyền con người, hội nhập sâu rộng vào đời sống quốc tế. (2) Cũng liên quan đến vấn đề nói trên là thực trạng thiếu một hệ quan điểm được thừa nhận chung về mô hình chính sách pháp luật cần thiết và khung chính sách pháp luật cơ bản về BTXH ở Việt Nam hiện nay. Đây là cơ sở để xây dựng và ban hành pháp luật về BTXH ở Việt Nam trong thời gian tới. (3) Ngoài ra, các công trình nghiên cứu cũng chưa xây dựng được giải pháp mang tính cụ thể cho từng thành tố cấu thành pháp luật về BTXH ở Việt Nam hiện nay.

1.3. Những vấn đề cần được tiếp tục làm sáng tỏ của đề tài

Thứ nhất, nghiên cứu đưa ra thay đổi mới trong nhận thức lý luận về BTXH, pháp luật về bảo trợ xã hội ở Việt Nam hiện nay. Thông qua việc nghiên cứu cơ sở lý thuyết về BTXH, các quan niệm về BTXH trên thế giới và ở Việt Nam. Qua đây, tác giả xây dựng được khái niệm BTXH, pháp luật về BTXH, đặc điểm của pháp luật BTXH ở Việt Nam hiện nay.

Thứ hai, nghiên cứu đưa ra quan điểm về sự cần thiết phải xây dựng pháp luật về BTXH ở Việt Nam, nội dung chính và các nguyên tắc của pháp luật về BTXH ở Việt Nam hiện nay.

Thứ ba, nghiên cứu kinh nghiệm xây dựng, điều chỉnh pháp luật về bảo trợ xã hội ở một số nước trên thế giới để gợi mở cho Việt Nam.

Thứ tư, nghiên cứu đưa ra tiêu chí đánh giá thực trạng pháp luật về BTXH ở Việt Nam hiện nay; thực trạng điều chỉnh và thực hiện pháp luật về BTXH ở Việt Nam như: nghiên cứu thực trạng tổ chức thi hành pháp luật BTXH; thực trạng tổ chức và hoạt động của các thiết chế quản lý về BTXH;

thực trạng về nguồn nhân lực tổ chức thực hiện pháp luật về BHXH...Việc nghiên cứu phải chỉ rõ được những thành tựu, hạn chế, bất cập và nguyên nhân của các thành tựu, hạn chế đó.

Thứ năm, nghiên cứu xác định các quan điểm, yêu cầu, giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về BHXH.

Chương 2: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN PHÁP LUẬT VỀ BẢO TRỢ XÃ HỘI

2.1. Khái niệm và ý nghĩa bảo trợ xã hội

2.1.1. Khái niệm bảo trợ xã hội

Qua các nghiên cứu về khái niệm BHXH dựa trên các khía cạnh nghiên cứu ở Việt Nam và quan niệm về BHXH của các tác giả trên thế giới. Đồng thời, căn cứ vào điều kiện kinh tế, xã hội, hoàn cảnh của Việt Nam hiện nay, tác giả rút ra cách hiểu về bảo trợ xã hội như sau: *Bảo trợ xã hội là tập hợp các cơ chế, chính sách, biện pháp, chương trình, kiểm chế nguy cơ, cải thiện và bảo vệ sinh kế từ phía Nhà nước, các tổ chức, cá nhân tự nguyện trong xã hội để hỗ trợ, bảo vệ cho các hộ gia đình, cá nhân (đối tượng yếu thế) trước những rủi ro đe dọa lên sinh kế, nhằm nâng cao vị thế xã hội, đảm bảo một tiêu chuẩn tối thiểu về điều kiện sống cho các đối tượng và giảm thiểu sự tác động tiêu cực đến kinh tế, xã hội của nhóm đối tượng yếu thế trên bờ vực khó khăn.* Từ khái niệm về BHXH ở trên, có thể thấy về bản chất của BHXH chính là một trong các hình thức bảo vệ con người nhất là các đối tượng yếu thế để chống lại các rủi ro tự nhiên và xã hội

2.1.2. Ý nghĩa bảo trợ xã hội

Trong vài năm trở lại đây, các nhà hoạch định chính sách ngày càng tăng cường chú trọng tới vấn đề bảo trợ xã hội, bởi tầm quan trọng và ý nghĩa của bảo trợ xã hội đem lại. Do đó, bảo trợ xã hội có ý nghĩa chính trị, xã hội, pháp lý, khoa học và thực tiễn rất lớn.

2.1.3. Những mối quan hệ của bảo trợ xã hội

Căn cứ vào sự ra đời và tính phổ biến của thuật ngữ; bản chất; mục đích; phạm vi, đối tượng áp dụng; hệ thống; mức hưởng và sự đóng góp của các đối tượng đã cho thấy sự khác nhau nhất định giữa bảo trợ xã hội với an sinh xã hội, trợ giúp xã hội và công tác xã hội. Ngoài ra, hiện nay BHXH

theo nghĩa rộng có khái niệm, nội hàm, vai trò gần giống với an sinh xã hội và theo nghĩa hẹp gần giống với trợ giúp xã hội. Do đó, nhận thấy mối quan hệ giữa BHXH với ASXH, BHXH với TGXH, BHXH với CTXH được thể hiện như sau: *Thứ nhất, mối quan hệ giữa an sinh xã hội với bảo trợ xã hội và giữa bảo trợ xã hội với trợ giúp xã hội là những mối quan hệ biện chứng giữa cái chung và cái riêng. Thứ hai, mối quan hệ giữa bảo trợ xã hội và công tác xã hội là mối quan hệ biện chứng giữa bản chất và hiện tượng.*

2.2. Khái niệm, đặc điểm pháp luật về bảo trợ xã hội

2.2.1. Khái niệm pháp luật về bảo trợ xã hội

Trong nghiên cứu này có thể hiểu pháp luật về BHXH ở Việt Nam là tổng thể các quy phạm pháp luật nhằm kiểm chế nguy cơ, cải thiện và bảo vệ sinh kế từ phía Nhà nước, các tổ chức, cá nhân tự nguyện trong xã hội để hỗ trợ, bảo vệ cho các hộ gia đình, cá nhân trước những rủi ro đe dọa lên sinh kế, nhằm nâng cao vị thế xã hội, đảm bảo một tiêu chuẩn tối thiểu về điều kiện sống cho các đối tượng và giảm thiểu sự tác động tiêu cực đến kinh tế, xã hội của nhóm đối tượng yếu thế trên bờ vực khó khăn.

2.2.2. Đặc điểm pháp luật về bảo trợ xã hội

Từ nhận định về pháp luật về bảo trợ xã hội ở trên có thể thấy pháp luật về bảo trợ xã hội ở Việt Nam có đặc điểm cơ bản sau đây: *Thứ nhất, quan hệ pháp luật về bảo trợ xã hội có chủ thể bảo trợ xã hội đa dạng, hình thành trên cơ sở tự nguyện; Thứ hai, tham gia vào quan hệ pháp luật về BHXH thì phần lớn các đối tượng bảo trợ xã hội không có nghĩa vụ đóng góp; Thứ ba, pháp luật về bảo trợ xã hội nhằm mục là giảm thiểu sự tác động tiêu cực đến mặt kinh tế, xã hội của nhóm đối tượng yếu thế trong xã hội thông qua các hình thức hỗ trợ, bù đắp hoặc cung cấp các dịch vụ cơ bản để bảo vệ và thúc đẩy sinh kế; Thứ tư, pháp luật về bảo trợ xã hội là sự tập hợp các biện pháp kiểm chế nguy cơ, cải thiện và bảo vệ sinh kế cho các đối tượng yếu thế (khung quản trị rủi ro xã hội).*

2.3. Sự cần thiết phải điều chỉnh của pháp luật về bảo trợ xã hội

Sự cần thiết phải điều chỉnh của pháp luật về bảo trợ xã hội ở Việt Nam cần xuất phát từ các yêu cầu sau đây: *Thứ nhất, pháp luật về bảo trợ xã hội đòi hỏi là cơ sở pháp lý chuyên hóa các quy định của Điều ước quốc tế về nhân quyền vào pháp luật quốc gia. Thứ hai, pháp luật về bảo trợ xã hội đòi hỏi là cơ sở*

pháp lý để thực hiện quyền bảo đảm an sinh xã hội được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013. *Thứ ba*, pháp luật về bảo trợ xã hội ra đời góp phần nhằm xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật của Việt Nam, góp phần xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. *Thứ tư*, pháp luật bảo trợ xã hội là nền tảng pháp lý cần thiết trong việc bảo vệ, trợ giúp các đối tượng yếu thế trong xã hội một cách đầy đủ các quyền và lợi ích hợp pháp

2.4. Nguyên tắc pháp luật về bảo trợ xã hội ở Việt Nam

Với nhận định coi pháp luật về bảo trợ xã hội là một phần của pháp luật an sinh xã hội, cho nên nguyên tắc của pháp luật về bảo trợ xã hội vừa có nét chung với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật an sinh xã hội, vừa có nét đặc thù riêng biệt.

2.4.1. Nguyên tắc hòa nhập cộng đồng

Đối với bảo trợ xã hội, mục đích của hòa nhập xã hội là quá trình chống lại nghèo đói và loại trừ xã hội. nguyên tắc này đòi hỏi phải mở rộng đối tượng BHXH cho tất cả các thành viên trong xã hội, bằng việc tạo điều kiện, cơ hội bình đẳng tiếp cận công bằng và như nhau. Qua đó nhân phẩm của mỗi cá nhân được công nhận, nhu cầu và mối quan tâm của tất cả mọi người được phản ánh, quyền của tất cả mọi người được tôn trọng và đảm bảo bằng pháp luật.

2.4.2. Nguyên tắc đa chủ thể và sự tự nguyện của các chủ thể trong hoạt động bảo trợ xã hội

Mọi thành viên trong xã hội, các tổ chức, cơ quan... đều có thể tham gia vào với tư cách là chủ thể bảo trợ xã hội, bao gồm cả việc đồng tình đóng góp và phân chia các nguồn lực để thực hiện công tác bảo trợ xã hội. Ngoài ra, việc tham gia vào hoạt động bảo trợ xã hội là mang tính chất tự nguyện, tự giác và độc lập của chủ thể bảo trợ xã hội. Việc quyền thực hiện và mức độ trợ giúp thuộc quyền của chủ thể thực hiện, không theo một nguyên tắc bắt buộc nào khi mà các chủ thể bảo trợ xã hội đã hiểu được hoàn cảnh của các đối tượng bảo trợ xã hội.

2.4.3. Nguyên tắc thực hiện bảo trợ xã hội phải cân đối giữa đối tượng bảo trợ, nhu cầu thực tế của đối tượng và điều kiện kinh tế, xã hội của đất nước

Một là, tùy thuộc vào từng đối tượng cụ thể, với những đặc điểm riêng biệt và nhu cầu bảo trợ của các đối tượng để xây dựng chính sách, pháp luật về bảo trợ xã hội tương ứng. Hai là, để đảm bảo thực hiện BTXH cho các đối tượng bảo trợ xã hội có hiệu quả trên thực tế, cần phải dựa vào bản chất của vụ việc để xác định được cụ thể nhu cầu của từng nhóm đối tượng. Ba là, việc đáp ứng nhu cầu bảo trợ của NKT phải được tính toán cân đối với khả năng đáp ứng và điều kiện kinh tế xã hội của quốc gia trong từng giai đoạn, từng thời kỳ.

2.4.4. Nguyên tắc toàn diện, nhanh chóng và kịp thời

Theo đó, ý nghĩa của nguyên tắc này là pháp luật về BTXH phải đảm bảo tính xã hội, nó không được loại trừ bất cứ đối tượng nào nằm trong diện cần được hỗ trợ và bảo vệ.

2.5. Nội dung pháp luật về bảo trợ xã hội ở Việt Nam

Qua việc nghiên cứu quan niệm về bảo trợ xã hội ở trên thế giới và ở Việt Nam đã cho thấy, bảo trợ xã hội là một lĩnh vực rộng, có nhiều nội dung khác nhau. Trong phạm vi nghiên cứu, pháp luật về bảo trợ xã hội quy định các nhóm cơ bản sau đây:

Một là, điều chỉnh nhóm các quan hệ xã hội về giảm nghèo. Theo lý thuyết chung, pháp luật về giảm nghèo phải bao gồm các nội dung cơ bản sau đây: Đưa ra định nghĩa nghèo đói, xóa đói giảm nghèo; xác định tiêu chí xét hưởng chuẩn nghèo, cận nghèo và thoát nghèo; xây dựng các chương trình và mức hỗ trợ phù hợp cho từng địa bàn, từng khu vực; quyền và nghĩa vụ của các chủ thể tham gia quan hệ giảm nghèo; các biện pháp giảm nghèo bền vững; quản lý nhà nước về giảm nghèo.

Hai là, điều chỉnh nhóm các quan hệ xã hội về trợ giúp xã hội. Thông qua việc nghiên cứu pháp luật của một số nước về trợ giúp xã hội thì pháp luật về trợ giúp xã hội ở Việt Nam phải bao hàm các nội dung sau đây: Về các hình thức trợ giúp xã hội, thông qua việc hỗ trợ việc làm, dạy nghề; hỗ trợ tài chính; trợ cấp thường xuyên theo đối tượng và trợ cấp khẩn cấp trong những trường hợp nhất định vì lý do thiên tai, dịch bệnh... Về đối tượng trợ giúp xã hội là những người yếu thế.

Ba là, điều chỉnh nhóm quan hệ về các thiết chế bảo trợ xã hội.

Thiết chế bảo trợ xã hội là chính thể hội tụ đầy đủ các yếu tố như cơ sở vật chất, bộ máy tổ chức, quy chế hoạt động, nhân sự và nguồn kinh phí thực hiện. Biểu hiện của các thiết chế BTXH chính là các cơ sở bảo trợ xã hội công lập và cơ sở bảo trợ xã hội ngoài công lập như các cơ sở như cơ sở chăm sóc người cao tuổi (cơ sở dưỡng lão); trung tâm chăm sóc, nuôi dưỡng trẻ mồ côi (cô nhi viện), người khuyết tật; trung tâm chăm sóc và nuôi dưỡng người tâm thần... Pháp luật về thành lập, tổ chức và hoạt động của các thiết chế BTXH bao hàm các nội dung sau đây: đối tượng thuộc diện đưa vào cơ sở bảo trợ xã hội; chức năng, nhiệm vụ của cơ sở bảo trợ xã hội; trình tự, thủ tục thành lập, sáp nhập, giải thể các cơ sở bảo trợ xã hội; các loại hình cơ sở bảo trợ xã hội; thẩm quyền và trách nhiệm quản lý nhà nước đối với cơ sở bảo trợ xã hội.

Bốn là, điều chỉnh nhóm các quan hệ quản lý và xử lý vi phạm đối với các hoạt động bảo trợ xã hội. Mục đích của hoạt động quản lý, thanh tra nói chung cũng như quản lý, thanh tra trong hoạt động bảo trợ xã hội nói riêng nhằm theo dõi, phát hiện sơ hở trong quá trình hoạt động của các cơ sở bảo trợ xã hội; phát hiện những hạn chế trong cơ chế quản lý, chính sách, pháp luật trong lĩnh vực bảo trợ xã hội để kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền đưa ra biện pháp khắc phục, phòng ngừa, phát hiện và xử lý hành vi vi phạm pháp luật trong hoạt động bảo trợ xã hội. Đồng thời, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong lĩnh vực bảo trợ xã hội.

2.6. Pháp luật về bảo trợ xã hội ở một số nước và gợi mở cho Việt Nam

Về mặt lý thuyết, các vấn đề về bảo trợ xã hội được ILO thông qua nhất là Khuyến nghị Sản bảo trợ xã hội số 202, năm 2012 (R202) được thông qua tại Geneva ngày 14/6/2012 đã hướng dẫn các quốc gia về việc xây dựng hệ thống bảo trợ xã hội nói chung và các tầng bảo trợ xã hội nói riêng nhằm giải quyết vấn đề giảm nghèo đói và dễ bị tổn thương trong xã hội bởi đa số dân số thế giới không có khả năng tiếp cận bảo trợ xã hội.

Ở Việt Nam, sự ra đời của hệ thống pháp luật về bảo trợ xã hội không những bảo vệ con người nhất là các đối tượng yếu thế trong thời gian gặp rủi ro xã hội làm ảnh hưởng đến sinh kế mà còn là một trong những bệ đỡ về mặt tài chính đảm bảo cho họ có một cuộc sống đảm bảo và bền vững. Vì thế, từ các mô hình hệ thống BTXH theo pháp luật ở các nước trên thế giới có thể rút ra bài học cho Việt Nam như sau: *Thứ nhất*, pháp luật về BTXH ở Việt Nam là một hệ thống thuộc pháp luật an sinh xã hội, phải thực hiện được chức năng phòng ngừa, đối phó với những rủi ro, khó khăn, bất hạnh và những điều kiện khác khi các đối tượng yếu thế trong xã hội gặp phải nhằm hỗ trợ, bảo vệ nhóm đối tượng này ổn định cuộc sống, hòa nhập cộng đồng (không bị gạt ra ngoài xã hội). *Thứ hai*, hệ thống pháp luật về bảo trợ xã hội phải đảm bảo trợ cấp xã hội cho các đối tượng yếu thế và tạo cho họ môi trường để có thể tự đảm bảo cuộc sống nhờ chính nỗ lực bản thân, tránh trường hợp chờ đợi và ỷ lại vào sự hỗ trợ của chủ thể bảo trợ xã hội. *Thứ ba*, các thành phần cấu thành của hệ thống pháp luật về BTXH ở Việt Nam. Hiện nay, pháp luật về BTXH không đơn thuần giải quyết vấn đề phúc lợi xã hội (hỗ trợ, trợ cấp) cho đối tượng yếu thế mà cần có những quy định nhằm phát huy những tiềm năng con người, thúc đẩy công bằng xã hội và nâng cao năng lực của họ để đối phó với những rủi ro làm suy giảm hoặc mất thu nhập trong sinh kế.

Chương 3: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN BẢO TRỢ XÃ HỘI Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Để nhận định được những thành tựu và chỉ ra những vướng mắc, hạn chế của pháp luật về BTXH ở Việt Nam cần đảm bảo các tiêu chí sau đây:

Thứ nhất, pháp luật về BTXH không được trái với Hiến pháp. Xét về mặt nội dung, Hiến pháp là đạo luật cơ bản, có hiệu lực pháp lý tối cao trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam. Tất cả các văn bản quy phạm pháp luật về BTXH không được trái với Hiến pháp mà phải phù hợp với tinh thần và nội dung của Hiến pháp, được ban hành trên cơ sở quy định của Hiến pháp và để thi hành Hiến pháp.

Thứ hai, chú trọng đánh giá sự tác động của pháp luật về BTXH đối với các đối tượng BTXH. Đây là một trong những tiêu chí quan trọng để

đánh giá về tính hiệu quả của pháp luật về BTXH trên thực tế. Thông qua tiêu chí này để nhận biết: có những đối tượng nào trong xã hội là đối tượng BTXH (tránh bỏ lọt đối tượng BTXH); mức độ thụ hưởng, tiếp cận với các dịch vụ xã hội cơ bản của đối tượng BTXH... Ngược lại, qua tiêu chí này để nhận thấy pháp luật về BTXH đã phát huy được hiệu quả trên thực tế hay chưa, còn những hạn chế, bất cập gì ...

Thứ ba, pháp luật về BTXH phải đảm bảo tính hiệu lực. Bảo trợ xã hội là lĩnh vực rộng, có nhiều văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh khác nhau dưới dạng văn bản luật và văn bản dưới luật. Theo đó, phải nghiên cứu và đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật đang còn hiệu lực về không gian, thời gian, đối tượng áp dụng. Nhằm mục đích là tìm ra các ưu điểm, hạn chế để đề ra các giải pháp hoàn thiện pháp luật về BTXH ở Việt Nam trong thời gian tới.

3.1. Thực trạng các quy định pháp luật về giảm nghèo

Trong thời gian vừa qua, việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về Chương trình xóa đói giảm nghèo (XĐGN) đã đưa nước ta trở thành một nước có thành công ấn tượng trên trường quốc tế về chống đói nghèo, là một trong bốn nước có tỷ lệ giảm nghèo nhanh nhất thế giới, làm tăng vị thế và uy tín của Việt Nam trên toàn cầu trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế. Theo đó, giảm nghèo không chỉ đơn thuần là một chính sách xã hội, mà được nâng lên tầm mức là mục tiêu phát triển có tính ưu tiên của Việt Nam; việc xác định đối tượng nghèo, phân loại nguyên nhân nghèo và diễn biến nghèo của các nhóm dân cư khác nhau giúp cho các chính sách giảm nghèo được xây dựng có trọng tâm, trọng điểm, phù hợp với đối tượng và mang lại hiệu quả tác động thực tế. Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại nhiều bất cập liên quan đến chính sách, pháp luật về giảm nghèo ở Việt Nam trong thời gian vừa qua như công tác quản lý nhà nước về giảm nghèo còn thụ động, trong phân cấp quản lý, chưa khuyến khích vai trò và tính chủ động của địa phương; công tác giám sát, đánh giá của chương trình rất thiếu thông tin và không được cập nhật kịp thời, đầy đủ, chính xác và mới chỉ quan tâm đến các chỉ tiêu định lượng mà chưa quan tâm đến kết quả hoặc tác động của các hoạt động dự án đối với chất lượng công tác XĐGN; chưa xây dựng được cơ sở dữ liệu phục vụ cho công tác quản lý đối tượng; tổ chức kiểm

tra, đánh giá chủ yếu là dựa vào báo cáo của các ngành và địa phương, trong khi vẫn còn tình trạng báo cáo thiếu thông tin hoặc địa phương không gửi, gửi chậm báo cáo; có sự chông chéo giữa chương trình mục tiêu giảm nghèo và các chương trình hỗ trợ giảm nghèo khác (như Chương trình 135 giai đoạn II và Nghị quyết 30a để hỗ trợ 62 huyện nghèo) dẫn đến hiệu quả không cao trong việc sử dụng các nguồn lực cho giảm nghèo, đồng thời phát sinh vấn đề phức tạp và mất nhiều thời gian cho các cơ quan quản lý cấp huyện, cấp tỉnh đối với việc quản lý các chương trình...

3.2. Thực trạng các quy định pháp luật về trợ giúp xã hội

Trợ giúp xã hội được hiểu là các biện pháp, giải pháp bảo đảm của Nhà nước và xã hội đối với các đối tượng bảo trợ xã hội (người thiệt thòi, yếu thế, gặp bất hạnh trong cuộc sống) nhằm giúp họ khắc phục được những khó khăn trước mắt cũng như lâu dài trong cuộc sống. Do đó, hệ thống pháp luật trợ giúp xã hội bao gồm nhóm quy định về đối tượng trợ giúp, nhóm các quy định trợ giúp về tài chính, nhóm các quy định trợ giúp về việc làm, nhóm các quy định trợ giúp khẩn cấp, đột xuất khi thiên tai, hỏa hoạn, tai nạn...

3.2.1. Nhóm các quy định về đối tượng trợ giúp xã hội

Pháp luật về trợ giúp xã hội hiện hành đã mở rộng phạm vi đối tượng TGXH thường xuyên và TGXH đột xuất so với trước đây. Đây được coi là quy định phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh kinh tế – xã hội ở nước ta trong từng giai đoạn, thời kỳ. Đồng thời, cũng thể hiện chủ trương nhất quán của Đảng và Nhà nước ta đối với chính sách ASXH nói chung và chính sách TGXH nói riêng. Đó là mục tiêu đưa chính sách TGXH đến với mọi cá nhân, hộ gia đình gặp khó khăn, bất hạnh, tạo điều kiện tối đa để người dân tiếp cận với các chính sách xã hội một cách thuận tiện nhất. Tuy nhiên, quy định của pháp luật TGXH về đối tượng trợ giúp vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế nhất định. Cụ thể: *Thứ nhất*, thiếu tiêu chí xác định là đối tượng trợ giúp xã hội; *Thứ hai*, thiếu điều kiện hưởng trợ cấp của các đối tượng TGXH; *Thứ ba*, đối tượng đang gặp khó khăn về lao động, việc làm và khó khăn khác chưa được pháp luật về TGXH đề cập đến;

3.2.2. Nhóm các quy định trợ cấp về tài chính

Trợ cấp về tài chính đối với các đối tượng BTXH là một trong các giải pháp vừa bảo vệ mức sống tối thiểu của người dân trước những rủi ro và tác động bất thường về kinh tế, xã hội và môi trường; vừa chia sẻ rủi ro và trợ giúp thiết thực góp phần không ngừng cải thiện, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần cho nhân dân. Các quy định của pháp luật TGXH về trợ cấp tài chính liên tục thay đổi là một bước tiến trong công tác đảm bảo quyền lợi cho các đối tượng thụ hưởng, thể hiện qua các kết quả sau đây: *Thứ nhất*, quy định về chính sách tín dụng nói chung và chính sách tín dụng ưu đãi đối với cho vay giải quyết việc làm (thuộc Chương trình cho vay giải quyết việc làm) là phù hợp và mang lại hiệu quả cao; *Thứ hai*, quy định về mức trợ cấp đối với các đối tượng BTXH liên tục được điều chỉnh tăng lên qua các năm; *Thứ ba*, tăng thẩm quyền quyết định của cơ quan quản lý hành chính nhà nước ở địa phương trong việc chi trả mức trợ cấp. *Tuy nhiên*, hiện nay đối tượng hưởng TGXH thường xuyên chỉ chiếm 2% dân số, thấp hơn so với nhiều nước trong khu vực, cùng với đó mức trợ cấp hàng tháng đối với đối tượng BTXH sống tại cộng đồng mới chỉ bảo đảm hỗ trợ được các nhu cầu thiết yếu tối thiểu của đối tượng, chưa bảo đảm mức sống tối thiểu của đối tượng; Phần lớn các cơ sở BTXH công lập được đầu tư từ nhiều năm trước, hiện nay đã xuống cấp, trang thiết bị lạc hậu hoặc thiếu, chưa đáp ứng được nhu cầu chăm sóc sức khỏe, phục hồi chức năng cho các đối tượng, cần phải được đầu tư, nâng cấp, sửa chữa và trang bị.

3.2.3. Nhóm các quy định hỗ trợ về việc làm, dạy nghề

Pháp luật về hỗ trợ về việc làm, dạy nghề có ý nghĩa, vai trò rất quan trọng cho đối tượng BTXH. Theo đó, các chính sách, pháp luật không những tạo ra thu nhập cho chính đối tượng BTXH để đáp ứng nhu cầu bản thân và gia đình đối tượng mà còn giúp đối tượng phục hồi chức năng, có cơ hội giao tiếp với xã hội, hoà nhập cộng đồng và hơn hết là đảm bảo quyền công dân, quyền con người được ghi nhận trong Hiến pháp. Tuy nhiên, đối với một số đối tượng BTXH như: Đối với lao động trẻ em, trên thực tế, không ít các trẻ em nghèo tham gia lao động để bươn chải, kiếm sống; trẻ em có nguy cơ và trẻ em lao động trái với quy định của pháp luật; trẻ em đang trong tình trạng lao động sớm với nhiều hình thức, mức độ khác nhau như đi làm việc tại các làng nghề truyền thống, cơ sở sản xuất, kinh doanh

và khu vực kinh tế phi chính thức; Đối với lao động ở khu vực nông thôn; Đối với người khuyết tật, quy định chống kỳ thị và phân biệt đối xử đối với người khuyết tật chưa được rõ ràng, việc triển khai thực hiện những quy định về các chính sách ưu đãi đối với người sử dụng lao động sử dụng lao động khuyết tật vẫn còn một số hạn chế...

3.2.4. Nhóm các quy định trợ giúp khẩn cấp, đột xuất

Hiện nay, quy định về trợ giúp xã hội đột xuất được thực hiện theo Nghị định số 136/2013/NĐ-CP quy định chính sách TGXH đối với đối tượng BTXH. Theo đánh giá, các đối tượng gặp khó khăn đột xuất được trợ giúp kịp thời giúp đối tượng bị rủi ro vượt qua khó khăn tạm thời để sớm ổn định cuộc sống và phát triển sản xuất. Tuy nhiên, pháp luật chưa có quy định hướng dẫn các thủ tục trợ giúp đột xuất như: hỗ trợ lương thực, thực phẩm, nhu yếu phẩm cần thiết cho từng đối tượng; hỗ trợ chi phí mai táng và các thủ tục xây mới và sửa chữa nhà ở để phù hợp với từng đối tượng... dẫn đến hệ quả là hỗ trợ không đúng đối tượng. Có hành vi vi phạm pháp luật từ phía các cấp chính quyền trong công tác tổ chức thực hiện việc hỗ trợ tới các đối tượng bảo trợ xã hội khẩn cấp, đột xuất

3.3. Thực trạng pháp luật về các thiết chế bảo trợ xã hội

3.3.1. Thực trạng ban hành pháp luật về tổ chức và hoạt động của các thiết chế bảo trợ xã hội

Có thể nói, pháp luật về tổ chức và hoạt động của các thiết chế bảo trợ xã hội ra đời thể hiện tinh thần nhân văn, nhân đạo, giá trị truyền thống trong cộng đồng trong việc giúp đỡ, nuôi dưỡng, chăm sóc những người có hoàn cảnh đặc biệt trong xã hội. Góp phần chia sẻ trách nhiệm, giải quyết những vấn đề an sinh xã hội của đất nước và thực hiện mục tiêu chung của an sinh xã hội là tạo ra sự an sinh cho tất cả mọi người, là cầu nối giúp cho các đối tượng bảo trợ xã hội được hòa nhập cộng đồng

3.3.2. Thực trạng pháp luật về thành lập và hoạt động của các thiết chế bảo trợ xã hội

Hiện nay, pháp luật về thành lập và hoạt động của các thiết chế BTXH là công cụ hữu hiệu để các cơ sở bảo trợ xã hội hoạt động vào nề nếp và nghiêm túc với mục tiêu nhằm giúp các đối tượng có một môi trường sống an toàn, ổn định cuộc sống. Tuy nhiên, trong bối cảnh hội nhập như

hiện nay, với những mặt trái của nền kinh tế thị trường để lại như khoảng cách giàu nghèo gia tăng, bất bình đẳng trong xã hội ngày một nhiều, sinh kế của con người ngày càng bị đe dọa... thì pháp luật về thành lập, tổ chức và hoạt động của các cơ sở BTXH hiện hành đã bộc lộ một số hạn chế nhất định, cần được hoàn thiện, đổi mới cho phù hợp với tình hình thực tiễn ở nước ta và xu hướng quốc tế. Cụ thể: Một là, thiếu quy định về nguyên tắc tổ chức và hoạt động của các cơ sở bảo trợ xã hội; Hai là, quy định về đối tượng (thuộc diện được bảo trợ xã hội) được tiếp nhận vào cơ sở bảo trợ xã hội còn bó hẹp; Ba là, quy định về chức năng, nhiệm vụ của cơ sở bảo trợ xã hội còn mờ nhạt so với nhu cầu nuôi dưỡng, chăm sóc, tư vấn và sử dụng dịch vụ xã hội; Bốn là, phần lớn các cơ sở bảo trợ xã hội chưa thực hiện đúng quy định, thậm chí có hành vi vi phạm pháp luật.

3.3.3. Thực trạng pháp luật về quản lý hoạt động của các thiết chế bảo trợ xã hội

Trước thực trạng, thay vì được thương yêu, chăm sóc thì không ít đối tượng bảo trợ xã hội lại bị ngược đãi, thậm chí bị “mua-bán” như một món hàng. Qu đó cho thấy, pháp luật về quản lý, giám sát hoạt động tại các cơ sở bảo trợ xã hội còn nhiều bất cập. Cụ thể: *Một là*, quy định về cơ quan chịu trách nhiệm thanh tra, giám sát đối với hoạt động của các trung tâm bảo trợ xã hội chưa thống nhất, rõ ràng. *Hai là*, việc thực hiện các quy định của pháp luật về quản lý, giám sát hoạt động tại các cơ sở bảo trợ xã hội còn buông lỏng và lỏng lẻo gây thất thoát ngân sách và để xảy ra nhiều sai phạm trên thực tế.

3.4. Thực trạng pháp luật quản lý và xử lý vi phạm trong hoạt động bảo trợ xã hội

Qua thực tiễn áp dụng pháp luật về xử lý vi phạm trong hoạt động bảo trợ xã hội đã bộc lộ những hạn chế nhất định. Cụ thể: *Một là*, công tác quản lý trong hoạt động bảo trợ xã hội còn nhiều thiếu sót, tồn tại từ phía chính quyền địa phương. Điển hình như công tác xét duyệt, quản lý đối tượng BTXH, quản lý việc thực hiện chính sách trợ giúp các đối tượng BTXH và công tác giảm nghèo chưa chặt chẽ, thiếu chế độ tự kiểm tra định kỳ, công tác rà soát đề nghị cấp thẻ bảo hiểm y tế cho đối tượng hưởng trợ cấp xã hội hàng tháng, đối tượng thuộc hộ nghèo chưa chặt chẽ; *Hai là*, pháp

luật quy định về xử lý hành vi vi phạm về quyền đối với đối tượng bảo trợ xã hội còn rất mờ nhạt, một số quy định có mức xử phạt còn thấp, không đủ tính răn đe và không tương xứng với mức độ vi phạm.

3.5. Đánh giá chung thực trạng pháp luật về bảo trợ xã hội ở Việt Nam hiện nay

3.5.1. Thành công

Một là, pháp luật về BHXH ra đời giúp thay đổi những hạn chế trong nhận thức về vị trí, vai trò của bảo trợ xã hội đối với đời sống xã hội. *Hai là*, pháp luật về BHXH đã khẳng định vai trò bảo vệ đối với các thành viên trong xã hội thông qua nhiều hình thức nhằm giúp cho các đối tượng yếu thế khắc phục được những khó khăn về kinh tế và hòa nhập xã hội. *Ba là*, pháp luật về BHXH đã thể hiện nhất quán chủ trương, xây dựng cơ chế, chính sách phù hợp, hiệu quả về an sinh xã hội ở nước ta

3.5.2. Hạn chế và nguyên nhân

Một là, tiêu chí để xác định đối tượng BHXH không thống nhất, chưa bao phủ hết các đối tượng yếu thế trong xã hội. *Hai là*, sự điều chỉnh của pháp luật còn chậm chưa phản ánh đúng thực trạng của đối tượng BHXH, nhất là mức trợ cấp còn thấp và chậm được điều chỉnh chưa tạo được sự an toàn thực chất cho các đối tượng BHXH. *Ba là*, công tác quản lý nhà nước trong hoạt động BHXH còn hạn chế. *Bốn là*, xã hội hóa hoạt động BHXH nhưng lại chưa chú trọng đến chất lượng, hiệu quả, nhất là quá trình thành lập, hoạt động của các cơ sở BHXH ngoài công lập

Chương 4: QUAN ĐIỂM, YÊU CẦU, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC THI PHÁP LUẬT VỀ BẢO TRỢ XÃ HỘI Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

4.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về bảo trợ xã hội ở Việt Nam hiện nay

Một là, không ngừng cải thiện, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của các đối tượng yếu thế trong xã hội nói riêng và của mọi người dân có hoàn cảnh khó khăn nói chung. *Hai là*, xây dựng hệ thống bảo trợ xã hội toàn diện, đa dạng để giảm nghèo đói và bất bình đẳng trong xã hội. *Ba là*, có tính chia sẻ giữa Nhà nước, xã hội và các nhân để đảm bảo tính bền vững và công bằng trong công tác bảo trợ xã hội.

4.2. Yêu cầu hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về bảo trợ xã hội ở Việt Nam hiện nay

Một là, phải thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội trước yêu cầu xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam. *Hai là*, phải phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội, khả năng huy động, cân đối nguồn lực của đất nước trong từng thời kỳ và tùy thuộc vào mức độ yếu thế của từng đối tượng để được bảo trợ. *Ba là*, dựa trên sự phù hợp giữa pháp luật về bảo trợ xã hội với Hiến pháp và sự đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật Việt Nam. *Bốn là*, bảo đảm tính tương thích giữa pháp luật Việt Nam và pháp luật quốc tế về bảo trợ xã hội. *Năm là*, đẩy mạnh việc nghiên cứu lý luận và tổng kết thực tiễn nhằm đánh giá chính xác thực trạng pháp luật về bảo trợ xã hội hiện hành, từ đó xác định được những mục tiêu, nhiệm vụ điều chỉnh pháp luật về bảo trợ xã hội trong giai đoạn hiện nay và những năm tiếp theo. *Sáu là*, pháp luật về BTXH phải tạo điều kiện, cơ hội cho các đối tượng BTXH vượt qua các rào cản, khó khăn trong cuộc sống. *Bảy là*, bảo đảm xã hội hóa các hoạt động bảo trợ xã hội.

4.3. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về bảo trợ xã hội ở Việt Nam hiện nay

4.3.1. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về bảo trợ xã hội ở Việt Nam hiện nay

Một là, xây dựng pháp luật về giảm nghèo: cần phải có hệ thống pháp luật về xóa đói giảm nghèo thống nhất; chính sách, pháp luật về giảm nghèo phải chỉ ra những biểu hiện của nghèo đói, là cơ sở, căn cứ để xây dựng các biện pháp để giảm nghèo; pháp luật giảm nghèo phải xác định các nguyên tắc điều chỉnh, đối tượng và phạm vi tác động; phải thiết lập bộ máy quản lý nhà nước về giảm nghèo và hòa nhập xã hội đồng thời tổ chức quản lý nhà nước về giảm nghèo có hiệu quả trên thực tế. *Hai là*, bổ sung một số quy định của pháp luật trợ giúp xã hội: bổ sung các tiêu chí để cơ quan nhà nước có thẩm quyền lấy làm cơ sở và căn cứ xác định đối tượng trợ giúp xã hội; bổ sung, mở rộng đối tượng hưởng trợ giúp xã hội; bổ sung quy định của pháp luật về điều kiện xét hưởng trợ cấp của các đối tượng bảo trợ xã hội; tăng mức trợ cấp hàng tháng cho đối tượng bảo trợ xã hội; quy định hỗ trợ về việc làm, dạy nghề cho đối tượng bảo trợ xã hội phải hướng đến tạo

điều kiện để nâng cao năng lực thực sự cho các đối tượng bảo trợ xã hội; cần phải rà soát, đánh giá, phân loại và lập danh sách các đối tượng trợ giúp khẩn cấp, đột xuất để tổ chức thực hiện có hiệu quả và chất lượng. *Ba là*, sửa đổi, bổ sung một số quy định của pháp luật về thành lập, tổ chức và hoạt động của các cơ sở bảo trợ xã hội; bổ sung quy định về nguyên tắc tổ chức và hoạt động của các cơ sở bảo trợ xã hội; quy định mở rộng về đối tượng (trong diện được bảo trợ xã hội) được “phục vụ” vào cơ sở bảo trợ xã hội; cần mở rộng chức năng, tăng nhiệm vụ quyền hạn hoạt động của các cơ sở bảo trợ xã hội để nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các cơ sở đáp ứng nhu cầu của con người trong bối cảnh phát triển kinh tế - xã hội của đất nước ta và xu hướng phát triển an sinh xã hội của quốc tế; đổi mới chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các trung tâm bảo trợ xã hội. *Bốn là*, sửa đổi, bổ sung một số quy định pháp luật về quản lý và xử lý vi phạm trong hoạt động bảo trợ xã hội: quy định thống nhất về cơ quan chịu trách nhiệm thanh tra, giám sát đối với hoạt động của các trung tâm bảo trợ xã hội; quy định về các biện pháp phối hợp trong công tác quản lý, giám sát đối với tổ chức và hoạt động của các cơ sở bảo trợ xã hội nhằm tránh thất thoát ngân sách nhà nước và nhiều vi phạm pháp luật trên thực tế; xây dựng cơ chế xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo trợ xã hội dựa trên quyền của các nhóm đối tượng yếu thế; cần tăng cường giám sát, kiểm tra chặt chẽ việc tiếp nhận, phân bổ tiền hàng cứu trợ tại các địa phương, cơ sở không để xảy ra sai sót, thất thoát, tiêu cực.

4.3.2. Các giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về bảo trợ xã hội ở Việt Nam hiện nay

Thứ nhất, tiếp tục đổi mới tư duy, nhận thức về mục đích, vai trò của bảo trợ xã hội trong đời sống xã hội. Từ chỗ nhận thức bảo trợ xã hội như là hoạt động từ thiện, mang tính nhân đạo, tương thân, tương ái, giúp đỡ lẫn nhau của con người (thuần túy là hoạt động hỗ trợ tài chính, hiện vật)... và đến nay là một trong những hoạt động tích cực, quan trọng trong việc bảo đảm thực hiện quyền con người, là quyền cơ bản của con người trong xã hội.

Thứ hai, đổi mới tổ chức quản lý nhà nước về bảo trợ xã hội. Để hệ thống BTXH được phát triển, bên cạnh việc xây dựng, thực thi nhiều nội

dung liên quan đến đối tượng, chế độ bảo trợ xã hội thì giải pháp đổi mới tổ chức quản lý nhà nước về bảo trợ xã hội là một trong những nội dung quan trọng. Để khắc phục những tồn tại, yếu kém trong hoạt động BTXH tại các địa phương từ phía các cấp các ngành thì cần phải đề ra giải pháp đổi mới quản lý nhà nước trong công tác BTXH. Nội dung bao gồm các đổi mới về phương thức, hình thức quản lý nhà nước. Về hình thức quản lý nhà nước trong hoạt động BTXH, cần nghiên cứu ban hành Luật bảo trợ xã hội hoặc Luật an sinh xã hội, Luật công tác xã hội trong đó có chế định về bảo trợ xã hội như một công cụ quản lý quan trọng nhằm hoạch định các chiến lược, mục tiêu quản lý nhà nước. Hiện nay, hoạt động BTXH được quy định trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau, trong đó có quy định quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước từ Trung ương đến địa phương, nhưng không làm rõ được nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của “chính quyền mỗi cấp” trong vai trò quản lý nhà nước.

Thứ ba, tăng cường công tác kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật về bảo trợ xã hội. Hoạt động kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật về BTXH từ phía các cơ quan quản lý nhà nước là nhằm nắm bắt, tháo gỡ, giải quyết các vấn đề phát sinh tránh việc vi phạm pháp luật; đề ra các giải pháp thích hợp, thiết thực chăm lo, cải thiện và nâng cao đời sống về vật chất và tinh thần cho các đối tượng BTXH nói riêng và người dân nói chung. Tiếp theo, hoạt động kiểm giám sát việc thực hiện pháp luật về BTXH còn được tiến hành từ phía cộng đồng nhằm giúp người dân hình thành thói quen tham gia vào quản lý xã hội trong đó có lĩnh vực bảo trợ xã hội. Nhất là trong bối cảnh cả nước đẩy mạnh thực hiện phòng, chống tham nhũng, lãng phí thì sự tham gia của cộng đồng trong việc giám sát các hoạt động của đời sống xã hội cần được tăng cường hơn cả.

Thứ tư, tuyên truyền, phổ biến và giáo dục pháp luật về bảo trợ xã hội. Mục đích của hoạt động tuyên truyền, phổ biến và giáo dục pháp luật BTXH là nhằm xây dựng ý thức pháp luật, làm cho cộng đồng có lòng tin vào pháp luật, có thói quen và động cơ tích cực trong việc thực hiện pháp luật về BTXH. Hay nói cách khác, hoạt động tuyên truyền, phổ biến và giáo dục pháp luật về BTXH là cầu nối để đưa các chủ trương, chính sách, pháp

luật của Nhà nước về BHXH đến với các tầng lớp nhân dân nói chung, đối tượng BHXH nói riêng.

Thứ năm, tăng cường nguồn lực tài chính và cơ sở vật chất cho hoạt động bảo trợ xã hội. Trong bối cảnh nhu cầu BHXH ngày một lớn, nguồn lực của ngân sách còn hạn chế, việc tăng cường huy động các nguồn lực tài chính và hỗ trợ cho hoạt động BHXH là hết sức cần thiết, đòi hỏi phải chú trọng những giải pháp thiết thực trong quá trình huy động để thực hiện và bảo vệ tốt nhất quyền và lợi ích hợp pháp cho các đối tượng. Một mặt thể hiện vai trò của nhà nước và trách nhiệm xã hội của các chủ thể trong hoạt động BHXH tất cả là vì con người. Có thể tập trung vào giải pháp là tăng cường và đa dạng hóa nguồn lực tài chính để huy động các nguồn lực tài chính do các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước tài trợ; nghiên cứu cơ chế để khuyến khích các tổ chức, cá nhân tài trợ trực tiếp cho các vụ việc, đối tượng được BHXH cụ thể; tiếp tục thực hiện lồng ghép hoạt động BHXH với các Chương trình mục tiêu quốc gia... Việc làm này sẽ khuyến khích ngày càng nhiều hơn các tổ chức, cá nhân và doanh nghiệp quan tâm hơn đến việc xây dựng và cung cấp các hoạt động dịch vụ cho các đối tượng cần sự trợ giúp, giúp giảm bớt gánh nặng ngân sách Nhà nước, mở rộng và nâng cao chất lượng phục vụ cho các đối tượng được thụ hưởng bởi họ sẽ được lựa chọn dịch vụ công hay tư.

KẾT LUẬN

Hiện nay, không riêng gì Việt Nam, pháp luật về BHXH ra đời là một nhu cầu tất yếu trong xã hội bởi vị trí, vai trò và ý nghĩa của hoạt động BHXH trong đời sống xã hội. Mục đích là không những giúp nhà nước thực hiện được chức năng bảo vệ công dân của mình mà còn thể hiện sự tuân thủ pháp luật quốc tế về quyền con người. Ngoài ra, pháp luật về BHXH được thiết lập chính là công cụ quan trọng giúp giảm nghèo và bất bình đẳng trong xã hội. Chỉ khi đời sống được nâng cao, năng lực của nhóm đối tượng yếu thế trong xã hội được quan tâm sẽ giúp năng suất lao động đạt kết quả cao, nền kinh tế của đất nước được phát triển. Có thể khẳng định rằng, pháp luật về BHXH ra đời đã khắc phục và giải quyết được tình trạng nghèo đói và bất bình đẳng trong xã hội, đặc biệt là đối với các đối tượng yếu thế.

Trong trường hợp không có BTXH thì nghèo đói sẽ gia tăng, bất bình đẳng trong xã hội ngày một nhiều...

Vì thế, *Pháp luật về bảo trợ xã hội ở Việt Nam hiện nay* là một công trình nghiên cứu công phu và toàn diện về các vấn đề lý luận, thực tiễn và pháp lý của hoạt động BTXH. Theo đó, những vấn đề sau đây đã được công trình nghiên cứu giải quyết:

Thứ nhất, tổng quan một cách hệ thống và toàn diện về các vấn đề liên quan đến BTXH. Với nguồn tài liệu nước ngoài và trong nước đa dạng, phong phú, nhưng trong phạm vi nghiên cứu, tác giả đã chọn lọc các công trình công bố tiêu biểu. Qua đó, đã chỉ ra những thành tựu trong nghiên cứu mà luận án kế thừa, tiếp tục phát triển đồng thời cũng chỉ ra những vấn đề còn bỏ ngỏ và cần được giải quyết sâu hơn khi đặt BTXH ở Việt Nam.

Thứ hai, đã phân tích và làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về bảo trợ xã hội, pháp luật về bảo trợ xã hội ở Việt Nam. Thông qua việc phân tích các quan điểm về BTXH trên thế giới và ở Việt Nam, tác giả đã đưa ra khái niệm, ý nghĩa của BTXH cho nghiên cứu của mình. Đặc biệt, công trình nhấn mạnh đến vấn đề lý luận của pháp luật về BTXH ở Việt Nam, như đã chỉ ra và phân tích khái niệm, đặc điểm, hệ thống pháp luật về BTXH ở Việt Nam; sự cần thiết phải điều chỉnh bằng pháp luật đối với hoạt động BTXH; nội dung và nguyên tắc điều chỉnh của pháp luật về BTXH ở Việt Nam.

Thứ ba, đã chỉ ra các quy định của pháp luật về BTXH và đánh giá thực trạng xây dựng và thực hiện pháp luật về BTXH ở Việt Nam hiện nay. Với đặc thù của Việt Nam, BTXH là một hệ thống nằm trong ASXH cho nên, trong phạm vi nghiên cứu, tác giả tập trung vào các quy định và việc thực hiện các quy định của pháp luật về giảm nghèo, về trợ giúp xã hội, về hoạt động BTXH và vấn đề về quản lý, xử lý vi phạm trong hoạt động BTXH ở Việt Nam hiện nay.

Cuối cùng, trên cơ sở lý luận và thực tiễn đã được công trình làm sáng tỏ thì luận án đã chỉ ra quan điểm, nhu cầu và các giải pháp hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về BTXH ở Việt Nam hiện nay.